



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

ESTRATEGIAS NORMATIVAS Y OPERATIVAS DE PREVENCIÓN DE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES Y SISTEMA PENITENCIARIO

DICIEMBRE, 2018

DIAGNÓSTICO DE LAS QUEJAS Y
RECOMENDACIONES EXISTENTES
SOBRE VIOLACIONES A DERECHOS
HUMANOS EN EL MARCO DEL SISTEMA
PENITENCIARIO

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. ANTECEDENTES.....	7
2.1. Los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad en el Contexto Internacional	7
2.1.1. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela).....	9
2.1.2. Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	15
2.1.3. 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)	16
2.2. El Sistema Penitenciario en México: Antes y Después de la Implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal	20
2.2.1. El Sistema Penitenciario en México y su Contexto.....	29
2.2.2. Las Reformas Constitucionales en Materia de las Personas Privadas de su Libertad	33
2.2.3. La Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados como Antecedente de la Ley Nacional de Ejecución Penal.....	36
2.2.4. La Ley Nacional de Ejecución Penal y los Derechos Humanos de las Personas Privadas de su Libertad en México	36
3. METODOLOGÍA.....	43
3.1. Estrategia Metodológica.....	43
3.1.1 Muestra y Margen de Error	44
3.2. Criterios de Revisión y Análisis de las Quejas y Recomendaciones en Materia de Violaciones a los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario	46
4. DIAGNÓSTICO.....	48

4.1. Introducción al Análisis	48
4.2. La Jurisdicción de la Comisión Nacional para Conocer de Quejas por Presuntas Violaciones a los Derechos Humanos	50
4.3. Remisiones de la Comisión Nacional a Otras Autoridades.....	52
4.4. Quejas Remitidas de Otras Autoridades a la Comisión Nacional	54
4.4.1. Facultad de Atracción	56
4.5. Tiempo Transcurrido Entre la Fecha de los Hechos y de Recepción de la Queja	57
4.6. Sujeto que Presentó la Queja	58
4.7. Forma de Presentación de la Queja.....	60
4.7.1. Idioma en el que se Presentaron las Quejas	62
4.8. Informe de la Autoridad Presuntamente Responsable de la Violación a los Derechos Humanos	62
4.9. Medidas Precautorias o Cautelares.....	65
4.10. Desarrollo de la Investigación del Expediente de Queja	69
4.10.1. Contenido de los informes y su valoración	70
4.11. Cumplimiento de los Principios de Brevedad y Sencillez en los Expedientes Revisados	72
4.12. Tiempo de Desahogo de los Expedientes de Queja.....	73
4.13. Elementos Formales y Contenidos de las Recomendaciones	74
4.14. Seguimiento de las Recomendaciones (estatus actual)	76
4.15. Áreas de Oportunidad en los Expedientes de Remisión.....	77
4.16. Derechos Humanos Supuestamente Violentados y las Autoridades Involucradas	78
4.16.1. Derechos Humanos Presuntamente Violentados.....	78
4.16.2. Comparaciones por Derecho	83

4.17. Autoridades Involucradas en los Derechos Humanos Supuestamente Violentados	91
4.17.1. Autoridades y Servidores Públicos Denunciados en las Quejas Remitidas a Otras Autoridades	91
4.18. Derechos de las Personas Privadas de su Libertad según la Ley Nacional de Ejecución Penal.....	100
4.18.1. Principios del Sistema Penitenciario	101
4.18.2. Derecho a la integridad personal	104
4.18.3. Derecho a una Calidad de Vida Adecuada	105
4.18.4. Derecho a la Salud	107
4.18.5. Derecho a la seguridad personal	108
4.18.6. Derecho a la reinserción social	109
4.18.7. Derecho a la Comunicación con el Exterior	110
4.18.8. Derecho a la Integración Familiar	111
4.18.9. Límites a los Registros dentro del Centro Penitenciario.....	112
4.18.10. Derechos Específicos por Grupos en Situación de Vulnerabilidad	112
4.18.11. Derechos Procesales	114
4.18.12. Derechos de los Visitantes.....	115
4.18.13. Derecho de las Personas Sentenciadas que Gozan de Libertad Condicional	115
4.18.14. Derecho de las Personas con Prisión Preventiva	115
5. PRINCIPALES HALLAZGOS	116
6. CONCLUSIONES	129
7. BIBLIOGRAFÍA.....	135
8. ANEXO 1. INDICADORES	137

1. INTRODUCCIÓN

El sistema penitenciario mexicano es resultado de al menos un siglo de sucesos históricos que se basaron en el despojo sistemático de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, lo anterior no solo sucedió en nuestro país, sino que fue una tendencia global que llevó a invisibilizar las vejaciones a los derechos fundamentales de este grupo de personas, a las que en momentos se deshumanizaba justificando cualquier acto en su contra e, incluso, en razón del castigo por el delito cometido por el sujeto.

La historia nos dice que la transformación de la forma en que se sancionan los delitos en las sociedades occidentales ha evolucionado desde la pena corporal, o incluso pena de muerte, hasta tratar a la persona que delinque como un enfermo mental, para, finalmente, dar paso a la idea de reinsertarla en la sociedad, lo cual se previó como una estrategia tendiente a la reconstrucción del tejido social y la no repetición de actos similares.

Sin embargo, la preocupación latente por la tendencia a deshumanizar a las personas recluidas y el abuso manifestado en los establecimientos dedicados a este fin, dieron como respuesta la creación de principios y lineamientos específicos que marcaran la pauta para el tratamiento de este grupo de personas por parte de los Estados, no obstante, la existencia de estos documentos se volvió meramente referencial, pues no constreñían un carácter vinculatorio, quedando a criterio y responsabilidad ética de los gobiernos nacionales el tratamiento a implementar, lo que no aseguraba su aplicación general en todos los países de la orbe.

Afortunadamente, nuestro país ha tenido un cambio relevante en el tema, sobre todo después de las dos reformas constitucionales que modificaron por completo la forma en que se comprenden los derechos humanos; siendo la primera, aquella que se refiere a las reformas y adiciones en materia de seguridad y justicia penal del año 2008, y la segunda, aquella que brinda protección y garantía de los derechos humanos del año 2011. En este sentido, es que surge lo que conocemos hoy como el sistema penitenciario mexicano, sistema para la reinsertión social y el respeto a los derechos humanos. Los cuales cimientan

su base en los principios establecidos en el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los nueve principios enlistados en el artículo cuarto de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

No obstante, y aún con los esfuerzos que ha realizado el Estado mexicano para la implementación de dichos principios a través de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el sistema continúa en una etapa de perfeccionamiento y consolidación; por ello es importante que la sociedad civil, las autoridades involucradas con este sistema y, en general, la opinión pública, se mantengan involucradas en su observancia y propuesta, con el objetivo de aportar el afianzamiento del nuevo paradigma que enfrenta el sistema penitenciario mexicano, el cual debe asegurar el respeto irrestricto de los derechos humanos.

Por lo anterior, y con la finalidad de realizar un análisis técnico-jurídico de los derechos humanos dentro del Sistema Penitenciario, se presenta el siguiente documento conformado por distintos apartados, recurriendo primeramente a los antecedentes jurídicos, teóricos e históricos del sistema penitenciario mexicano actual, encontrándose en este capítulo una pequeña sinopsis de los instrumentos internacionales y nacionales que regulan los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, ubicándose también una reconstrucción histórico-teórica muy breve de lo que ha sucedido en nuestro país en esta materia desde el momento posterior a la independencia de México y hasta nuestros días, lo que define una contextualización necesaria para percibir a este sistema como el resultado de un proceso de evolución y comprender diversas circunstancias que de otra forma serían inexplicables.

Posteriormente, se plantea la metodología del análisis cualitativo y cuantitativo de la revisión de los expedientes de quejas y recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en materia de violaciones a los derechos humanos de las personas reclusas. Presentando finalmente los resultados del diagnóstico realizado junto con un concentrado de los principales hallazgos y las conclusiones de la observación

2. ANTECEDENTES

2.1. Los Derechos de las Personas Privadas de su Libertad en el Contexto Internacional

La evolución de las normas de carácter internacional ha tenido como base los hechos históricos de la humanidad, siendo algunos de ellos tan crueles que conmovieron a la comunidad internacional. Por lo anterior, en un ambiente de posguerra los derechos humanos surgieron como respuesta a estos hechos, inclinándose por una visión más humanista y garante de derechos tradicionalmente reconocidos como fundamentales en el derecho nacional, surgiendo así parámetros que buscaban ser universales en su aplicación en los Estados signatarios de estos instrumentos.

Por otra parte, se presentaron también eventos registrados sobre violaciones sistemáticas de algunos derechos particulares, los cuales comenzaron a recaer en poblaciones con características específicas, como lo era, el declararse de una religión, el contar con alguna característica fisonómica diferente, ser una persona migrante, una mujer, entre otros; motivo por el cual, se comenzaron a acordar principios, convenciones, normas generales, tratados, protocolos y una serie de instrumentos jurídicos a nivel internacional que protegieran a distintos grupos que históricamente habían sido vejados en sus derechos.

En este, sentido es que encontramos el reconocimiento de los derechos humanos inherentes a las personas privadas de su libertad, el cual ha sido un tema de discusión entre la comunidad internacional, misma que se ha centrado en la búsqueda de principios homologados y la procuración del establecimiento de ejes para la construcción de sistemas penitenciarios que respetaran un mínimo de derechos para este grupo vulnerable.

Por ello, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, en donde la libertad ya era considerada un derecho inherente al hombre, afirmó con dicho documento que “la libertad consiste en hacer todo lo que no perjudique a los demás”; máxima que se retomó, más de un siglo después, en la Carta de las Naciones Unidas, posicionándose ésta como el único límite a los derechos humanos.

Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, adoptado en Nueva York en 1966, en su artículo 10.3, especificó diversas disposiciones relativas a la ejecución de las penas, abordando el tópico de menores infractores, estableciendo una segregación de las personas al interior de los centros penitenciarios, así como la instauración de la readaptación social como finalidad de la reclusión, sosteniéndose en ese sentido que: “El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica”¹.

Así, la Convención Americana de Derechos Humanos, firmada en San José en 1969, en su artículo relativo al Derecho a la Integridad Personal (artículo 5), estableció también las bases para la ejecución de sentencias y un trato digno, al disponer que: “Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”.

Consolidándose lo anterior, a partir de 1955, en los congresos primero, quinto y onceavo en materia de Prevención del Delito y Justicia Penal, llevados a cabo en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, en los que se determinaron, respectivamente, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y las Reglas “Bangkok” para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes, los cuales son considerados como el marco jurídico internacional de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

Como se observa, el derecho de este grupo de personas fue la respuesta a una necesidad derivada de la preocupación de la comunidad internacional por las circunstancias particulares que éstos vivían, pues las menciones del principio de readaptación social y una

¹ Numeral 3 del artículo 10 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

serie de congresos relacionados con la prevención del delito y la justicia penal, fueron una constante desde la segunda parte del siglo XX.

2.1.1. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)

En Ginebra en 1955, durante el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, se reveló la necesidad de pronunciarse acerca del trato discriminatorio y la ausencia de derechos para las personas reclusas; por lo que se optó por elaborar una serie de principios generales para el trato digno de las personas privadas de su libertad. Resultando de aquel ejercicio un catálogo de recomendaciones denominado Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, cuyo nombre se amplió en 2015 a la denominación de “Reglas Nelson Mandela”, en homenaje al legado del expresidente de Sudáfrica, Nelson Rolihlahla Mandela, quien pasó 27 años en prisión a causa de la lucha por los derechos político-civiles en su país y la promoción de una cultura de paz a nivel mundial.

Este instrumento, es considerado como los principios y prácticas idóneas para el tratamiento de las personas privadas de su libertad, así como para la administración penitenciaria, sin embargo, no tiene como objeto el limitar otras prácticas, en tanto no afecten la dignidad de las personas.

En conjunto, las Reglas Mandela, se encuentran distribuidas en 23 apartados, de los que se destaca que la administración general de los establecimientos penitenciarios es “aplicable a todas las categorías de reclusos, independientemente de que su situación sea el resultado de un proceso criminal o civil, de que se encuentren en espera de juicio o estén cumpliendo condena, e incluso de que se les haya o no sometido a medidas de seguridad o medidas correccionales por mandamiento judicial”². Puntualizando que por cuanto hace a

² Observación preliminar 3, punto 1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos.

los establecimientos de detención o reeducación para menores de edad, se pueden tomar en consideración, más no implementarlas con un carácter regulatorio.

De igual manera, de los apartados de aplicación general, las reglas prevén los principios fundamentales sobre los cuales deben ser tratadas las personas en reclusión, así como la sistematización de sus datos en los expedientes de reclusión, la separación por categorías de internos, las reglas para su alojamiento y debida atención de sus necesidades básicas, seguridad penitenciaria, actividades para la correcta reinserción social, traslados y personal penitenciario, entre otras; contando además con reglas específicas para categorías especiales, que versan sobre la sectorización, atención o no reclusión de las personas penalmente responsables de algún delito; estableciéndose de este modo, las prácticas idóneas para la materia.

2.1.1.1. Principios fundamentales

- Este apartado, circunscribe el trato que deben recibir las personas en reclusión, mismo que debe atender en todo momento al respeto irrestricto de su dignidad y valor como ser humano; por lo cual no debe ser sometido a ningún trato cruel, inhumano o degradante, ni a actos de tortura. Teniendo la administración penitenciaria, la obligación de ofrecer los medios suficientes para una correcta reinserción social, como lo son la educación, el trabajo, actividades recreativas, deporte, entre otros; proporcionando además una condición equitativa de vida en prisión.

2.1.1.2. Gestión de los expedientes de los reclusos

- En este, se establece la presencia de un sistema electrónico que registre de manera confidencial la identidad personal del recluso, sistematizando además toda la información que derive de los informes iniciales de evaluación y clasificación; comportamiento y disciplina de la persona privada de la libertad; peticiones y

quejas; imposición de medidas disciplinarias; circunstancias y causas de toda lesión o fallecimiento.

2.1.1.3. Categorías de separación de las personas reclusas

- Las personas internas deben ser separadas en establecimientos diferentes, según su sexo y edad, sus antecedentes penales, los motivos de su detención y el trato que corresponda aplicarles.

2.1.1.4. Alojamiento

- Por cuanto hace a las instalaciones de las celdas, se prevé que éstas sean adecuadas para satisfacer las necesidades naturales del recluso, evitando en todo momento que una celda individual se ocupe por más de una persona, a menos que resulte indispensable que se haga una excepción ocasionada por exceso temporal de población. Para los dormitorios colectivos, los reclusos deben ser aptos para relacionarse entre sí.
- Todas las instalaciones deberán de ser adecuadas para realizar las actividades para las que están destinadas, especialmente las de saneamiento, instalaciones de baño y duchas.

2.1.1.5. Higiene personal

- Debe contemplarse en todo momento que los reclusos tengan acceso al agua y a artículos de aseo indispensables para salud e higiene, lo cual es un derecho.

2.1.1.6. Ropas y cama

- Asimismo, debe proporcionarse a los reclusos, ropa adecuada para el clima, así como los medios para mantenerla limpia y en buen estado. Teniendo el derecho de disponer de una cama individual y de ropa de cama suficiente, limpia y mudada.

2.1.1.7. Alimentación

- La alimentación como un derecho de las personas en reclusión debe ser de buena calidad, debiendo proporcionarse en los horarios acostumbrados y con un valor nutritivo para mantener su salud y fuerza; proveyendo de agua potable para su consumo personal.

2.1.1.8. Ejercicio físico y deporte

- Los reclusos tienen derecho a una hora diaria de ejercicio físico al aire libre recibiendo, además, educación física, cuando su condición lo permita.

2.1.1.9. Servicio médico

- El Estado es responsable de los servicios médicos de los reclusos, quienes tendrán acceso gratuito a este servicio sin discriminación, dándoseles continuidad y tratamiento en caso de padecer enfermedades infecciosas o drogodependencia
- Además, se establecerá un servicio de atención sanitaria para la salud mental y física, atención en casos de urgencia, instalaciones especiales de cuidado durante el embarazo en mujeres, debiendo existir en todos los casos historiales médicos de cada recluso.
- En caso de existir algún nacimiento dentro del centro penitenciario, se deberá proporcionar a la madre el servicio de guardería y atención médica para el menor.
- Cada recluso contará con un profesional de la salud que procurará atenderlo, reconocer sus necesidades, detectar malos tratos, detectar estrés psicológico, facilitar tratamiento en caso de enfermedades contagiosas y determinar su capacidad física.

2.1.1.10. Restricciones, disciplina y sanciones

- El orden y la disciplina dentro de los centros penitenciarios, deberá alentarse mediante la prevención de conflictos, mediación o mecanismos alternos de solución

de controversias. Sin que exista tortura o daños corporales, ni aislamiento indefinido, prolongado, encierro en celda oscura o permanentemente iluminada, castigo colectivo, coerción física o restricción del contacto con la familia. Debiendo ser sancionados conforme al reglamento, con equidad y respeto de sus garantías procesales.

2.1.1.11. Instrumentos de coerción física

- Se prohíbe emplear cadenas, grilletes y cualquier otro instrumento de coerción física; únicamente podrán ser utilizados cuando la ley lo autorice o en los supuestos que se prevén dentro de las reglas.

2.1.1.12. Registros de reclusos y celdas

- Los registros de las personas privadas de la libertad, deben realizarse con respeto a la dignidad e intimidad de las personas. Sin que éstos sean utilizados para fines de acosamiento o intimidación.
- Por cuanto hace, a los registros personales sin ropa y de orificios corporales, se debe asegurar que éstos sean realizados por profesionales médicos calificados, y en casos absolutamente necesarios, obrando siempre de por medio una constancia del hecho.

2.1.1.13. Información y derecho de queja de los reclusos

- Deberá hacerse el conocimiento de la población penitenciaria, desde su ingreso al centro, la legislación penitenciaria y el reglamento aplicable; así como los derechos con los que cuentan, incluyendo el asesoramiento jurídico y la presentación de queja, además de las obligaciones con las que cuentan y las sanciones disciplinarias aplicables.

2.1.1.14. Contacto con el mundo exterior

- La comunicación de las personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios con sus familiares y amigos, deberá ser de forma periódica y bajo vigilancia de las administraciones; contando además con visitas conyugales de ser el caso.

2.1.1.15. Notificaciones

- Todo recluso tiene derecho a informar a su familia acerca de su situación jurídica dentro del sistema penitenciario. En caso de fallecimiento, enfermedad o lesión grave, el director será el encargado de la notificación.

2.1.1.16. Investigaciones

- El director comunicará a la autoridad judicial los casos de desaparición fallecimiento o lesión grave de todo interno; así como posibles actos de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de lo que se tenga conocimiento.

2.1.1.17. Traslado de reclusos

- Respecto del traslado, se establece que su realización debe prevenir cualquier tipo de exposición pública, además de que no deberá realizarse en malas condiciones o imponiendo sufrimiento físico alguno.

2.1.1.18. Personal penitenciario

- Se deberá contar con una plantilla suficiente de especialistas que cuenten con principios éticos y un nivel de educación correspondiente al puesto que desempeñen. A fin de que en ningún momento recurran a la fuerza física ni a castigos.

2.1.1.19. Inspecciones internas y externas

- Las inspecciones son una práctica con la finalidad de velar por que los establecimientos penitenciarios se gestionen conforme a la normativa, cumplan con los principios del sistema y protejan los derechos de las personas reclusas; éstas se realizarán mediante inspecciones por parte de la administración penitenciaria central y por organismos internacionales o regionales competentes.

2.1.1.20. Reglas aplicables a categorías especiales

- A. Reclusos penados: Además de lo previsto en la primera parte, debe existir una clasificación e individualización, por lo tanto, es necesario: separar a los reclusos que, por su pasado criminal o su mal comportamiento puedan influir sobre sus compañeros de detención, por ello deberá repartirse a los reclusos en grupos, a fin de facilitar el tratamiento encaminado a su readaptación social.
- B. Personas reclusas con discapacidad o “enfermedades mentales”: Por ningún motivo, deberán permanecer en reclusión, las personas con discapacidad o enfermedades mentales; toda vez que su padecimiento debe ser sujeto a tratamiento en centros especializados de salud.
- C. Personas detenidas o en espera de juicio: Las personas privadas de su libertad, en espera de juicio, gozarán de la presunción de inocencia en tanto no se les haya dictado sentencia, debiendo ser separados de la población.

