



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No. 69/2018

SOBRE LA RECLUSIÓN IRREGULAR EN LAS CÁRCELES MUNICIPALES DE FELIPE CARRILLO PUERTO Y SOLIDARIDAD EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Ciudad de México, a 13 de diciembre de 2018

MAGISTRADO JOSÉ ANTONIO LEÓN RUIZ
PRESIDENTE DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL ESTADO DE QUINTANA ROO.

Distinguido señor Magistrado Presidente:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º; 3º, párrafo segundo; 6º, fracciones I, II, III, y XII; 15, fracción VII; 24, fracción IV; 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente de queja CNDH/3/2018/7931/Q, relacionado con la reclusión irregular en las cárceles municipales del Estado de Quintana Roo, situación que constituye un factor de riesgo para la población penitenciaria de ese lugar.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147, de su Reglamento Interno; y 68 fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; y 3, 11, fracción VI, 16 y 113, fracción I, párrafo último de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto, en el que se describe el significado de la clave utilizada previo compromiso de que esta última dicte las medidas de protección correspondientes.

3. En la presente Recomendación la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno y cargos de personas servidores públicos se hará con acrónimos o abreviaturas para facilitar su lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como:

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	ACRÓNIMO Y/O ABREVIATURAS
Cárcel Pública Municipal de Felipe Carrillo Puerto, Estado de Quintana Roo	Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto
Centro de Retención Municipal de Solidaridad, Estado de Quintana Roo	Cárcel Municipal de Solidaridad
Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo	Tribunal
Subsecretaría de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado de Quintana Roo	Subsecretaría

I. HECHOS.

4. En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria DNSP 2017,¹ se destacaron las calificaciones que obtuvieron las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad, en el Estado de Quintana Roo, instituciones de reclusión irregular toda vez que deben albergar a personas sancionadas por infracciones administrativas y cuyo tiempo de estancia máximo es de 36 horas y no cuentan con una finalidad de reinserción social en el internamiento.

CÁRCEL MUNICIPAL	CALIFICACIÓN 2017
FELIPE CARRILLO PUERTO	4.69
SOLIDARIDAD	6.46

¹ CNDH. DNSP. 2017.

5. El 18 de octubre de 2018, personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se entrevistó con el Director General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la Subsecretaría, quien respecto a las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad, refirió que dependen económica y administrativamente de los Municipios respectivos.

6. La cárcel municipal de Felipe Carrillo Puerto tiene una capacidad para 96 personas, y en el momento de la visita había una población de 71 internos, 39 son procesados y 32 sentenciados, comentando el Alcaide a cargo del establecimiento, que cuenta con 24 elementos de la Policía Municipal que realizan funciones de seguridad y custodia en 2 turnos (12 elementos cada 24 horas) que dependen directamente del Municipio; que no cuenta con personal técnico ni administrativo y que su regulación es a través del Reglamento de los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado de Quintana Roo, siendo él nombrado por el Presidente Municipal.

7. Indicó además que la mayoría de las personas internas pertenecen a los Municipios de Felipe Carrillo Puerto y Morelos, de origen indígena, en su mayoría acusados de la comisión de los delitos de violación, robo y homicidio; añadió que ese establecimiento también alberga a las personas que cometen faltas administrativas, a quienes se ubica en una celda a la entrada del centro, separada del resto de los dormitorios, área que también está a cargo del alcaide, situación que corroboró el Visitador Adjunto.

8. Personal de la CNDH efectuó un recorrido por estas instalaciones, constatando que no son las adecuadas para garantizar la seguridad y las actividades propias de un centro de reclusión.

9. El 19 de octubre de 2018, personal de la Comisión Nacional entrevistó al encargado de la Cárcel de Solidaridad, quien indicó que la organización y funcionamiento depende directamente del Municipio, siendo él nombrado por el Secretariado del Ayuntamiento; que el establecimiento cuenta con una capacidad para 381 personas (359 hombres y 22 mujeres), con una población de 459, (442

hombres y 17 mujeres), que tienen 9 internos del fuero federal, cuenta con 69 elementos de la Policía Municipal que realizan funciones de seguridad y custodia divididos en 2 turnos, que su plantilla técnica la conforma un médico general, un enfermero y un psicólogo cuyo salario es cubierto por el Ayuntamiento, así como la alimentación que se proporciona a los internos, pero que no aporta ningún presupuesto para el mantenimiento de las instalaciones, por lo que solicita el apoyo de los internos y sus familiares. Agregó, que el Poder Judicial ordena el internamiento de las personas privadas de la libertad en ese establecimiento.

10. Por lo que hace a las personas que cometen faltas administrativas señaló que se ubican en otro inmueble, ubicado en las instalaciones del Juzgado Cívico.

11. Personal de la CNDH efectuó un recorrido por estas instalaciones, constatando que no son las adecuadas para garantizar la seguridad y las actividades propias de un centro de reclusión, ya que no cuentan con suficiente personal administrativo, técnico ni de seguridad y custodia y los recursos económicos no cubren las necesidades básicas de la población interna, además de existir sobrepoblación.

12. El 8 de noviembre de 2018, esta Comisión Nacional realizó acuerdo de atracción y de apertura de oficio del expediente CNDH/3/2018/7931/Q.

II. CONTEXTO.

13. En México, el sistema penitenciario encuentra su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Nacional de Ejecución Penal, en donde se consigna que el centro penitenciario es *“el espacio físico destinado para el cumplimiento de la prisión preventiva, así como para la ejecución de penas”*.

14. La Comisión Nacional ha observado una mala práctica existente al utilizar las cárceles municipales en algunas entidades federativas, denominadas municipales, como es el caso del Estado de Quintana Roo, para albergar a personas procesadas

o sentenciadas, siendo esto una situación irregular, como fue señalada en el año 2016 al emitir la Recomendación General 28/2016 en este sentido.²

15. En la referida Recomendación General, la existencia de las cárceles municipales y/o distritales era de 91 centros en operación, localizándose en la forma siguiente:

No.	ENTIDAD FEDERATIVA	CÁRCELES
1.	Chiapas	4 distritales, 1 municipal
2.	Durango	7 municipales
3.	Hidalgo	5 distritales
4.	Jalisco	22 municipales
5.	Morelos	3 distritales
6.	Nayarit	17 municipales
7.	Nuevo León	11 distritales
8.	Puebla	5 distritales
9.	Quintana Roo	4 municipales
10.	Tabasco	12 municipales

16. Punto importante ha sido la respuesta de los estados como Durango, Morelos, Nuevo León, Puebla y Tabasco en los cuales esta práctica irregular ya no se lleva a cabo, asimismo han disminuido el número de cárceles municipales o distritales que albergan a personas procesadas o sentenciadas en las entidades de Jalisco, Nayarit, Quintana Roo, Chiapas e Hidalgo.

