



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No. 43/2018

SOBRE LA RECLUSIÓN IRREGULAR EN LAS CÁRCELES DISTRITALES DE ATOTONILCO, DE TIZAYUCA Y DE ZACUALTIPÁN EN EL ESTADO DE HIDALGO.

Ciudad de México, a 30 de octubre de 2018

MGDA. BLANCA SÁNCHEZ MARTÍNEZ
PRESIDENTA DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA
Y DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA
DEL ESTADO DE HIDALGO.

Distinguida señora Magistrada Presidenta:

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/3/2018/5257/Q, relacionado con la reclusión irregular en las cárceles distritales del Estado de Hidalgo, 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 las claves utilizadas, 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 Distrital de Atotonilco el Grande, Estado de Hidalgo	Cárcel de Atotonilco
Cárcel Distrital de Tizayuca, Estado de Hidalgo	Cárcel de Tizayuca
Cárcel Distrital de Zacualtipán, Estado de Hidalgo	Cárcel de Zacualtipán
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo	Seguridad Pública
Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo	Tribunal
Subsecretaría de Reinserción Social del Estado de Hidalgo	Subsecretaría

I. HECHOS.

4. En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria DNSP 2017,¹ se destacó las bajas calificaciones que obtuvieron las Cárceles Distritales de Atotonilco, Tizayuca y Zacualtipán, en el Estado de Hidalgo, por ser instituciones creadas para albergar a personas sancionadas por infracciones administrativas y cuyo tiempo de estancia es máximo de 36 horas, cuya finalidad no es de reinserción social en el internamiento sino una sanción administrativa.

CÁRCEL	CALIFICACIÓN 2017
ATOTONILCO	3.37
TIZAYUCA	2.59
ZACUALTIPÁN	2.55

¹ CNDH. DNSP. 2017.

5. El 6 de julio de 2018, Visitadores Adjuntos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se constituyeron en la Cárcel de Tizayuca, entrevistaron a su titular, quién indicó que en ese momento contaban con 136 personas privadas de la libertad, todas por delitos del fuero común, de ellas 109 eran procesadas, 9 sentenciadas en primera instancia y 18 con sentencia ejecutoriada.

6. La plantilla del personal en total se integraba por 3 policías municipales que auxilian en funciones administrativas y 14 elementos de seguridad y custodia de la Policía Municipal. El salario de todo el personal es cubierto por el Ayuntamiento, ya que el establecimiento depende de éste y no se cuenta con reglamento interno, solamente con protocolos de actuación que envió la Subsecretaría.

7. 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 personal administrativo ni técnico; el de seguridad y custodia es insuficiente y los recursos económicos no cubren las necesidades básicas de la población interna.

8. El 1° de agosto de 2018, esta Comisión Nacional realizó acuerdo de atracción y de apertura de oficio del expediente CNDH/3/2018/5257/Q.

9. Los días 2 y 3 agosto de 2018, se realizaron recorridos a las Cárceles de Atotonilco y de Zacualtipán, en la primera había 18 personas privadas de la libertad, todas por delitos del fuero común, 8 procesadas, 3 sentenciadas en primera instancia y 7 con sentencia ejecutoriada; mientras que en la segunda, había 36 personas internas, de ellos 25 eran procesadas, 2 sentenciadas en primera instancia y 9 con sentencia ejecutoriada.

10. En estas dos últimas cárceles visitadas por personal de esta Comisión Nacional se constató que dependían también del Ayuntamiento, cubriendo éste el salario del personal que ahí labora (4 elementos), advirtiéndose que los encargados en esos sitios eran policías municipales, toda vez que quienes fungen como titulares lo son los directores de Seguridad Pública en cada municipio, quienes fueron

entrevistados posteriormente en sus oficinas; así mismo se constató la sobrepoblación, el hacinamiento, la ausencia de actividades, de servicio médico, de comité técnico y reglamento interno.

II. CONTEXTO.

11. 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”*.

12. La Comisión Nacional ha observado una mala práctica existente al utilizar las cárceles municipales en algunas entidades federativas, denominadas distritales, como es el caso del Estado de Hidalgo, 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

13. 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

² CNDH Recomendación General 28/2016 sobre la Reclusión Irregular en las Cárceles Municipales y Distritales de la República Mexicana.

9.	Quintana Roo	4 municipales
10.	Tabasco	municipales

14. 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.

15. En el caso específico de Hidalgo, cuenta con 84 municipios, encontrando que para efectos de la administración de justicia existen 17 distritos judiciales.³

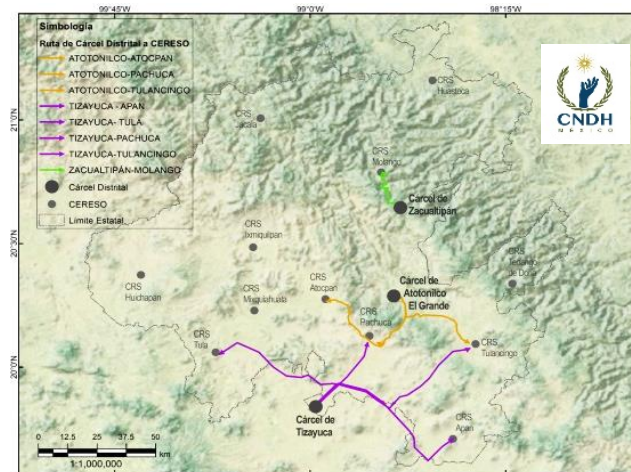
16. En el año 2016 existían cinco Cárceles Distritales: Atotonilco el Grande Metztlán, Tizayuca, Zacualtipán y Zimapán, en cumplimiento de la Recomendación General 28/2016, el Gobierno del Estado trasladó a las personas procesadas y sentenciadas de las Cárceles Distritales de Metztlán y Zimapán a diversos CERESOS, de conformidad con la norma constitucional, sin que haya sucedido lo mismo en Atotonilco, Tizayuca y Zacualtipán.

