

Comisión Nacional de los Derechos Humanos



RECOMENDACIÓN GENERAL No. 28 SOBRE LA RECLUSIÓN IRREGULAR EN LAS CÁRCELES MUNICIPALES Y DISTRITALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

Ciudad de México, a 13 de septiembre de 2016.

SEÑORES GOBERNADORES Y PRESIDENTES MUNICIPALES DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

Distinguidos señores:

1. En el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de *“promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*. Asimismo, se establece la obligación del Estado de *“prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”*. Esto conlleva que todos los órganos del Estado, en el marco de las atribuciones que le son conferidas por la ley, están obligados a implementar programas tendentes a prevenir violaciones a los derechos humanos y garantizar que sean efectivamente respetados.

2. En el artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se establece, como atribución de este Organismo Nacional, *“proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones*

legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos". La presente Recomendación General está orientada a corregir la irregularidad en las condiciones de las personas procesadas o sentenciadas privadas de su libertad, que se encuentran reclusos en cárceles municipales o distritales, en contravención de lo dispuesto constitucionalmente en los artículos 115, fracción II, párrafo segundo y fracción III, inciso h), así como del artículo 21, párrafos cuarto y noveno; todo ello encaminado a contribuir en el desarrollo de una estrategia orientada a garantizar los derechos humanos de las personas en internamiento penitenciario, sin menoscabo de su reinserción social. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se expide la presente Recomendación General.

I. ANTECEDENTES.

3. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que el tema de la reclusión de personas procesadas o sentenciadas en cárceles municipales o distritales, se da de manera irregular 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, como se desprende de lo establecido en el artículo 21 (párrafo cuarto) y en el artículo 115 fracción II, párrafo segundo y fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. 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 señala en *"Las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad"* como estándares básicos para garantizar

el acceso a la justicia ya que pueden constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, la privación de libertad.¹

5. En atención a las facultades que la ley le otorga, este Organismo Nacional ha emitido seis Recomendaciones Generales en la materia, a saber: la número 1, derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales, del 19 de junio de 2001; la número 3, sobre mujeres internas en centros de reclusión, de fecha 14 de febrero de 2002; la número 9, sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión, del 9 de octubre de 2004; la número 11, sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos, emitida el 25 de enero de 2006, la número 18, sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana, del 21 de septiembre de 2010 y la número 22 sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana, del 13 de octubre de 2015.

6. Las Recomendaciones Generales citadas se suman a una serie de acciones permanentes en favor de la protección y el respeto de los derechos fundamentales de la población interna en los centros penitenciarios del país llevadas a cabo por esta Comisión Nacional, entre las que se encuentran visitas a centros de reclusión, atención de quejas interpuestas por los internos, sus familiares o representantes, elaboración de 4 informes especiales en 2002, 2004, 2013 y 2015, relativos al sistema penitenciario mexicano, así como los Diagnósticos Nacionales presentados anualmente por este Organismo Nacional Autónomo, en los que se ha observado que las cárceles municipales se encuentran por debajo de los

¹ Elaboradas por la Cumbre Judicial Iberoamericana en la que participó, entre otras entidades, la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), y aprobadas del 4 al 6 de marzo de 2008 en Brasilia, Brasil. Sección 2.1, párrafo segundo.

estándares mínimos de reclusión penitenciaria para ofrecer condiciones de internamiento digno y seguro, en virtud de que su naturaleza surge con el fin de aplicar infracciones administrativas.

7. Desde 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 publicado en 2004, se destaca que: *“en más de la tercera parte de las entidades federativas existen establecimientos que albergan internos procesados y sentenciados, los cuales no dependen económica ni administrativamente de los gobiernos estatales, sino de autoridades municipales, y que generalmente no tienen instalaciones constitucionalmente adecuadas para garantizar la seguridad y llevar a cabo las actividades propias de un centro de reclusión, además de que no cuentan con suficientes recursos humanos y económicos para cubrir las necesidades básicas de la población interna. (...)*

Las cárceles municipales no están concebidas para albergar en ellas a personas procesadas ni sentenciadas; (...) para ello, se requiere de establecimientos especiales y de recursos humanos, financieros y materiales con los cuales no cuentan los ayuntamientos. (...)

El artículo 18 Constitucional, no prevé que los ayuntamientos sean responsables del sistema penitenciario y, además, en el artículo 115, no lo contempla como un servicio público cuya responsabilidad pueda corresponderle a los municipios; por lo tanto, son los gobiernos estatales los que deben hacerse cargo de la prisión preventiva y la readaptación social de estas personas, en los centros de reclusión que bajo su administración existen en cada una de las entidades federativas.”

8. Así mismo de los informes 8/2008², 10/2008³, 6/2009⁴, 5/2011,⁵ 10/2011⁶, 3/2012⁷, 4/2015⁸ y 8/2015⁹ del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), relativos a cárceles municipales en operación, se advierte que carecen de servicios básicos de alojamiento en condiciones de vida digna y segura respetuosa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, de los que destaca:

- Carencia de planchas para dormir, colchonetas; malas condiciones de mantenimiento e higiene en celdas y en los servicios sanitarios, así como fauna nociva.
- No existe un área para recibir visitas del defensor o su familia.
- No se cuenta con servicio médico, medicamentos, ni material para la atención médica.

² Informe 8/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que dependen de los HH. ayuntamientos del estado de Tabasco, publicado el 18 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/8-2008.pdf>

³ Informe 10/2008 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que dependen de los HH. ayuntamientos del estado de Durango, publicado el 26 de diciembre de 2008. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/10-2008.pdf>

⁴ Informe 6/2009 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que dependen de los HH. ayuntamientos del estado de Jalisco, publicado el 24 de julio de 2009. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/6-2009.pdf>

⁵ Informe 5/2011 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que dependen de los HH. ayuntamientos del estado de Nayarit, publicado el 27 de septiembre de 2011. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/5_2011.pdf

⁶ Informe 10/2011 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que dependen de los HH. ayuntamientos del estado de Puebla, publicado el 21 de diciembre de 2011. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/10_2011.pdf

⁷ 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, publicado el 17 de octubre de 2012. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/3_2012seg.pdf

⁸ Informe 4/2015 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que dependen de los HH. ayuntamientos del estado de Nuevo León, publicado el 29 de junio de 2015. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/4_2015.pdf