17. En el caso específico de Quintana Roo, cuenta con 11 municipios, encontrando que para efectos de la administración de justicia existen 8 distritos judiciales.³

² CNDH Recomendación General 28/2016, Ídem.

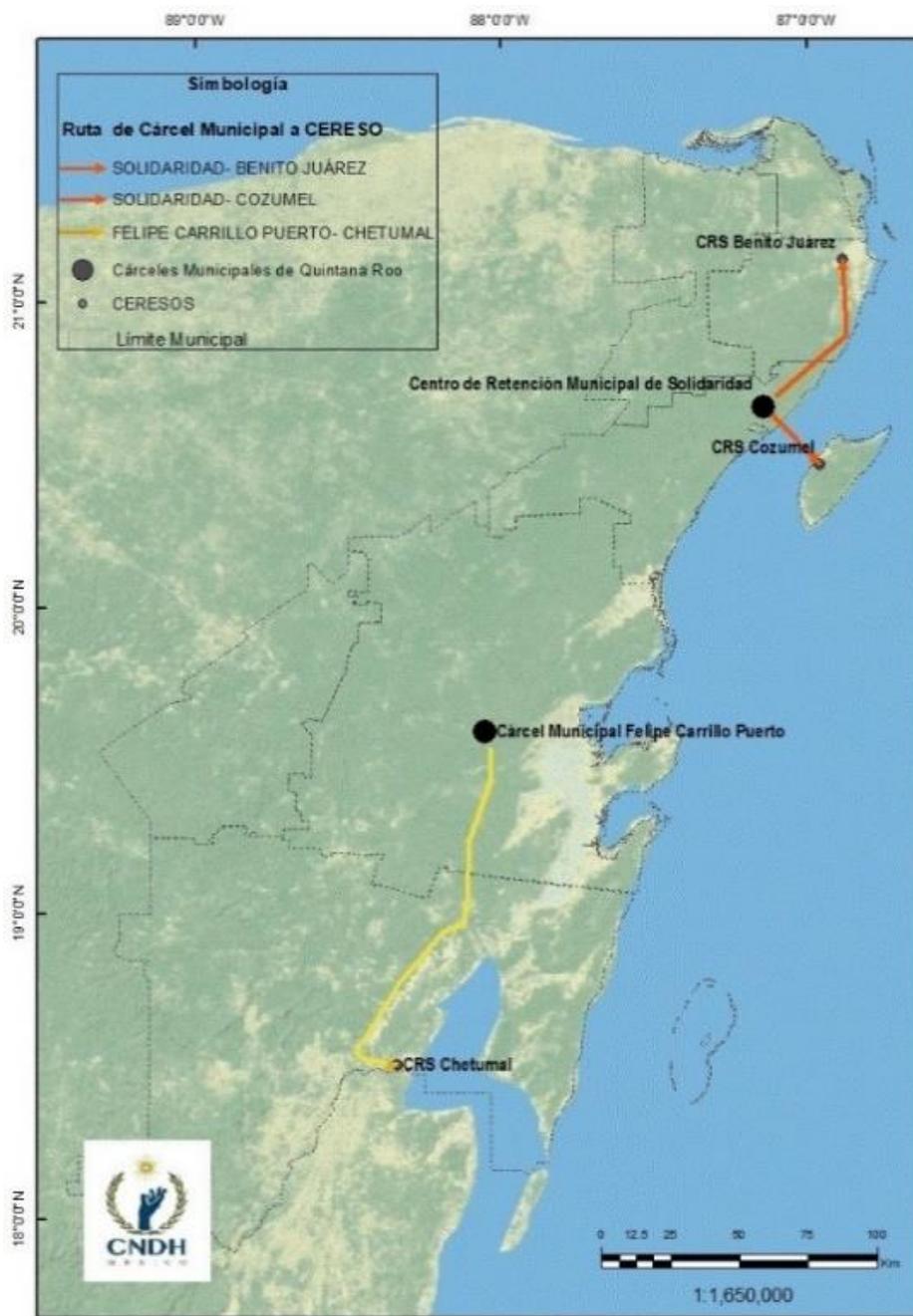
³ I. Chetumal, II. Cancún, III. Felipe Carrillo Puerto, IV. Cozumel, V. Playa del Carmen, VI. Islas Mujeres, VII. Kantunilkin, VIII. José María Morelos.

18. En el año 2016 existían cuatro Cárceles Municipales: Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres y Solidaridad, en cumplimiento de la Recomendación General 28/2016, se regularizó la situación de internamiento en las Cárceles Municipales de Islas Mujeres y de Cozumel, de conformidad con la norma constitucional, sin que haya sucedido lo mismo en Carrillo Puerto y Solidaridad.

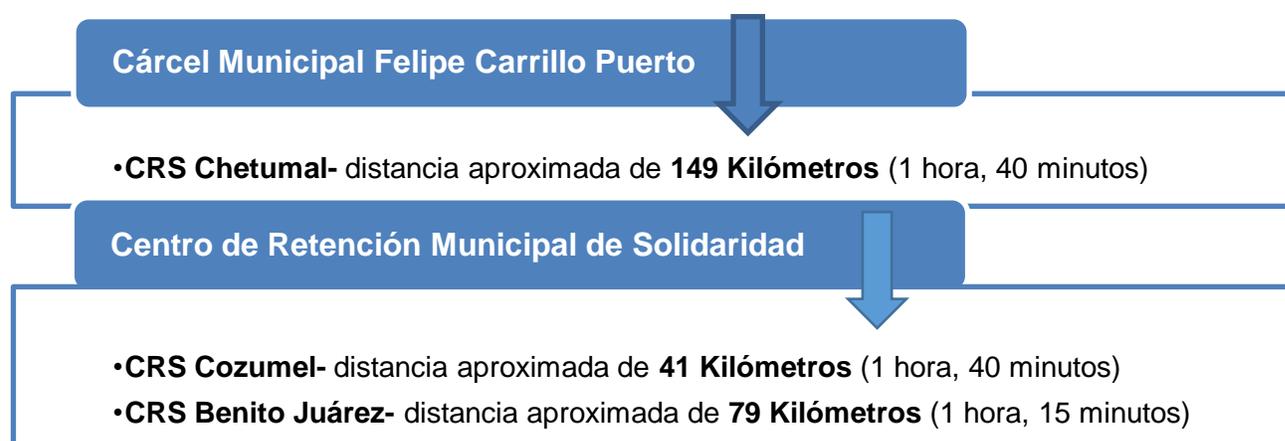
19. Al mes de octubre de 2018, esa entidad contaba con una capacidad instalada de 2,667 espacios para albergar a 2,788 personas procesadas y sentenciadas, distribuidas en 3 centros estatales y 2 cárceles municipales,⁴ estas últimas con internamientos irregulares sin ninguna fundamentación jurídica, debido a que su naturaleza administrativa refiere a que deben estar destinados para que los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía cumplan un arresto administrativo, más no una pena de prisión.