2.1.2. Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes

Adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Resolución 3452, de fecha 9 de diciembre de 1975, la Declaración tiene como finalidad regular la actuación de las autoridades en la prevención y la sanción para la protección de las personas ante actos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

Según la Declaración, la tortura se define como: *“todo acto por el cual un funcionario público, u otra persona a instigación suya, inflija intencionalmente a una persona penas o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero, información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido, o de intimidar a esa persona o a otras.”*³ Excluyendo del concepto de tortura aquellas penas que sean inherentes a la privación de libertad legítima, siempre y cuando estén en concordancia con las Reglas Mandela.

Respecto a las personas privadas de su libertad, la Declaración contiene puntos específicos que refieren que:

- Los Estados parte tienen la obligación de asegurar que los funcionarios involucrados y responsables de las personas privadas de su libertad, estén completamente informados acerca de la prohibición de la tortura y otros tratos inhumanos, así como de asegurarse que dichos actos se consideren un delito conforme a la ley penal nacional. Considerándose, además que cualquier declaración o información que sea obtenida a través de algún método de tortura u otro trato inhumano, cruel o degradante, no podrá ser alegada en ningún procedimiento en contra del procesado o sentenciado.
- Así como, como en caso de existir indicios o motivos razonables para creer que se cometió tortura u otro acto inhumano de acuerdo con la declaración, las autoridades tienen el deber de investigar de oficio, indemnizar y realizar la reparación del daño a la víctima.

2.1.3. 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)

Las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes fueron resultado del onceavo

³ Artículo 1 de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal en la ciudad asiática de Bangkok. La razón de las también llamadas Reglas de Bangkok fue que, si bien las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de 1955 determinaban los principios básicos de las personas reclusas, sin ninguna distinción, no hacían hincapié en las necesidades particulares de las mujeres; motivo por el cual se crean con el objetivo de dar un tratamiento digno y acorde a las medidas sustitutivas de las mujeres reclusas.

2.1.3.1. Reglas de aplicación general

- El principio de no discriminación es medular para este instrumento, pues se plantea que, en el contenido del documento, se deben tener en cuenta las necesidades especiales de las mujeres reclusas al momento de su aplicación. Logrando con ello una igualdad sustantiva entre hombres y mujeres.
- Las reclusas recién llegadas deberán tener acceso a los medios que les permitan reunirse con sus familiares, recibir asesoramiento jurídico e informarles sobre el reglamento, el régimen penitenciario y las instancias a las que recurrir en caso de necesitar ayuda en un idioma que comprendan; además se deberá permitir a las mujeres con niños a cargo adoptar disposiciones respecto de ellos, previendo incluso la posibilidad de suspender la reclusión por un período razonable, en función del interés superior de la niñez.
- Las instalaciones destinadas al alojamiento deberán contar con los artículos necesarios para satisfacer las necesidades básicas de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua para el cuidado personal y de los niños. Si la reclusa está acompañada por un niño, se debe extender el reconocimiento médico, que realizará de preferencia un pediatra, a fin de determinar sus necesidades médicas y el tratamiento, si procede; brindando así atención médica adecuada, equivalente a la que se presta en la comunidad.

2.1.3.2. Derecho a la salud

- El reconocimiento médico de las mujeres reclusas es medular para determinar las necesidades básicas de atención de la salud para enfermedades de transmisión sexual o sanguínea, lo cual facilita la prevención, el tratamiento y la atención del VIH y la salud mental (incluidos el trastorno postraumático de estrés y el riesgo de suicidio), así como el historial de la salud reproductiva y la presencia de problemas de toxicomanía (se debe de suministrar o facilitar programas de tratamiento especializado) o abuso sexual y otras formas de violencia.
- En caso de determinarse que la reclusa ha sufrido abuso sexual u otra forma de violencia antes de su reclusión o durante ella, se le informará de su derecho a recurrir ante las autoridades judiciales.

2.1.3.3. Derechos procesales

- Se deberá informar a las reclusas de manera exhaustiva acerca de los procedimientos correspondientes y sus etapas, para que en caso que inicie acciones judiciales, se notifique de ello al personal correspondiente y se remita de inmediato el caso a la autoridad competente para que lo investigue.
- Las autoridades penitenciarias ayudarán a la mujer a obtener asistencia jurídica.

2.1.3.4. Sanciones y disciplina

- No se aplicarán las sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a las mujeres embarazadas, ni a las mujeres con hijos o a las madres en período de lactancia. Las sanciones disciplinarias para las reclusas no comprenderán la prohibición del contacto con sus familiares, especialmente con los niños.

2.1.3.5. Información y derecho de queja de las reclusas

- Las reclusas tienen el derecho de denunciar abusos y ser protegidas, apoyadas y orientadas inmediatamente, las denuncias que se interpongan tendrán que ser

investigadas por autoridades competentes e independientes, que respeten plenamente el principio de confidencialidad.

2.1.3.6. Derecho de las mujeres reclusas de tener contacto con sus familias

- Se alentará y facilitará por todos los medios razonables el contacto de las reclusas con sus familiares, incluidos sus hijos, y los tutores y representantes legales de sus hijos. Cuando sea posible, se adoptarán medidas para reducir los problemas de las mujeres que se hallen reclusas en instituciones lejanas de su hogar. En caso de que se permitan las visitas conyugales, las reclusas tendrán el mismo derecho a ellas que los reclusos de sexo masculino.

2.1.3.7. Medidas especiales de protección a las reclusas menores de edad

- Las autoridades penitenciarias deberán satisfacer las necesidades de protección de las reclusas menores de edad. Proporcionándoles acceso a la educación y formación profesional, programas y servicios correspondientes a su edad y su género, atención de la salud y servicios de ginecología.

2.1.3.8. Reglas aplicables a categorías especiales

- A. Reclusas condenadas: Se proporcionará el acceso a un plan de actividades que de acuerdo a las características intrínsecas a su sexo o al estado en que se encuentren por estar embarazadas, ser madres lactantes o mujeres con hijos; evitando que, en este último caso, se trate a los niños como reclusos.
- B. Reclusas en prisión preventiva o en espera de juicio: Las autoridades pertinentes reconocerán el riesgo especial de maltrato que afrontan las mujeres en prisión preventiva, por lo que adoptarán las medidas adecuadas, de carácter normativo y práctico, para garantizar su seguridad en esa situación.

2.2. El Sistema Penitenciario en México: Antes y Después de la Implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal

La evolución del sistema penitenciario mexicano a través del tiempo, anterior a las modificaciones constitucionales en materia de seguridad y justicia penal y la posterior publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, arroja tres etapas sucesivas entre sí. Estas etapas están ligadas íntimamente con los movimientos sociopolíticos que acontecieron en el territorio mexicano. De ahí se observa que, el sistema penitenciario y el objetivo de la justicia, corresponden entre sí a la idea de justicia operante en el contexto social en que se desplegó, así como el movimiento en la finalidad de la pena. Estas etapas a las que nos referimos, pueden conceptualizarse como “prehispánica, colonial y después de consumada la independencia hasta nuestros días”.⁴

Durante el periodo denominado prehispánico “no se conocieron sistema penitenciarios ni cárceles”⁵, esto debido a la concepción de las penas en los pueblos anteriores a la conquista española sobre el territorio que llamaron América. La privación de la libertad, que es la esencia de la concepción penitenciaria de la prisión, no era vista como un castigo disciplinario sobre los sujetos tras una acción delictiva, sino “sólo como una medida de custodia preventiva en tanto se ejecutaba el castigo impuesto”.⁶ Es decir, la privación de la libertad era una condición anterior a la pena real, que se ejercía en forma de castigo corporal. Las penas tenían una resolución inmediata, como el caso de las penas de muerte, mutilaciones, esclavitud, restitución del daño, etcétera.⁷ Además, de que la diversidad cultural que podría encontrarse en este territorio también se materializaba en la multiplicidad de sistemas penales, pero manteniendo como punto de contacto el castigo corporal como base de la justicia.

⁴ García Andrade, Irma, El actual sistema penitenciario mexicano, Sista, México, 2006, p. 42.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Villanueva Castilleja, Ruth, México y su sistema penitenciario, INACIPE, México, 2006, p. 22.

⁷ Véase Teja Zabre, Alfonso, Principios de ciencia penal, Talleres tipográficos nacionales, Honduras, 1950, pp. 84-85.

Tras el encuentro del mundo americano y el europeo, y la posterior creación de los virreinos, en nuestro territorio se formó la Nueva España, con las modificaciones sociopolíticas que se llevaron a cabo en el continente, instalándose las leyes de Indias. Dentro de esta normatividad por vez primera “se menciona la privación de la libertad como pena”.⁸ Sin embargo, en este mismo periodo se establecieron los tribunales de la Santa Inquisición, proponiendo penas basadas en las leyes canónicas, así como prácticas semejantes a las ejercidas en la época prehispánica.

Así, al mismo tiempo que se establecieron los tribunales religiosos, la corona española comenzó a construir “instituciones jurídicas que regularían la vida en los nuevos territorios españoles.”⁹ Las penas, dentro del ámbito normativo de este contexto, tienen una concepción política religiosa, en donde si bien incluyen la privación de la libertad como medida disciplinaria, no construyen un sistema penitenciario sólido, sino una posibilidad de pena dentro de un universo de castigos. Por lo que se puede apreciar que la finalidad de las penas corporales, en el sistema prehispánico, era de carácter vengativo y no buscaba, como el caso del actual sistema, la reinserción de la persona infractora.

Es necesario apuntar que, durante el Siglo XVIII, durante la época virreinal, comienza a formarse el concepto de prisión-institución, orientada por las ideas humanistas de Europa. “La prisión, pieza esencial en el arsenal punitivo, marca seguramente un momento importante en la historia de la justicia penal: su acceso a la “humanidad”.”¹⁰ Por lo que, según este pensamiento, la prisión debería seguir procedimientos bien establecidos y no sólo la sustitución de la pena de violencia, sobre el cuerpo, por el encierro de éste. El encierro era preferible porque suponía un reconocimiento de la vida humana como un bien trascendental que el humano debería favorecer. Estas ideas comienzan a aparecer en los tratados de derecho penal, con la idea de la defensa de la humanidad: “A medida que se moderen las penas, que se quiten de las cárceles, la suciedad y el hambre, que la compasión y la humanidad penetren las puertas de hierro y manden a los inexorables y endurecidos

⁸ *Ídem*, Villanueva Castilleja, Ruth. *op. cit.*

⁹ Díaz-Aranda, Enrique, *Lecciones de Derecho Penal*, UNAM, México, 2014, p. 9.

¹⁰ Foucault, Michel, *Vigilar y Castigar*, Siglo XXI, Argentina, 2002, p. 211.

ministros de la justicia, podrán las leyes para encarcelar contentarse con indicios menores. Un hombre acusado de un delito, preso y absuelto, no debiera retener nota alguna de infamia”.¹¹

Como se observa, esta tendencia comienza a vislumbrar la prisión como institución, después de limpiarla de los vicios propios de la época romana y medieval, la pena por antonomasia que provenía de la violencia legítima y otorgada al Estado por medio de la ley penal, era una infracción impuesta en ausencia de ley explícita que así la concibiera fuera de derecho, como dictaba el principio de Beccaria.

Después de la independencia de la Nueva España, momento que puede considerarse como la apertura de la historia mexicana, en el tema penitenciario, comienza el fin de los castigos corporales como medidas penales. Así, el ideal del humanismo que alcanzó a la Nueva España, pasó a heredarse a la nueva nación, orientando los cambios políticos en su estructura. Sin embargo, no es hasta la entrada en vigor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, en el artículo 23, que se establece un sistema penitenciario.¹²

Esta legislación se basaba en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, mismo que enunciaba “no sólo normas para el mejoramiento de las prisiones sino también principios para la organización del trabajo penal y la enseñanza de oficios”¹³; enmarcándose ambas legislaciones en los principios humanistas de la época. Posiciones que se mantuvieron presentes en la constitución del México moderno, estableciendo que el fin de la pena era regenerar al individuo por medio del trabajo. Observando con esto que la tendencia de la prisión es motivada por la necesidad de terminar con los castigos corporales, aun cuando la constitución de 1857 consideraba, en su artículo 23, que la pena de muerte: “subsistirá hasta que no exista un sistema penitenciario”.¹⁴ Lo que, en

¹¹ Beccaria, Cesare, Tratado sobre los delitos y las penas, Universidad de Madrid, España, p. 63.

¹² García Andrade, Irma, *op. cit.*, p. 43.

¹³ Villanueva Castilleja, Ruth, *op. cit.*, p. 23.

¹⁴ Sánchez Galindo, Antonio, “Historia del penitenciarismo en México”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga, *Evolución del sistema penal en México*, INACIPE, México, 2016, p. 537.

conclusión, precisa que el antecedente del sistema penitenciario mexicano, es el concepto de la prisión como institución para castigar los delitos.

Así, para 1874 “las prisiones mexicanas se encontraban bajo la responsabilidad de cada ayuntamiento, que las administraba a través de comisiones bajo inspección directa de los gobernadores”.¹⁵ Lo que se traducía en la dependencia de las cárceles con el poder ejecutivo, distanciándolas de la esfera competencial del poder judicial. Además, en esta misma etapa, se instalaron dos cárceles de naturaleza distinta: una dedicada a los prisioneros simplemente detenidos y la otra destinada a los presos condenados; mismas que se encontraban divididas en cuatro departamentos, en donde se separaba a los reos de aquellos incomunicados, arrestados o condenados. Lo cual demuestra que la separación procesal y el tratamiento diferenciado de las personas recluidas también fueron considerados, tal como lo exigía la normatividad vigente de la época.

Como se observa, este periodo se ve marcado por la necesidad de la aplicación del principio de universalidad en las penas, así como de tener un registro de penalidad que se adecuara a la multiplicidad de hechos delictivos posibles. Razón por la cual, la prisión permitía un registro exacto, al establecer el tiempo que la persona permanecía recluida, lo que en conjunto con la igualdad de la pena generaba una multiplicidad dependiente de su finalidad. También, es en este momento que aparece la figura de la prelibertad, que le otorgaba la libertad al condenado por su buena conducta o por el pago de un indulto. Al salir, sin importar la forma, al antiguo prisionero se le entregaba el producto de su trabajo si éste había sido condenado por delitos políticos o si la pena aplicada era de arresto menor, considerándose éstos últimos como factores atenuantes.

Para 1880, y con la promulgación del primer Código de Procedimientos Penales, se crea una de las cárceles más famosas de la historia mexicana durante este periodo sociopolítico, denominada Lecumberri, la cual se inauguró hasta 1900, “sin embargo, con el paso del tiempo se volvió insuficiente debido al aumento de los problemas de una institución que,

¹⁵ García Andrade, Irma, *op. cit.*

no obstante prometedora, no logró la evolución requerida con el transcurso de los años”.¹⁶ Si bien, al momento de formación de la esencia de la prisión se posicionó como forma de castigo por excelencia, ésta se desarrolló sin un trabajo teórico, tomando consideraciones formales en común pero también asíntotas a la cuestión *per se*.

Pese a esfuerzos ideales y primarios de mantener la prisión como un centro de respeto a la vida humana donde se purgara una pena contraída por la comisión de un acto delictivo considerado así por las leyes correspondientes, la historia revela, que en realidad se constreñían como centros de segregación y despojo de los derechos de las personas reclusas. Esta perspectiva se intenta reconfigurar, sorteando los vicios encontrados hasta el momento, en la concepción contemporánea del sistema penitenciario mexicano. “En una regla de derecho la consecuencia imputada a la condición es un acto coactivo que consiste en la privación, forzada si es necesario, de bienes tales como la vida, la libertad o cualquier otro valor, tenga o no contenido económico”.¹⁷ Esta fase, que está incluida en la tercera etapa, tiene como inicio la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917; periodo que puede observarse desde tres enfoques que se enmarcan dentro de la conceptualización de la finalidad de la estancia en prisión como pena: regeneración, readaptación y reinserción social.¹⁸

El primer enfoque tiene una consideración antro-política del delincuente como un individuo degenerado, un sujeto con atrofia mental que le ocasiona una incapacidad de entendimiento sobre sus acciones y la moralidad de estas. Dentro de este periodo se promulga el Código penal de 1929, mismo en que se “adelantó la creación de los órganos gubernamentales que se ocuparían de la tarea de instalar una política criminológica”.¹⁹ Los órganos encargados de la impartición de justicia, tomaban como punto de partida el entendimiento del sujeto procesado como el “degenerado” que necesitaba la prisión como

¹⁶ Villanueva Castilleja, Ruth, *op. cit.*, p. 24.

¹⁷ Kelsen, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 2009. p. 56.

¹⁸ Véase Gómez Pérez, María, *op. cit.*

¹⁹ Sánchez Galindo, Antonio, *op. cit.*, p. 538.

forma de “regeneración”, que se mostraba en el arrepentimiento provocado por la conciencia de la inmoralidad de su acto.

La conceptualización de la norma parte de una postura teórica positivista, por lo tanto: “El hecho ilícito es lo opuesto a una conducta obligatoria y hay una obligación jurídica de abstenerse de todo acto ilícito”.²⁰ Hay una presuposición de normalidad dentro de la norma, lo que sustenta la necesidad de separación de los sujetos normales –aquellos que cumplen con la norma- de los anormales –los que actúan en contra de la norma-; una norma que tenía su fundamento en la moral, que se infería como un acto racional. Si el sujeto era incapaz de comprender la inmoralidad, era por un defecto racional. Ese era el papel del arrepentimiento. Incluso, la misma ley especificaba, si la regeneración no era evidente “la autoridad penitenciaria legalmente podía (...) mantenerla hasta 30 años en reclusión penal, por el simple hecho de no mostrar signos exteriores de constricción”.²¹

El segundo enfoque es el que tenía la finalidad de la readaptación de los sujetos. Puede considerarse que existen dos hechos histórico-jurídicos que tuvieron un papel medular entre el pasaje de la regeneración a la readaptación. El primero es la construcción de la Cárcel de Mujeres en la Ciudad de México, en 1954. El segundo hecho, es la influencia directa de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, establecidas por la ONU, en 1971, tomadas como base para la nueva articulación del sistema penitenciario. Estos dos acontecimientos orientan una novedosa forma de entender la finalidad de la prisión: la readaptación.

Uno de los principios, de la penalidad, que se fortalece durante estos dos hechos es el de la individualización de la pena, por la cual, cada sujeto debería ser sometido a una infracción coherente a su delito, pero también a su calidad individual, así como las reglas mínimas de respeto de derechos humanos dentro de los centros.

²⁰ Kelsen, Hans, *op. cit.*, p. 73.

²¹ Gómez Pérez, María, *op. cit.*, p. 80.

Estos eventos impulsaron el cierre de la Cárcel de Lecumberri, que sería sustituida por varios reclusorios distribuidos en el entonces Distrito Federal, instituidos a partir de 1979, por lo que también se clausuraron cárceles preventivas preexistentes, lo anterior fundamentado, principalmente, por la imposibilidad de albergue de los sujetos condenados.

El concepto de readaptación, sobre el que se construye la siguiente etapa del sistema penitenciario contemporáneo modificó el esquema de entendimiento hacia el sujeto que delinque. En este, se explica que el hecho de la violación de la norma no se debe a una atrofia mental, sino a una enfermedad psicológica. La concepción de enfermedad provenía de estudios de disciplinas como la criminología y el psicoanálisis que llegaban a considerar que los delitos tenían una fuente de conflicto psíquico, “tales fechorías se consumaban sobre todo porque eran prohibidas y porque su ejecución iba unido a un cierto alivio anímico del malhechor”.²² La criminología, a su vez, consideraba la “peligrosidad”, que “significa que el individuo debe ser considerado por la sociedad en razón de sus virtualidades y no en razón de sus actos, de infracciones de hecho a una ley efectiva, sino en función de las virtualidades de comportamiento que esas infracciones representan”.²³

Por lo que para lograr la finalidad de “curar” a los delincuentes, el sistema penal echaba mano de diversos saberes técnicos y científicos en búsqueda de la reincorporación social del sujeto, tal como se plasmó en el artículo 6 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (LNMRS), aprobada en 1971. La base de la cura estaba en su artículo segundo, que especificaba el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como los factores determinantes de la sanación del sujeto. Aunado esto, a la existencia de un grupo de especialistas destinado a conocer la personalidad de cada sujeto para así lograr disminuir su índice de peligrosidad y poder sanar su malestar psíquico que lo

²² Freud, Sigmund, “Algunos tipos de carácter dilucidados por el trabajo psicoanalítico”, *Obras completas*, Amorrortu, Argentina, 2002. p. 338.