17. Al mes de agosto de 2018 en esta entidad contaba con una capacidad instalada de 2,285 espacios para albergar a 3,996 personas procesadas y sentenciadas, distribuidas en 12 CERESOS y 3 cárceles llamadas Distritales, estas últimas con internamientos irregulares sin ninguna fundamentación jurídica debido a que estos espacios fueron concebidos para que los infractores de los reglamentos gubernativos y de policía cumplieran un arresto administrativo, más no una pena de prisión, lo que refleja una sobrepoblación relativa del 74.87%.⁴

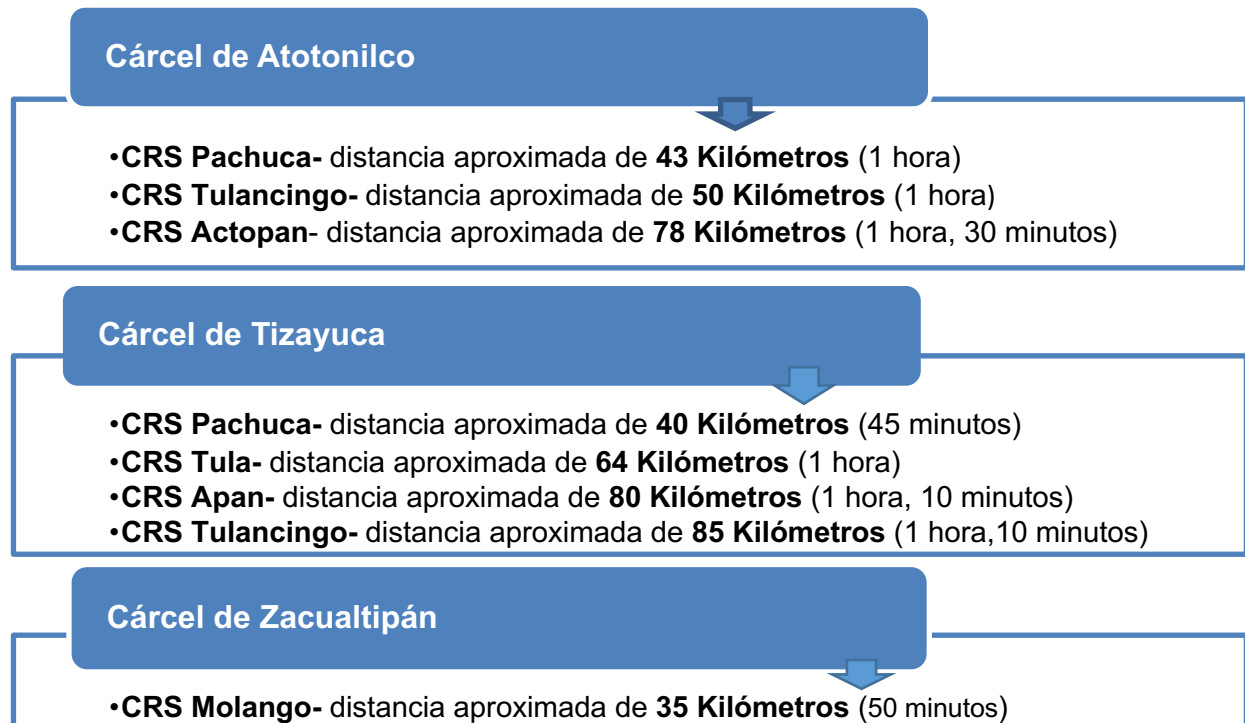
18. La ubicación de estas Cárceles Distritales, así como de los 12 CERESOS se georreferencian de la siguiente forma:

³ I. Actopan, II. Apan, III. Atotonilco el Grande, IV. Huejutla de Reyes, V. Huichapan de Villagrán, VI. Ixmiquilpan, VII. Jacala de Ledezma, VIII. Metztlán, IX. Molango de Escamilla, X. Mixquiahuala de Juárez, XI. Pachuca de Soto, XII. Tenango de Doria, XIII. Tizayuca, XIV. Tula de Allende, XV. Tulancingo de Bravo, XVI. Zacualtipán, XVII. Zimapán.

⁴ Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. OADPRS. Agosto 2018.



19. Es importante destacar que las distancias entre los Centros de Reinserción Social y las Cárceles Distritales en el Estado de Hidalgo, son relativamente cortos 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 treinta 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 Distritales a los CERESOS de Hidalgo", 2018.

III. EVIDENCIAS.

20. Acta Circunstanciada del 6 de julio de 2018, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar que acudió a la Cárcel de Tizayuca, entrevistó a su titular y realizó un recorrido en ese establecimiento penitenciario, anexando las siguientes documentales:

A) CÁRCEL DE ATOTONILCO.