⁴ Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. OADPRS; octubre 2018.

20. La ubicación de estas cárceles municipales, así como la de los 3 centros estatales se georreferencian de la siguiente forma:



21. Es importante destacar que las distancias entre los Centros estatales y las cárceles municipales en el Estado de Quintana Roo, son relativamente cortos respecto de Chetumal y Benito Juárez, aunado a que su trayecto es en caminos directos o carreteras pavimentadas, por lo que su recorrido se efectúa en un máximo de 1 hora con cuarenta minutos, cuyos aspectos de distancia y tiempo se presentan en el siguiente cuadro:



Fuente: Elaboración propia con base en el análisis de datos geoespaciales del mapa "Trayecto de las Cárceles Municipales a los CERESOS de Quintana Roo", 2018.

III. EVIDENCIAS.

A) CÁRCEL DE FELIPE CARRILLO PUERTO.

22. Acta Circunstanciada del 19 de octubre de 2018, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar que entrevistó al Director General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la Subsecretaría; que acudió a la Cárcel de Felipe Carrillo Puerto, conversó con su titular y realizó un recorrido en ese establecimiento penitenciario, anexando las siguientes documentales:

22.1. Sentencia emitida por la Juez de Control y Juez de Control en funciones de Juez de Juicio Oral, actuando en el Tribunal de Juicio Oral Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Felipe Carrillo Puerto, en la que en el considerando octavo se asentó: poner a P1 a disposición de la Juez de Ejecución de Sentencia del Distrito Judicial de Chetumal, en la Cárcel de Felipe de Carrillo Puerto.

22.2. Oficio DGSP-147/2015, del 8 de abril de 2015, por medio del cual el Director General de Seguridad Pública le reitera al Secretario de Seguridad Pública del Estado de Quintana Roo la solicitud que le formuló el 28 de marzo de ese año, a través del diverso DGSP-131/2015, en el sentido de que P2 y P3 fueran trasladados a algún Centro de Readaptación Social de esa entidad federativa, ya que el Juez Mixto de Primera Instancia de esa Jurisdicción los puso a su disposición en separos preventivos municipales, empero, no contaba con las condiciones adecuadas para tenerlos en custodia; además de que tal autoridad judicial ya había puesto a su disposición a un tercer interno, P4, de quien también pedía su traslado.

22.3. Oficio ADMON. EJEC. 1627/2016, del 17 de mayo de 2016, mediante el cual el Juez de Despacho del Sistema Penal Acusatorio del Distrito Judicial de Chetumal le comunicó a la encargada de la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que puso a disposición de la autoridad judicial ejecutora, internado en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto a P5, por lo que se giró oficio al titular de ese establecimiento indicándole que éste debía cumplir la pena impuesta en ese centro.

22.4. Oficio ADMON. EJEC. 04/2017, del 3 de enero de 2017, a través del cual la Juez de Ejecución adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia con sede en Chetumal le comunicó a la encargada de la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que puso a disposición de la autoridad judicial ejecutora, internado en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto a P6 por lo que se giró oficio al titular de ese establecimiento indicándole que éste debía cumplir la pena impuesta en ese centro.

22.5. Sentencia del 4 de abril de 2017, en la que en el proemio se destaca que se impuso medida cautelar de prisión preventiva oficiosa a P7 a llevarse a cabo en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto.

22.6. Oficio ADMON. EJEC. 2836/2017, del 8 de junio de 2017, por el cual la Juez de Ejecución adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia, con sede en Chetumal le informó a la encargada de la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que P8 quedaba detenido en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto a disposición del Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

22.7. Oficio ADMON. EJEC. 3233/2017, del 14 de julio de 2017, por medio del cual la Juez de Despacho adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia con sede en Chetumal le comunicó a la encargada de la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que puso a disposición de la autoridad judicial ejecutora, internado en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto a P9 por lo que se giró oficio al titular de ese establecimiento indicándole que éste debía cumplir la pena impuesta en esa Cárcel Municipal a su establecimiento a su cargo.

22.8. Oficio 494/2017, del 24 de julio de 2017, mediante el cual el Juez de Control actuando en los Juzgados de Control y Tribunales de Juicio Oral Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Felipe Carrillo Puerto le notificó al Director General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que se impuso a P10 prisión preventiva oficiosa, razón por la cual permanecería interno en la Cárcel Pública Municipal de esa localidad.

22.9. Oficio ADMON. EJEC. 2781/2017, del 8 de agosto de 2017, a través del cual el Juez de Despacho del Juzgado de Ejecución de Sentencias de Primera Instancia en el Distrito Judicial de Chetumal le comunicó a la encargada de la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que puso a disposición de la autoridad judicial ejecutora, internado en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto a P11 por lo que se giró oficio al titular de ese establecimiento indicándole que éste debía cumplir la pena impuesta en ese centro.

22.10. Oficio ADMON. EJEC. 4384/2017, del 4 de octubre de 2017, por el que la Juez de Despacho adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia en el Distrito Judicial de Chetumal le comunicó a la encargada de la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que puso a disposición de la autoridad judicial ejecutora, internado en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto a P12, por lo que se giró oficio al titular de ese establecimiento indicándole que éste debía cumplir la pena impuesta en ese centro.

22.11. Oficio ADMON. EJEC. 4495/2017, del 26 de octubre de 2017, por medio del cual la Juez de Despacho adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia en el Distrito Judicial de Chetumal le comunicó al encargado de la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que P13 quedaba interno en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto a disposición del Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito.

22.12. Oficio ADMON. EJEC. 4843/2017, del 9 de noviembre de 2017, mediante el cual la Juez de Despacho adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia en el Distrito Judicial de Chetumal le comunicó al encargado de la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que puso a disposición de la autoridad judicial ejecutora, internado en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto a P14, por lo que se giró oficio al titular de ese establecimiento indicándole que éste debía cumplir la pena impuesta en ese centro.