⁹ Informe 8/2015 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que dependen de los HH. ayuntamientos del estado de Quintana Roo, publicado el 11 de diciembre de 2015. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/8_2015.pdf

- No existe lugar específico para alojar mujeres.
- No existen instalaciones para ingreso de personas con discapacidad ni adultos mayores.
- No proporcionan alimentos a las personas internas, en algunos casos se les da dinero o una pequeña despensa de manera periódica o alimentos una vez al día.
- No hay capacitación en prevención de la tortura.
- No hay agua corriente todo el día ni higiene en los espacios de los internos.
- No hay separación entre personas arrestadas por infracciones administrativas, puestas a disposición por el ministerio público, procesadas y sentenciadas.
- Carecen de protocolos para atender incidencias de violencia al interior de las cárceles y tampoco tienen protocolos de actuación para el trabajo del personal.
- Carecen de teléfonos públicos.
- No se cuenta con reglamento interno y/o manual de procedimientos.
- No se establece la obligación de practicar un examen de integridad física a las personas arrestadas; o prevén la realización de examen únicamente cuando los infractores se encuentren en estado de embriaguez o bajo los efectos de alguna droga.

9. Durante el mes de mayo de 2016, este Organismo Nacional realizó una encuesta en las 91 cárceles municipales que se encuentran actualmente con este tipo de operación (Anexo 1), en los estados de Chiapas (5), Durango (7), Hidalgo (5), Jalisco (22), Morelos (3), Nayarit (17), Nuevo León (11), Puebla (5), Quintana Roo (4) y Tabasco (12), en las que se identificaron diversos supuestos: en dos de ellas no se les proporciona comida a los internos y es la familia la que se responsabiliza de esto; en 3 había sólo población interna por faltas

administrativas, en 68 existían procesados y sentenciados, en 3 únicamente sentenciados y en 16 sólo procesados; en 14 había población interna por faltas administrativas junto con procesados y sentenciados; en 3 establecimientos tenían adolescentes junto con la población adulta y en 39 cárceles había tanto mujeres como hombres. (Anexo 1)

10. Si consideramos que en 54 de las cárceles municipales (59.34%) hay 1,496 personas sentenciadas compurgando una pena privativa de libertad, es necesario reconocer que a éstas se les está privando de su derecho a la reinserción social dado que estos establecimientos no cuentan con los medios previstos en el párrafo segundo del artículo 18 constitucional para lograr este fin y procurar que la persona sentenciada no vuelva a delinquir.

11. En las Recomendaciones 111/1992, 261/1993, 59/1994, 110/1995, 141/1995, 50/1996, 72/1998, 61/1999, 67/1999, 77/1999, 78/1999, 79/1999, 80/1999 y 99/1999 se insistió en la formalización de un programa encaminado a que el Ejecutivo estatal se hiciera cargo íntegramente de los internos procesados o sentenciados que se encuentren en cárceles municipales a fin de reubicarlos en establecimientos penitenciarios estatales, en los términos de lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

12. De acuerdo al Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional emitido por la Secretaría de Gobernación de mayo de 2016, en las cárceles municipales hay una población total de 4,027 personas. El 62.85% (2,531) de las personas internas de ambos fueros se encuentran procesadas; es decir, son "*presos sin condena*". (Anexo 2)

13. De la información obtenida por este Organismo Nacional derivada de una investigación realizada durante el mes de mayo de 2016 en las 91 cárceles municipales identificadas en operación, se observó que hay una población reportada de 4,027 personas internas, de las cuales 3,815 son hombres y 212 mujeres. A la luz de los criterios establecidos en el Pronunciamiento que analiza la problemática de sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana, emitido por este Organismo Nacional del 25 de septiembre de 2015, se destacan los siguientes datos: en 15 cárceles municipales no hay población interna; en 45 no hay sobrepoblación; en 8 tienen sobrepoblación por debajo del 19%, con riesgo moderado; en 1 están por encima del 20% de la capacidad instalada; por lo cual se considera con riesgo alto en la operatividad del establecimiento, y en 22 la sobrepoblación se encuentra en condiciones de urgencia y en riesgo crítico dado que excede del 40% de su capacidad instalada; en algunos casos, como el de la Cárcel Distrital de Tepeaca en Puebla, se encuentra una sobrepoblación del 560.87%.

14. Así mismo se pudo identificar que 65 cárceles dependen económicamente del municipio, en 16 de ellas es el gobierno del estado el que asume la responsabilidad financiera y en 9 la responsabilidad es mixta y una no dio información.

15. De acuerdo con el Pronunciamiento sobre la sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana publicado el 14 de octubre de 2015 por este Organismo Nacional, se destaca también que: *“Cuando la densidad poblacional dentro de una prisión alcanza niveles en los que se pone en riesgo la satisfacción de necesidades mínimas como el abasto de agua para beber, un espacio para dormir o para cubrir necesidades fisiológicas básicas, debe ser considerada como sobrepoblación crítica, como condición de urgencia a atender, en virtud de la falta de gobernabilidad a que suele exponerse y a la violación de*

derechos humanos, así como de vida digna y segura en la prisión.” Circunstancias reflejada en el 39% de las cárceles municipales identificadas.

16. En el Pronunciamiento sobre clasificación penitenciaria emitido por la CNDH del 15 de enero de 2016, se señaló que *“una apropiada clasificación, (...) fortalece el derecho al debido proceso, al acceso a la justicia, a contar con una defensa adecuada, al contacto con el mundo exterior, lo cual a contrario sensu se ve obstaculizado al no respetarse las consideraciones señaladas”*. Tal situación existe en las cárceles municipales, que al no ser espacios para la reclusión penitenciaria, no cuentan con una adecuada clasificación de procesados, sentenciados y personas que se encuentran cumpliendo una sanción administrativa; entre adultos y menores de edad y, entre hombres y mujeres.

17. Las cárceles municipales fueron 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; por ello, lo que este Organismo Nacional insiste a través de esta Recomendación General, es que estos espacios se utilicen para la ejecución de sanciones administrativas y, que de ninguna manera se ocupen para la reclusión de personas procesadas o sentenciadas.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

18. De acuerdo a lo ordenado 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; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto*

correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.” Así como lo previsto en el párrafo noveno del mismo numeral que señala: “La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.” (...)

19. En cuanto a las facultades asignadas a los municipios previstas en el párrafo segundo de la fracción II del artículo 115, que establece que *“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”* La acepción jurídica de bando municipal referida, está relacionada con las disposiciones de policía y buen gobierno que emite la autoridad municipal y dentro de los cuales se dispone la imposición de sanciones por la violación a preceptos establecidos por la autoridad administrativa.