21. Acta Circunstanciada del 6 de agosto de 2018, en la que personal de la Comisión Nacional asentó que se constituyó en el Municipio de Atotonilco El Grande y entrevistó al Director de Seguridad Pública de ese lugar, que funge también como encargado de la Cárcel de Atotonilco explicando que opera con un elemento de la policía municipal que labora en turnos de 48 por 48 horas, señalando que no existe acuerdo ni reglamento alguno con el Gobierno del Estado en cuanto a la organización y administración de ese centro, en el cual no debían estar alojadas personas procesadas y sentenciadas, ya que se trata de una cárcel municipal y el Ayuntamiento no cuenta con la infraestructura, ni con el presupuesto para atender debidamente la cuestión penitenciaria, pero los alojan ahí en cumplimiento de las ordenes de la autoridad judicial.

22. Acta Circunstanciada del 7 de agosto de 2018, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar que en la cárcel de Atotonilco entrevistó al personal, hizo recorridos y anexó las siguientes documentales:

22.1. Oficio P/1185/2016, del 19 de noviembre de 2016, a través del cual el Juez Mixto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Atotonilco El Grande le notificó al titular de la Cárcel de Atotonilco que decretó la detención de P16, persona que quedaba a su disposición en ese establecimiento.

22.2. Oficio 233/2017, del 7 de octubre de 2017, por medio del cual la Subadministradora del Juzgado Penal de Control del Distrito Judicial de Atotonilco El Grande, perteneciente al Segundo Circuito Judicial le informó al titular de la Cárcel de Atotonilco que P17 continuaría en ese centro de reclusión bajo su custodia y a disposición del Juez Penal de Control de ese Distrito Judicial.

22.3. Oficio 235/2017, del 8 de octubre de 2017, mediante el cual el Juez Penal de Control del Distrito Judicial de Atotonilco El Grande, de Segundo Distrito Judicial le comunicó al titular de la Cárcel de Atotonilco que le impuso a P17 prisión preventiva oficiosa la cual debía ser ejecutada en ese establecimiento y continuar a su disposición.

22.4. Oficio TSJ/SCSPA/907-2017, del 19 de octubre de 2017, en el cual la Administradora de Salas Penales del Sistema Acusatorio del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo acotó que el internamiento de P18 era en la Cárcel de Atotonilco.

22.5. Oficio 262/2017, del 23 de octubre de 2017, por medio del cual la Subadministradora del Juzgado Penal de Control del Distrito Judicial de Atotonilco El Grande, perteneciente al Segundo Circuito Judicial le informó al titular de la Cárcel de Atotonilco que P19 continuaría en ese centro de reclusión bajo su custodia y a disposición del Juez Penal de Control de ese Distrito Judicial.

22.6. Oficio 264/2017, del 24 de octubre de 2017, mediante el cual el Juez Penal de Control del Distrito Judicial de Atotonilco El Grande, de Segundo Distrito Judicial le comunicó al titular de la Cárcel de Atotonilco que le impuso a P19 prisión preventiva oficiosa la cual debía ser ejecutada en ese establecimiento y continuar a su disposición.

22.7. Oficio P/634/2018, del 14 de junio de 2018, a través del cual el Juez Mixto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Atotonilco El Grande le notificó al titular de la Cárcel de Atotonilco que decretó la detención de P20, persona que quedaba a su disposición en ese establecimiento.

23. Actas Circunstanciadas del 7 de agosto de 2018, en las que Visitadores Adjuntos de este Organismo Nacional asentaron que entrevistaron al titular del Juzgado Mixto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Atotonilco El Grande, y al Subadministrador del Juzgado Penal de Control del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en esa localidad, sobre del internamiento de personas procesadas y sentenciadas en la Cárcel Distrital en su jurisdicción, en las que mencionaron que las personas puestas a su disposición son internadas en la Cárcel de Atotonilco ya que no existe otro sitio para tal efecto.

B) CÁRCEL DE TIZAYUCA.

24. Listas de procesados y sentenciados.

24.1. Oficio 2863/2013, del 5 de junio de 2013, a través del cual el Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca le comunicó al titular de la Cárcel de Tizayuca que decretó la detención de P1, persona que quedaba a su disposición en ese establecimiento.

24.2. Oficio 1148/2015, del 14 de marzo de 2015, por medio del cual el Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca le comunicó a la titular de la Cárcel de Tizayuca que decretó la detención de P2, P3, P4 y P5, quedando a su disposición en ese establecimiento.

24.3. Oficio 2576/2015, del 29 de mayo de 2015, mediante el cual el Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca le comunicó al titular de la Cárcel de Tizayuca que decretó la detención de P6 persona que quedaba a su disposición en ese establecimiento.

24.4. Oficio 1855/2017, del 15 de mayo de 2017, a través del cual el Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca libró orden de aprehensión en contra de P7 señalando que una vez lograda la captura fuera puesto a su disposición en la Cárcel Distrital de esa Ciudad.

24.5. Oficio 2175/2017, del 30 de noviembre de 2017, por medio del cual la Subadministradora del Juzgado Penal de Control de Tizayuca le comunicó al titular de la Cárcel de Tizayuca que P8 debía quedar en ese centro de reclusión bajo su custodia y a disposición del Juez Penal de Control adscrito al Primer Circuito Judicial con sede en esa localidad.

24.6. Oficio 2214/2017, del 5 de diciembre de 2017, mediante el cual la Jueza Penal de Control y Enjuiciamiento del Sistema Oral y Acusatorio, adscrita al Primer Circuito Judicial con sede en esa localidad, le notificó al titular de la Cárcel de Tizayuca que P9 seguiría a su disposición cumpliendo la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa en ese establecimiento.