²³ Foucault, Michel, “La verdad y las formas jurídicas”, *Obras esenciales*, Paidós, España, 1999, p. 536.

orillaba al crimen. Si la cura no llegaba al paciente, el riesgo de reincidencia era total. El diagnóstico final era concedido por las autoridades administrativas.

Esta concepción parecería que puede chocar con la idea del sujeto inimputable, aquel que es incapaz de comprender que su conducta lesiona la normatividad penal y su entorno social, sin embargo, la diferencia estriba en la enfermedad como condicionante del delito y la enfermedad como obstáculo del entendimiento. Para subsanar procesalmente este hueco, en 1996 se fundó el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (CEFEREPSI), Doctor Francisco Núñez Chávez, en el que se atendían personas condenadas que tuvieran una “enfermedad mental” o algún factor de inimputabilidad. Esto esconde una dicotomía entre “enfermedad criminal” y “enfermedad psicológica”, misma que envuelve las normas de ejecución penal en la nación. Otro aspecto que tiene su fundamento en la idea de enfermedad criminal es la creación de los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESO) que albergarían sujetos de máxima peligrosidad o “máximo riesgo institucional”²⁴, El CEFERESO N°1 en Almoloya de Juárez y CEFERESO N°2 en Puente Grande, Jalisco, inaugurados en 1991 y 1993 respectivamente. De igual modo, la Colonia Penal Federal de Islas Marías fue creada como “Prisión de mínima seguridad que fue destinada a la atención de población de baja peligrosidad, quedando integrado el sistema nacional penitenciario con instituciones de mínima, media y máxima seguridad”.²⁵ Estas inauguraciones estuvieron legalizadas por las constantes reformas a la LNMRS, llevadas a cabo en 1984, 1992, 1999 y 2004, siendo el periodo en que se participa de la concepción de readaptación social.

El tercer enfoque, comprendido después de la reforma del 2008 al artículo 18 de la constitución “para establecer ahora como finalidad de la pena la “reinserción social”²⁶; tuvo su instrumentalización adjetiva con la publicación del Código Nacional de Procedimientos

²⁴ Villanueva Castilleja, Ruth. *op. cit.*, p. 26.

²⁵ *Ibidem.*

²⁶ Gómez Pérez, María, *op. cit.*, p. 81.

Penales en el 2014 y su estructuración operativa dentro del sistema penitenciario ocho años después con la publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal en el 2016.

Este periodo coincide con la reestructuración del sistema penal, pasando de un sistema penal denominado inquisitivo-mixto a uno acusatorio adversarial. Por ello, la finalidad de la prisión no es la cura, pues aquel que es sentenciado a cumplir tiempo en prisión no posee una “enfermedad mental”. La persona privada de su libertad debe ser vista “como un sujeto de derechos y no como un objeto de la normatividad penal”.

Esta visión particular de la persona recluida es construida desde los instrumentos internacionales de derechos humanos, en recomendaciones que los organismos internacionales han realizado a los Estados parte y de la discusión teórica de este tema.

La concepción de reinserción social surgió desde la perspectiva sociológica que reivindica a las personas recluidas como titulares de derechos, vista la modificación al artículo 18 de nuestra Constitución, misma que sirvió como una base para la organización del actual sistema penitenciario mexicano; en este sentido, la educación, la capacitación laboral y el deporte pasaron a ser los ejes de este sistema, además, de sostener una característica primordial en la normatividad, así como en la praxis judicial nacional, como lo es la preeminencia por las formas alternativas de resolución de los conflictos que privilegian la libertad de los condenados, prefiriendo la justicia retributiva hacia las víctimas. En este nuevo sistema “se establece que la sentencia condenatoria fijará las penas, o en su caso la medida de seguridad, y se pronunciará sobre la suspensión de las mismas y eventual aplicación de alguna de las medidas alternativas a la privación o restricción de libertad previstas en la ley”.²⁷

Como es mencionado en la exposición de motivos de la iniciativa de la Ley Nacional de Ejecución Penal, el concepto de reinserción social “se armoniza con el principio de presunción de normalidad de la persona infractora en el sentido de que las normas penales

²⁷ Ferrusca Peláez, Mercedes, “La prisión en el sistema acusatorio”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga, *Evolución del sistema penal en México*, INACIPE, 2017, p. 554.

están dirigidas a personas que comprenden la consecuencia de su conducta, es decir, personas imputables y, por tanto, responsables de sus actos. En este sentido, la reinserción social se traduce en el restablecimiento pleno de los derechos de una persona tras el cumplimiento de la pena con satisfacción de estándares constitucionales”. Este concepto, surge de la necesidad de diferenciación entre imputables e inimputables, problemática que se encontraba visible en el enfoque concerniente a la finalidad de la reclusión como readaptación en la sociedad. Los imputables son aquellos sujetos que comprenden la responsabilidad de sus actos al ser conscientes de la ilicitud, no así los inimputables quienes, por diversas cuestiones, no logran comprender lo ilícito de sus actos.

Por lo tanto, la motivación imperante de la reinserción social no es intervenir a los individuos sino concientizar en el infractor las consecuencias que sus actos delictivos generan en las víctimas y en la sociedad, a fin de que comprenda que su visión se debe enfocar a restaurar el tejido social. Esta perspectiva da respuesta a la necesidad de protección de los derechos humanos y en la restauración del tejido social como efecto de la ilicitud. Esto impulsa el menester de la normatividad por anteponer la responsabilidad de los sujetos procesados con el compromiso de mantener el bienestar social, sin ser merecedores de una pena; por ello, la reclusión plantea ese objetivo, tras separar al sujeto de la sociedad, evitando la reincidencia, buscando subsanar las posibles deficiencias en sus recursos educativos o laborales para que sea capaz de enfrentar los retos sociales a través de sus medios personales y no desde la ilicitud.

2.2.1. El Sistema Penitenciario en México y su Contexto

Con la finalidad de contextualizar la situación de los centros penitenciarios federales de nuestro país se recabaron datos estadísticos que permiten conocer las características sociodemográficas de las personas reclusas, el cumplimiento de algunas obligaciones estatales y la situación cotidiana en las que viven.

De acuerdo con el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de la Comisión Nacional de Seguridad (Cuaderno Mensual)²⁸, en los centros penitenciarios federales, hasta mayo de 2018, había 18,686 personas privadas de su libertad, de los cuales 9,740 habían sido sentenciados y 8,946 estaban siendo procesados en ese momento.

Por otra parte, según datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL 2016), de INEGI²⁹, hasta diciembre de 2016 en los Centros Penitenciarios Federales el 47.3% de las personas reclusas eran sentenciados y el 52.7% procesados, en donde el 48.3% de los hombres eran sentenciados y el 51.7% procesados; mientras que sólo el 30.7% de las mujeres eran sentenciadas y el 69.3% estaban siendo procesadas. Prácticamente la mitad de la población en centros federales (47.7%) identificó algún tipo de separación física entre internos con sentencia dictada y aquellos que se encontraban procesados.

Dentro de los centros penitenciarios federales los principales delitos por los cuales las personas se encontraban reclusas eran: por portación ilegal de armas (44.6%), otro delito (44.5%), posesión ilegal de drogas (23.4%), secuestro y “secuestro exprés” (14.1%), y comercio ilegal de drogas (13.2%).

De los cuales, el 4.5% de la población privada de su libertad en centros penitenciarios federales afirmó que habían compartido su celda con más de cinco personas. Reportándose un decrecimiento de la tasa de ocupación dentro de los centros penitenciarios federales, ya que la tasa de ocupación en 2011 fue del 103.4%, en contraste con una tasa de 68% en 2016, que ha disminuido gradualmente.

Respecto de los bienes básicos para una vida digna dentro de los centros penitenciarios, se observó que casi la totalidad de la población en centros federales recibió diversos

²⁸ Secretaría de Gobernación, “Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de la Comisión Nacional de Seguridad”, cuaderno, SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, México, junio de 2018. Consultado en: <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1392324//archivo>

²⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, En números, documento de análisis y estadística. “Características de la población privada de la libertad en México”, vol. 1, núm. 12, INEGI, 2018. Consultado en: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

enseres, como ropa (98.3%), cobijas (99.1%), calzado (96.2%) y artículos de aseo personal (96.7%).

Así, por cuanto hace a las características sociodemográficas de las personas internas en centros penitenciarios federales, para 2016: el 3.2% de la población no contaba con ningún nivel de escolaridad, mientras que el 69% contaba con educación básica, el 21.3% con educación media superior, el 6.2% con educación superior, y el 2.9% no sabe leer ni escribir. En materia laboral, el 89.2% de las personas reclusas en centros federales contaba con trabajo antes de ingresar al centro, el 7.4% no trabajaba, el 1.9% buscaba trabajo y el 1.4% era estudiante, se dedicaba a los quehaceres del hogar, era jubilado o pensionado, o estaba incapacitado permanentemente para trabajar.

En relación con las actividades a las que se encontraban inscritas las personas internas, se reportó que sólo un 29.2% se encontraba inscrito en algún programa educativo y un 31.1% asistía a algún curso o taller como artes plásticas (32.2%), piñatería (11.7%), fabricación de muebles (9.7%), o meditación, yoga, manejo de la ira (8.7%); realizando únicamente el 16.2% de la población una actividad laboral. De lo anterior se desprende el nivel de satisfacción con las actividades de recreación, trabajo o educación, resultando en este sentido que el 75.7% de las personas reclusas manifestaron estar satisfechas con las actividades de trabajo; el 62.1% con las actividades de esparcimiento y el 73.7% con las actividades educativas.

El porcentaje de personas casadas dentro de los centros federales es del 29.0%, mientras que el 33.1% son solteras, el 22.3% se encuentra en unión libre, el 7.1% está separado de una unión libre, el 2.4% está divorciado y el 1.2% es viudo. Calculándose que el 77.5% de las personas reclusas indicó que fungían como el medio de solvencia económica de la esposa o pareja previo a la reclusión.

Acercas de la condición de paternidad, el 20.6% declaró no tener hijos, mientras que el 79.4% dijo que sí, puntualizando el 84.8% que sus hijos eran menores de 18 de años; y el 70.4% que eran los responsables económicos de sus hijos previo a su reclusión.

En cuanto a las instalaciones de los centros penitenciarios federales, el 81.8% declaró tener acceso a agua potable, el 97.4% a drenaje, el 96.8% a energía eléctrica, y sólo el 69.1% a aseo personal. Al respecto, el porcentaje de satisfacción con estos servicios indicó que el 59.7% está satisfecho con el servicio de agua potable, el 69.9% con el servicio de drenaje, el 77.4% con el servicio de luz eléctrica, y el 71.5% con el lugar para bañarse y hacer del baño.

En los centros penitenciarios federales casi la totalidad de las personas reclusas (99.9%) afirmaron que les proporcionaban alimentos, el 61.4% recibía medicamentos y el 67.8% aceptó que los servicios médicos también eran proporcionados. De la satisfacción que la población privada de su libertad manifestó con los servicios de alimentos, medicamentos y servicios médicos, sólo el 37.1% se encontró muy satisfecho y satisfecho.

En cuanto, al tema del esparcimiento, en promedio, las personas privadas de su libertad en centros federales pasan dentro de su celda 20.2 horas; del total de los entrevistados, el 89.4% dijo ejercitarse, el 86.7% lee, el 83.6% realiza esparcimiento (ver televisión, bailar, pintar y dibujar), y el 74.8% realiza actividades relativas a su culto religioso. El tiempo promedio al día que ocupaban las personas reclusas para estas actividades fueron: 1.4 horas para ejercitarse, 2.2 horas para leer, 3.7 horas para esparcimiento y 1 hora para culto religioso.

El derecho a recibir visitas se ve reflejado en la frecuencia con que las personas privadas de su libertad las reciben, pues se indicó que el 7.4% recibía visitas de 1 a 4 veces por semana, el 17.6% recibía visitas de una a dos veces al mes, el 43.6% de 1 a 3 veces cada seis meses y el 30.6% una o dos veces al año.

En el tema de seguridad y el mantenimiento de la integridad física de las personas internas, el 23.8% de la población se sintió insegura dentro del centro penitenciario. Señalándose que de la seguridad que existe dentro de los centros federales, el 14.6% de las personas reclusas han sido víctimas de algún delito dentro de la institución, como robo de objetos personales, lesiones, extorsión, amenazas y delitos sexuales. Además de que en

cuanto a la discriminación, en los centros, se indicó que un 15.1% son objeto de ella por causas como el tipo de delito cometido (34.3%), situación económica (30.6%), o edad (27.1%) por solo mencionar las tres causas principales; el agresor principalmente es el compañero de celda (77.8% de las veces), los custodios (33.4%) o el personal técnico, médico y administrativo (18.8%).

Igualmente se midió la extorsión al interior de los centros penitenciarios federales, hallándose que, por cada mil personas dentro del centro, 17 habían sido víctimas de extorsión, en donde el 8.2% le pagó a otro interno por algún beneficio, el 62% a un custodio, el 26.8% al personal técnico, administrativo o médico, y el 7.0% a alguno distinto.

En cuanto a las aspiraciones de las personas reclusas, de acuerdo con la ENPOL, el 99.1% espera reinsertarse en sociedad, el 89.7% espera encontrar trabajo, el 53.0% espera continuar trabajando, el 45.8% espera reencontrarse con sus amigos y el 96.9% espera reintegrarse a su familia.

Lo anterior da un panorama general de las circunstancias bajo las que viven las personas reclusas en centros penitenciarios federales, no obstante, debe tomarse en consideración que la información aquí expuesta data de 2016, año en que entró en vigor la Ley Nacional de Ejecución³⁰, misma que contempla al nuevo sistema penitenciario, por lo que a raíz de esta reforma pudiesen existir cambios o variaciones significativas en la actualidad.

2.2.2. Las Reformas Constitucionales en Materia de las Personas Privadas de su Libertad

La Constitución Política es la norma con mayor jerarquía, en el sistema jurídico mexicano, pues de ella emanan tanto los derechos fundamentales como la estructura orgánica del Estado, sus mecanismos y procedimientos. Por lo que, al ser el documento fundamental de nuestro Estado, hace que el contenido de la Constitución sea un marco de

³⁰ Salvo las disposiciones establecidas en el artículo segundo transitorio de dicha ley.

referencia para las normas reglamentarias federales, así como para los cuerpos normativos de las entidades federativas.

Nuestra constitución tuvo, hace no más de una década, dos importantes reformas que impactaron directamente al sistema penitenciario, la primera de ellas, hizo referencia a una reforma al sistema de justicia penal que se dio con fecha del 18 de junio de 2008 y la segunda, que refiere una reforma en materia de derechos humanos data del 10 de junio de 2011.

La primera de ellas, trajo consigo los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como la oralidad de las audiencias, su publicidad, el traslado voluntario de los sentenciados, la puesta a disposición de los sentenciados por la comisión de un delito de delincuencia organizada en centros especiales, la entrada del concepto de “proporcionalidad” en la pena de acuerdo con el delito sancionado y el bien jurídico afectado.

Así como otros artículos constitucionales de naturaleza trascendental, en donde se modificó el artículo 18, reestructurándose así el sistema penitenciario de la siguiente manera:

“el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado en sociedad [...]”.

Sin embargo, para 2004, habían surgido ya intentos de modificación a la Constitución y a la ley reglamentaria en la materia sin que hubiera éxito alguno, surgiendo hasta 2008 la oportunidad de modificar el marco jurídico que regía el sistema de justicia penal que tenía un gran desgaste ante la sociedad, siendo por supuesto el tema de la reinserción social la clave para completar dicha reforma.

Desde antes de la reforma, la constitución y las leyes ya se referían a la “reinserción social”, por lo que este término no fue una novedad, sin embargo, cambios en su conceptualización dieron un paso a la humanización de las personas privadas de su libertad; pues a quienes anteriormente se les denominaba reos, eran despojados de su identidad esencial, es decir, la de una persona. Por lo anterior, el concepto de “readaptación” se convirtió en el de reinserción, no sólo como forma de hacer compatible el fin primordial del nuevo sistema penal acusatorio, sino también con el objeto de evitar la reincidencia delictiva.

Por lo que, atendiendo a dicho fin, el nuevo sistema permite, a través de la celebración de convenios entre Estados, la Ciudad de México y la Federación, que los sentenciados cumplan su pena en los centros de readaptación con cercanía a su hogar o lugar de pertenencia, sin importar la materia del delito, mientras no se trate de sentenciados o procesados por hechos relacionados con la delincuencia organizada.

Por su parte, la reforma en materia de derechos humanos de 2011 representó “un nuevo paradigma para el respeto, protección, garantía y satisfacción de los derechos humanos”,³¹ derivando de ello diversas modificaciones que se observaron en la incorporación transversal que se hace en el texto completo de los derechos humanos. Por lo tanto, ahora es posible encontrar un enfoque apegado al derecho internacional en materia de derechos humanos y un mayor énfasis en la protección de éstos de manera interna, a partir de mecanismos de protección y exigibilidad.

Sin duda, el principio de convencionalidad es de los más relevantes, pues al ubicarse éste en el artículo 1 de la norma fundamental, establece un nuevo paradigma en la interpretación y exigibilidad de derechos en nuestro país en materia constitucional; refiriéndose a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, bajo el supuesto de que el Estado mexicano sea parte, es decir, que haya firmado y ratificado el

³¹ Carmona Tinoco, Jorge Ulises, “La reforma y las normas en derechos humanos previstas en los tratados internacionales”, en Carbonell, Miguel, *et.al.* (coords.), *La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma*, IJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica núm. 609, México, 2011, p. 39.

instrumento bajo el procedimiento correspondiente. Así, el Estado mexicano en su conjunto tiene el deber de tomar como referencia los derechos humanos que están contenidos tanto en la Constitución Política como en los tratados internacionales ratificados por México, siendo la finalidad de este principio el garantizar el ejercicio y protección de los derechos humanos de todas las personas que se encuentren dentro del territorio de los Estados Unidos Mexicanos.

2.2.3. La Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados como Antecedente de la Ley Nacional de Ejecución Penal

La Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de mayo de 1971 y derogada el 16 de junio de 2016, tenía como finalidad la organización del sistema penitenciario, sin embargo, este ordenamiento no resultó acorde con las Reformas Constitucionales de 2008 y 2011.

Es clara la distinción entre la Ley actual que rige el sistema penitenciario y la anterior, ya que, a pesar de estar basada en el trabajo, la capacitación y la readaptación social, no se vislumbraba el contenido de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Su corta extensión e insuficiente contenido (tan solo de 18 artículos) dejaba al criterio de los reglamentos de cada centro penitenciario y de las autoridades administrativas de los mismos la regulación de todo lo no tratado en su texto. En resumen, la Ley en comento representaba más un documento orgánico que del reconocimiento de derechos particulares para las personas privadas de su libertad.

2.2.4. La Ley Nacional de Ejecución Penal y los Derechos Humanos de las Personas Privadas de su Libertad en México

La Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), publicada el 16 de junio de 2016 en el Diario Oficial de la Federación, se puede considerar como un derivado de las reformas constitucionales del 29 de junio de 2011 y del 18 de junio de 2008, entre otros, al artículo 18 constitucional.

El objetivo de esta Ley es establecer normas que rijan el internamiento, no sólo de la ejecución de penas, sino también de la prisión preventiva y de otras medidas cautelares impuestas, así como el establecimiento de procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal.