20. Se destaca que lo señalado en la fracción III, inciso h) del artículo 115 constitucional respecto de los servicios que los municipios tendrán a su cargo, no prevé la compurgación de penas ni la prisión preventiva y establece respecto del servicio de seguridad pública que éste se llevará a cabo *“en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito”*. Ello delimita la competencia y atribuciones de los municipios en materia de seguridad pública, a la expedición de bandos de policía y gobierno, circulares, reglamentos y

demás disposiciones administrativas de observancia general y al arresto hasta por treinta y seis horas.

21. En el párrafo tercero, del artículo 18 constitucional se señala que: *“La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa”*; en este sentido, se comprende que la naturaleza administrativa de las cárceles municipales es totalmente diferente a la del sistema penitenciario.

22. El referido artículo en su párrafo octavo prevé: *“Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. (...)”*. Lo anterior no debe interpretarse en el sentido de que las personas puedan hacerlo en cárceles municipales, toda vez que la naturaleza de estos lugares no ofrece las condiciones de internamiento digno y de respeto por los derechos humanos.

23. En la Recomendación General número 18 del 21 de septiembre de 2010, este Organismo Nacional señaló que en virtud de que *“la Federación, los estados y el Distrito Federal tienen su propia normatividad en materia penitenciaria, existen en nuestro país 33 legislaciones vigentes, con uno o varios reglamentos, y un sin número de disposiciones aplicables, tales como manuales, instructivos y circulares”*.¹⁰

¹⁰ “B. Falta de uniformidad de la normatividad que rige los establecimientos penitenciarios”, pp.19 y 20.

24. Se identifica así una falta de uniformidad respecto a los criterios que rigen el funcionamiento de los centros penitenciarios, e incompatibilidad de las normas secundarias y prácticas administrativas con los principios consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los diversos instrumentos internacionales sobre la materia, como es el principio de subordinación jerárquica, debido a que en ellas se faculta a las autoridades municipales a la ejecución de penas en cárceles que la norma constitucional reconoce únicamente para la ejecución de sanciones administrativas.

25. Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), el 16 de junio del 2016 se mandata en el artículo tercero transitorio que a partir de su entrada en vigor; es decir al día siguiente de su publicación, quedaron abrogadas las leyes de ejecución de sanciones penales en las entidades federativas (Anexo 3), muchas de las cuales otorgaban a las cárceles municipales atribuciones contrarias a lo establecido constitucionalmente.

26. La LNEP contempla como ámbito de aplicación a la Federación y las entidades federativas, no así los municipios 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, según corresponda. Además establece en el párrafo tercero del artículo tercero transitorio que: *“A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan todas las disposiciones normativas que contravengan la misma”*. Lo que reitera lo previsto en el párrafo primero del mismo numeral, en la que se abrogan las Leyes de ejecución estatales, pero éste establece además en este párrafo tercero todas aquellas normas que, para el caso particular de esta Recomendación General, facultan a las cárceles municipales como centros de reclusión penitenciaria en virtud de que contravienen a la LNEP y a lo mandado en la Constitución.

27. Con la entrada en vigor de la LNEP, se refuerza lo establecido constitucionalmente en el sentido de facultar únicamente a los estados y a la Federación para la ejecución de sanciones penales; por ello, todas las personas sentenciadas y quienes cumplen con una resolución judicial privativa de la libertad deberán estar en los Centros Penitenciarios más cercanos a su domicilio, de conformidad con lo previsto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Título Segundo, Capítulo V, de la LNEP; o de ser idóneo, se adecuen las instalaciones de las cárceles municipales y se conviertan en Centros Penitenciarios estatales para la reclusión de personas procesadas o sentenciadas y, en un lugar distinto, se habiliten espacios para la detención de personas por faltas administrativas, a fin de que no se sigan violando sus derechos humanos.

28. Se refieren, a manera de ejemplo, normas estatales en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad que reconocían la responsabilidad de los estados respecto de la reclusión y custodia de procesados y sentenciados; no obstante señalaban que ésta sería asumida en la medida en que la capacidad presupuestal se los permitiera. Tal es el caso, entre otras, de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del estado de Durango publicada el 15 de octubre de 2009 y de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Quintana Roo publicada el 2 de marzo de 2011 (Anexo 4). Ello evidencia el reconocimiento de la obligación que tienen los estados y la Federación respecto de la facultad conferida constitucionalmente en materia de ejecución de sentencias; sin embargo, al no asumirla favorece que sea desempeñada por los municipios de manera inconstitucional.

29. En el caso del estado de Jalisco, se destaca, de acuerdo al Informe 6/2009 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre los lugares de detención e internamiento que dependen de los HH. Ayuntamientos del estado de Jalisco,

publicado por este Organismo Nacional el 24 de julio de 2009, que en las cárceles municipales de Gómez Cihuatlán; La Barca, Zapotlanejo y Ocotlán se evidenció la utilización del establecimiento para personas arrestadas, indiciadas, procesadas y sentenciadas, sin ningún tipo de separación, además durante el recorrido se advirtió que el espacio es insuficiente, lo que genera hacinamiento.

30. Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, en su principio XII, punto 1, señala que las personas privadas de libertad deben disponer de espacio suficiente, mientras que el principio XVII, párrafo segundo, dispone que la ocupación por encima del número de plazas establecido, seguida de la vulneración de los derechos humanos, deberá ser considerada como una pena o trato cruel, inhumano o degradante.

31. La Observación General No. 21 Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) emitida por el Comité de Derechos Humanos señala que *“Tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental de aplicación universal. Por ello, tal norma, como mínimo, no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte. Esta norma debe aplicarse sin distinción de ningún género, como, por ejemplo, por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro género, origen nacional o social; patrimonio, nacimiento o cualquier otra condición.”*¹¹ En este mismo sentido se establece en el Informe sobre Derechos Humanos de las Personas Privadas de libertad en las Américas de la Comisión Interamericana de Derechos

¹¹ ONU, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 21: Trato humano de las personas privadas de libertad, adoptado en el 44º periodo de sesiones (1992), párr. 4. En Recopilación de las Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptadas por Órganos Creados en Virtud de Tratados de Derechos Humanos Volumen I, HRI/GEN/1/Rev.9 (Vol. I) adoptado el 27 de mayo de 2008, pág. 242.