24.7. Oficio 375/2018, del 15 de febrero de 2018, a través del cual el Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca solicitó a la titular de la Cárcel de Tizayuca se tomaran todas las medidas necesarias en ese centro para salvaguardar la integridad física de P7, quien se encontraba en prisión preventiva. En respuesta por medio del diverso CDT/057/2018 de la misma fecha, dicha servidora pública le indicó que la infraestructura de ese establecimiento no permitía la separación de P7, señalando también que atendiendo a la Recomendación General 28 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se trataba de una cárcel considerada con internamiento irregular por no estar facultada para albergar a personas sujetas a prisión preventiva; que no contaba con personal de seguridad suficiente, solicitando a su vez que el interno fuera trasladado a un Centro Preventivo y de Reinserción Social del Estado, señalando que tampoco era viable dejarlo en el área de retención primaria toda vez que ésta se encuentra bajo la responsabilidad y control de los oficiales de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal y ella no tiene facultades para tener internos que hayan sido puestos a su disposición en ese sitio. La autoridad judicial, mediante oficio 3601/2017 (sic) de fecha 23 de febrero de 2018, señaló que no estaba facultado para realizar ese traslado por lo que debería solicitarlo al Juez de Control o de Ejecución de acuerdo a la etapa

procesal en que se encontrara de conformidad a lo dispuesto en el artículo 51 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

24.8. Partidas de Antecedentes Penales dirigidas a los Jueces de Ejecución del Estado de Hidalgo, entre las que destacan:

24.8.1. Oficios CDT/189/2018, CDT/207/2018, del 24 de junio de 2018, mediante los cuales la titular de la Cárcel de Tizayuca le comunica al Juez Segundo de Ejecución del Primer Circuito que no podía remitir un plan de actividades de los sentenciados dado el internamiento irregular del centro de conformidad con la Recomendación General 28 de la CNDH, además de que no contaba con personal alguno ni administrativo ni jurídico y no existía Comité Técnico.

25. Actas Circunstanciadas del 6 y 9 de julio de 2018, en las que Visitadores Adjuntos de esta Comisión Nacional entrevistaron a la Subadministradora de las instalaciones del Juzgado Penal de Control del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en el Distrito Judicial de Tizayuca, Hidalgo, así como al Titular del Juzgado Penal de Primera Instancia en ese distrito, sobre del internamiento de personas procesadas y sentenciadas en la Cárcel de Tizayuca que se encuentran a su disposición.

26. Actas Circunstanciadas del 6 de julio de 2018, en las que personal de esta Comisión Nacional asentó que entrevistó al Presidente Municipal de esa localidad y a la titular de la Subsecretaría, a las que se anexó la siguiente documentación:

26.1. Acuerdo del 26 de abril de 2017, por medio del cual el Director General de Prevención y Reinserción Social en cumplimiento a la Recomendación General 28, ordenó el traslado de 6 personas privadas de la libertad que se encontraban con sentencia ejecutoriada y en la etapa de ejecución de la pena de prisión impuesta, de la Cárcel de Tizayuca al Centro de Reinserción Social de Pachuca.

26.2. Oficios DGPRS/1407/2017 y 1881/2017, del 26 de abril de 2017, mediante los cuales el Director General de Prevención y Reinserción Social solicitó al titular de la Cárcel de Tizayuca hiciera entrega de los 6 internos para su traslado al Centro de Reinserción Social de Pachuca y en el segundo se comunicó el ingreso de éstos a este establecimiento penitenciario.

26.3. Resolución de Calificación de Legalidad de Traslado del 29 de abril de 2017, mediante el cual el Juez Segundo de Ejecución del Primer Circuito Judicial en Pachuca decretó que el traslado de P21 que se encontraba en la Cárcel de Tizayuca al Centro de Reinserción Social de esa localidad, era ilegal aduciendo que *“debía justificarse que la conducta observada por el sentenciado es perniciosa para la seguridad y gobernabilidad del centro donde esté recluso, lo cual debe basarse en los antecedentes de la vida de aquél durante su reclusión y en argumentos personalizados que no involucren la conducta general de la población de dicho centro... en consecuencia, lo procedente es Declarar de ilegal la determinación administrativa del Director General de Prevención y Reinserción Social en el Estado de Hidalgo para trasladar al sentenciado de la cárcel Distrital de Tizayuca al Centro de Reinserción Social de Pachuca de Soto, al no acreditar fehacientemente que la permanencia del referido sentenciado en esa Cárcel Distrital pone en riesgo la seguridad o gobernabilidad de dicho establecimiento, siendo que por principio de legalidad en la ejecución de sanciones penales, las autoridades penitenciarias deben ajustar sus actos a la legislación en la materia”*, por lo que mediante oficio 2237/2017, de esa misma fecha, ordenó al Director General de Prevención y Reinserción Social que el interno fuera devuelto a la Cárcel de Tizayuca.

27. Actas Circunstanciadas del 29 de agosto de 2018, en las que Visitadores Adjuntos de este Organismo Nacional hicieron constar que entrevistaron al titular del Juzgado Penal de Primera Instancia y la Subadministradora del Juzgado Penal de Control del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral, ambos en el Distrito Judicial de Tizayuca, Hidalgo, quienes proporcionaron la siguiente documentación:

27.1. Auto de radicación con detenido del 14 de marzo de 2015, en el cual la entonces Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca, acuerda en el punto séptimo que se informe al Director de la Cárcel de esa localidad que P2 a P5 han quedado a disposición de ese órgano jurisdiccional en ese centro a su cargo.