22.13. Oficio 439/2018 del 22 de enero de 2018, a través del cual el Juez de Control actuando en los Juzgados de Control y Tribunales de Juicio Oral Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Felipe Carrillo Puerto le notificó al Director General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que se impuso a P15 prisión preventiva oficiosa, razón por la cual permanecería interno en la Cárcel Pública Municipal de esa localidad.

22.14. Oficio 293/2018, del 11 de marzo de 2018, por el que el Juez de Control actuando en los Juzgados de Control y Tribunales de Juicio Oral Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Felipe Carrillo Puerto le notificó al Director General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que se impuso a P16 prisión preventiva oficiosa, razón por la cual permanecería interno en la Cárcel Pública Municipal de esa localidad.

22.15. Oficio ADMON. EJEC.1108/2018, del 14 de marzo de 2018, por medio del cual la Juez de Despacho adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia con sede en Chetumal le comunicó al encargado de la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que puso a disposición de la autoridad judicial ejecutora, internado en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto a P17, por lo que se giró oficio al titular de ese establecimiento indicándole que éste debía cumplir la pena impuesta en en la Cárcel Pública Municipal de esa localidad.

22.16. Oficio 352/2018, del 21 de marzo de 2018, mediante el cual el Juez de Control actuando en los Juzgados de Control y Tribunales de Juicio Oral Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Felipe Carrillo Puerto le notificó al Alcaide de la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto que se decretó a P32 prisión preventiva oficiosa, razón por la cual permanecería interno en ese establecimiento a su cargo.

22.17. Medida Cautelar del 12 de junio de 2018, a través de la cual el Juez de Control actuando en los Juzgados de Control y Tribunales de Juicio Oral Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Felipe Carrillo Puerto le notificó a la encargada de la Dirección General de la Unidad de Medidas Cautelares, Control de Sentenciados en Libertad e Instituciones Abiertas que se sujetó a P18 a prisión preventiva oficiosa, internado en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto.

22.18. Oficio 717/2018, del 4 de julio de 2018, por el que el Juez de Control actuando en los Juzgados de Control y Tribunales de Juicio Oral Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Felipe Carrillo Puerto le notificó a la

encargada de la Dirección General de la Unidad de Medidas Cautelares, Control de Sentenciados en Libertad e Instituciones Abiertas que se decretó a P19, P20 y P21 prisión preventiva oficiosa, razón por la cual se encontrarán reclusos en la cárcel municipal de esa localidad.

22.19. Auto del 15 de agosto de 2018, por medio del cual la Administradora de Gestión Judicial del Sistema Penal Acusatorio del Distrito Judicial de Chetumal, Quintana Roo, indicó que P22 debería permanecer detenido en el Cárcel de Municipal Felipe Carrillo Puerto.

22.20. Carpeta Administrativa de Ejecución 214/2018, en la que la Juez adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia en el Distrito Judicial de Chetumal indicó que ponía a disposición de la autoridad ejecutora a P23 en la Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto para el efecto del debido y exacto cumplimiento de las sanciones impuestas.

22.21. Listado sobre el personal municipal que realizan funciones de seguridad y custodia en el primer y segundo turno.

B) CÁRCEL DE SOLIDARIDAD.

23. Acta Circunstanciada del 19 de octubre de 2018, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar que acudió a la Cárcel de Solidaridad, entrevistó a su titular y realizó un recorrido en ese establecimiento penitenciario, anexando las siguientes documentales:

23.1. Oficio F2/180/2015, del 6 de marzo de 2015, a través del cual el Agente del Ministerio Público del fuero común adscrito al Juzgado Segundo Penal le informó al Director de la Policía Judicial del Estado en Playa del Carmen, Quintana Roo, que se libró orden de aprehensión en contra de P24 por lo que en cumplimiento a la orden del titular de ese Juzgado, una vez lograda la captura debería ser puesto a su disposición en el Centro de Retención Municipal de esa Ciudad (Cárcel Solidaridad).

23.2. Oficio ADMON. EJEC. 2121/2017, del 10 de mayo de 2017, por medio del cual la Juez de Ejecución adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia con sede en Chetumal, Quintana Roo, comunicó a la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado que P25 quedaría recluso en la Cárcel Municipal de Solidaridad a disposición de la autoridad judicial ejecutora, por lo que se instruyó al titular de ese establecimiento para que le notificara sus derechos, obligaciones y normas disciplinarias que rigieran en ese centro.

23.3. Oficio ADMON. EJEC. 806/2018, del 7 de marzo de 2018, mediante el cual la Juez de Ejecución adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia con sede en Chetumal, Quintana Roo, comunicó al Director de la Cárcel Municipal de Solidaridad que P26 quedaría recluso en ese establecimiento a disposición de la autoridad judicial ejecutora, por lo que se le instruyó para que le notificara sus derechos, obligaciones y normas disciplinarias que rigieran en ese centro.

23.4. Oficio 1276//2018, del 14 de abril de 2018, en el que el Juez de Control en los Juzgados de Control y Tribunales de Juicio Oral Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Solidaridad, Quintana Roo comunicó al encargado de la Dirección de la Cárcel Municipal de Solidaridad que a P27 se le decretó la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa, por lo que debería permanecer interno en ese establecimiento.

23.5. Oficio ADMON. EJEC. 1888/2018, del 15 de mayo de 2018, a través del cual la Juez de Ejecución adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia con sede en Chetumal, Quintana Roo, comunicó al Director de la Cárcel Municipal de Solidaridad que P28 quedaría recluso en ese establecimiento a disposición de la autoridad judicial ejecutora, por lo que se le instruyó para que le notificara sus derechos, obligaciones y normas disciplinarias que rigieran en ese centro.

23.6. Oficio 1968/2018, del 8 de junio de 2018, por medio del cual el Juez de Control y Juicio Oral del Sistema Penal Acusatorio de Primera Instancia en el Distrito Judicial de Solidaridad le comunicó al Director de la Cárcel de Solidaridad que P29 quedaba a disposición del Tribunal de Juicio Oral de ese Distrito Judicial en ese establecimiento.

23.7. Oficio ADMON. EJEC. 2363/2018, del 19 de junio de 2018, mediante el cual la Juez de Ejecución adscrita al Juzgado de Ejecución de Sentencia de Primera Instancia con sede en Chetumal, Quintana Roo, comunicó al Director de la Cárcel Municipal de Solidaridad que P30 quedaba recluso en ese establecimiento a disposición de la autoridad judicial ejecutora, por lo que se le instruyó para que le notificara sus derechos, obligaciones y normas disciplinarias que rigieran en ese centro.