Humanos que *“la falta de recursos económicos no justifica la violación por parte del Estado de derechos inderogables de las personas privadas de libertad”*.¹²

32. En este último informe se reconoce que en los casos *“Vélez Looor Vs. Panamá”*, sentencia del 23 de noviembre de 2010, párrafo 198; *“Boyce et al. Vs. Barbados”*, sentencia del 20 de noviembre de 2007, párrafo 88; *“Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela”* sentencia del 5 de julio de 2006, párrafo 85 y *“Raxcacó Reyes Vs. Guatemala”*, sentencia del 15 de septiembre de 2005, párrafo 96, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Cridh) ha reiterado que *“[l]os Estados no pueden invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos internacionales en esta área y no respeten la dignidad del ser humano”*.

33. De la interpretación armónica y sistemática del artículo 18 constitucional que establece las bases del sistema penitenciario, así como de la LNEP, 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 de los municipios. Por ello, es necesario que se realicen las acciones necesarias para que los procesados y sentenciados que se encuentran en las cárceles municipales, sean reubicados en establecimientos estatales, y no permitir en lo futuro su ingreso a estos lugares.

34. Las atribuciones de los municipios en materia de seguridad pública reconocidas en el artículo 115 constitucional, están relacionadas con la expedición de bandos de policía y gobierno, circulares, reglamentos y demás disposiciones de carácter administrativo, como las previstas en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos referentes a la aplicación de sanciones

¹² OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre Derechos Humanos de las Personas Privadas de libertad en las Américas de la, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 del 31 diciembre 2011, párrafo 61.

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. Destaca que en ninguna de estas consideraciones normativas faculta a los municipios para la ejecución de penas, por lo que el uso que se le dé a las cárceles municipales que resulte contrario a lo establecido es inconstitucional.

35. En la Controversia constitucional 93/2009,¹³ la SCJN establece 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 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 (...)”*.

¹³ 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. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Ejecutorias/22382.pdf>

36. Así mismo en la Controversia constitucional 23/2014¹⁴ 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 de la Dirección General de Prevención y Reinserción Social y sus respectivas unidades”*.

37. Derivado del análisis de ambas controversias constitucionales se considera, 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 para los municipios, y por otra, que la naturaleza constitucionalmente reconocida para los

¹⁴ 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. Disponible en: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?ID=25554&Clase=DetalleSemanarioEjecutoriaBL>

municipios en materia de seguridad pública, no le ha facultado la de reclusión penitenciaria. El artículo 18 constitucional previo a la reforma de 2008 establecía sobre la facultad de la reclusión penitenciaria que *"los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones"* referencia que fue eliminada al modificarse en su integridad el artículo; sin embargo, de la interpretación armónica y sistemática del marco normativo del sistema penitenciario en nuestro país, se concluye que aun cuando ello ya no es referido en el artículo 18 constitucional vigente, la esencia permanece igual, en virtud de que esa facultad, con la reforma, tampoco le fue atribuida al municipio.

38. Se reconocen las acciones que han emprendido algunos estados de la República Mexicana a fin de asumir las obligaciones que tienen en materia penitenciaria. Ejemplo de ello se evidencia en lo previsto en el Artículo Cuarto Transitorio de la Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito del Estado de Sinaloa que establece *"El Poder Ejecutivo del Estado, deberá, a más tardar el día primero de enero del año 2004, asumir la responsabilidad de incorporar presupuestalmente al sistema penitenciario estatal, a las hoy denominadas cárceles municipales, en lo que respecta a su funcionamiento como centro de ejecución de las consecuencias jurídicas del delito, quedando a partir de esa fecha, a cargo de su administración, operación, mantenimiento y vigilancia directa. (Ref. por Decreto 227, publicado en el P.O. No. 155 de 25 de diciembre de 2002)"*. Derivado de este Decreto, las cárceles municipales que albergaban algún interno procesado o sentenciado, fueron trasladadas a los centros de ejecución de las consecuencias jurídicas del delito.

39. Así mismo se enfatizan otras actuaciones desarrolladas por el estado de Guanajuato que en 2014 cerró las últimas 11 cárceles municipales que aún operaban, atendiendo una recomendación de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, siendo con éste seis estados en la República

Mexicana (Chihuahua, Colima, Michoacán, San Luis Potosí y Sinaloa), que han erradicado definitivamente la figura de los centros de reclusión municipal.

40. Como ya se señaló, en los Informes emitidos por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, las condiciones de internamiento de las personas que se encuentran reclusas en el cárceles municipales carecen de servicios básicos de alojamiento en condiciones de vida digna y segura, respetuosa de los derechos humanos consagrados constitucionalmente, así como en diversos instrumentos internacionales en los que México es Estado parte. Al respecto se destacan los siguientes: artículos 5 y 9 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; artículos 7 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; reglas 8, 9, 10, 15, 19, 22 al 26, 37, 65 al 69, 84 al 93 y 95 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; reglas 1, 4.1, 11 al 22, 24, 58, 87 al 94 y 111 a 120 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela); reglas 4, 6 y 40 de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok); artículos 1 y 2 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Principios 1 al 4, 8, 9, 13, 16, 24, 36 y 37, del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión; Principios 1, 5, 6, 8 y 9 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; y artículos 5 y 6 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que prevén que toda persona privada de su libertad será tratada con respeto a sus derechos humanos y dignidad.

41. Dentro del sistema regional de los derechos humanos, se ha considerado lo dispuesto en los siguientes instrumentos internacionales: el artículo 2 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura; artículos XI, XVIII, XXV y XXVI Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre;

artículos 1, 5, 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“*Pacto de San José de Costa Rica*”), así como las Disposiciones Generales y Principio I, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, que establecen en términos generales que toda persona privada de su libertad estará sujeta a un trato humano y digno.

En este sentido, este Organismo Nacional, a partir del análisis de las Recomendaciones Específicas, Informes del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT) y Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), citadas en la presente Recomendación General, así como del marco jurídico nacional e internacional en materia de derechos humanos que nos rige, señala:

III. OBSERVACIONES.

42. Al privar de la libertad a una persona, el Estado detenta un control de sujeción especial sobre quien se encuentra bajo su custodia y que por ley está obligado a cumplir. Ello implica que la persona se encuentre en condiciones dignas de internamiento, en lugares que fueron diseñados *ex profeso* para la reclusión penitenciaria y, que bajo un principio de legalidad, la norma les faculte para desempeñar esa labor.