27.2. Oficio 2664, sin fecha mediante el cual el Juez del Ramo Penal del Distrito Judicial de Tizayuca, le notificó al Procurador General de Justicia del Estado de Hidalgo, que libró orden de aprehensión en contra de P22 el cual debía ser puesto a su disposición en el Centro de Reclusión de esa Ciudad.

27.3. Resolución por escrito sobre la imposición de la medida cautelar a los imputados P23 y P24, en la que en el punto primero resolutive indicó que la prisión preventiva oficiosa impuesta a aquéllos tendría verificativo en la Cárcel de Tizayuca, lo que le fue notificado al titular de ese establecimiento, a través del oficio 1665/2017, del 22 de septiembre de 2017.

27.4. Oficio 749/2018, del 3 de abril de 2018, por medio del cual la Jueza Penal de Control y Enjuiciamiento del Juzgado en materia Penal de carácter Acusatorio y Oral del Primer Circuito Judicial en Tizayuca le comunica al Juez Penal de Ejecución en turno en Pachuca de Soto que deja a su disposición en la Cárcel Distrital de esa localidad a P25 y P26.

27.5. Constancia escrita de los puntos resolutive de la imposición de medida cautelar a P27 y P28, en la que en el punto segundo resolutive se acotó que se ordenaba girar oficio al titular de la Cárcel Distrital a fin de que verifique su cumplimiento, lo que se realizó por medio del oficio 1989/2018, del 15 de agosto de 2018.

28. Acta Circunstanciada del 30 de agosto de 2018, en la que personal de esta Comisión Nacional asentó que se entrevistó con el Director del Área Jurídica de la Subsecretaría quien les puso a la vista los expedientes de las personas privadas de

la libertad en la Cárcel de Tizayuca, de los cuales se advirtió que 19 hombres y 2 mujeres tenían sentencias ejecutoriadas, 8 internos estaban sentenciados, 102 hombres y 6 mujeres se encontraban sujetos a procesos, de ellos 93 a disposición del Juzgado Penal de Control del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral y 15 del Juzgado Mixto de Primera Instancia; asimismo, se destacó que 137 internos fueron alojados en ese centro después de que este Organismo Nacional emitiera la Recomendación General 28, destacando por su importancia la siguiente documentación:

28.1. Constancia escrita de la imposición de medida cautelar a P29 y P30, por parte del Juez Penal de Control adscrito al Juzgado en materia Penal de carácter Acusatorio y Oral del Primer Circuito Judicial en Tizayuca, en la que se acotó que la Prisión Preventiva Oficiosa impuesta debía ejecutarse en la Cárcel de Tizayuca, lo que se le notificó a través del oficio 958/2016, del 3 de octubre de 2016.

28.2. Oficio 185, del 30 de enero de 2017, por medio del cual el Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca ordenó al titular de la Cárcel de Tizayuca realizara las gestiones necesarias ante la Dirección General de Prevención y Reinserción Social para que se ejecutara el traslado de P33 a ese establecimiento a su cargo dentro del plazo de 24 horas; lo anterior, en virtud de que la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo ordenó la reposición del procedimiento por lo que el proceso se encontraba en la etapa de instrucción.

28.3. Oficio 3108/2017, del 13 de septiembre de 2017, mediante el cual el Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca le informó al titular de la Cárcel de Tizayuca que P22 se encontraba a su disposición y recluida en ese establecimiento a su cargo.

28.4. Oficio 2237/2017, del 9 de diciembre de 2017, a través del cual el Juez Penal de Control y Enjuiciamiento del Juzgado en materia Penal de carácter Acusatorio y Oral del Primer Circuito Judicial le informó al titular de la Cárcel de

Tizayuca la medida cautelar impuesta a P31, misma que debía ser ejecutada en ese establecimiento.

28.5. Oficio 324/2018, del 7 de febrero de 2018, por medio del cual el Juez Penal de Control y Enjuiciamiento del Juzgado en materia Penal de carácter Acusatorio y Oral del Primer Circuito Judicial le informó a la titular de la Cárcel de Tizayuca que decretó auto de vinculación a proceso en contra de P32, por lo que seguiría a su disposición cumpliendo la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa.

28.6. Acta de ingreso del 21 de febrero de 2018, en la que se asentó que en virtud de la orden emitida por el Juez Primero Penal de Ejecución del Primer Circuito se trasladó a P39 del Centro de Reinserción Social en Pachuca de Soto a esa Cárcel de Tizayuca.

28.7. Oficio 761/2018, del 8 de marzo de 2018, por el que el Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca comunicó a la titular de la Cárcel de Tizayuca que se informó al Juez Segundo Penal de Ejecución del Primer Circuito Judicial con cabecera en Pachuca de Soto que la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo ordenó la reposición del procedimiento, por lo que debía proveer lo necesario para que P37 fuera puesto a su disposición en las instalaciones del establecimiento a su cargo, para continuar con la secuela procedimental.

28.8. Oficio 1442/2018, del 8 de junio de 2018, mediante el cual la Jueza Penal de Control y Enjuiciamiento del Juzgado en materia Penal de carácter Acusatorio y Oral del Primer Circuito Judicial en Tizayuca informó a la titular de la Cárcel de Tizayuca que declinó competencia en favor del Juez Penal de Control en Cuautlancingo, Puebla, razón por la cual se dejaba a P34 en la Cárcel Distrital de esa Ciudad.