23.8. Oficio 1201/2018 del 18 de septiembre de 2018, por el que el Agente de la Policía Ministerial de Investigación notificó al Juez de Control adscrito a los Juzgados de Control y Tribunales de Juicio Oral Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Solidaridad que dio cumplimiento a la orden de aprehensión girada en contra de P31, por lo que lo puso a su disposición en un área distinta a la destinada para el cumplimiento de prisión preventiva o sanciones privativas de libertad de la Cárcel Municipal de Solidaridad.

24. Oficios PM/0569/2018 y PM/570/2018, del 26 de octubre de 2018, mediante los cuales la Presidenta Municipal de Solidaridad informó respecto de quién administra el funcionamiento y organización del Centro de Retención Municipal de Solidaridad, que *“el Municipio de Solidaridad, de manera indebida toda vez que no está previsto en el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que el mismo sea competencia de éste*”, precisando que en razón de ello ha solicitado una reunión con el Gobernador del Estado de Quintana Roo para atender este tema.

25. Añadió que al personal lo nombra ella como Presidenta Municipal y *“les paga el Ayuntamiento a los empleados, siendo el caso que, dependen directamente de la Secretaría General del Ayuntamiento del Municipio de Solidaridad, Quintana Roo”*.

26. Agregó que *“el Ayuntamiento es quien les proporciona desayuno, comida y cena, tanto a las personas que se encuentran privadas de la libertad, como al personal de custodia y administrativo, además de todos los insumos que requiere dicho centro”*. Refirió que el ingreso de las personas internas es *“ordenado por los Jueces”*.

27. Manifestó, que *“este Centro de Retención Municipal originalmente fue creado para albergar infractores administrativos al bando de policía y buen gobierno y que por necesidad del servicio se autorizó receptionar de una forma provisional a reos del orden del fuero común o del orden federal, sin embargo, el estatus jurídico de la Cárcel Pública Municipal no ha cambiado y no constituye un Centro de Readaptación Social para internos ni contamos con las medidas de seguridad adecuadas para albergar a reos del Poder Judicial ya sea federal o estatal, y como su misma denominación lo determina únicamente somos un centro de retención municipal”*.

28. Finalmente, expresó que la organización y el funcionamiento de la cárcel municipal, debe ser a través de la Subsecretaría, *“ya que cuentan con los recursos humanos, materiales y económicos para atender en estricto sentido la responsabilidad que por ley le corresponde al Gobierno del Estado de Quintana Roo y su implicación en la administración de un centro de readaptación social. Máxime que el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contempla atribuciones o competencias al municipio libre respecto de la administración de un centro de readaptación social”*.

29. Acuerdos de atracción y de apertura de oficio del expediente CNDH/3/2018/7931/Q del 8 de noviembre, por parte de esta Comisión Nacional.

30. Oficio V3/68842, del 7 de noviembre de 2018, a través del cual se solicitó a ese Tribunal información sobre las acciones de protección y observancia respecto de la reclusión irregular en las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad, mismo que a la fecha no ha tenido respuesta.

31. Recomendación General 28 emitida por esta CNDH, del 12 de septiembre de 2016, así como el oficio 63520 del 22 del citado mes y año, por medio del cual se le notificó al titular del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Quintana Roo ésta, solicitándole la realización de acciones de protección y observancia de los derechos humanos en la entidad dentro del marco de sus funciones y atribuciones.

32. DNSP 2017, en lo que interesa a la parte relativa al Estado de Quintana Roo, en específico a las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad.

IV. SITUACIÓN JURÍDICA.

33. De las visitas realizadas a las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad en el estado de Quintana Roo, se constató que los dos centros son administrados y operados por autoridades municipales, en ellos se encontraban internas personas procesadas y sentenciadas, a quienes las autoridades judiciales decretaron que quedaban en esos establecimientos a su disposición.

34. La población interna el día de las visitas eran de 530 personas, de las cuales 282 continuaban bajo proceso y 248 eran sentenciados, encontrándose además la siguiente información:

CÁRCEL MUNICIPAL	PROCESADOS		SENTENCIADOS	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
Felipe Carrillo Puerto	39	0	32	0
Solidaridad	226 Fuero Común 7 Fuero Federal	10	207 Fuero Común 2 Fuero Federal	7
	282		248	

CÁRCEL MUNICIPAL	CAPACIDAD	POBLACIÓN	SOBREPOBLACIÓN	PORCENTAJE DE SOBREPOBLACIÓN
Felipe Carrillo Puerto	96	71	0	0
Solidaridad	381	459	78	20.47%

V. OBSERVACIONES.

35. En nuestro país, el Estado de Derecho se sustenta en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce un catálogo de derechos humanos que otorgan y garantizan seguridad jurídica a todas las personas mediante el estricto respeto al principio de legalidad; asimismo, en su texto se establece el marco jurídico que se debe respetar en todo momento por las autoridades en todas y cada una de sus actuaciones⁵.

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

37. En ese orden de ideas, del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/3/2018/7931/Q, entre las que destacan las visitas que personal adscrito a esta Comisión Nacional realizó a las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y de Solidaridad, los días 18 y 19 de octubre de 2018, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Autónomo observó

⁵ CNDH. Recomendación 29/2017. Sobre el caso de las medidas cautelares impuestas como "Arraigo en el Domicilio" en el Estado de Chihuahua. Párr. 24.

que se violentan los derechos a la seguridad jurídica y la legalidad de las personas privadas de la libertad pues las autoridades judiciales las internan en forma irregular en cárceles municipales.

- **Cárcel Municipal de Felipe Carrillo Puerto.**

38. Personal de esta Comisión Nacional constató que este centro alberga tanto personas procesadas y sentenciadas como quienes están internas para cumplir sanciones administrativas.

- **Cárcel Municipal de Solidaridad.**

39. Este centro sólo alberga personas procesadas y sentenciadas toda vez que las personas que cometen faltas administrativas son internadas en las instalaciones del Juzgado Cívico.

40. En este orden de ideas, esta Comisión Nacional ha señalado que el Estado en su posición de garante debe pugnar por el estricto respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión, como se indica en “*Las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*”,⁶ como estándares básicos ya que pueden constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, la privación de libertad.

41. En el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales,⁷ se destacó que: “*en más de la tercera parte de las entidades federativas existían establecimientos que albergaban internos procesados y sentenciados, los cuales no dependían económica ni administrativamente de los gobiernos estatales, sino de autoridades municipales, y que generalmente no tenían instalaciones constitucionalmente adecuadas para garantizar la seguridad y llevar a cabo las*

⁶ Elaboradas por la Cumbre Judicial Iberoamericana en la que participó, ente otras entidades, la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), y aprobadas del 4 al 6 de marzo de 2008 en Brasilia, Brasil. Capítulo I, Sección 2. (10).