En general, se puede decir que la LNEP retoma por completo las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) y 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), tornando algunas disposiciones más específicas, en armonía con las características del sistema penitenciario mexicano, sus retos y sus virtudes.

Los principios rectores de la ley, y, por lo tanto, del sistema penitenciario se basan sobre: i. La dignidad; ii. La igualdad; iii. La legalidad; iv. El debido proceso (que incluye la exacta aplicación de la ley penal y de la pena); v. La transparencia; vi. La confidencialidad; vii. La publicidad; viii. La proporcionalidad; y ix. La reinserción social; teniendo con esto las personas privadas de su libertad el derecho a un trato digno, igualitario y sin discriminación.

Además, de que al interior de los centros penitenciarios se debe contar con el derecho a la salud tanto física como mental, debiendo ser integral, lo que incluye un cuadro básico de insumos y medicamentos, así como la atención y tratamiento especializado en caso de ser necesario, y en caso extraordinario de gravedad, ser trasladado a una institución pública del sector salud que pueda atender la emergencia.

Así, la autoridad tiene la obligación de practicar un examen médico al ingreso de la persona al centro de reclusión, para determinar la situación médica en la que se encuentre la persona privada de su libertad. En el mismo sentido, se cuenta con el derecho al suministro y acceso al agua salubre, aceptable y permanente, así como a recibir artículos de aseo personal; de igual forma se tiene el derecho a recibir una alimentación adecuada, nutritiva y de calidad; y a gozar de actividades físicas y deportivas.

La educación y la capacitación del trabajo son fundamentales para el modelo de reinserción social de las personas que cometieron delitos, por lo que se goza del derecho a la educación gratuita y laica dentro de los centros, la cual debe ser bilingüe y acorde a la cultura de cada persona reclusa, a fin de que pueda acceder a grados académicos hasta el nivel medio superior, así como el derecho a una preparación adecuada para estar en posibilidades de laborar después del cumplimiento de su pena y gozar así de una fuente de ingreso en caso de desempeñar un trabajo remunerado dentro del centro.

Las personas privadas de su libertad tienen derecho a permanecer en estancias designadas, ya que la separación de personas procesadas y sentenciadas es una obligación de los Centros Penitenciarios, debiendo éstos realizar una clasificación de los dormitorios y otras áreas, bajo criterios de edad, estado de salud y duración de sentencias.

Asimismo, se cuenta con el derecho a ser informado en todo momento de los derechos y obligaciones a los que son acreedores, especialmente al momento de su ingreso, dándose por escrito y asegurando su disponibilidad de consulta en todo momento. En caso de que la persona cuente con alguna discapacidad, la autoridad tiene la obligación de proveer los medios necesarios para la comprensión de sus derechos y obligaciones, así como de proveer traducción o interpretación acorde; además del derecho de comunicarse con el exterior de forma escrita o telefónica, siempre de forma confidencial.

Las visitas, conforme lo dispone la ley, son un derecho de las personas reclusas; incluyendo las visitas íntimas, las cuales serán privadas y consentidas, siempre con el resguardo del derecho a la libertad de reproducción de las mujeres privadas de la libertad, sin que se condicione éste al uso de algún anticonceptivo.

El derecho de petición no es suprimido con la privación de la libertad y queda plasmado en esta ley, bajo algunas directrices para el ejercicio de éste.

La integridad moral, física, sexual y psicológica, así como el derecho a la dignidad, son derechos considerados en la norma, al igual que el goce de permisos humanitarios,

otorgados a discreción del Juez de Ejecución, por enfermedad terminal o fallecimiento de algún familiar, siempre que sea viable y materialmente posible, con excepción de las personas reclusas por delincuencia organizada o con medidas especiales. Teniendo la persona reclusa derecho a participar en la integración de los planes de actividades, que se harán de acuerdo con sus necesidades particulares.

Respecto de los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un centro penitenciario, además de los ya mencionados que aplican a cualquier persona privada de su libertad, se prevén derechos inherentes a su género como lo son: el derecho a la maternidad y la lactancia; el derecho a recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, especialmente en las áreas de custodia y registro, así como de solicitar personal médico de sexo femenino, si así lo desean; el derecho de contar con artículos de higiene personal y sanitario que necesiten; derecho a la guardia y custodia de su hijo o hija menor de tres años, pudiendo permanecer éste con la madre en el centro penitenciario. Previéndose para estos casos que los menores tengan derecho a recibir alimentación adecuada y saludable, educación inicial, vestimenta y atención pediátrica, obligándose así a la autoridad a que cuente con instalaciones adecuadas para los menores, velando en todo momento por el resguardo del interés superior del menor; por lo que en caso de que la madre no quiera conservar la custodia del menor se dará aviso inmediato a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o su equivalente, y se facilitará la comunicación con la familia de éste.

Finalmente, para el caso de que la persona privada de su libertad sea indígena tendrá que tomarse en cuenta la importancia que tenga la pertenencia a su comunidad, para designar el centro penitenciario en donde cumplirá su pena. Debiendo procurar que se conserven sus usos y costumbres, así como evitar su segregación en la medida que sea posible; por lo que se considera que en todas las etapas del proceso se debe encontrar presente un intérprete.

De lo anterior, observamos que todos los derechos otorgados por la LNEP no excluyen a aquellos establecidos en la Constitución, los tratados internacionales y otras disposiciones

legales, sin embargo, estos derechos pueden ser limitados para “garantizar condiciones de internamiento dignas y seguras”, debiendo regirse para este caso bajo los principios de necesidad, proporcionalidad e idoneidad.

Por lo tanto, las personas privadas de su libertad deben de cumplir con la normatividad, acatar el régimen de disciplina y las medidas de seguridad, respetar los derechos de terceros, conservar el orden y la limpieza de las instalaciones, así como el buen uso y cuidado del mismo y de los objetos que se encuentren dentro; cumplir con los rubros que integren su plan de actividades, así como con los programas de salud, acudiendo a las revisiones médicas y de salud mental correspondientes, sin excluir las demás obligaciones previstas en otras disposiciones legales.

Correspondiendo al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, como autoridad penitenciaria a nivel federal, que funge como responsable de organizar la administración y operación del sistema penitenciario, tanto de los Centros Federales de Readaptación Social como de la ejecución de sentencias y readaptación social; la obligación de garantizar los derechos de todas las personas en los Centros Penitenciarios, procurando su reinserción social e informando al Juez de Ejecución, conforme a lo dispuesto en la ley, acerca de fechas para cómputos o cumplimiento de las penas.

Debiendo, todas las autoridades penitenciarias permitir el acceso a particulares y autoridades a los centros penitenciarios, así como a cumplir con los protocolos de protección civil, revisión, uso de la fuerza y cualquier otro que la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario disponga. Estando también facultados para imponer medidas disciplinarias a las personas privadas de su libertad, sin vulnerar sus derechos humanos, así como para aplicar sanciones y vigilar su exacta aplicación.

Además, deberán mantener una base de datos con la información de las personas privadas de su libertad, así como un expediente médico y un expediente único de ejecución penal; manteniendo también un registro del padrón de personal, de visitas,

recomendaciones y evaluaciones, de presupuesto, resoluciones que tengan efectos generales, ingreso y egreso de personas recluidas, declaratorias de emergencia, y las demás que sean necesarias para garantizar condiciones dignas de internamiento.

Previendo en todo momento que se cuente con un régimen disciplinario, regido a través de los principios de legalidad y debido proceso, así como los de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad; correspondiendo la determinación de las faltas disciplinarias al Comité Técnico, siendo éstas de carácter personal y con respeto a los Derechos Humanos, prohibiéndose explícitamente la tortura, tratos o penas crueles, encierros sin ventilación o el aislamiento indefinido o por más de quince días.

Las sanciones por faltas disciplinarias solo podrán establecerse por conductas que afecten bienes jurídicamente tutelados y proporcionales al daño ocasionado. Estas conductas se encuentran en el artículo 40 de la LNEP, mismas que consisten en participación en disturbios, posesión de armas de cualquier tipo, posesión o consumo de alcohol o drogas, control de alguna área del centro, entre otras. Las sanciones van desde amonestaciones en privado hasta el aislamiento temporal, siendo ésta el último recurso, sin afectar su derecho a estar comunicado con su defensor, a la atención médica y el derecho a las mujeres embarazadas y madres a no ser susceptibles de esta sanción; cualquier sanción debe ser comunicada al organismo público de los derechos humanos competente, pudiendo ser impugnadas.

Los organismos públicos de derechos humanos, en todo momento pueden entrevistar a las personas privadas de su libertad, teniendo los centros penitenciarios la obligación de tener instalaciones adecuadas para que éstas sean llevadas a cabo de forma privada y libre, sin ejercer coacción o limitación alguna.

Respecto a las medidas de seguridad para personas privadas de la libertad, la Ley dispone un capítulo completo a ellas, en donde se establece que éstas deben ejecutarse bajo el principio de legalidad, debiendo cumplimentarse en establecimientos destinados para ese propósito, previendo en todo momento la separación de mujeres y hombres.

Ofreciendo la Ley un mecanismo en la búsqueda de reparación del vínculo entre la víctima u ofendido y el sentenciado, para coadyuvar mutuamente en la reintegración social de ambos al igual que la recomposición del tejido social. Este mecanismo es procedente en todos los delitos y pueden emplearse a partir de la emisión de sentencia condenatoria, siempre con la voluntad de todas las partes involucradas.

Por último, la Ley impone la obligación a las autoridades correspondientes de establecer centros de atención y redes de apoyo *post-penal* con el fin de otorgar ayuda, tanto a las personas que fueron reclusas, como a sus familiares, para facilitar su reinserción social y prevenir la reincidencia, cumpliendo así con el fin que dispone nuestra Constitución y los Instrumentos de carácter internacional.

Sin duda la Ley Nacional de Ejecución Penal busca no solo dejar en claro los derechos de las personas privadas de su libertad, sino establecer un verdadero sistema penitenciario basado en el respeto a los derechos humanos y en la reinserción social, lo que comulga con las tendencias internacionales en la materia. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene un papel medular en la protección de los derechos de las personas reclusas, desde el punto de vista estructural y particular, ya que el trabajo que ha hecho la Comisión con los informes anuales sobre la situación de los centros penitenciarios del país y las recomendaciones emitidas en la materia, aportan propuestas de mejora para seguir construyendo un sistema penitenciario cercano al ideal.

3. METODOLOGÍA

3.1. Estrategia Metodológica

El objetivo general del diagnóstico fue realizar un análisis técnico-jurídico de las quejas presentadas ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las recomendaciones que dicha institución emite en relación con las distintas etapas del procedimiento de ejecución de penas y medidas de seguridad a fin de lograr evaluar la operación sistemática del respeto a los derechos humanos frente a la actuación de los distintos operadores de este sistema o de la aplicación de las leyes en la materia.

Para esta tarea se plantearon varios objetivos específicos encaminados a:

- Generar indicadores cualitativos de evaluación y desempeño que permitan verificar que los fines para los que fueron implementadas las leyes en la materia se están cumpliendo conforme al debido proceso.
- Identificar las probables causas de ineficacia en la ejecución del Sistema Penitenciario.
- Detectar cuáles son las áreas de oportunidad para lograr el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario.
- Brindar a la Comisión elementos técnicos que sustenten propuestas concretas de mejora para hacer cumplir, velar y garantizar por, y de acuerdo con el mandato constitucional, el respeto irrestricto a los derechos humanos.

Emanando de lo anterior, la siguiente pregunta de investigación: *¿Cuáles derechos humanos son violados en el procedimiento de ejecución de penas y medidas de seguridad en el ámbito de competencia de la CNDH?*

Misma que se responde de lo establecido en el presente documento, pues en la primera etapa del estudio se pretendió, a partir de las quejas recibidas y recomendaciones emitidas por la Comisión, dentro del periodo comprendido entre los años 2016 a 2018, conocer el cúmulo de violaciones a derechos humanos existentes dentro del sistema penitenciario

para elaborar un diagnóstico a partir de técnicas de análisis cualitativo y cuantitativo de la información obtenida, que se presenta integrada a través de los criterios de revisión y análisis.

Utilizando para ello la técnica de análisis de contenido y de análisis documental (método cualitativo) de las quejas y recomendaciones elegidas aleatoriamente para conocer las tendencias generales del objeto general de estudio, mediante la observación individual desde una perspectiva de los derechos de las personas privadas de su libertad, tanto en instrumentos internacionales como nacionales. Complementando la misma, con la técnica de análisis de bases de datos (método cuantitativo), misma que se llevó a cabo mediante la herramienta denominada Matriz de Criterios de Revisión (MCR), la cual permitió profundizar y encontrar tendencias en materia de derechos humanos involucrados en la ejecución de penas y medidas de seguridad y su relación con las instituciones involucradas en el ámbito de competencia de la Comisión; estableciendo así una línea base que permite la evaluación y futuro seguimiento de las quejas y recomendaciones en la materia.

3.1.1 Muestra y Margen de Error

Con la finalidad de determinar el universo de estudio del presente análisis, se precisó primeramente que el número de quejas comprendía un total de 2,954 expedientes de presuntas violaciones a los derechos humanos, divididos en dos estratos principales, denominados quejas y remisiones, de los cuales se precisó que 2,093 correspondían a expedientes de queja y 861 a remisiones, cifras que conformaron la población por cada estrato.

Así, la revisión de expedientes se realizó mediante una muestra representativa extraída del total de la población (2,954), por lo que para obtener dicho número se calculó primeramente el margen de error sobre un nivel de confianza del 95%, utilizando para ello, la siguiente fórmula:

$$e = z \frac{\sigma}{\sqrt{n}} \sqrt{\frac{N-n}{N-1}}$$

Donde:

- n= Tamaño de la muestra
- σ = Desviación estándar = 0.5
- Z = Puntuación del Coeficiente de seguridad sobre un 95% de nivel de confianza, es **1.96**
- N= Tamaño de la población
- e= Margen de error

Posteriormente, y al ya encontrarse la población total dividida en dos estratos, se calculó la muestra respectiva por cada uno de la siguiente manera:

$$n = \frac{N \times Z^2 \times \sigma^2}{e^2 (N-1) + Z^2 \times \sigma^2}$$

Donde:

- n= Tamaño de la muestra por estrato
- σ = Desviación estándar = 0.5
- Z = Puntuación del Coeficiente de seguridad sobre un 95% de nivel de confianza, es **1.96**
- N= Tamaño de la población por estrato
- e= Margen de error

Por lo que, conociendo la población total y la población por estrato se determinaron las muestras para quejas y remisiones, calculándose finalmente el respectivo margen de error.

Obteniendo los siguientes resultados para la población total y los estratos señalados:

	Universo de estudio	Muestra	Margen de error
Población Total	2,954	266	5.73%
Población por estrato de quejas	2,093	176	7.1%
Población por estrato de remisiones	861	90	9.8%

Manteniendo el margen de error para la población total y los estratos por debajo del 10%, estando éste en un nivel aceptable de tolerancia.

Determinándose como lo muestra el cuadro anterior, que la revisión versará sobre 176 quejas, 90 remisiones y 13 recomendaciones, de las cuales no se realizó muestra representativa por ser un bajo cúmulo expedientes.

3.2. Criterios de Revisión y Análisis de las Quejas y Recomendaciones en Materia de Violaciones a los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario

Para la creación de los criterios establecidos en la MCR, se utilizó el marco internacional y nacional en materia de derechos humanos que específicamente tiene relación directa con las personas privadas de la libertad en centros penitenciarios; considerando para ello, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela); la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; las Reglas “Bangkok” para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes y la Ley General de Ejecución de Penas, vigente en nuestro país.

Además de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con respecto a las atribuciones y competencia de la Comisión; proveyendo ambos, de los criterios de aspectos procesales relacionados con las áreas de oportunidad y buenas prácticas de la actuación de la Comisión en este tema.

Generándose, en total cinco criterios divididos a su vez en subindicadores, que se crearon al dar respuesta a la pregunta de investigación y que se circunscriben a lo siguiente:

1. Información general
2. Elementos procesales
3. Medidas precautorias o cautelares
4. Autoridad(es) involucrada(s)
5. Derechos humanos violentados³²



³² Para información más detallada de los indicadores y su estructura véase el Anexo 1.

4. DIAGNÓSTICO

4.1. Introducción al Análisis

El análisis de la información que se presenta a continuación está basado en los criterios, subindicadores y categorías elaborados para la investigación, sin embargo, entre los casos revisados existen diferencias sustantivas que obligaron a separar en algunas ocasiones la información.

Tal es el caso, de lo establecido en el artículo 96 del Reglamento Interno de la Comisión, en donde se precisan seis tipos de clasificación posible para la calificación de un escrito de queja, resultando éstos en:

1. Presunta violación a derechos humanos
2. Orientación directa
3. Remisión
4. No competencia para conocer del escrito de queja
5. No competencia con la necesidad de realizar orientación jurídica (cuando no se desprenda hecho presuntamente violatorio y el quejoso pueda ser canalizado ante una autoridad o dependencia pública)
6. Pendiente (cuando el escrito de queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confuso, y la omisión pueda ser subsanada).

En este sentido, de los 266 expedientes revisados en las instalaciones de la Tercera Visitaduría de la Comisión Nacional, 171 de ellos se calificaron como presuntas violaciones a los derechos humanos, tres fueron declarados como no competencia para conocer de la queja, dos fueron orientados directamente y 90 fueron clasificados como remisión (véase tabla 1).

Tabla 1
Calificación de las quejas

Calificación	Número de casos
Presunta violación a derechos humanos	171
Orientación directa	2
Remisión	90
No competencia para conocer del escrito de queja	3
No competencia con la necesidad de realizar orientación jurídica (cuando no se desprenda hecho presuntamente violatorio y el quejoso pueda ser canalizado ante una autoridad o dependencia pública)	0
Pendiente (cuando el escrito de queja no reúna los requisitos legales o reglamentarios, o sea confuso, y la omisión pueda ser subsanada).	0
Total	266

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

De los cuales, y según lo establecido en el artículo 125 del Reglamento Interno de la Comisión, respecto de la conclusión del expediente: 90 fueron remitidos, 165 fueron solucionados durante el trámite respectivo, 17 concluidos por una conciliación, 7 concluidos por incompetencia (orientación jurídica), 2 terminaron por haberse enviado un documento de no responsabilidad a la autoridad y 1 por no existir materia para seguir conociendo de la queja (recalificación).

Agregando a lo anterior las 13 recomendaciones emitidas durante el mismo periodo, lo que suma un total de 279 casos que conforman el universo total de documentos revisados, atendiendo a la suma de 176 quejas, 90 remisiones y 13 recomendaciones.

Por cuanto hace al análisis cuantitativo y cualitativo, se consideró pertinente separar los resultados en bases de datos diferentes; separando las 90 remisiones de las 176 quejas y 13 recomendaciones; debido a que las presuntas violaciones a los derechos humanos y las autoridades involucradas en las mismas no corresponden a la jurisdicción de la Comisión Nacional, puesto que las violaciones de Derechos Humanos observadas se verificaron en las distintas entidades federativas o municipios; mientras que las quejas y recomendaciones versan sobre hechos denunciados como posibles violaciones a los derechos humanos provenientes de autoridades o servidores públicos federales.

No obstante, que la información de las remisiones fue sujeta a análisis con la finalidad de visualizar, igualmente, la situación del sistema penitenciario local y sus problemáticas, sirviendo la misma como un punto de comparación de las circunstancias particulares del sistema penitenciario federal.

4.2. La Jurisdicción de la Comisión Nacional para Conocer de Quejas por Presuntas Violaciones a los Derechos Humanos

De acuerdo a lo establecido en el párrafo 4, del apartado B del artículo 102 de la Constitución Federal y artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; la Comisión es un organismo autónomo cuyos objetivos son la “protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano”.

En este sentido, y al considerar que un derecho humano intrínseco al ser humano ha sido vulnerado, la Comisión establece el denominado procedimiento de queja, previsto en el artículo 25 de la Ley de la Comisión, como un mecanismo de denuncia ante posibles violaciones a los derechos humanos; reflejándose en este y otros procedimientos de la misma institución, los principios sobre los que se rige como son los de inmediatez, concentración y rapidez.