28.9. Oficio 1777/2018, del 27 de junio de 2018, a través del cual el Juez Penal de Primera Instancia del Distrito Judicial de Tizayuca, le notificó que a la titular de la Cárcel de Tizayuca que P38 sería trasladado a ese establecimiento a su

cargo quien se encontraba recluso en el Centro de Reinserción Social de Pachuca.

28.10. Oficio 1906/2018, del 7 de agosto de 2018, por medio del cual la Subadministradora del Juzgado Penal de Control de Tizayuca le comunicó a la titular de la Cárcel de Tizayuca que P35 y P36 quedaban a su custodia y a disposición del Juez Penal de Control adscrito al Primer Circuito Judicial con sede en esa Ciudad.

28.11. Oficio 1982/2018, del 14 de agosto de 2018, en el que la Subadministradora del Juzgado Penal de Control de Tizayuca le comunicó a la titular de la Cárcel de Tizayuca que P27 y P28 quedaban a su custodia y a disposición del Juez Penal de Control adscrito al Primer Circuito Judicial con sede en esa Ciudad.

C) CÁRCEL DE ZACUALTIPÁN.

29. Acta Circunstanciada del 6 de agosto de 2018, en la que Visitadores Adjuntos adscritos a este Organismo Nacional asentaron que acudieron al Municipio de Zacualtipán de los Ángeles, entrevistaron al Secretario General del mismo, quien indicó que el Ayuntamiento administraba la cárcel asentada en el municipio, donde la seguridad y custodia estaba a cargo de elementos de la Policía Municipal, uno de ellos como encargado de la cárcel, la cual se rige por el Reglamento para el Funcionamiento Interno de la Cárcel Pública Distrital en esa localidad; que no existía una partida presupuestal para atender las necesidades del establecimiento; indicando que los Jueces en ese Distrito Judicial son quienes ordenan el ingreso de las personas privadas de la libertad a ese lugar.

30. Acta Circunstanciada del 7 de agosto de 2018, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar que acudió a la cárcel de Zacualtipán, entrevistó a personal de ese centro, realizaron recorrido en ese establecimiento, anexando las siguientes documentales:

30.1. Oficio 387/2016, del 12 de mayo de 2016, a través del cual el Juez Mixto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Zacualtipán de los Ángeles comunicó al titular de la Cárcel de Zacualtipán que decretó la detención de P10 y P11, personas que quedaban a su disposición en ese establecimiento.

30.2. Oficio 79/2016, del 19 de octubre de 2016, por medio del cual la Subadministradora del Juzgado en materia Penal en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral para el Quinto Circuito con cabecera en Huejutla de Reyes, en el Distrito Judicial de Zacualtipán de Ángeles le comunicó al encargado de la Cárcel de Zacualtipán que P12 continuaría en ese centro de reclusión bajo su custodia y a disposición del Juez Penal de Control adscrito al Quinto Circuito Judicial con sede en esa localidad.

30.3. Resolución de Medida Cautelar dictada el 20 de octubre de 2016, en la que la Jueza Penal de Control adscrita al Quinto Circuito Judicial con sede en Zacualtipán de Ángeles resolvió imponer a P12 prisión preventiva oficiosa indicando que la cumpliría en la Cárcel de Zacualtipán, lo que se le notificó al encargado de ese establecimiento mediante oficios 81/2016 y 90/2016, del 20 y 25 del citado mes y año.

30.4. Oficio sin número, del 24 de febrero de 2017 mediante el cual el Director del Centro de Reinserción Social de Pachuca le comunicó al titular de la Cárcel de Zacualtipán que en cumplimiento a la resolución de la Segunda Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia que ordenó la reposición del procedimiento, P13 queda a disposición del Juez Mixto de Primera Instancia en esa localidad, por lo que se ordenó el regreso del imputado a ese centro.

30.5. Oficio 07/SPM/2017, del 28 de agosto de 2017, a través del cual el Director de Seguridad Pública y Tránsito Municipal de Zacualtipán de los Ángeles da respuesta a la solicitud que le formuló la Jueza Penal de Ejecución adscrita al Quinto Circuito Judicial con cabecera en Huejutla de Reyes, Hidalgo, mediante oficio 646 de 21 del citado mes y año, respecto de que le informara de la

realización del cómputo de las penas, el abono de la prisión preventiva y/o arresto domiciliario cumplidos, el plan de actividades o su equivalente, procedimientos disciplinarios desde el ingreso e identificación administrativa y actas del Comité técnico de los órganos colegiados en las que se funden las actuaciones realizadas por cada una de las áreas en relación a P12, indicando que solo remitiría la ficha signalética toda vez que la Cárcel de Zacualtipán era distrital y no un centro penitenciario que contara con un comité técnico.

30.6. Oficio 325/2017, del 26 de noviembre de 2017, por medio del cual el Subadministrador del Juzgado en materia Penal en el Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral para el Quinto Circuito con cabecera en Huejutla de Reyes, en el Distrito Judicial de Zacualtipán de Ángeles, le informó al encargado de la Cárcel de Zacualtipán que P14 continuaría en ese centro de reclusión bajo su custodia y a disposición del Juez Penal de Control adscrito al Quinto Circuito Judicial con sede en esa localidad.

30.7. Oficio P/541/2017, del 2 de diciembre de 2017, mediante el cual el Juez Mixto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Zacualtipán de los Ángeles le comunicó al titular de la Cárcel de Zacualtipán que decretó la detención de P15, persona que quedaba a su disposición en ese establecimiento.