43. En virtud de que en la Carta Magna no se considera como una tarea en materia de seguridad pública la administración de los centros de reinserción social y, derivado de una interpretación histórica, sistemática y teleológica del artículo 18 constitucional, la organización del sistema penitenciario corresponde de manera exclusiva a la Federación, a los estados y a la Ciudad de México, sin que tal función recaiga sobre los municipios, ni antes de la reforma al referido artículo el

18 de junio del 2008, ni ahora, esta función recae sobre los municipios, toda vez que la propia Constitución faculta a éstos únicamente para la ejecución de las sanciones administrativas previstas en el párrafo cuarto del artículo 21.

44. Al ser la organización del sistema penitenciario una facultad exclusiva del gobierno federal y de los gobiernos estatales, deben realizarse acciones encaminadas a garantizar los derechos humanos de las personas procesadas y sentenciadas consagrados constitucionalmente y en los instrumentos internacionales en los que México es Estado parte, en virtud de que las condiciones de reclusión en las cárceles municipales no son las idóneas para lograr el objetivo de la reinserción social efectiva.

45. La reclusión de personas sentenciadas en espacios carentes de servicios básicos de alojamiento en condiciones de vida digna y segura, dentro de los cuales no se cuente con los medios necesarios para lograr su reinserción a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir deben ser considerados como una pena inhumana y degradante y, por lo tanto violatoria de derechos humanos.

46. La obligación del Estado de garantizar los derechos humanos consagrada en el artículo 1º constitucional implica también que el Estado tome las medidas necesarias para procurar que las personas sujetas a su jurisdicción puedan disfrutar efectivamente de sus derechos, en este sentido aquellas personas que no deban estar en un establecimiento municipal en razón de que su detención es de tipo penal y no administrativo, deberán ser reubicados a la brevedad, en establecimientos penitenciarios estatales o federales.

47. En cuanto a las cárceles municipales o distritales es necesario que se les identifique acorde a las funciones que realizan, como centros de sanciones administrativas dependientes de una autoridad diferente a la encargada de la prisión preventiva o de ejecución de penas.

48. La adopción de medidas concretas destinadas a solucionar las deficiencias estructurales de las cárceles municipales o distritales requiere de una importante inyección de recursos financieros, materiales y humanos para cubrir, desde las necesidades básicas como la provisión de alimentos, agua potable y servicios de higiene, carencias existentes hoy en día.

49. Estas cárceles fueron destinadas para la estancia de un máximo de 36 horas de aquellas personas detenidas por faltas administrativas a los bandos de policía y buen gobierno. Debido a que su detención es por un tiempo corto, la infraestructura de estos establecimientos no requiere de aulas, talleres o canchas deportivas que tienen la función de coadyuvar con los propósitos de la reinserción social, por ello, internar a cualquier persona sentenciada en espacios carentes de servicios básicos de alojamiento en condiciones de vida digna y segura, deriva en una violación a los derechos humanos de las personas internas.

50. Tanto en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional publicado por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, como en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) publicado anualmente por este Organismo Nacional, se ha identificado a población procesada y sentenciada en cárceles municipales, lo que contraviene lo previsto en la Constitución.

Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, señores Gobernadores y Presidentes Municipales de la República Mexicana en las que existe este tipo de reclusión irregular, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES.

PRIMERA. Mantener el objetivo de las cárceles municipales como centros para el cumplimiento de sanciones administrativas, y se limite su función a los supuestos previstos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA. Gestionar los recursos presupuestales y administrativos a efecto de que se destinen los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para que los centros estatales puedan recibir a los internos que sean trasladados de las cárceles municipales, de conformidad con la normatividad relativa en materia de ejecución penal.

TERCERA. Llevar a cabo las acciones que sean necesarias ante el Poder Judicial respectivo a efecto de que los internos procesados y sentenciados que se encuentran actualmente reclusos en cárceles municipales sean trasladados a los establecimientos penitenciarios estatales más cercanos a su domicilio, en términos de lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CUARTA. En su caso, se adecuen las instalaciones de las cárceles municipales y se conviertan en estatales, en las que se puedan internar dignamente personas procesadas o sentenciadas; y en un lugar distinto, se habiliten espacios para la detención de personas por faltas administrativas.

51. La presente Recomendación es de carácter General, de acuerdo con lo señalado con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del artículo 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como del artículo 140 de su Reglamento Interno, habiéndose aprobado por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional, en su sesión ordinaria número 347, de fecha 12 de septiembre de 2016; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

52. Con base en el mismo fundamento jurídico, se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de las recomendaciones se envíen a esta Comisión Nacional en un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ.

ANEXOS

ANEXO 1

CAPACIDAD, SOBREPoblACIÓN Y POBLACIÓN SEGÚN FUERO, SITUACIÓN JURÍDICA Y SEXO POR ENTIDAD FEDERATIVA EN CÁRCELES MUNICIPALES MAYO 2016

ENTIDAD FEDERATIVA E INSTITUCIÓN PENITENCIARIA FEDERAL		CAPACIDAD	Sobrepoblación		FUERO COMÚN					TOTAL DE POBLACIÓN INTERNA
			Absoluta	Relativa	Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal	
					H	M	H	M		
Chiapas										
1	Cárcel Distrital Simojovel	16	-2	-12,50%	11		3		14	14
2	Cárcel Distrital Bochil	20	-7	-35%	11		2		13	13
3	Cárcel Distrital Venustiano Carranza	50	-46	-92%	4				4	4
4	Cárcel Distrital Salto de Agua	19	-19	-100%						
5	Cárcel Municipal Benemérito de las Américas	10	-10	-100%						
Durango										
6	Cárcel Municipal Canatlán	40	-18	-45%	22				22	22
7	Cárcel Municipal Cuencamé	10	17	170%	19	2	6		27	27
8	Cárcel Municipal Guadalupe Victoria	18	2	11,11%	17		3		20	20
ENTIDAD FEDERATIVA E		CAPACIDAD	Sobrepoblación		FUERO COMÚN					TOTAL