Como cualquier institución, la Comisión cuenta con atribuciones específicas y límites a las mismas, por lo que la existencia de organismos a nivel estatal que también se dedican a

proteger los derechos humanos, provoca que sea necesario diferenciar lo que le corresponde conocer a cada institución. Al respecto, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Ley de la Comisión)³³ establece que la misma tiene competencia en todo el territorio nacional para conocer de quejas relacionadas con la violación de derechos humanos que presuntamente sean responsabilidad de los servidores públicos y autoridades de carácter federal, con excepción de aquellas que se encuentren relacionadas con el Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, la Comisión también es responsable de conocer las quejas en las que se encuentren involucradas autoridades o servidores públicos federales junto con sus similares de las entidades federativas o municipios. Pudiendo conocer además de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos en los que solo estén involucradas autoridades y servidores públicos estatales y municipales cuando: 1) se trate de un recurso de queja por omisión o inactividad; 2) se considere que el asunto es importante; o 3) el organismo estatal pueda tardar demasiado en expedir una recomendación; supuesto al que se le denomina “facultad de atracción” previsto en los artículos 3 y 60 de la Ley de la Comisión.

De lo anterior se desprende que la Comisión tenga la posibilidad de incidir en todos los casos de presuntas violaciones a derechos humanos donde se encuentren involucradas autoridades o servidores públicos de cualquier nivel.

Al respecto, a partir de la revisión de los casos seleccionados para la presente investigación, 90 se referían a remisiones a otros organismos de protección de derechos humanos de las entidades federativas y a otras instituciones con fines diferentes, como el Instituto Federal de Defensoría Pública.

³³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

4.3. Remisiones de la Comisión Nacional a Otras Autoridades

Como se mencionó, el estudio de las remisiones permitió la oportunidad de conocer las problemáticas existentes en los centros penitenciarios estatales o municipales, los derechos humanos presuntamente violentados de los que se quejan las personas privadas de su libertad y las autoridades involucradas en estos hechos.

En los 90 casos de remisiones, la Comisión no ejerció su facultad de atracción, remitiéndose los expedientes de queja a diversas autoridades que en su mayoría eran comisiones estatales de derechos humanos, siendo que en casos particulares se remitió a las direcciones generales de los centros de reclusión, procuradurías de justicia estatales y al Instituto Federal de Defensoría Pública (véase tabla 2).

Tabla 2
*Autoridades a las que se remitió el expediente de queja
(Remisiones)*

Autoridad receptora	Expedientes remitidos
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	25
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	21
Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas	6
Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero	4
Instituto Federal de Defensoría Pública	4
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	3
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco	3
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Baja California	3
Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	3
Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	2
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	2
Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Sinaloa	2

Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	1
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche	1
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo	1
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos	1
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Quintana Roo	1
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas	1
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California Sur	1
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora	1
Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Tabasco	1
Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chihuahua	1
Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Michoacán	1
Defensoría de los Derechos Humanos de Querétaro	1
Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca	1
Dirección General de Centros de Reinserción Social del Estado de Puebla	1

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Como se observa, el mayor número de remisiones se registró para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (25), seguido de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (21). El dato anterior podría explicarse si se considera que la sede nacional de la Comisión se encuentra ubicada en la Ciudad de México, lo que puede significar que los ciudadanos y personas privadas de su libertad que se encuentran en la zona metropolitana del valle de México confunden a la Comisión Nacional con los órganos similares para la defensa de los derechos humanos en la Ciudad de México y el Estado de México.

Determinándose además que en el 100% de los expedientes de queja remitidos, se orientó jurídicamente al quejoso, dado que habían sido canalizados a las autoridades

correspondientes y en función de que en las actuaciones de los expedientes existían llamadas telefónicas directas u oficios donde se explicaba al quejoso la razón de la remisión a la autoridad correspondiente. Dando así cumplimiento a lo determinado por el artículo 126 del Reglamento Interno de la Comisión.

4.4. Quejas Remitidas de Otras Autoridades a la Comisión Nacional

Para el caso de quejas y recomendaciones, se observó que algunos de estos expedientes fueron remitidos por otras autoridades, lo que invierte el papel que la propia Comisión desarrolla cuando un asunto no es competente por las autoridades involucradas en los hechos.

Evidenciándose, que de los 189 casos que completan el 100%, el 85% de las quejas llegaron a la Comisión directamente del sujeto que se quejó mientras que solo el 15% lo habían hecho por remisión de otras autoridades (véase gráfica 1).

Gráfica 1
*¿La queja fue remitida a la Comisión Nacional por otra autoridad?
Quejas y recomendaciones*



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Mostrándose además que las instituciones de donde provenían las quejas remitidas a la Comisión, principalmente, fueron comisiones locales de protección a los derechos humanos, registrándose también en la lista de autoridades a la Procuraduría General de la República y al Poder Judicial de la Federación, a través de Juzgados de Distrito (véase tabla 3).

Tabla 3
*Autoridades que remitieron la queja a la Comisión Nacional
 Quejas y recomendaciones*

Autoridad remitora	Asuntos remitidos
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Sonora	4
Juzgado de Distrito, Poder Judicial de la Federación	4
Procuraduría General de la República	2
Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	2
Comisión de Derechos Humanos del Estado de Tamaulipas	2
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco	2
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León	2
Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato	2
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán	2
Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit	1
Comisión de los Derechos Humanos del Estado de Coahuila	1
Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa	1
Comisión de Derechos Humanos del Estado de México	1
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz	1
Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí	1

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

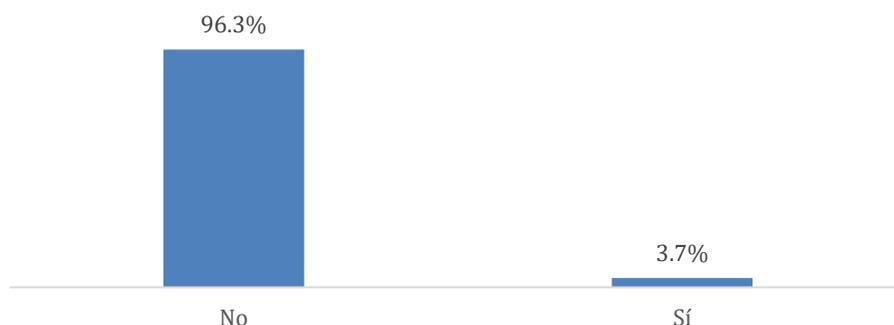
En este orden de ideas, merecen especial atención los asuntos remitidos por la Procuraduría General de la República, así como por el Poder Judicial de la Federación —a través de los Juzgados de Distrito—, ya que resulta muy coherente que, así como sucede con las remisiones que la CNDH hace de expedientes que no son su facultad, los organismos

locales hagan lo propio cuando las autoridades involucradas en los hechos resultan ser federales. Pero, ¿cuántas posibles violaciones a los derechos humanos, de este grupo de personas, se están pasando por alto en los juzgados penales de todo nuestro país sin que la Comisión tenga conocimiento de éstos? Es decir, cualquier institución o servidor público que se entere de presuntas violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad –y de cualquiera otra materia—tendrían la obligación de dar conocimiento “de oficio” a la institución competente para conocer del asunto, en este caso, a la Comisión Nacional.

4.4.1. Facultad de Atracción

En solo siete casos, de los 189 que sumaron las quejas y recomendaciones revisadas, se ejerció la facultad de atracción de la Comisión Nacional, es decir, solo el 3.7% del total de los casos (véase gráfica 2).

Gráfica 2
*¿La Comisión Nacional ejerció su facultad de atracción?
Quejas y recomendaciones*



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Lo anterior termina por indicar que la Comisión está dejando fuera de su conocimiento un gran porcentaje de quejas, pues de los 279 casos en total 90 fueron remitidos principalmente a otros órganos de protección de derechos humanos locales.

Con lo anterior se puede concluir que solo el 15% de los asuntos de quejas y recomendaciones de las que conoció la Comisión Nacional fueron remitidas por otras autoridades. Asimismo, resulta relevante que un número de quejas muy bajo se estén remitiendo a la Comisión Nacional por parte de autoridades diferentes a las comisiones locales de protección a los derechos humanos; y que la facultad de atracción no esté siendo utilizada, pues de los 279 casos revisados, se detectó que en solo siete veces se ejerció.

4.5. Tiempo Transcurrido Entre la Fecha de los Hechos y de Recepción de la Queja

Derivado del estudio del procedimiento de las quejas, el primer indicador relevante es el tiempo en días naturales que transcurrió desde la fecha en que sucedieron los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos³⁴ hasta la fecha de recepción de la queja³⁵. Al respecto, se puede decir que en el caso de los expedientes remitidos fueron en promedio 128 días naturales los que transcurrieron desde la fecha en la que se verificaron los hechos hasta la fecha en que fue recibida la queja, mientras que en el caso de las quejas y recomendaciones el periodo fue de 127 días naturales (véase tabla 4).

Tabla 4
Promedio de días entre la fecha de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos y la admisión de la queja (promedios)

Remisiones	Quejas y recomendaciones
128 días	127 días

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

³⁴ La fecha de los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos no siempre pudo obtenerse, ya que la única fuente de información eran los hechos narrados por la persona quejosa, a lo anterior también se suman los hechos que se mantuvieron *continuados*, es decir, que no tienen una fecha exacta de inicio, pero que sí se desarrollaron durante un periodo de tiempo determinado. Por lo anterior, el cálculo se realizó solo con 34 fechas ciertas.

³⁵ En cuanto a la fecha de recepción de la queja, en general, se tomó la fecha de recepción registrada en la cédula de calificación de la queja, pero en algunas ocasiones tuvo que recurrirse a la fecha de recepción en la dirección de asuntos internos, para que las fechas fueran coherentes con otras variables relacionadas.

En una primera instancia, lo anterior puede indicar que las vías institucionales de recepción de la queja y las oportunidades de presentar una queja ante la Comisión son poco ágiles, sin embargo, debe de tomarse en cuenta que influye el tiempo de conocimiento de los hechos, que las quejas ante la Comisión son consideradas posteriormente a otros procedimientos o solicitudes que se interponen ante algunas instancias competentes (petición al propio centro penitenciario o a alguna autoridad judicial), y que los factores temporales y espaciales pueden prolongar que la queja llegue a la Comisión (el tiempo en que un familiar o tercero, que presenta la queja, tiene conocimiento de los hechos o lo que tarda una persona reclusa en escribir y enviar la queja por medio del servicio de correo postal).

En resumen, puede decirse que el número de días que transcurre entre los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos y el momento en que se recibe la queja en la Comisión podría considerarse tardado (aproximadamente dos meses). Sin embargo, deben de considerarse otros factores que pueden retrasar el conocimiento de la queja, que no necesariamente son imputables a la Comisión Nacional.

4.6. Sujeto que Presentó la Queja

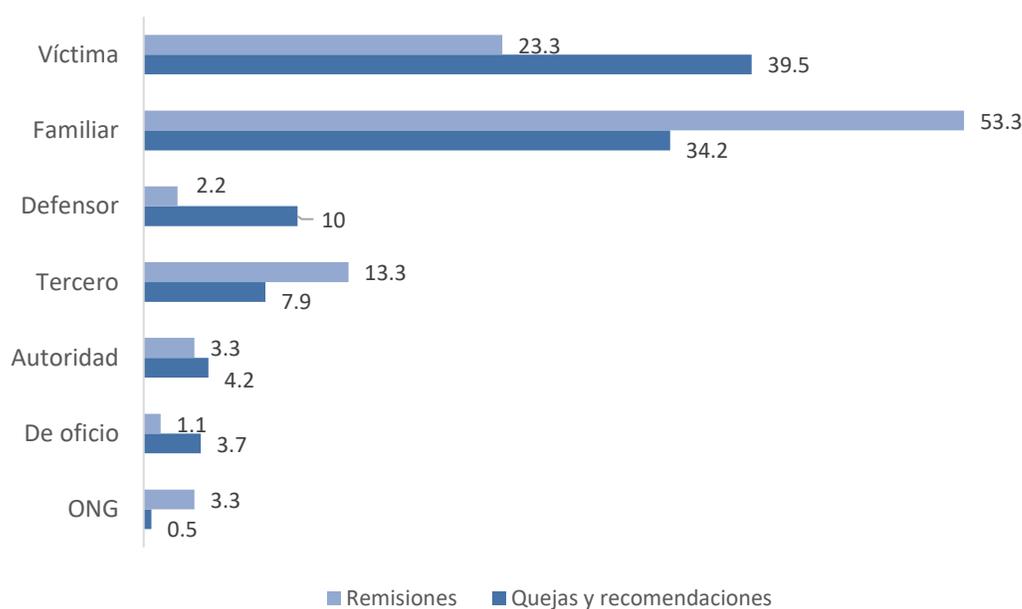
La Ley de la Comisión, especifica, que cualquier persona puede presentar una queja, siendo que, para el caso de las personas privadas de su libertad, los hechos pueden denunciarse por “los parientes o vecinos de los afectados, inclusive por menores de edad” (artículo 25). También, las organizaciones no gubernamentales tienen una permisión especial cuando se trata de personas privadas de su libertad, ya que “pueden formular denuncias ante la Comisión Nacional, si los casos comprenden las violaciones a los derechos humanos en los centros de reclusión de adultos y de menores” (artículo 87, fracción III del Reglamento Interno de la CNDH).

Derivado de lo anterior y a partir de la revisión de la información recabada se desprende que hay diferencias importantes entre los casos remitidos y los casos de quejas, así como en las recomendaciones revisadas.

De la revisión de las quejas y recomendaciones se observó que cuatro de cada diez quejas se presentaron por la propia persona privada de su libertad (víctima), seguido de alguno de sus familiares que lo hizo en poco más de tres de cada diez veces; mientras que uno de cada diez asuntos fue denunciado por los defensores públicos federales.

Por su parte, en los expedientes de remisión, los porcentajes fueron un tanto distintos ya que poco más de la mitad de las quejas fueron presentadas por familiares de las presuntas víctimas, seguido de poco más de dos de cada diez hechos presentados directamente por las personas reclusas y de poco más de uno de cada diez que presentaron otras personas (terceros) en favor de las personas privadas de su libertad (véase gráfica 3).

Gráfica 3
Sujeto que inició la queja
General



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

La primera tendencia que se puede observar claramente es que las personas privadas de su libertad, quienes se encuentran reclusas en centros penitenciarios federales, tienen

mejores canales de comunicación y posibilidades de quejarse por violaciones a sus derechos humanos que aquellos que se encuentran en centros de reclusión estatales o municipales.³⁶

También es de vital importancia el papel que desempeñan los familiares de las personas privadas de su libertad, ya que, si bien son terceros, existe una gran diferencia entre un médico o un periodista sin un vínculo especial con la víctima que una madre o un cónyuge. En los casos de quejas y recomendaciones, resalta la actuación de los defensores públicos federales en la interposición de quejas, que utilizan como estrategia, pero también como parte de una defensa integral de la persona privada de su libertad ante el sistema de justicia penal.

Es notable que, en ambos grupos de datos, las organizaciones no gubernamentales tengan una participación mínima en la interposición de quejas (1.1% en promedio del total) ya que el marco jurídico que regula el procedimiento de quejas pone mucha atención al supuesto en que este tipo de organizaciones participen en la denuncia de violaciones a derechos humanos dentro de los centros de reclusión, lo que no se refleja en el estudio. Finalmente, se detectó que las autoridades que engloban a agentes del ministerio público (Procuraduría General de la República y procuradurías de los estados) y Juzgados de Distrito, principalmente, también tienen una baja participación en la coparticipación con la Comisión para dar conocimiento de probables violaciones de derechos humanos de las personas reclusas.

4.7. Forma de Presentación de la Queja

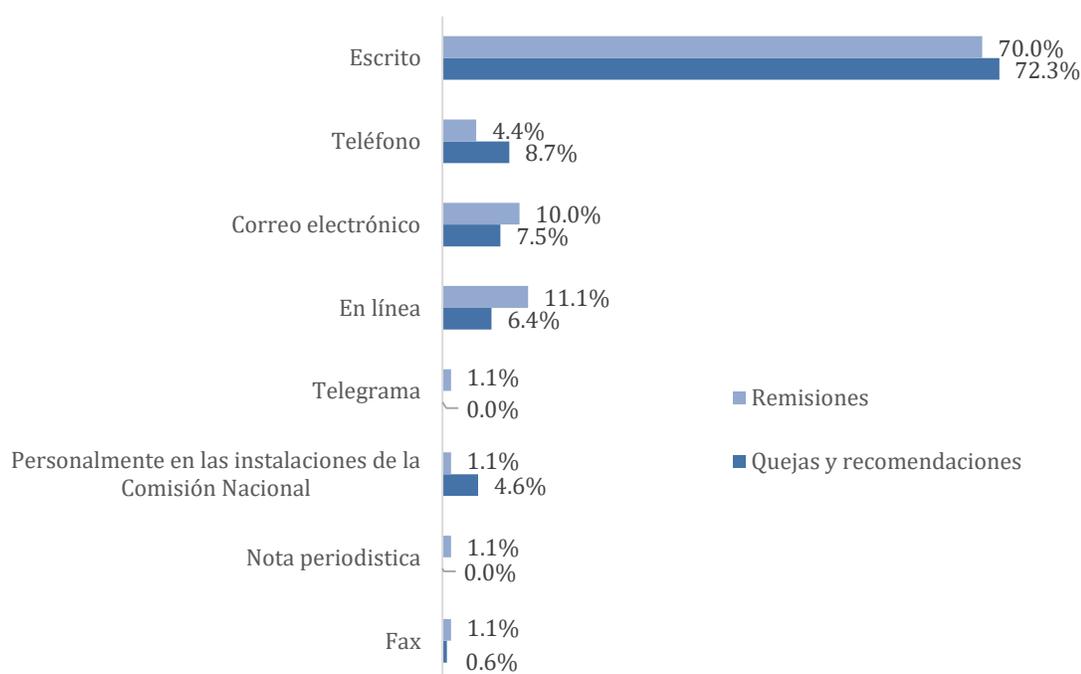
Aunado al punto anterior, se planteó conocer la forma en la que se había presentado la queja, es decir, por cuál vía. Al respecto, la Ley de la Comisión indica que la queja puede presentarse de forma oral, escrita o en lengua de señas mexicanas y “formularse por

³⁶ La inferencia se realiza con base en que los hechos descritos en los expedientes remitidos a otras instituciones sucedieron en centros de reclusión o con autoridades de carácter estatal o municipal, y lo relativo a las quejas y recomendaciones en centros penitenciarios federales.

cualquier medio de comunicación eléctrica, electrónica o telefónica o a través de mecanismos accesibles para personas con discapacidad” (artículo 27).

De la revisión de los datos obtenidos deriva que, de la información de las quejas y recomendaciones revisadas, poco más de siete de cada diez quejas se presentaron por escrito, mientras que poco menos de una de cada diez denuncias se presentaron por teléfono (8.7%), por correo electrónico (7.5%) y en línea (6.4%). Los resultados de los expedientes remitidos fueron un tanto diferentes, pues las comunicaciones por escrito se dieron en siete de cada diez casos, seguido de las denuncias por correo electrónico y en línea que utilizó uno de cada diez sujetos (véase gráfica 4).

Gráfica 4
Forma de presentación de la queja General



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

De lo anterior se desprende que la principal forma de presentar las quejas es por escrito, al respecto es importante hacer mención de que la principal forma en la que las personas

privadas de su libertad envían sus quejas es en cartas escritas a mano y por medio del servicio postal mexicano, en ningún caso se registró que utilizaran otro medio, lo que hace suponer que no existen políticas que busquen poner a disposición de las personas recluidas formas más accesibles de presentar quejas ante la Comisión. También se permite observar que es importante el uso de las llamadas telefónicas, el correo electrónico y el portal de la Comisión Nacional para presentar las denuncias, sobre todo en el caso de las quejas y recomendaciones.

4.7.1. Idioma en el que se Presentaron las Quejas

En relación con lo anterior, el artículo 80 del Reglamento Interno de la CNDH indica que las quejas dirigidas a la Comisión Nacional pueden ser en idioma español, pero también admite la lengua de señas mexicanas e idiomas diferentes al español, ya sean de otro país o alguna lengua indígena. De ahí que se indagó sobre el idioma en el que habían sido presentados los expedientes de queja, donde se encontró que el 100% de éstas habían sido presentadas en idioma español.