31. Actas Circunstanciadas del 7 de agosto de 2018, en la que personal de esta Comisión Nacional acotó que entrevistaron al titular del Juzgado Mixto de Primera Instancia del Distrito Judicial de Zacualtipán de Ángeles y al Subadministrador del Juzgado Penal de Control del Sistema de Justicia Penal Acusatorio y Oral en esa localidad, sobre del internamiento de personas procesadas y sentenciadas que se encuentran a su disposición, quienes adujeron que no existe otro lugar para su internamiento.

32. Acuerdos de atracción y de apertura de oficio del expediente CNDH/3/2018/5257/Q del 1° de agosto de 2018, por parte de esta Comisión Nacional.

33. Recomendación General 28 emitida por esta CNDH, del 13 de septiembre de 2016, así como el oficio 63510 del 22 del citado mes y año, por medio del cual se le notificó a la titular del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Hidalgo 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.

34. DNSP 2017, en lo que interesa a la parte relativa al Estado de Hidalgo, en específico a las Cárceles de Atotonilco, de Tizayuca y de Zacualtipán.

IV. SITUACIÓN JURÍDICA.

35. De las visitas realizadas a las Cárceles de Atotonilco, de Tizayuca y de Zacualtipán en el estado de Hidalgo, se constató que los tres centros son administrados y operados por autoridades municipales, se encontraban internas personas procesadas y sentenciadas, a quienes las autoridades judiciales decretaron que quedaban en esos establecimientos a su disposición.

36. La población interna el día de las visitas eran de 190 personas, de las cuales 142 continuaban bajo proceso y 48 eran sentenciados, encontrándose además la siguiente información:

CÁRCEL	PROCESADOS		SENTENCIADOS		SENTENCIADOS EJECUTORIADOS	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
ATOTONILCO	8	0	3	0	7	0
TIZAYUCA	100	9	9	0	17	1
ZACUALTIPÁN	25	0	2	0	9	0
SUBTOTAL	133	9	14	0	33	1
TOTAL	142		14		34	

CÁRCEL	CAPACIDAD	POBLACIÓN	SOBREPOBLACIÓN	PORCENTAJE DE SOBREPOBLACIÓN
ATOTONILCO	18	18	0	0%
TIZAYUCA	76	136	60	178.9%
ZACUALTIPÁN	12	36	24	300%

V. OBSERVACIONES.

37. 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.

38. 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.

39. En ese orden de ideas, del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/3/2018/5257/Q, entre las que destacan las visitas que personal adscrito a esta Comisión Nacional realizó a las cárceles Distritales de Atotonilco, de Tizayuca y de Zacualtipán, los días 4 y 5 de julio, así como 2 y 3 de agosto de 2018, en términos de lo dispuesto en el artículo

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.

41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Autónomo observó 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 Cárceles con internamiento irregular.

- **Cárcel de Atotonilco**

40. Personal de esta Comisión Nacional constató que este centro sólo alberga personas procesadas y sentenciadas toda vez que en el inmueble de la Presidencia Municipal se localiza el área de “barandilla”, destinada a sanciones administrativas y para personas a disposición del Agente del Ministerio Público.

- **Cárcel de Tizayuca.**

41. En la entrevista sostenida por personal de este Organismo Nacional con la Titular de ese centro de reclusión refirió que ese sitio fue construido para cumplir arrestos administrativos, por lo cual no cuenta con las instalaciones, ni con las condiciones de funcionamiento que requiere un centro de reinserción social; en el inmueble existe un área separada denominada de Retención Primaria, la cual se encuentra a cargo de personal de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal.

- **Cárcel de Zacualtipán.**

42. Los días 2 y 3 de agosto de 2018, Visitadores Adjuntos advirtieron durante el recorrido efectuado en la Cárcel de Zacualtipán que cuenta con dos secciones separadas, una denominada “barandillas” para albergar personas con sanciones administrativas y a quienes están a disposición del Ministerio Público y otra para procesados y sentenciados señalada como “área varonil”, cada una con su propio encargado.

43. 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.

44. 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 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 (...).”*

45. En el Informe 3/2012⁸ del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), relativo a Cárceles Municipales en operación en el Estado de Hidalgo, se advirtió que carecían de servicios básicos de alojamiento en condiciones de vida digna y segura respetuosa de los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad.

46. 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

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.

⁸ CNDH. MNPT. 2012 Informe 3/2012 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que dependen de los HH. Ayuntamientos del Estado de Hidalgo.

de Derechos Humanos, pues el objetivo del sistema penitenciario es lograr la reinserción social.

47. 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.

48. 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.

49. 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 las personas internas procesadas o sentenciadas es una obligación del gobierno de los Estados y de la Federación y no como facultad de los Municipios. Por ello, es necesario que se realicen las acciones necesarias para que los que se encuentran internos en las cárceles municipales, sean reubicados en establecimientos estatales, y no permitir en lo futuro su ingreso a estos lugares.

50. En la Controversia Constitucional 93/2009,⁹ 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*

⁹ 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

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 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 (...)”.

51. Asimismo, en la Controversia Constitucional 23/2014¹⁰ 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 Estado, por conducto

10 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

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

52. 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.

53. La República Mexicana actualmente cuenta con 2,463 municipios, sin que se presenten este tipo de irregularidades en ellos, encontrando sólo las excepciones ya señaladas, por mandato judicial, contraviniendo la Constitución.