⁷ CNDH. 2004.

actividades propias de un centro de reclusión, además de que no contaban con suficientes recursos humanos y económicos para cubrir las necesidades básicas de la población interna. (...) Las cárceles municipales no estaban concebidas para albergar en ellas a personas procesadas ni sentenciadas; (...) para ello, se requería de establecimientos especiales y de recursos humanos, financieros y materiales con los cuales no contaban los ayuntamientos (...).”

42. En el Informe 8/2015⁸ del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), relativo a Cárceles Municipales en operación en el Estado de Quintana Roo, se advirtió que *“de manera general la infraestructura y el personal con que contaba las cárceles municipales visitadas, no correspondían a las requeridas para alojar y custodiar a quienes son acusados de la comisión de un delito, pues carecían de las instalaciones necesarias para garantizar una estancia digna y segura, así como para llevar a cabo las actividades propias de un centro de reclusión, además de que no contaban con recursos humanos y económicos suficientes para funcionar adecuadamente”*.

43. Posteriormente en los Informes de Seguimiento del MNPT⁹, notificados a los Presidentes Municipales de Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad a través de los oficios V3/81942 y V3/81939, del 7 de diciembre de 2016, se destacó que en las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y de Solidaridad persistía la misma problemática.

44. Las cárceles municipales han sido concebidas constitucionalmente bajo una naturaleza administrativa distinta a la penal; en este sentido, cualquier otra orientación operativa que se aparte de esa función debe ser considerada violatoria de Derechos Humanos, pues el objetivo del sistema penitenciario es lograr la reinserción social.

⁸ CNDH. MNPT. 2015 Informe 8/2015 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que dependen de los Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo.

⁹ CNDH. 2016 Informe de Seguimiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que depende de los Ayuntamientos del Estado de Quintana Roo.

45. De acuerdo a lo señalado en el párrafo cuarto, del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *“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”*, por lo que esta función debe respetarse.

46. El artículo 115, fracción III constitucional, no prevé la facultad de los Municipios para la prestación de servicios como la compurgación de penas ni la prisión preventiva y establece que la seguridad pública se llevará a cabo *“en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”*, delimitando su competencia y atribuciones en materia de seguridad pública, a la expedición de bandos de policía y gobierno, circulares, reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general.

47. De la interpretación armónica y sistemática del artículo 18 constitucional que establece las bases del sistema penitenciario, así como de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se reconoce que la responsabilidad de la custodia y de la atención de los internos procesados o sentenciados es una obligación del gobierno de los Estados y de la Federación y no como facultad de los Municipios¹⁰. Por ello, es necesario se realicen las acciones necesarias para evitar el internamiento irregular de procesados y sentenciados en cárceles municipales.

48. En la Controversia Constitucional 93/2009,¹¹ la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) estableció que: *“lo relacionado con los establecimientos penitenciarios destinados a la extinción de las penas por la comisión de delitos es facultad tanto de la Federación como de los Estados, nunca de los Municipios, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución (...) Que la Constitución es muy clara cuando dispone que la organización del sistema*

¹⁰ CrIDH. *“Caso Díaz Peña Vs Venezuela”*. Sentencia 26 de junio de 2012, (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas) Párrafo 135.

¹¹ Controversia Constitucional 93/2009. Municipio de Nuevo Casas Grandes, Chihuahua. Agosto de 2010. Primera Sala, 9a Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXII. p. 1751. www.congresochoihuahua2.gob.mx/transparencia/archivos/.../12.pdf

penitenciario corresponde en exclusiva a la Federación, a los Estados y al Distrito Federal, con motivo de la comisión de delitos en sus respectivas jurisdicciones (artículo 18). (...) Que los Municipios no tienen ninguna facultad en relación con los establecimientos penitenciarios estatales en los que se compurgan penas derivadas de la comisión de delitos (...) Que se viola el artículo 18 constitucional, en virtud de que a pesar de que la Constitución no establece prohibición alguna sobre reunir en un mismo lugar a condenados y a infractores administrativos, siguiendo un argumento a fortiori es fácil concluir que si procesados y condenados deben estar separados, con mayoría de razón lo deben estar los infractores administrativos de aquéllos; lo cual representa una cuestión intolerable, no sólo por la contravención del precepto, sino por la violación de los derechos fundamentales de las personas, situación que sólo agrava el problema planteado (...).”

49. Asimismo, en la Controversia Constitucional 23/2014¹² la SCJN señaló que *“en términos de lo establecido en la Constitución, entre los rubros que comprende la seguridad pública no se encuentra la administración de los centros de reinserción distrital, aunado a que la fracción III, del artículo 115, de la Constitución Federal tampoco establece dicha obligación a cargo de los municipios”*. Y continúa *“(...) si bien la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, lo cierto es que entre los rubros que ésta comprende no se encuentra la administración, dirección y organización de los centros de reinserción; sin embargo, esa actividad se comprende dentro del sistema penitenciario regulado en el artículo 18 de la Constitución Federal”*. Así mismo reconoce: *“En consecuencia, no le corresponde al municipio (...) la obligación de organizar, supervisar y administrar el centro de reinserción distrital, al ser una facultad que expresamente le corresponde al Gobernador del Estado¹³, por*

¹² Controversia Constitucional 23/2014. Municipio de Cerritos, San Luis Potosí. 28 de enero de 2015. Segunda Sala, 10a Época, Semanario Judicial de la Federación p. 25554. www2.scjn.gob.mx/juridica/engroses/2/2014/9/2_163009_2369.doc

¹³ Convención de Viena sobre el derecho de los tratados. Artículo 26. *“Pacta sunt servanda”*. *Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe*. Artículo 27. El derecho interno y la observancia de los tratados. Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46.

conducto de la Dirección General de Prevención y Reinserción Social y sus respectivas unidades”.

50. Derivado del análisis lógico-jurídico de ambas controversias constitucionales se destaca, por una parte, que el hecho de que un centro se encuentre ubicado en la demarcación territorial del municipio no significa que éste tenga que administrar, dirigir, organizar, resguardar, mantener y solventar los gastos que el centro origina, pues estas son obligaciones que competen al Gobierno del Estado debido a que la naturaleza del establecimiento es de reclusión penitenciaria, atribución conferida únicamente para la Federación y las entidades federativas, no así para los municipios, y por otra, que la naturaleza constitucionalmente reconocida a éstos en materia de seguridad pública, no les faculta la reclusión penitenciaria.

➤ **DERECHO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD.**

51. Los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagran los derechos de las personas a la legalidad y seguridad jurídica. El primero indica que: “ ... *Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...*” mientras que el segundo señala que “*Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento...*”.

52. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad del Estado y se refiere al “*conjunto de requisitos que deben observarse en todas las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de*

defender adecuadamente sus derechos ante cualquier (...) acto del Estado que pueda afectarlos".¹⁴

53. Este derecho comprende el principio de legalidad que implica "que los poderes públicos deben estar sujetos a un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas".¹⁵ El incumplimiento del principio de legalidad puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano.

54. El derecho a la legalidad determina que todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por las autoridades estatales debe tener su apoyo estricto en una norma legal, la cual, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de forma y fondo consignadas en la Constitución.

55. De conformidad con lo anterior, este Organismo Nacional denota el internamiento irregular en las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y de Solidaridad por depender del Municipio en donde tienen su asiento, las cuales dada su naturaleza administrativa deben destinarse para sanciones administrativas y no para albergar a personas en prisión preventiva o en cumplimiento de una sanción penal.

56. No se omite señalar que el Director General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la Subsecretaría precisó que no hay un acuerdo entre el Municipio y el Gobierno del Estado en cuanto al funcionamiento de estas cárceles municipales, existiendo sólo la resolución del poder judicial.

¹⁴ CNDH. Recomendación 37/2016, del 18 de agosto de 2016, p. 85, donde se invocó el Caso Fermín Ramírez Vs Guatemala, Sentencia de 20 de junio de 2005, p. 10, del voto razonado de Sergio García Ramírez, del 18 de junio de 2005; y Recomendación 39/2016, del 27 de agosto de 2016, p. 39.

¹⁵ CNDH. Recomendación 53/2015, del 29 de diciembre de 2015, p. 37; Recomendación 37/2016, p. 68; Recomendación 39/2016, p. 37, y Recomendación 71/2016 del 30 de diciembre de 2016, p. 43.

57. Se observó que es la autoridad judicial la que ordena el ingreso de las personas privadas de la libertad a esos establecimientos, lo que se constató con las documentales recabadas pues es ésta quien señala las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto o la de Solidaridad como el lugar de reclusión.

58. Esta Comisión Nacional respetuosa de las funciones del Poder Judicial del Estado, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁶, y 8¹⁷, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es competente para conocer de actos u omisiones de las autoridades judiciales, cuando éstos tienen carácter administrativo, como en el caso particular acontece, ya que se efectúan internamientos irregulares en cárceles municipales en contravención de los artículos 18 y 115 constitucionales.

59. Respecto de los actos administrativos, el 29 de junio de 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitucionalidad 30/2013, promovida por esta Comisión Nacional consolidó el criterio de que los organismos protectores de derechos humanos pueden conocer de actos u omisiones de naturaleza administrativa presuntamente violatorios de derechos humanos, y sean cometidos por las personas servidores públicos de los Poderes Judiciales locales, es decir, con dicho criterio se reconoce la facultad con que cuentan las Comisiones de Derechos Humanos para admitir e investigar quejas en contra de personas servidores públicos del Poder Judicial, si éstos derivan de actos administrativos.

¹⁶ “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.

¹⁷ Artículo 8 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.- “En los términos de esta ley, sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La Comisión Nacional por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo”. Artículo 2, fracción IX, del Reglamento Interno.- “Resoluciones de carácter jurisdiccional: a. Las sentencias o los laudos definitivos que concluyan la instancia; b. Las sentencias interlocutorias que se emitan durante el proceso”.

60. En el presente caso, las determinaciones de las autoridades judiciales de Felipe Carrillo Puerto y de Solidaridad en las que se comunicaba a los encargados de las cárceles municipales de esas localidades que las personas ahí internas debían quedar en esos centros de reclusión bajo su custodia y a disposición del Juez Penal del conocimiento, los cuales, son objeto de estudio en la presente Recomendación, no son resoluciones en la que se haya realizado una valoración o determinación jurídica, por tanto, tienen el carácter de actos materialmente administrativos, razón por la cual este Organismo Nacional cuenta con la facultad para conocer y resolver el asunto en comento.

61. Con mayor precisión aún, el artículo 8° de la Ley que rige a esta Comisión Nacional, dispone que se conocerá de queja contra actos u omisiones de autoridades judiciales, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo, así, el numeral 2, fracción II de su Reglamento Interno, detalla que se entiende por resolución jurisdiccional, es decir decisiones materialmente jurisdiccionales relativas a la función de decir el derecho y no a todos los actos emanados del Poder Judicial; en consecuencia, llevar a cabo una actividad como la notificación del lugar en que la persona privada de la libertad deberá quedar a disposición de la autoridad judicial que conoce de la causa penal que se le instruye o del Juez de Ejecución una vez que ha causado ejecutoria la sentencia que se le hubiera impuesto, en ningún supuesto pretende conocer de la valoración de fondo de la *litis* planteada.

62. Cabe señalar, que en la Recomendación 52/1999, se estableció que *“los actos administrativos que están dentro de la esfera de la supervisión de los organismos protectores de Derechos Humanos sean exclusivamente aquéllos que tienen como objeto el paso de una actividad procesal a otra y no impliquen una valoración jurídica. De esta forma, existen una serie de actos de administración y procuración de justicia que debiendo respetar el principio de legalidad no llevan implícita la jurisdicción en el sentido estricto de declarar el derecho en el caso concreto. De acuerdo con lo anterior debe llamar la atención que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se admita la competencia de los órganos públicos de defensa y protección de los Derechos Humanos para conocer de actos*

*administrativos que emanen de los poderes judiciales locales. De esta manera se pronuncian en favor del respeto a la independencia del Poder Judicial en su función esencial de juzgar, y a la imprescindible existencia y actuación de órganos externos de control que protejan los Derechos Humanos de los individuos frente a actos exclusivamente administrativos de los órganos jurisdiccionales”.*¹⁸

63. Si bien es cierto que las autoridades judiciales en materia penal son quienes designan el lugar en que deben quedar las personas privadas de la libertad a su disposición, también lo es que no pueden señalar para ese efecto una institución que no es un centro penitenciario de conformidad con la Constitución, pues el ámbito de competencia del municipio en el sistema de justicia, corresponde únicamente al campo del derecho administrativo para la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, consistentes en multa o arresto hasta por 36 horas, acorde a lo dispuesto en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los cuales sólo habrá de compurgarse el arresto a que se ha hecho referencia, el cual, dada su naturaleza administrativa, de ninguna manera es comparable a la prisión preventiva o compurgación de penas privativas de libertad, derivadas de una conducta penal y que son el resultado de un proceso de naturaleza jurisdiccional exclusivo del Poder Judicial.