De lo anterior se desprende que la principal forma de denunciar una presunta violación a los derechos humanos es por medios escritos y redactadas en idioma español.

4.8. Informe de la Autoridad Presuntamente Responsable de la Violación a los Derechos Humanos

En la práctica, el primer acto que se realiza inmediatamente después de haber calificado la queja –e incluso antes de calificarla– es solicitar un informe a la autoridad presuntamente responsable de los hechos. La Ley de la Comisión establece que “deberá ponerse en conocimiento de las autoridades señaladas como responsables por cualquier medio de comunicación electrónica. En la misma comunicación se solicitará a dichas autoridades o servidores públicos que rindan un informe sobre los actos, omisiones o resoluciones que se les atribuyan en la queja, el cual deberán presentar dentro de un plazo máximo de quince días naturales y por los medios que sean convenientes” (artículo 34). En

caso de que la autoridad no rinda su informe en el tiempo establecido, los hechos se tendrán por ciertos (artículo 114 del Reglamento Interno de la Comisión).

En este sentido, en las quejas y recomendaciones revisadas, en promedio, los visitadores adjuntos que conocieron del asunto, tardaron 19 días naturales entre la admisión de la queja y el día en que se dio conocimiento a la autoridad involucrada de los hechos (véase tabla 5).

Si se separa y compara la información por año, se detecta una disminución del promedio de días que tardó en tener conocimiento la autoridad conforme avanzó el tiempo, a partir del momento de la calificación de la queja (véase tabla 5).

Tabla 5

Días transcurridos entre la admisión de la queja y la fecha de conocimiento de los hechos por la autoridad presuntamente responsable
Quejas y recomendaciones

Periodo	Días transcurridos
2016-1° semestre	21
2016-2° semestre	20
2017	16
2018	8
Promedio general	19 días

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

La información que se describe detecta que el promedio de días entre uno y otro acto ha disminuido con el tiempo casi a la mitad desde el primer semestre de 2016 hasta los

expedientes revisados del año 2018, sin embargo, aún con esta disminución el periodo de ocho días se estima como mucho tiempo.

A lo anterior, hay que sumar que en algunas ocasiones no se encontraron las constancias de llamadas a la autoridad, pues, aunque se reportaban en las notas de la cédula de calificación, no existía una constancia formal, por lo que se tenía que recurrir a la fecha del oficio de solicitud de información (que en general se enviaba al menos un mes después de calificada la queja). Se puede afirmar que, casi la totalidad de las notificaciones a la autoridad sobre los hechos de la queja fueron comunicadas por teléfono, en segundo lugar, se utilizaba el correo electrónico, mientras que en muy pocos casos la información fue solicitada directamente en los centros de reclusión por el visitador adjunto que se apersonaba en el lugar; encontrándose en el mismo supuesto los pocos casos que tuvieron como forma de comunicación el oficio de solicitud de información.

Del mismo modo, se prestó atención en la fecha en la que la autoridad presuntamente responsable de los hechos denunciados había rendido el informe respectivo. Al respecto se calculó que, en promedio, las autoridades habían tardado 42 días naturales en rendir su informe, superando así el plazo legal de 15 días que establece la Ley de la Comisión (véase tabla 6).

Si se recurre a la clasificación de los expedientes por año, se observa un ligero aumento en el promedio de días, siendo el de 2018 el más alto con 47 días naturales en promedio (véase tabla 6).

Tabla 6

*Días transcurridos entre la fecha de conocimiento de los hechos por la autoridad presuntamente responsable y el rendimiento del informe
Quejas y recomendaciones
(promedios)*

Periodo	Días transcurridos
2016-1° semestre	44

2016-2° semestre	26
2017	41
2018	47
Promedio general	42 días

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Aunque la comunicación entre los visitantes que atendían las quejas y el personal de los centros de reclusión eran constantes, el tiempo de respuesta no era breve. Se observó que el tiempo que tarda en responder la autoridad respectiva oscila también por procesos internos del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, los centros penitenciarios federales y la Comisión Nacional de Seguridad, pues parece ser que dentro de estas instituciones hay protocolos para la realización de solicitudes, que hacen depender la información de un área a otra para dar respuesta a la solicitud. A pesar de esta omisión temporal de las autoridades involucradas, en ningún caso hizo falta el informe de la autoridad, ya que siempre se envió aún de manera extemporánea.

De la revisión de los expedientes también se pueden rescatar buenas prácticas que los visitantes realizan comúnmente para agilizar un poco más esta labor, por ejemplo, es común, sobre todo en los expedientes del año 2017 y 2018, que los visitantes estén en contacto constante con las autoridades del centro penitenciario para dar seguimiento a la solicitud de información; también es común que en las visitas a los centros penitenciarios que hacían algunos de los visitantes recibieran la información solicitada, de igual forma era recurrente que la información solicitada se enviara por correo electrónico, observándose de igual manera algunos casos en los que la única manera en que llegaba la información era mediante oficio.

4.9. Medidas Precautorias o Cautelares

Sin duda, una acción fundamental que puede ejercer el visitante que conoce de hechos probablemente violatorios de derechos humanos, son las solicitudes de medidas

precautorias o cautelares con la finalidad de evitar la consumación de estos hechos o la producción de daños de difícil reparación (artículo 40 de la Ley de la CNDH). Las medidas precautorias o cautelares son “todas aquellas acciones o abstenciones que el visitador general solicite a las autoridades competentes para que, sin sujeción a mayores formalidades, se conserve o restituya a una persona en el goce de sus derechos humanos” (artículo 116 del Reglamento Interno de la CNDH).

Por lo anterior y por la relevancia de esta práctica, se plantearon varios subindicadores, en donde se procedió a filtrar los casos en los que se habían solicitado medidas cautelares y en cuáles no. Al respecto, solo en poco menos de dos de cada diez asuntos (17.6%) se registraron las solicitudes de medidas precautorias o cautelares (véase gráfica 5).

Al respecto, del análisis de los casos en los que se solicitaron este tipo de medidas, no pudo hallarse un criterio uniforme de uso, al parecer cada visitador adjunto definía la necesidad o no de la solicitud. Otro aspecto relevante por resaltar es que la mayoría de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares se realizaron por teléfono, directamente con personal responsable de dar seguimiento a este tipo de solicitudes, lo que acorta por mucho una solicitud por escrito que tardaría más tiempo.

Gráfica 5
¿Se solicitaron medidas precautorias o cautelares?
Quejas y recomendaciones
(porcentajes)



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Entre las solicitudes de las medidas precautorias que se solicitaron se encontraron los siguientes rubros:

- Solicitud de atención médica.
- Traslado de internos a diferentes centros penitenciarios o zonas de reclusión.
- Garantizar la alimentación adecuada.
- Salvaguardar la integridad física.
- El cese de lectura de documentación jurídica por parte del personal de seguridad y custodia.
- Tomar las medidas preventivas para salvaguardar la integridad física del mencionado interno.
- Garantizar la seguridad jurídica y condiciones de habitabilidad en el centro de reclusión.

Posteriormente, se calculó el tiempo promedio entre la fecha en la que había sido admitida la queja y la fecha en que se habían solicitado las medidas precautorias, lo anterior arrojó un promedio de ocho días naturales entre una y otra fecha (véase tabla 7).

Tabla 7
Días transcurridos entre la fecha de admisión de la queja y la fecha de solicitud de las medidas precautorias o cautelares
Quejas y recomendaciones
(promedios)

Periodo	Días transcurridos
2016	2 días
2017	13 días
2018	3 días
Promedio general	8 días

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Ello deja entrever que, en los casos en los que se solicitaban medidas precautorias o cautelares a favor de la persona privada de su libertad, esta medida se realizaba incluso

antes de calificar la queja y a veces inmediatamente después de que se tenía conocimiento de los hechos en la Dirección General de Asuntos Internos de la Comisión Nacional.

Sin embargo, no todas las solicitudes de este tipo de medidas, de carácter urgente, fueron respondidas por la autoridad a la que se le solicitó. En este sentido, poco menos de una de cada diez solicitudes de medidas precautorias o cautelares (7.3%) fueron aceptadas, el resto (92.7%) no recibieron respuesta (véase gráfica 6), a pesar de que el Reglamento Interno de la CNDH determina el plazo de tres días para pronunciarse al respecto, “en caso contrario, se entenderá su respuesta en sentido negativo” (artículo 118).



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

En las demás actuaciones tampoco fue posible rastrear si las medidas precautorias o cautelares habían sido aceptadas o al menos ejecutadas de facto por la autoridad respectiva. Un gran número de las solicitudes de este tipo de medidas quedaron sin efectos cuando se concluyó la queja durante su tramitación o cuando se llevó a cabo una conciliación. Pocos fueron los casos en los que la autoridad reconoció el peligro inminente, principalmente a la integridad personal de la persona reclusa, y aceptó cumplir con la solicitud de la Comisión Nacional. En estos pocos casos, el promedio de tiempo que tardó la autoridad en conceder las medidas precautorias o cautelares fue de dos días, lo que indica

que la respuesta fue breve y con el objetivo de salvaguardar los derechos de las personas privadas de su libertad.

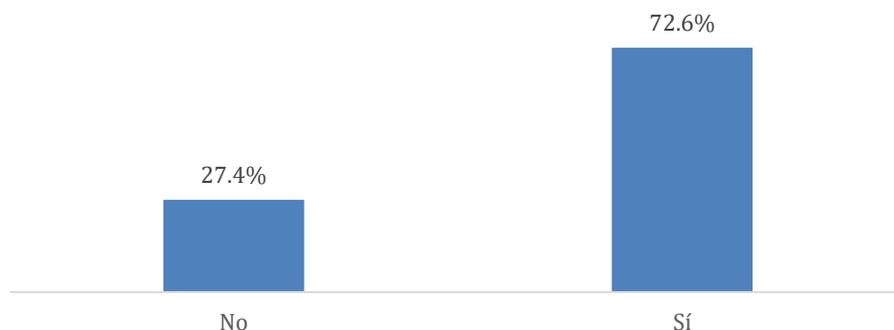
4.10. Desarrollo de la Investigación del Expediente de Queja

Aunado a la solicitud de información sobre los hechos aducidos en las quejas, se encuentra el objetivo de probar si éstos son verdaderos o falsos, por tal, la autoridad al momento de integrar su informe también busca probar que se han respetado los derechos humanos de la persona o personas privadas de su libertad. Al respecto, el artículo 41 de la Ley de la Comisión menciona que “las pruebas que se presenten [...] serán valoradas en su conjunto [...] a fin de que puedan producir convicción sobre los hechos materia de la queja”. Por su parte, la Comisión Nacional a través de los visitadores adjuntos pueden presentarse en cualquier centro de reclusión u oficina relacionada para recabar los datos necesarios, así como hacer entrevistas con autoridades o testigos y estudiar los expedientes o documentos necesarios para el esclarecimiento de los hechos (artículo 112 del Reglamento Interno de la Comisión).

Por tal razón, resultó relevante conocer sobre las actuaciones para dar solución a los asuntos y determinar si había o no violaciones a los derechos humanos señalados. Sin duda, una actividad muy importante son las visitas que realizan los visitadores a los centros de reclusión, sobre todo porque se utilizan para entrevistar a las personas privadas de su libertad que se indican como víctimas en los hechos de la queja. Así, del total de las quejas revisadas, en poco más de siete de cada diez casos se realizó esta acción (véase gráfica 7).

De modo que el alto porcentaje de visitas a las personas reclusas es un indicador importante de que se están corroborando los hechos narrados en la queja, además de evaluar la condición física y psicológica de la persona reclusa, sobre todo en los casos en los que la persona privada de la libertad no fue quien presentó la queja.

Gráfica 7
¿Se realizaron visitas a las víctimas en los centros de reclusión?
Quejas
(porcentajes)



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Por otro lado, las entrevistas también ayudan a detallar y aclarar algunos puntos de la queja, al respecto, en varias ocasiones las personas privadas de su libertad desmentían algunos de los hechos mencionados por los familiares en la queja. En estos casos la visita a las presuntas víctimas sirvió para corroborar el sentido de la queja, dado que, en estos casos, la información es indirecta y no siempre es precisa.

Derivado de la importancia de las visitas a los centros de reclusión, a partir del año 2017 se detectó que algunos visitantes fueron adscritos a algunos centros penitenciarios federales para realizar visitas constantes a las instalaciones y entrevistarse con las personas recluidas sin necesidad de que los visitantes encargados de las quejas viajaran hasta ese lugar, lo que acortaba los tiempos de investigación y hacía más eficaz la integración de múltiples expedientes en menor tiempo.

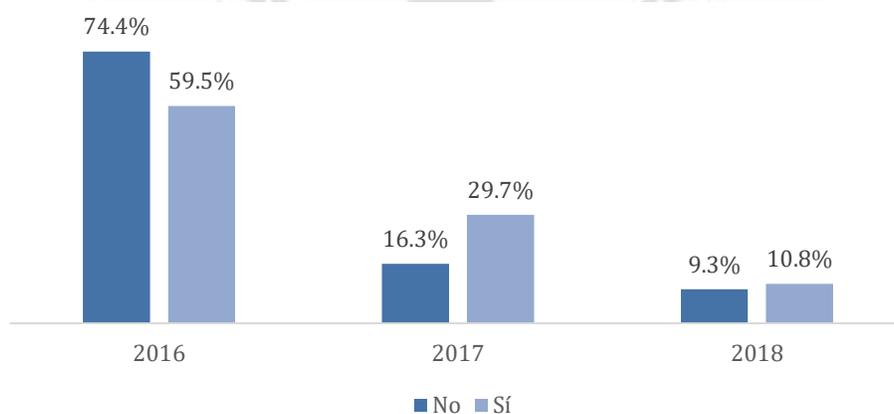
4.10.1. Contenido de los informes y su valoración

Después de la calificación de la queja, en algunos casos, llegaban alcances a la queja por parte de la víctima o de un tercero, o bien se tenía conocimiento de nuevos hechos cuando se entrevistaba a las víctimas en los centros de reclusión, pero en algunos casos estos no eran tomados en cuenta ni investigados por el visitador.

Del contenido de los informes y la valoración de su contenido, también hubo diferencias significativas entre los asuntos revisados por año, por ejemplo, en el año 2016 la cédula de calificación y los informes rendidos por la autoridad eran los documentos de mayor peso para determinar el desahogo del expediente de queja. En los informes de las autoridades penitenciarias (firmados por la entonces Comisión Nacional de Seguridad) se ofrecían como argumentos la ausencia de reportes de incidentes relacionados con los hechos cuando se trataba de actos de tortura, golpes y malos tratos hacia las personas recluidas; también se hacía referencia a la falta de denuncias ante el Ministerio Público o ante el Órgano Interno de Control por parte de las supuestas víctimas, por lo que ante esta circunstancia, la Comisión Nacional no indagaba más al respecto.

Lo descrito inhibía la constatación sobre el estado que guardaban las condiciones en que se encontraban las personas internas, por lo cual en el año 2016 se observó un menor porcentaje de visitas frente a la falta de ellas, lo que cambió considerablemente en los años 2017 y 2018 (véase gráfica 8).

Gráfica 8
¿Se realizaron visitas a las víctimas en los centros de reclusión?
Quejas



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

En el periodo 2017-2018 comenzó una gestión activa en el seguimiento y cumplimiento de las medidas de garantía al respeto y protección de los derechos humanos de las personas

privadas de la libertad por medio de las visitas a los centros penitenciarios. En este sentido, se observó que las entrevistas ya no se limitaban a las presuntas víctimas, sino que además se entrevistaba al personal médico, al personal encargado de atender las solicitudes de información y a otras personas privadas de su libertad en calidad de testigos, además de que los visitantes comenzaron a solicitar permisos para revisar directamente los expedientes médicos de las personas recluidas, lo que no sucedía en los expedientes del año 2016.

De igual modo, la práctica de solicitar una opinión médica, como forma técnica de evaluar la actuación de los centros de reclusión en el tema de la atención médica, tratamiento médico especializado y diagnóstico es positiva, sin embargo, no es claro el parámetro de su utilización, además de que este tipo de opiniones especializadas podrían extenderse a temas relacionados con la integridad psicológica.

Por último, se observó que se hicieron desgloses en caso de que una autoridad diferente a las del sistema penitenciario fueran señaladas como responsables de los hechos, a fin de remitirlas a la Visitaduría correspondiente (Policía Federal), aunque esto sucedió en muy pocos casos.

En conclusión, se ha observado una evolución positiva en las prácticas y formas de solución de los expedientes de queja que producen una sensación de certidumbre en la investigación de los hechos denunciados.

4.11. Cumplimiento de los Principios de Brevedad y Sencillez en los Expedientes Revisados

En atención a los principios de brevedad y sencillez en los procedimientos de la Comisión Nacional que se establecen en el artículo 4° de la Ley de la Comisión, se evaluó la integración global del expediente y se determinó que el 100% de los expedientes remitidos a otras autoridades habían sido sencillos, es decir, estos contaban solo con las formalidades esenciales, evitándose las dilaciones por comunicaciones escritas. En los asuntos de quejas

que sí eran competencia de la Comisión Nacional, casi la totalidad de los asuntos se consideraron sencillos, a excepción de pocos casos que representaron el 2.9%.

Estos asuntos particulares se consideraron dilatados y poco sencillos por la cantidad de documentos que se encontraban adjuntos en el expediente, por ejemplo, aquellos desordenados y que no guardaban un orden cronológico en las actuaciones reportadas, en estos pocos casos, los expedientes solo tuvieron detalles de forma, pero nunca de fondo.

4.12. Tiempo de Desahogo de los Expedientes de Queja

El tiempo que tarda un expediente en ser desahogado, desde su admisión en la cédula de calificación y hasta su conclusión, por cualquiera de las razones previstas por el Reglamento Interno de la Comisión, puede complementar la información acerca de la brevedad y sencillez de los expedientes.

En este sentido, en los expedientes de remisión, el promedio general de dilación fue de 12 días naturales, que transcurrieron entre la fecha de recepción en la cédula de notificación de la queja hasta la fecha de remisión a la autoridad competente, lo cual podía realizarse mediante correo electrónico, llamada telefónica u oficio formal de remisión. Lo que significa que en 12 días la queja ya había sido remitida a la autoridad competente para conocer de los hechos (véase tabla 8). En el caso de las quejas y las recomendaciones³⁷ involucradas en la investigación, el promedio fue de 125 días, entre la admisión y conclusión del asunto (véase tabla 8).

Tabla 8

Promedio de días entre la fecha de admisión de la queja y la fecha de conclusión (promedios)

Remisiones	Quejas y recomendaciones
12 días	125 días

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

³⁷ En el caso de las recomendaciones revisadas, se tomó como la fecha de conclusión del asunto aquella en la que se expidió la recomendación a la autoridad responsable.

En los dos grupos de datos se considera que el promedio de días que tardaron en desahogarse las investigaciones respectivas fue positivo.

En 2017 se observa una reducción en las formalidades de los expedientes, pues se sustituyen casi por completo las comunicaciones escritas por las llamadas telefónicas y el uso de correos electrónicos (llamadas telefónicas a los centros penitenciarios para dar conocimiento de la queja y solicitar la información, solicitud de medidas precautorias para salvaguardar los derechos de las víctimas e incluso visitas tempranas a las personas privadas de su libertad); produciéndose una línea clara de atención inicial a las quejas recibidas. También se nota un cambio en la forma de atención e integración de las quejas respecto al año 2016, ya que la integración y seguimiento son más precisos, existiendo un mayor número de visitas a los internos o en su caso adscribiendo visitantes a algunos centros penitenciarios, permitiéndoles estar más cerca de las víctimas.

4.13. Elementos Formales y Contenidos de las Recomendaciones

El artículo 132 del Reglamento Interno de la Comisión establece el contenido formal de las recomendaciones, precisando que este tipo de documento debe constar de los siguientes apartados:

1. La descripción de los hechos violatorios de derechos humanos.
2. La enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos.
3. La descripción de la situación jurídica generada por la violación a derechos humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron.
4. Las observaciones, análisis de evidencias, razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los que se soporte la convicción sobre la violación de derechos humanos reclamada; y
5. Las recomendaciones específicas.