INSTITUCIÓN PENITENCIARIA FEDERAL		CAPACIDAD			Absoluta		Relativa		Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal	DE POBLACIÓN INTERNA
					H	M	H	M	H	M				
9	Cárcel Municipal Nombre de Dios	60	-12	-20%	35	3	10					48	48	
10	Cárcel Municipal Topia	12	-11	-91,67%	1							1	1	
11	Cárcel Municipal San Juan del Río	15	-9	-60%	5	1						6	6	
12	Cárcel Municipal Nazas	6	3	50%	6		3					9	9	
Hidalgo														
13	Cárcel Distrital Tizayuca	47	145	308,51%	92	16	78	6				192	192	
14	Cárcel Distrital Atotonilco el Grande	10	44	440%	26	1	27					54	54	
15	Cárcel Distrital Zacualtipán	10	30	300%	18		22					40	40	
16	Cárcel Distrital Zimapán	19	1	5,26%	13		7					20	20	
17	Cárcel Distrital Metztlán	15	9	60%	21		3					24	24	
Jalisco														
18	Cárcel Municipal Cihuatlán	25	51	204%	63	3	10					76	76	
19	Cárcel Municipal Arandas	25	-5	-20%	16		4					20	20	
ENTIDAD FEDERATIVA E		CAPACIDAD	Sobrepoblación		FUERO COMÚN				TOTAL					

INSTITUCIÓN PENITENCIARIA FEDERAL		Absoluta Relativa			Población				Subtotal	DE POBLACIÓN INTERNA
					Procesada		Sentenciada			
					H	M	H	M		
20	Cárcel Municipal La Barca	20	8	40%	20	5	3		28	28
21	Cárcel Municipal Jalostotitlán	30	-8	-26,67%	22				22	22
22	Cárcel Municipal Colotlán	25	33	132%	43	1	14		58	58
23	Cárcel Municipal Mazamitla	30	-25	-83,33%	3		2		5	5
24	Cárcel Municipal Atotonilco el Alto	20	8	40%	27	1			28	28
25	Cárcel Municipal San Juan de los Lagos	20	-9	-45%	9		2		11	11
26	Cárcel Municipal Unión de Tula	20	-1	-5%	12	1	5	1	19	19
27	Cárcel Municipal Yahualica de González Gallo	10	-3	-30%	6		1		7	7
28	Cárcel Municipal Ahualulco de Mercado	30	-14	-46,67%	16				16	16
29	Cárcel Municipal Tala	25	45	180%	65	4	1		70	70
30	Cárcel Municipal Ocotlán	26	12	46,15%	30	1	7		38	38
31	Cárcel Municipal Mascota	25	-9	-36%	15	1			16	16
32	Cárcel Municipal Zapotlanejo	20	7	35%	26	1			27	27
ENTIDAD FEDERATIVA E		CAPACIDAD	Sobrepoblación		FUERO COMÚN				TOTAL	

**INSTITUCIÓN PENITENCIARIA
FEDERAL**

	Absoluta	Relativa
--	----------	----------

Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal
H	M	H	M	

**DE
POBLACIÓN
INTERNA**

33	Cárcel Municipal Cocula	30	-8	-26,67%	22				22	22
34	Cárcel Municipal Encarnación de Díaz	15	-8	-53,33%	7				7	7
35	Cárcel Municipal Teocaltiche	20	-15	-75%	4		1		5	5
36	Cárcel Municipal Sayula	30	-7	-23,33%	21		2		23	23
37	Cárcel Municipal San Gabriel (Venustiano Carranza)	20	-12	-60%	8				8	8
38	Cárcel Municipal Zacoalco de Torres	20	3	15%	11	1	11		23	23
39	Cárcel Municipal Tlajomulco de Zúñiga	26	-26	-100%						

ENTIDAD FEDERATIVA E INSTITUCIÓN PENITENCIARIA FEDERAL		CAPACIDAD		Sobrepoblación		FUERO COMÚN					FUERO FEDERAL					TOTAL DE POBLACIÓN INTERNA
		Absoluta	Relativa	Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal	Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal			
				H	M	H	M		H	M	H	M				
Morelos																
40	Cárcel Distrital Cuautla	216	168	77,78%	163	17	175	20	375	2		7		9	384	
41	Cárcel Distrital Jojutla	132	85	64,39%	104	13	82	10	209	5	1	2		8	217	
42	Cárcel Distrital Jonacatepec	69	43	62,32%	8		96		104	1		7		8	112	
Nayarit																
43	Cárcel Municipal Bahía de Banderas	95	102	107,37%	107	9	79	1	196	1				1	197	
44	Cárcel Municipal San Blas	20	22	110%	29	1	12		42						42	
45	Cárcel Municipal El Nayar	12	-12	-100%												
46	Cárcel Municipal Tecuala	40	-25	-62,50%	14		1		15						15	
47	Cárcel Municipal Tuxpan	19	5	26,32%	14	2	8		24						24	
48	Cárcel Municipal Rosamorada	24	-24	-100%												

ENTIDAD FEDERATIVA E INSTITUCIÓN PENITENCIARIA FEDERAL	CAPACIDAD	Sobrepoblación		FUERO COMÚN					FUERO FEDERAL					TOTAL DE POBLACIÓN INTERNA
		Absoluta	Relativa	Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal	Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal	
				H	M	H	M		H	M	H	M		

49	Cárcel Municipal Ahuacatlán	12	-4	-33,33%	7		1		8					8	
50	Cárcel Municipal Ixtlán del Río	13	2	15,38%	15				15					15	
51	Cárcel Municipal El Ruiz	10	-10	-100%											
52	Cárcel Municipal Acaponeta	36	-18	-50%	15		3		18					18	
53	Cárcel Municipal Compostela	22	-22	-100%											
54	Cárcel Municipal Huajicori	32	-29	-90,63%	2		1		3					3	
55	Cárcel Municipal San Pedro Lagunillas	6	-4	-66,67%	2				2					2	
56	Cárcel Municipal Santa María del Oro.	12	-5	-41,67%	7				7					7	
57	Cárcel Municipal Jala	2	-1	-50%			1		1					1	
58	Cárcel Municipal La Yesca	4	-2	-50%	2				2					2	
59	Cárcel Municipal Amatlán de Cañas	4	-3	-75%	1				1					1	
ENTIDAD FEDERATIVA E INSTITUCIÓN PENITENCIARIA FEDERAL		CAPACIDAD	Sobrepoblación		FUERO COMÚN					FUERO FEDERAL					TOTAL DE

	CAPACIDAD	Sobrepoblación		Población Procesada				Población Sentenciada				Subtotal	POBLACIÓN INTERNA
		Absoluta	Relativa	Población Procesada		Población Sentenciada		Población Procesada		Población Sentenciada			
				H	M	H	M	H	M	H	M		