64. Asimismo, como se ha señalado es dable decir que entre las funciones y servicios públicos que tienen a su cargo los municipios, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 constitucional no se encuentra el de ejecutar las penas de prisión ni de aplicar la prisión preventiva, y sí en cambio, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 18, del mismo ordenamiento legal y 2 de la Ley Nacional de Ejecución Penal es a la federación y a las entidades federativas a quienes corresponde organizar el sistema penal, con particular énfasis a la aplicación de la prisión preventiva y ejecución de las penas, que acorde a lo previsto por esos

¹⁸ CNDH. Recomendación 52/1999, Sobre el caso del Recurso de Impugnación de V, 26 de julio de 1999, pág. 11.

preceptos, los locales destinados para los procesados y sentenciados deben ser de jurisdicción federal y/o estatal.

65. Para esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos es preocupante que las autoridades jurisdiccionales consideren el internamiento de personas a su disposición en esas cárceles municipales aun cuando las irregularidades señaladas en su operación¹⁹ constituyen una afectación a la seguridad jurídica y legalidad de las personas y redundan en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, que sobre todo a un órgano jurisdiccional corresponde proteger en el sentido amplio con base en el artículo 1º Constitucional, al señalar que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, lo que al ordenar su estancia y permanencia en las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y de Solidaridad no acontece.

66. La SCJN ha señalado que las autoridades en todo momento al ejercer su función deben de observar los diversos principios y restricciones que prevé la norma fundamental, en términos del artículo 1º de nuestra Constitución Federal²⁰, en ese orden de ideas, la actuación de todo servidor público debe ser con base en los principios de legalidad y seguridad jurídica que rigen el debido proceso que permite respetar, proteger y garantizar el ejercicio de una defensa adecuada, requisito esencial para su cumplimiento, lo que la SCJN²¹ ha reconocido como un derecho que es aplicable en los casos que impliquen un ejercicio de la potestad punitiva del Estado, lo que ha identificado como “*formalidades esenciales del procedimiento*”, así como de las personas sujetas a proceso.

67. No pasa desapercibido para este Organismo Nacional que el Poder Judicial del Estado de Quintana Roo goza de una total independencia para dirigir el proceso y dictar sentencia, pues constituye la base esencial del Estado de Derecho; sin

¹⁹ CNDH. Recomendación General 28/2016.

²⁰ Semanario Judicial de la Federación. “*PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN*”, Registro 2003350.

²¹ Semanario Judicial de la Federación. “*DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO*”, Registro 2005716.

embargo, tal independencia nada tiene que ver con el hecho de cumplir con eficacia el servicio público que tienen encomendado; por lo que en todo momento debe ser respetuoso de lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales señalan respecto de los derechos de las personas privadas de la libertad, lo que en el caso que nos ocupa, como es evidente no sucede.

68. El *Ombudsperson* es una institución creada para la protección de los derechos humanos, cuando éstos son vulnerados por comportamientos irregulares, contribuyendo así dicho órgano a lograr un ágil y eficiente función jurisdiccional; en consecuencia y siempre respetuosa de la actuación del Poder Judicial, esta Comisión Nacional considera que deben revisar la situación en que se encuentra las personas a su disposición en las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y de Solidaridad, y se tomen las medidas necesarias que permitan regularizar su estancia en centros de reinserción social como lo manda la norma; a fin de no violentar de forma alguna el derecho al debido proceso ni el de la defensa adecuada pueden implementar y utilizar los medios electrónicos para llevar a cabo las audiencias; en el caso de los sentenciados que deberán compurgar en el lugar más cercano a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social efectiva, con base en lo señalado en nuestra Constitución Federal deberán estar en el establecimiento penitenciario más cercano a su entorno familiar y social y tener oportunidad de acceso a los medios que la norma prevé.

69. En virtud de lo anterior, este Organismo Nacional solicita al Poder Judicial del Estado de Quintana Roo maximice la protección de los derechos humanos de las personas procesadas, sujetas a prisión preventiva y sentenciadas que se encuentran internas en las Cárceles Municipales de Felipe Carrillo Puerto y de Solidaridad y otorgue la protección más amplia conforme al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el 18 y 21 del mismo cuerpo normativo.

➤ **REPARACIÓN DEL DAÑO.**

70. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de Derechos Humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 1, 2 fracción I, 7, fracciones V y VIII, 27, fracción V, 74, fracciones II y XI, 75, fracciones I y IV, 110, fracción IV y 126, fracción VIII, de la Ley General de Víctimas, así como los artículos 1, 7 fracción V y 79, fracción I de la Ley de Víctimas del Estado de Quintana Roo, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los Derechos Humanos atribuible a un servidor público del Estado, se debe incluir en la Recomendación que se formule a la dependencia pública, las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación del daño que se hubiere ocasionado, en específico la no repetición de los actos.

➤ **GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN.**

71. Consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de Derechos Humanos y contribuir a su prevención, por lo que toda autoridad del Estado debe adoptar las medidas legales y administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de estos derechos.

72. De los artículos 18 y 23 incisos b) y e) de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”*, de las Naciones Unidas, así como en los diversos criterios sostenidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se advierte que para garantizar la reparación, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir

las garantías de no repetición y obligación de investigar los hechos y, en su caso, sancionar a los responsables.

73. Por tales consideraciones y reiterando el respeto de la autonomía del Poder Judicial del Estado de Quintana Roo en el ámbito jurisdiccional, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos se pronuncia para que se evite el internamiento irregular en las cárceles municipales, cuya finalidad es el arresto administrativo, atendiendo a las disposiciones Constitucionales.

74. Con base en lo expuesto, esta Comisión Nacional se permite formular a Usted señor Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Quintana Roo respetuosamente, las siguientes:

VI. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Se prevea para que en un plazo de 90 días se realicen las acciones necesarias para que, se ordene el internamiento de personas procesadas o sentenciadas en los Centros de Reinserción Social establecidos para tal efecto, y no en las cárceles municipales, evitando con ello nuevos hechos violatorios, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten lo señalado.

SEGUNDA. Se ordene la regularización de internamiento de personas procesadas o sentenciadas que se encuentran en las cárceles municipales de Felipe Carrillo Puerto y Solidaridad, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten lo señalado.

TERCERA. Se designe a un servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con este Organismo Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

75. La presente Recomendación, de acuerdo a lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de hacer una

declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, aplique las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

76. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le solicito a usted, que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

77. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se le solicita que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

78. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como las Legislaturas de las entidades federativas, que requieran su comparecencia para que justifiquen su negativa.

PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