En este sentido, de las 13 recomendaciones revisadas se puso atención a estos elementos y se calificó su presencia en el documento final, lo que arrojó que los cinco

elementos descritos con anterioridad se encontraban en los 13 documentos de recomendación.

Por cuanto hace al objeto de la recomendación, el cual versa sobre la conclusión del expediente de queja donde ha resultado comprobada la violación a los derechos humanos plasmada en los hechos, y que va dirigida a la autoridad o autoridades correspondientes; se detectó que en el contenido de las recomendaciones se destacó la presencia de:

- La acción para que la integridad personal de la víctima o víctimas no siguiera en riesgo.
- La reparación del daño a la víctima, víctimas o sus familiares.
- El apoyo psicológico para las víctimas o sus familiares.
- El inicio de la queja ante el Órgano Interno de Control para la sanción a los servidores públicos involucrados en los hechos.
- La denuncia ante las autoridades ministeriales (Procuraduría General de la República o procuraduría general del estado) para sancionar a las personas involucradas.
- La creación de protocolos de actuación ante casos particulares.
- Capacitación del personal penitenciario en los temas relacionados con la violación a los derechos humanos.
- La designación de un servidor público de alto nivel que fungiera como vínculo para el seguimiento de la recomendación.

En algunos casos también se solicitaron acciones expresas para que violaciones, como las sucedidas en el caso particular, no volvieran a repetirse, por ejemplo: la reclusión en un centro penitenciario cercano al domicilio de las personas cumpliendo condena; el control de la capacidad del centro penitenciario para evitar su sobrepoblación; la clasificación de la población penitenciaria; la implementación de medidas para evitar el autogobierno y el hacinamiento; el diseño e implementación de sistemas de administración de los centros penitenciarios para retomar su control, entre otros.

4.14. Seguimiento de las Recomendaciones (estatus actual)

Después de emitida la recomendación, ésta es notificada tanto a las personas quejas como a las autoridades involucradas para que en un plazo de 15 días hábiles respondan si la aceptan o no. En caso de que no exista una respuesta se tendrá por no aceptada y esta negativa se hará del conocimiento a la opinión pública. Cuando una autoridad acepta la recomendación se entiende que “asume el compromiso de dar a ella su total cumplimiento” (artículos 133, 136 y 137 del Reglamento Interno de la Comisión).

Tabla 9³⁸
Seguimiento de las recomendaciones (estatus actual)

Estatus de la recomendación	Número de casos
Recomendaciones no aceptadas	0
Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento total	1
Recomendaciones aceptadas, con pruebas de cumplimiento parcial	9
Recomendaciones aceptadas, sin pruebas de cumplimiento	0
Recomendaciones aceptadas, con cumplimiento insatisfactorio	0
Recomendaciones aceptadas, en tiempo para presentar pruebas de cumplimiento	1
Recomendaciones en tiempo de ser contestadas	2
Recomendaciones aceptadas, cuyo cumplimiento reviste características peculiares	0
Total	13

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Lo anterior, se considera importante ya que solo una de las trece recomendaciones revisadas ha sido cumplida en su totalidad, mientras que nueve de ellas tienen pruebas de cumplimiento parcial. Lo que significa que, si bien las autoridades responsables de violaciones comprobadas a los derechos humanos están aceptando las recomendaciones,

³⁸ Para saber el estatus actual de las recomendaciones revisadas se consultó la información de la página electrónica de la Comisión Nacional, en la siguiente dirección electrónica: <http://informe.cndh.org.mx/recomendaciones.aspx>

esto no significa que las circunstancias, al interior de los centros penitenciarios estén cambiando.

4.15. Áreas de Oportunidad en los Expedientes de Remisión

A partir de la revisión de los hechos de la queja y de la correspondiente actuación de la Comisión se observaron algunas áreas de oportunidad para futuras actuaciones en este tipo de expedientes.

La primera se trata de la omisión de solicitar directamente medidas precautorias o cautelares en casos que podrían considerarse urgentes o que pusieran en riesgo la integridad personal de las personas privadas de su libertad, por medios electrónicos o por teléfono a las autoridades involucradas. Si bien la Comisión no tiene la atribución de investigar estos hechos, tampoco puede ignorar el riesgo de la integridad personal de las víctimas referidas en los hechos.

La segunda área de oportunidad se detectó cuando, en los hechos de las quejas, se hacía referencia a la falta de actuación u omisiones de las comisiones de derechos humanos locales sobre algunos supuestos hechos violatorios de derechos humanos y la Comisión Nacional remitía el expediente, de nueva cuenta, a la comisión local. Si bien se observaron comunicaciones entre los visitadores de la Comisión y personal de los organismos de protección a los derechos humanos locales, no así el envío de las actuaciones mencionadas, además de que tampoco se evaluó el desempeño de las comisiones locales, a pesar de que la Comisión Nacional tiene la atribución de revisar los casos de inconformidad en la actuación de los órganos estatales de derechos humanos (artículo 3, párrafo cuarto de la Ley de la Comisión), si bien formalmente no se trataba de una inconformidad de facto se le estaba dando conocimiento de tal circunstancia a la Comisión.

4.16. Derechos Humanos Supuestamente Violentados y las Autoridades Involucradas

En el momento en que una queja es calificada como una presunta violación a los derechos humanos, la investigación de los hechos comienza hasta llegar a la verdad y saber si se puede probar materialmente la existencia del hecho que se está denunciando.

No obstante, también puede darse el caso de aquellas quejas interpuestas ante la Comisión que son remitidas a otras autoridades, porque los hechos que se aducen en ellas corresponden a acciones u omisiones de autoridades o servidores públicos estatales o municipales, o bien, porque no se refieren a violaciones a derechos humanos, sino que se trata de asuntos administrativos o de sanciones disciplinarias.

En este apartado se presenta el análisis de la información recabada y que está relacionada con los derechos humanos que se consideraron violentados por las personas quejasas y las autoridades involucradas en estos. De la misma forma que el apartado anterior, la información se mantiene separada en dos grupos de datos: las remisiones y las quejas y recomendaciones, que inevitablemente se comparan y se complementan entre sí. Encontrándose al final de esta sección los resultados del ejercicio realizado a partir de los indicadores y subindicadores planteados en materia de los derechos establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

4.16.1. Derechos Humanos Presuntamente Violentados

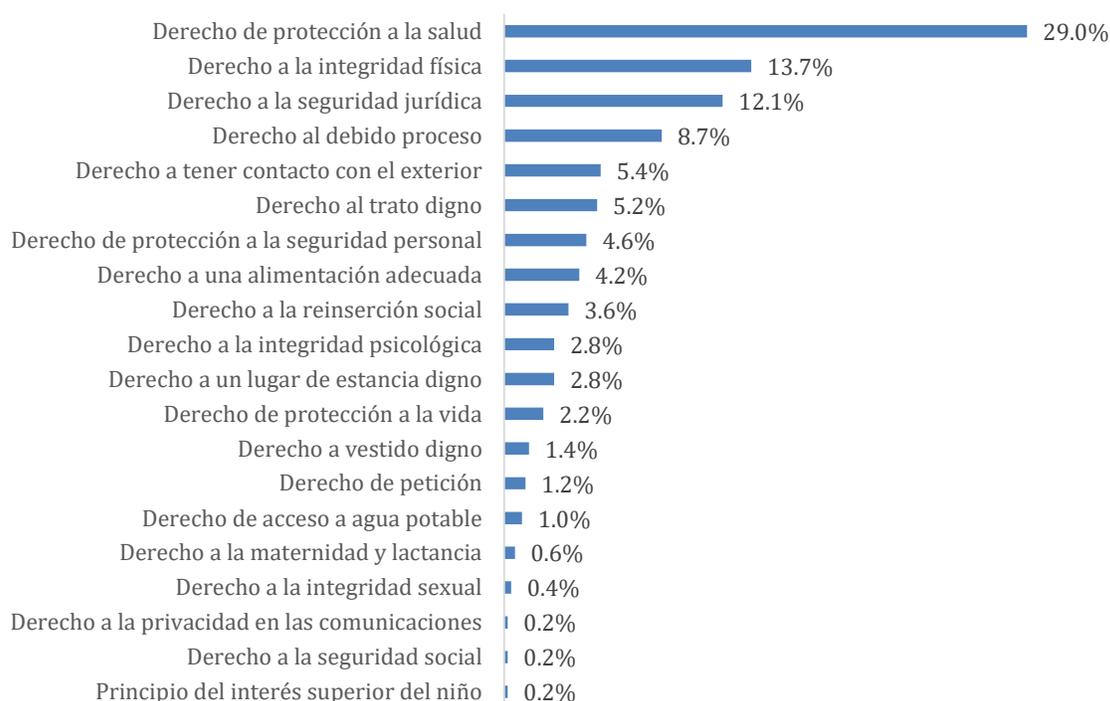
Los derechos humanos que fueron aducidos en las quejas que se presentaron ante la Comisión Nacional se clasificaron en diferentes grupos a partir de los hechos narrados por las personas quejasas. Del total de los casos revisados de quejas, recomendaciones y remisiones resultó que tres de cada diez asuntos estaban relacionados con el derecho de protección a la salud, que engloba la atención médica especializada, la rehabilitación y el tratamiento médico después del diagnóstico; en segundo lugar, se encontraron las quejas relacionadas con el derecho a la integridad física, que representaron un poco más de una de cada diez denuncias; desafortunadamente este tipo de casos se relaciona con malos

tratos, castigos corporales, golpes, actos de tortura y actos crueles, inhumanos o degradantes.

El tercer lugar de los derechos humanos presuntamente violentados fue el de la seguridad jurídica, del que se quejó poco más de uno de cada diez personas que interpusieron la denuncia; el derecho a la seguridad jurídica asume lo relacionado con la legalidad de los actos de la autoridad hacia las personas reclusas, las sanciones, los aislamientos, los problemas relacionados con su situación jurídica, su traslado a otros centros penitenciarios sin consentimiento, entre otras. Por su parte, las violaciones al derecho al debido proceso fueron citadas en los hechos por poco menos de una de cada diez denuncias ante la Comisión Nacional, este derecho tiene relación con las condiciones bajo las cuales se procesó a las personas privadas de su libertad, con los cómputos del tiempo de su pena, su situación jurídica, el principio de legalidad y las irregularidades en su detención o en su proceso judicial como la firma de declaraciones falsas o incomunicación durante la detención. Los demás derechos se ubicaron por debajo de los 10 puntos porcentuales, encontrándose en orden de prelación: el derecho a tener contacto con el exterior (incomunicación) (5.4%), el derecho al trato digno (5.2%), el derecho a la seguridad personal (4.6%), el derecho a una alimentación adecuada (4.2%), el derecho a la reinserción social (3.6%), el derecho a la integridad psicológica (2.8%), el derecho a un lugar de estancia digno (2.8%), el derecho de petición (1.2%), el derecho de acceso a agua potable (1.0%) y otros (véase gráfica 9).

De lo anterior se desprende que, los hechos violatorios a derechos humanos están relacionados principalmente con temas de salud, seguido de maltratos y golpes por parte de personal de los centros penitenciarios, así como de actos de autoridad que no se justifican y aquellos relacionados con las actuaciones judiciales.

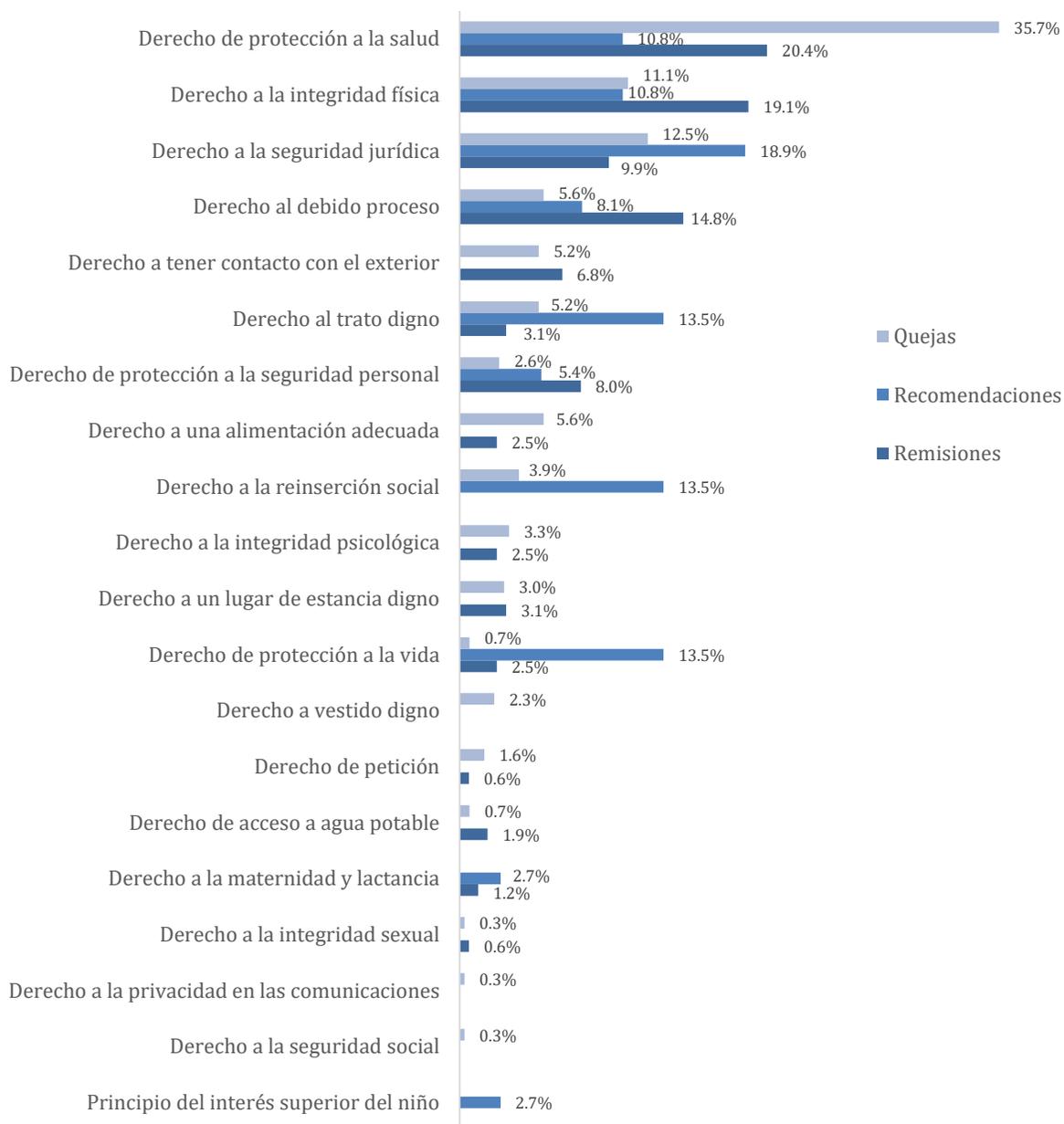
Gráfica 9
Derechos humanos presuntamente violentados



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Pero si se dividen los resultados por el tipo de documento que se trata (remisiones, quejas y recomendaciones) los resultados son un tanto diferentes. En las quejas los hechos denunciados siguen teniendo relación con el derecho de protección a la salud en primer lugar (35.7%), seguido de la seguridad jurídica (12.5%) y la integridad física (11.1%). Mientras que las recomendaciones giran en torno al derecho a la seguridad jurídica (18.9%), al trato digno, a la reinserción social y al derecho a la protección a la vida (todas con 13.5%). En tanto, las remisiones, se concentran en el derecho de protección a la salud (20.4%), el derecho a la integridad física (19.1%) y el derecho al debido proceso (14.8%) (véase gráfica 10).

Gráfica 10
Derechos humanos presuntamente violentados
Por tipo de documento

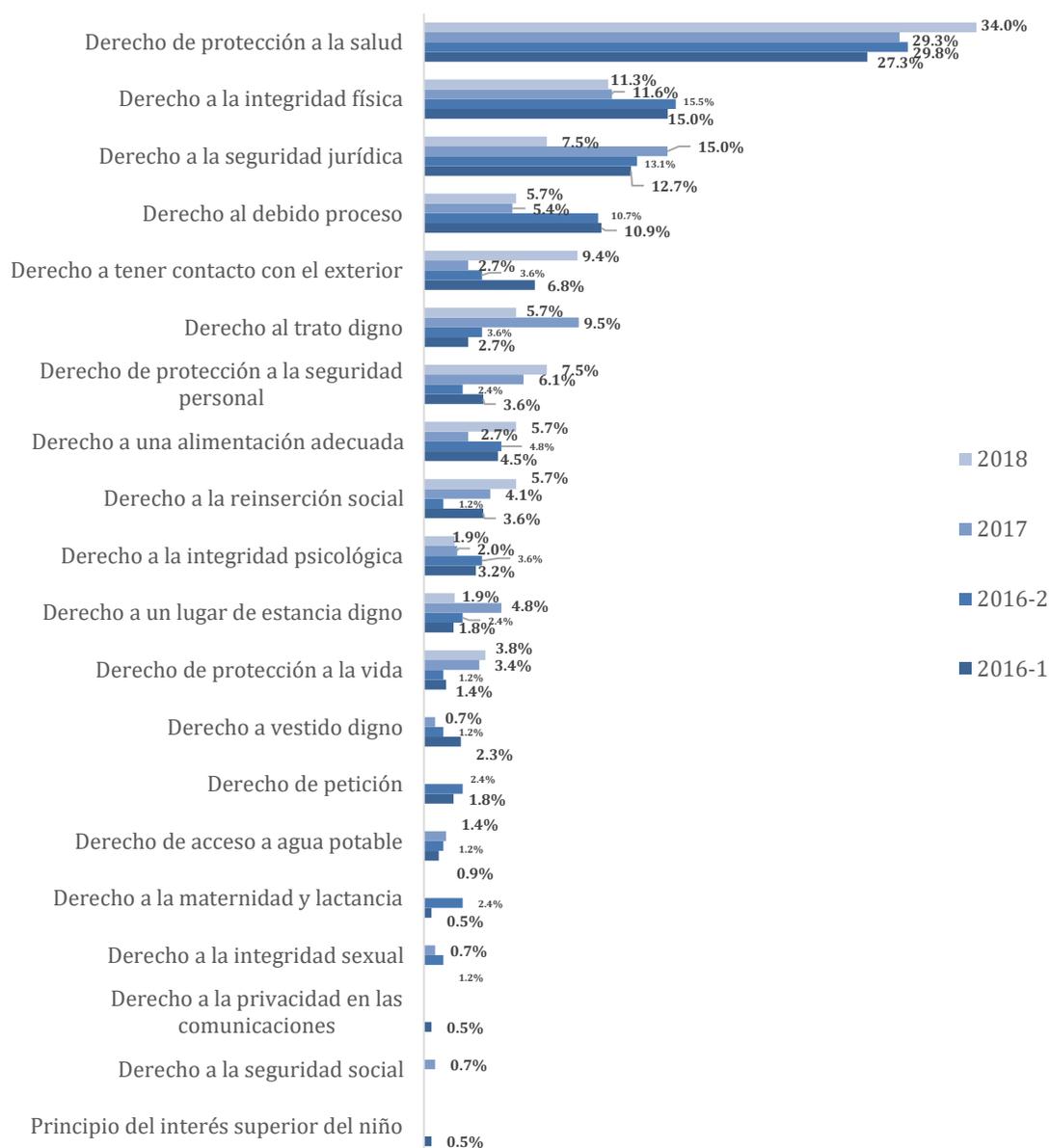


Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

De lo anterior se deriva que el derecho de protección a la salud sigue siendo la violación más denunciada de un derecho humano, seguido de la seguridad jurídica. También se observa que las recomendaciones fueron provocadas por otro tipo de derechos que están

relacionados con la integridad personal. Asimismo, los resultados indican que las problemáticas que se viven en los centros penitenciarios federales y locales son muy parecidas.