Nuevo León

60	Cárcel Municipal Guadalupe	28	-19	-67,86%	9					9					9
61	Cárcel Municipal San Nicolás de los Garza	76	-69	-90,79%	6					6			1	1	7
62	Cárcel Municipal Linares	30	-25	-83,33%	1		4			5					5
63	Cárcel Municipal Cadereyta Jiménez	32	-32	-100%											
64	Cárcel Municipal Montemorelos	36	-35	-97,22%	1					1					1
65	Cárcel Municipal San Pedro Garza García	85	-85	-100%											
66	Cárcel Municipal Doctor Arroyo	24	-15	-62,50%	5		4			9					9
67	Cárcel Municipal Villaldama	38	-38	-100%											
68	Cárcel Municipal Cerralvo	18	-18	-100%											
69	Cárcel Municipal China	22	-19	-86,36%			3			3					3
70	Cárcel Municipal Galeana	30	-28	-93,33%	2					2					2

ENTIDAD FEDERATIVA E INSTITUCIÓN PENITENCIARIA FEDERAL	CAPACIDAD	Sobrepoblación	FUERO COMÚN	FUERO FEDERAL	TOTAL DE
---	------------------	-----------------------	--------------------	----------------------	-----------------

	CAPACIDAD	Sobrepoblación		FUERO COMÚN					FUERO FEDERAL					POBLACIÓN INTERNA
		Absoluta	Relativa	Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal	Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal	
				H	M	H	M		H	M	H	M		

Puebla

71	Cárcel Distrital Tepeaca	46	258	560,87%	204	22	62	3	291	4	1	8		13	304
72	Cárcel Distrital Atlixco	63	192	304,76%	106	13	129	5	253	1		1		2	255
73	Cárcel Distrital Teziutlán	111	-6	-5,41%	24	1	75	5	105						105
74	Cárcel Distrital Chignahuapan	45	12	26,67%	8	1	46	1	56			1		1	57
75	Cárcel Distrital Tetela de Ocampo	38	10	26,32%	18		30		48						48

Quintana Roo

76	Cárcel Municipal Cozumel	70	55	78,57%	32	4	85	3	124			1		1	125
77	Cárcel Municipal Felipe Carrillo Puerto	96	-30	-31,25%	57	1	8		66						66
78	Cárcel Municipal Isla Mujeres	20	2	10%	18	2	2		22						22
79	Centro de Retención Municipal de Solidaridad (Playa del Carmen)	376	320	85,11%	548	17	129	2	696						696

ENTIDAD FEDERATIVA E INSTITUCIÓN PENITENCIARIA FEDERAL	CAPACIDAD	Sobrepoblación	FUERO COMÚN	FUERO FEDERAL	TOTAL DE
--	-----------	----------------	-------------	---------------	----------

	CAPACIDAD	Sobrepoblación		FUERO COMÚN				FUERO FEDERAL				POBLACIÓN INTERNA		
		Absoluta	Relativa	Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal	Población Procesada		Población Sentenciada		Subtotal	
				H	M	H	M		H	M	H			M

Tabasco

	Cárcel Municipal	CAPACIDAD	Absoluta	Relativa	H	M	H	M	Subtotal	H	M	H	M	Subtotal	POBLACIÓN INTERNA
80	Cárcel Municipal Conduacán	40	19	47,50%	11		48		59						59
81	Cárcel Municipal Paraíso	52	-19	-36,54%	12	1	20		33						33
82	Cárcel Municipal Balancán	72	-19	-26,39%	12	1	39	1	53						53
83	Cárcel Municipal Nacajuca	23	-11	-47,83%	9	1			10		1	1		2	12
84	Cárcel Municipal Centla	85	-52	-61,18%	24	1	8		33						33
85	Cárcel Municipal Jalpa de Méndez	37	-36	-97,30%	1				1						1
86	Cárcel Municipal Teapa	32	-32	-100%											
87	Cárcel Municipal Tacotalpa	142	-102	-71,83%	9	1	30		40						40
88	Cárcel Municipal Villa la Venta	23	-12	-52,17%	10		1		11						11
89	Cárcel Municipal Emiliano Zapata	10	-10	-100%											

ENTIDAD FEDERATIVA E INSTITUCIÓN PENITENCIARIA FEDERAL	CAPACIDAD	Sobrepoblación	FUERO COMÚN	FUERO FEDERAL	TOTAL DE
--	-----------	----------------	-------------	---------------	----------

					Población Procesada					Población Sentenciada				Subtotal		POBLACIÓN INTERNA
		Absoluta		Relativa	Población Procesada		Población Sentenciada			Subtotal		Población Sentenciada		Subtotal		
		H	M		H	M	H	M		H	M					
90	Cárcel Municipal Jalapa	44	-44	-100%												
91	Cárcel Municipal Jonuta	12	-12	-100%												
TOTAL					2364	150	1409	58	3981	14	3	28	1	46	4027	

Fuente: Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional emitido por la Secretaría de Gobernación, mayo de 2016.

ANEXO 2

SITUACIÓN JURÍDICA DE PERSONAS INTERNAS EN CÁRCELES MUNICIPALES

CÁRCELES MUNICIPALES									
SITUACIÓN JURÍDICA	FUERO COMÚN				FUERO FEDERAL				TOTAL
	H	M	Subtotal	%	H	M	Subtotal	%	
Procesados	2,364	150	2,514	62.42	14	3	17	0.422	2,531
Sentenciados	1,409	58	1,467	36.42	28	1	29	0.720	1,496
TOTAL	3,773	208	3,981	98.85	42	4	46	1.14	4,027

***Fuente:** Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional emitido por la Secretaría de Gobernación, mayo de 2016.*

ANEXO 3

LEYES ABROGADAS POR EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL PUBLICADA EL 16 DE JUNIO DE 2016.