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

54. 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 la autoridad únicamente puede afectar la esfera jurídica del gobernado cuando exista una ley vigente que permita encuadrar los hechos a la hipótesis normativa, siguiendo las formalidades que para el efecto señala la propia legislación; y el segundo establece las condiciones que ha de satisfacer todo acto de autoridad para que tenga validez y produzca efectos jurídicos, como es que provenga de autoridad competente y se encuentre debidamente fundado y motivado por escrito.

55. 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".¹¹

56. 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".¹² El incumplimiento del principio de legalidad puede materializarse en la limitación injustificada o la violación de cualquier otro derecho humano.

57. 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.

58. De conformidad con lo anterior, este Organismo Nacional denota el internamiento irregular de las Cárceles de Atotonilco, de Tizayuca, y de Zacualtipán por depender del Municipio en donde tienen su asiento, las cuales fueron creadas para sanciones administrativas y no para albergar a personas en prisión preventiva o en cumplimiento a una sanción penal.

59. No se omite señalar que la titular de la Subsecretaría precisó que no hay un acuerdo entre el Municipio y el Gobierno del Estado en cuanto al funcionamiento de las cárceles municipales, existiendo sólo la resolución del poder judicial.

60. Indicó que ante un traslado por medidas de seguridad es la autoridad judicial quien califica su legalidad y en su caso, ordena su regreso, como aconteció con P21.

¹¹ 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.

¹² 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.

61. Las autoridades municipales de Tizayuca y Zacualtipán fueron contestes al mencionar que es la autoridad judicial la que ordena el ingreso de las personas privadas de la libertad a las cárceles distritales, lo que se constató con las documentales recabadas donde se hace constar que las autoridades judiciales señalan las Cárceles de Atotonilco de Tizayuca y de Zacualtipán como el lugar de reclusión de estas personas.

62. Las autoridades jurisdiccionales a cargo de los referidos Distritos Judiciales informaron que ordenan el internamiento de las personas en las Cárceles de Atotonilco, de Tizayuca y de Zacualtipán, en virtud de que no tienen otro lugar donde recluirlas y en cada distrito se encuentran los juzgados a cargo de las causas penales que se les instruye o en su caso su sentencia; asimismo, manifestaron que al estar a su disposición giran oficio a los titulares de los establecimientos en cuestión, para informarles que aquéllos deberán estar en esas cárceles, tal como se ejemplificó en los casos de P1 a P39; hasta que causa ejecutoria la sentencia se le informa a los Juzgados de Ejecución competentes y a la Dirección General de Prevención y Reinserción Social del Estado para que en su caso, se trasladen a los Centros de Reinserción Social que les correspondan de acuerdo a su jurisdicción.

63. 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 Mexicanos¹³, y 8¹⁴, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, es competente para conocer de

¹³ “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”.

¹⁴ 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”.

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.

64. 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.

65. En el presente caso, las determinaciones de las autoridades judiciales de Atotonilco El Grande, de Tizayuca y Zacualtipán en las que se comunicaba a los encargados de las Cárceles 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.

66. Con mayor precisión aún, el artículo 8º 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.

67. 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”*.¹⁵

68. 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

¹⁵ CNDH. Recomendación 52/1999, Sobre el caso del Recurso de Impugnación de V, 26 de julio de 1999, pág. 11.

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.

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

70. Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es preocupante que las autoridades jurisdiccionales consideren el internamiento de personas a su disposición en esas cárceles aun cuando las irregularidades señaladas en su operación¹⁶ 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 1° 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 de Atotonilco, de Tizayuca y de Zacualtipán no acontece.

¹⁶ CNDH. Recomendación General 28/2016.

71. 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 1° de nuestra Constitución Federal¹⁷, 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 SCJN¹⁸ 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.

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

73. 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 de Atotonilco, de Tizayuca y de Zacualtipán, y se tomen las medidas necesarias que permitan regularizar su estancia en centros de reinserción social como lo mandata la norma; a fin de no

¹⁷Semanario Judicial de la Federación. “*PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN*”, Registro 2003350.

¹⁸Semanario Judicial de la Federación. “*DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO*”, Registro 2005716.

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 cumplir 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.

74. En virtud de lo anterior, este Organismo Nacional solicita al Poder Judicial del Estado de Hidalgo maximice la protección de los derechos humanos de las personas procesadas, sujetas a prisión preventiva y sentenciadas en los 3 Distritos Judiciales en comento 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.**

75. 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 y 8 fracción V inciso e) de la Ley de Atención, Asistencia y Protección a Víctimas de Delitos y Violaciones a Derechos Humanos para el Estado de Hidalgo, 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.**

76. 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.

77. 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.

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

79. Con base en lo expuesto, esta Comisión Nacional se permite formular a Usted señora Magistrada Presidenta del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura del Estado de Hidalgo respetuosamente, las siguientes:

VI. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Se prevea para que en un plazo de 90 días el traslado con pleno respeto de los Derechos Humanos de las personas internas en las Cárceles de Atotonilco, Tizayuca y Zacualtipán, a los centros penitenciarios del Estado de Hidalgo, de conformidad con lo previsto en la Constitución Federal y en la Ley Nacional de Ejecución Penal y no en cárceles municipales y/o distritales, que dependen de autoridades a quienes corresponde al arresto administrativo y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con las que acrediten lo señalado.

SEGUNDA. Se giren las instrucciones necesarias para que no se repita la utilización de cárceles municipales para albergar a personas procesadas y sentenciadas penalmente, evitando con ello nuevos hechos violatorios, como los que dieron origen a la presente Recomendación.

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.

80. 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.

81. 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.

82. 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.

83. 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.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