Entidad federativa	Normatividad	Fecha de publicación
Federal	Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados	19 de mayo de 1971
Aguascalientes	Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Aguascalientes.	17 de junio de 2011
Baja California	Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el Estado de Baja California.	08 de octubre de 2010
Baja California Sur	Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad para el Estado de Baja California Sur.	18 de junio de 2011
Campeche	Ley de Ejecución de Sanciones y Penas Privativas de la Libertad del Estado de Campeche.	23 de julio de 2010
Chiapas	Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas.	30 de mayo de 2007
Chihuahua	Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales.	9 de diciembre de 2006
Ciudad de México	Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.	17 de junio de 2011
Coahuila de Zaragoza	Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Restrictivas de la Libertad para el Estado de Coahuila.	2 de diciembre de 2005
Colima	Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para el Estado de Colima.	11 de agosto de 2012
Entidad federativa	Normatividad	Fecha de publicación
Durango	Ley de Ejecución de Penas y Medidas de	15 de octubre de 2009

	Seguridad del Estado de Durango.	
Guanajuato	Ley de Ejecución de Medidas Judiciales y Sanciones Penales del Estado de Guanajuato	15 de abril de 2011
Guerrero	Ley del Sistema de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado de Guerrero Número 367.	12 de noviembre de 2004
Hidalgo	Ley de Ejecución de Penas del Estado de Hidalgo.	16 de diciembre de 1971
Jalisco	Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado de Jalisco.	15 de noviembre de 2012
México	Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado.	4 de julio de 1981
Michoacán de Ocampo	Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Michoacán de Ocampo.	14 de junio de 2011
Morelos	Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad, Privativas y Restrictivas de la Libertad para el Estado de Morelos.	21 de marzo de 1973
Nayarit	Ley de Ejecución de Sanciones Penales, Medidas de Seguridad y Prisión Preventiva para el Estado de Nayarit.	9 de julio de 2011
Nuevo León	Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales.	1 de junio de 1994
Oaxaca	Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Medidas Restrictivas de Libertad, para el Estado de Oaxaca.	27 de enero de 1973
Puebla	Ley de Ejecución de Medidas Cautelares y Sanciones Penales para el Estado de Puebla.	17 de junio de 2011
Querétaro	Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del Estado de Querétaro.	23 de octubre de 2009
Quintana Roo	Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Quintana Roo.	2 de marzo de 2011
Entidad federativa	Normatividad	Fecha de publicación
San Luis Potosí	Ley de Ejecución de Medidas Cautelares; Penas, y Medidas de Seguridad para el Estado	29 de septiembre de 2014

	de San Luis Potosí.	
Sinaloa	Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito del Estado de Sinaloa	14 de septiembre de 2001
Sonora	Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Seguridad del Estado de Sonora.	22 de octubre de 2012
Tabasco	Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Estado de Tabasco.	07 de abril de 2014
Tamaulipas	Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado de Tamaulipas.	3 de diciembre de 2007
Tlaxcala	Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas Restrictivas de la Libertad del Estado de Tlaxcala.	2 de junio de 2011
Veracruz	Ley de Ejecución de Sanciones y Reinserción Social para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	1 de febrero de 1992
Yucatán	Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad del Estado de Yucatán.	10 de junio de 2011
Zacatecas	Ley del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones del Estado de Zacatecas.	18 de junio de 2011

ANEXO 4

LEYES DE EJECUCIÓN PENAL ESTATALES QUE RECONOCÍAN LA COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN MATERIA DE RECLUSIÓN PENITENCIARIA

Entidad federativa	Normatividad	Disposición
Campeche	Ley de Ejecución de Sanciones y Penas Privativas de la Libertad del Estado de Campeche, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 23 de julio de 2010.	Artículo 9.- Las instituciones de tratamiento serán de seguridad mínima, media y máxima, cerradas y abiertas, urbanas y rurales, estatales y municipales.
Chihuahua	Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 9 de diciembre de 2006.	Artículo Cuarto. Centros de reclusión municipal. Los centros de reclusión pertenecientes a los municipios en los que se ejecutan penas privativas de libertad, atenderán las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, en la medida en que aquella entre en vigor en su ubicación. La administración de los centros de reclusión y la custodia de procesados o sentenciados que actualmente se encuentra a cargo de las administraciones municipales, se ejercerá hasta que el Estado asuma dicha responsabilidad, en la medida que la capacidad presupuestal lo permita.
Durango	Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del estado de Durango, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 15 de octubre de 2009.	Artículo Quinto. Centros de reclusión municipal. La administración de los centros de reclusión y la custodia de procesados que actualmente se encuentra a cargo de las administraciones municipales, se ejercerá hasta que el Estado asuma dicha responsabilidad, en la medida que la capacidad presupuestal lo permita.

Entidad federativa	Normatividad	Disposición
<p>Jalisco</p>	<p>Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del estado de Jalisco, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 15 de noviembre de 2012.</p>	<p>Artículo 3º. ... Corresponde a las autoridades municipales, donde no existan centros penitenciarios estatales, la atención de los procesados y la vigilancia de la prisión preventiva. Las autoridades estatales deberán auxiliar a las autoridades municipales en el cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo anterior.</p> <p>Artículo 20. La pena privativa de la libertad será compurgada en los centros penitenciarios que designe el Ejecutivo del Estado por conducto de la Comisaría General. En las regiones que no cuenten con instituciones estatales preventivas o de reinserción social, los internos serán recluidos en instalaciones municipales, cuyas autoridades brindarán las condiciones de atención y seguridad institucional o de reinserción social según sea el caso, de conformidad con la disponibilidad presupuestal; para lo cual se podrán suscribir convenios de coordinación entre el municipio y el Ejecutivo estatal para implementar la atención técnica penitenciaria.</p> <p>Artículo 45. En el caso de que a las autoridades municipales les corresponda la atención de los procesados y la vigilancia de la prisión preventiva, deberá existir separación definitiva entre los detenidos por faltas administrativas, indiciados, procesados, sentenciados, hombres y mujeres.</p>

Entidad federativa	Normatividad	Disposición
Nuevo León	Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales del estado de Nuevo León, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 1 de junio de 1994.	<p>Artículo 21.- Los Municipios del Estado adoptarán las medidas necesarias a efecto de que sus cárceles cuenten con las instalaciones adecuadas para los reclusos de uno y otro sexo y se mantengan en buenas condiciones de higiene y seguridad. La Secretaría de Seguridad Pública vigilará que se cumpla con esta disposición.</p> <p>Artículo 22.- En la cárcel municipal distrital que corresponda, permanecerán los imputados y los condenados, en lugares separados, sin perjuicio de que la autoridad judicial o el Ejecutivo, según el caso, ordene su traslado a un establecimiento penitenciario.</p>
Quintana Roo	Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 2 de marzo de 2011.	Artículo Cuarto.- Centros de Reclusión Municipal.- Los Centros de Reclusión pertenecientes a los Municipios en los que se ejecutan penas privativas de libertad, atenderán las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, en la medida en que aquella entre en vigor en su ubicación.