Gráfica 11
Derechos humanos presuntamente violentados
Quejas y recomendaciones
Por año



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

De la misma forma, se hizo el ejercicio de dividir la incidencia de la violación a los derechos humanos por año, separándose al año 2016 en dos semestres, pensando en la implementación de la Ley Nacional de Ejecución penal en junio de 2016. Al respecto los resultados permitieron ver tendencias de avance y retroceso por derecho humano a través del tiempo. Lo primero que se detecta es un aumento gradual de quejas relacionadas con el derecho de protección a la salud de 2016 a 2018 que se elevó en seis puntos porcentuales. En los derechos de integridad física y seguridad jurídica se nota una disminución en el porcentaje de las denuncias relacionadas respectivamente, ya que para el primer caso hubo una disminución del 3% del primer semestre de 2016 a 2018, mientras que en el segundo la disminución fue de cinco puntos porcentuales (véase gráfica 11).

Se puede decir que el aumento en los problemas relacionados con la atención médica de las personas reclusas en centros penitenciarios es la causa de queja que más ha aumentado, por otro lado, ha disminuido un poco la incidencia de quejas relacionadas con la violación al derecho a la integridad física y al derecho de seguridad jurídica de las personas privadas de su libertad.

4.16.2. Comparaciones por Derecho

Se ha dejado ver que los derechos más relevantes en las quejas revisadas para el presente estudio son la protección a la salud, el derecho a la seguridad jurídica y el derecho a la integridad física. Por lo anterior, se planteó un análisis más profundo a partir de estos tres derechos humanos, y algunos indicadores, para conocer las tendencias particulares. El ejercicio se realizó a partir del porcentaje general que resultó de los expedientes de queja y recomendaciones.

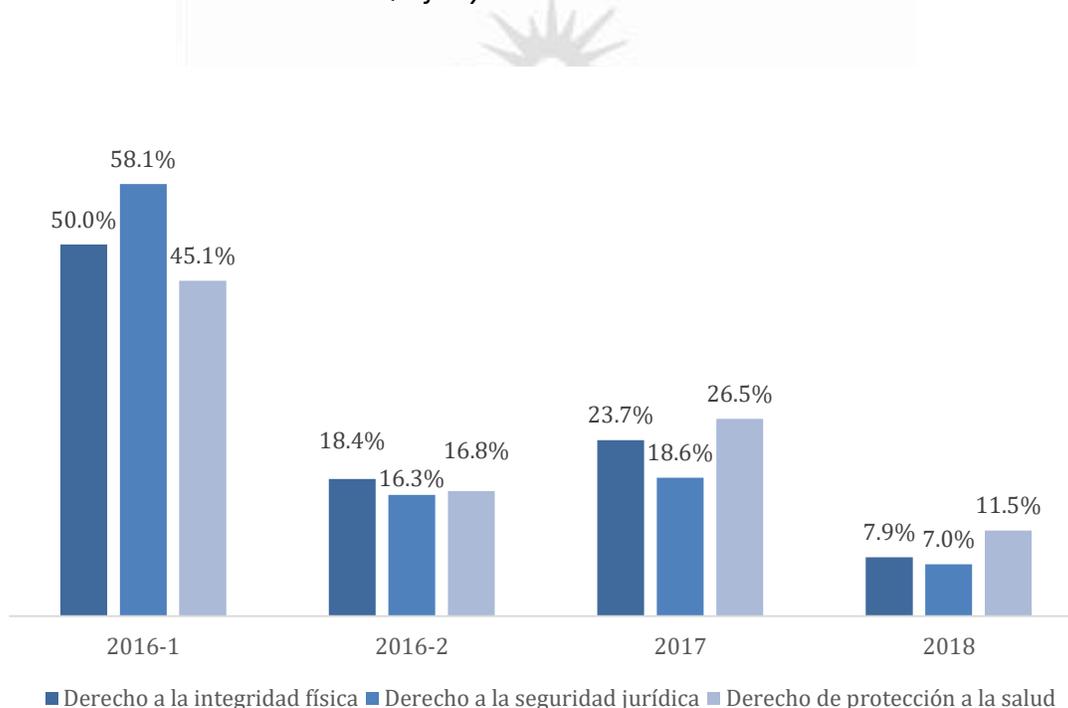
El primer semestre de 2016 fue el que presentó los porcentajes más altos de quejas por los tres derechos estudiados, resaltando que el derecho a la seguridad jurídica y a la integridad física rebasaron las denuncias involucradas con el derecho de protección a la salud y de forma inversa, tanto en 2017 como en 2018, notándose la superioridad de las

quejas por ese mismo derecho frente a la integridad física y la seguridad jurídica (véase gráfica 12).

Lo anterior confirma que la tendencia de violación al derecho de la protección a la salud, a través del tiempo, ha sido aumentar el número de quejas respectivas al tema, mientras que las del derecho a la integridad física y el derecho a la seguridad jurídica han sido de reducción.

Gráfica 12

*Derechos humanos presuntamente violentados
Quejas y recomendaciones*

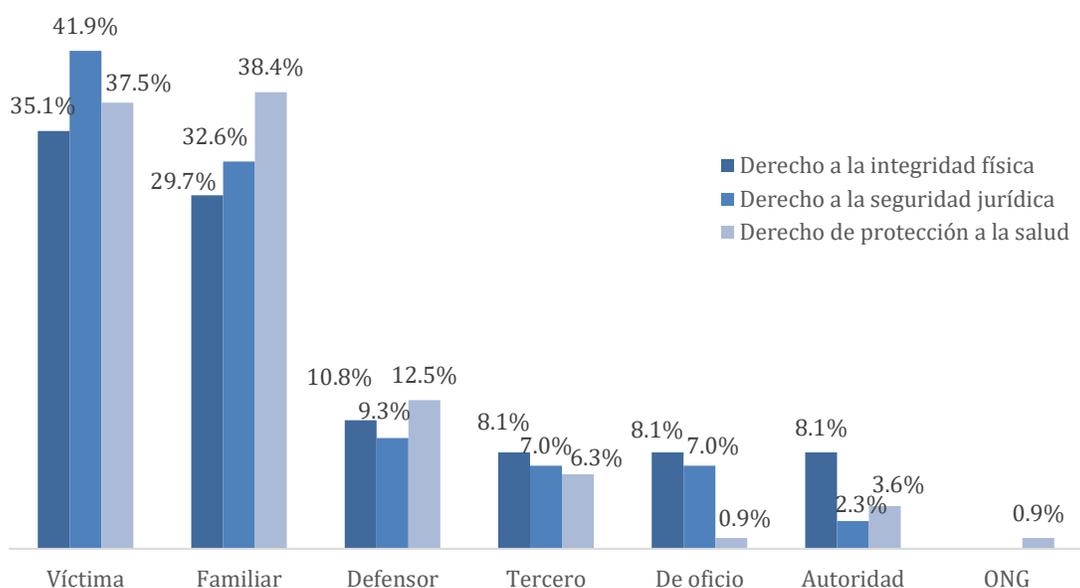


Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

El siguiente cruce se hizo entre los derechos que se investigan y el sujeto que había presentado la queja. Así, se obtuvo que poco más de cuatro de cada diez denuncias sobre el derecho a la seguridad jurídica la habían hecho las propias víctimas y casi cuatro de cada diez quejas relacionadas con el derecho a la protección de la salud la habían hecho los familiares de las víctimas. Por último, en el caso del derecho a la integridad física, el porcentaje más alto de sujetos que presentaron la queja se observó de parte de las

autoridades, de terceros o de la propia Comisión Nacional con carácter oficioso (véase gráfica 13).

Gráfica 13
Derechos humanos presuntamente violentados
Quejas y recomendaciones
Por sujeto que presentó la queja

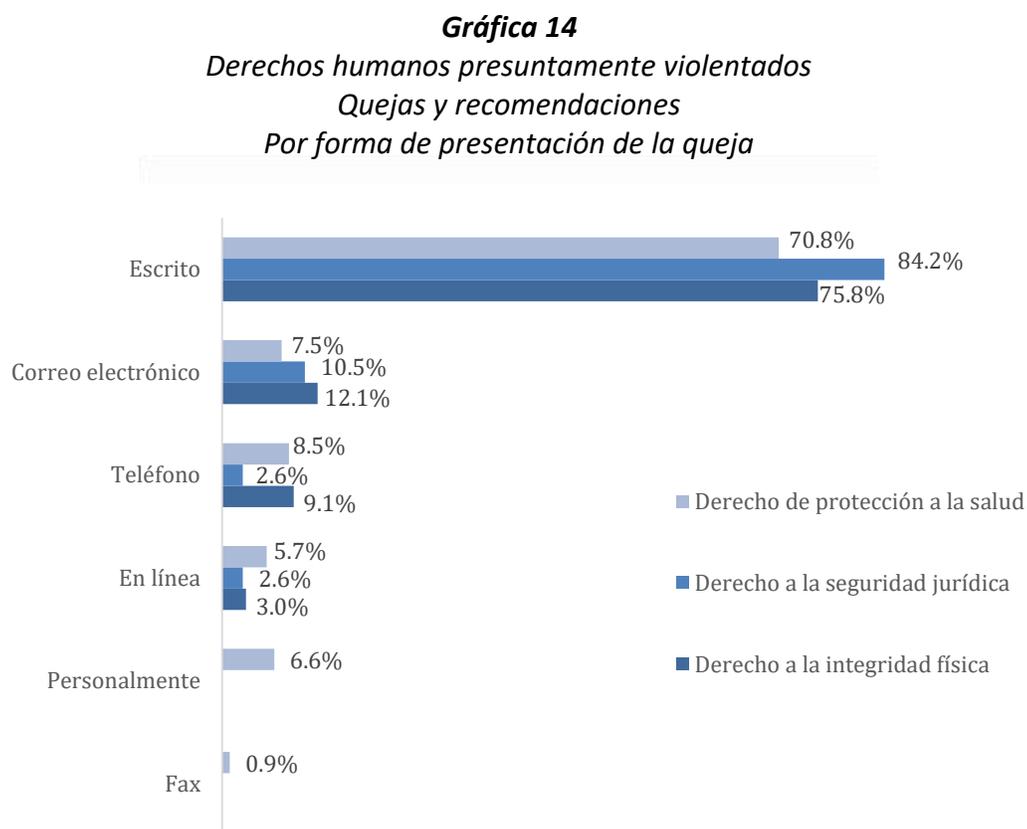


Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Lo dicho de las denuncias por violaciones al derecho de protección a la salud tiene sentido, ya que en muchas de las quejas las personas recluidas ya habían agotado las solicitudes dentro del mismo centro penitenciario o su estado de salud era algo delicado, lo que no les permitía presentar la queja directamente por escrito. En el caso del derecho a la integridad física, resulta coherente la información si se explica a partir de que las personas que son víctimas de la violación a este derecho tienen temor de denunciarlo, por ello las quejas llegan en mayor medida por sujetos que indirectamente conocieron de los hechos como puede ser un médico particular (tercero), un juez de distrito o un ministerio público (autoridad) o la propia Comisión Nacional (de oficio).

Para complementar el cruce de la variable anterior, también se distribuyeron los porcentajes de quejas y recomendaciones por la forma en la que se habían presentado. De

este ejercicio se notó que los hechos relacionados con las quejas, presentados por escrito por violaciones al derecho a la seguridad jurídica, fue mayor que en los otros dos derechos y el derecho a la integridad física por correo electrónico y por teléfono. El derecho de protección a la salud se mantuvo constante en todas las formas de presentación de la queja (véase gráfica 14).

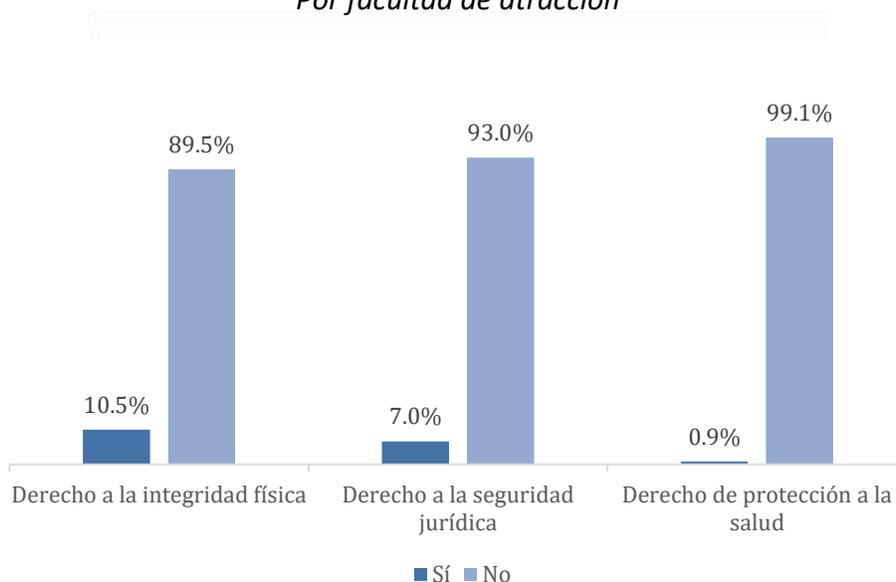


Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

El alto porcentaje de la forma en la que se presentan las quejas relacionadas con la seguridad jurídica coincide con el sujeto que las presenta, la víctima, ya que la única forma de presentar la queja es por escrito, por medio del correo postal. El derecho a la integridad física y su porcentaje más alto de presentación, por medio de correo electrónico y por teléfono, puede deberse a la premura de las circunstancias y de la decisión de los familiares o terceros que presentan la queja de no esperar a presentarla por otro medio.

Por otro lado, se planteó la hipótesis de que la facultad de atracción de la Comisión Nacional sobre los asuntos en los que se encontraban involucradas solo autoridades locales, resultaría relevante para los derechos que se estudian. Así se reflejó que, en el derecho a la integridad física y el derecho a la seguridad jurídica el porcentaje de atracción de los asuntos fue mayor que en el caso del derecho de protección a la salud (véase gráfica 15).

Gráfica 15
Derechos humanos presuntamente violentados
Quejas y recomendaciones
Por facultad de atracción

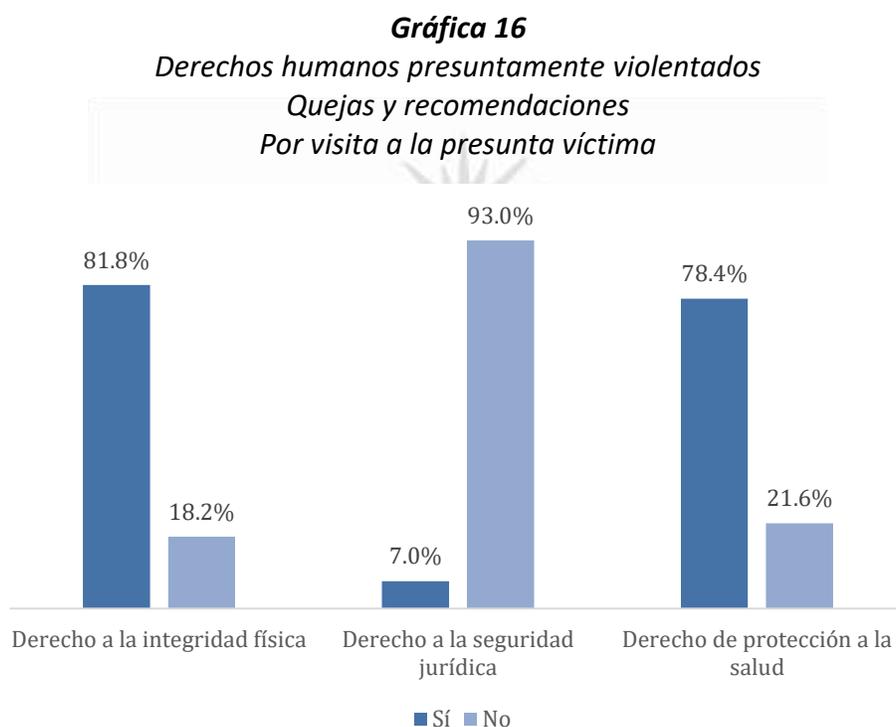


Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Si se considera que el promedio general de atracción de los asuntos de queja y recomendaciones fue de 3.7%, resulta revelador que la Comisión, efectivamente, ha atraído más asuntos donde se involucraron autoridades o servidores públicos locales cuando se trataba de violaciones al derecho a la integridad física, y, en menor medida, en los que el eje de violación fue el derecho a la seguridad jurídica. No se puede decir lo mismo del derecho de protección a la salud, que incluso se mostró por debajo del promedio general.

Otro planteamiento que se hizo fue respecto al indicador de la visita a la víctima en el centro de reclusión para realizar una entrevista directamente y verificar los hechos de la

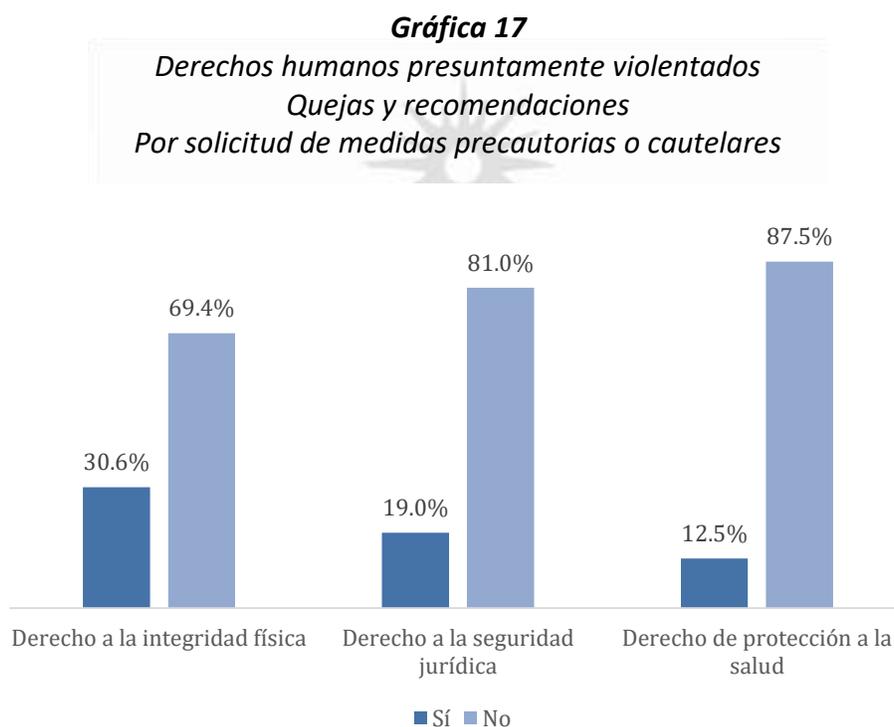
queja y su condición física. En este sentido, resultó que en poco más de ocho de cada diez quejas por el derecho a la integridad física se habían hecho visitas a las víctimas, y poco menos de ocho de cada diez, lo mismo, sin embargo, no así para el derecho de protección a la salud. Lo anterior contrasta con solo poco menos de una de cada diez quejas por el derecho a la seguridad jurídica donde un visitador acudió a entrevistarse con la víctima (véase gráfica 16).



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Estos datos resultan relevantes si se considera que el porcentaje general de visitas fue positivo en el 72.6% de los casos, lo anterior quiere decir que cuando los hechos tienen que ver con la integridad física de la persona reclusa, lo que también implica el riesgo que corren las personas que se quejan de violaciones a su derecho de protección a la salud, sean también los derechos en los que se visita más a las víctimas, por encima del porcentaje general, mientras que el derecho a la seguridad jurídica tiene un porcentaje muy bajo de visita ya que atiende a circunstancias que se comprueban por otros medios de actuación.

Otro punto relevante que se utilizó para profundizar sobre las tendencias de los derechos humanos con los porcentajes más altos de denuncia fue la solicitud de medidas precautorias o cautelares en los casos particulares. En este cruce de información, en tres de cada diez quejas donde se involucraba el derecho a la integridad física se solicitaron medidas precautorias y cautelares, seguido de poco menos de dos de cada diez casos que tenían que ver con el derecho a la seguridad jurídica y poco más de uno de cada diez que se refería al derecho de protección a la salud (véase gráfica 17).



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

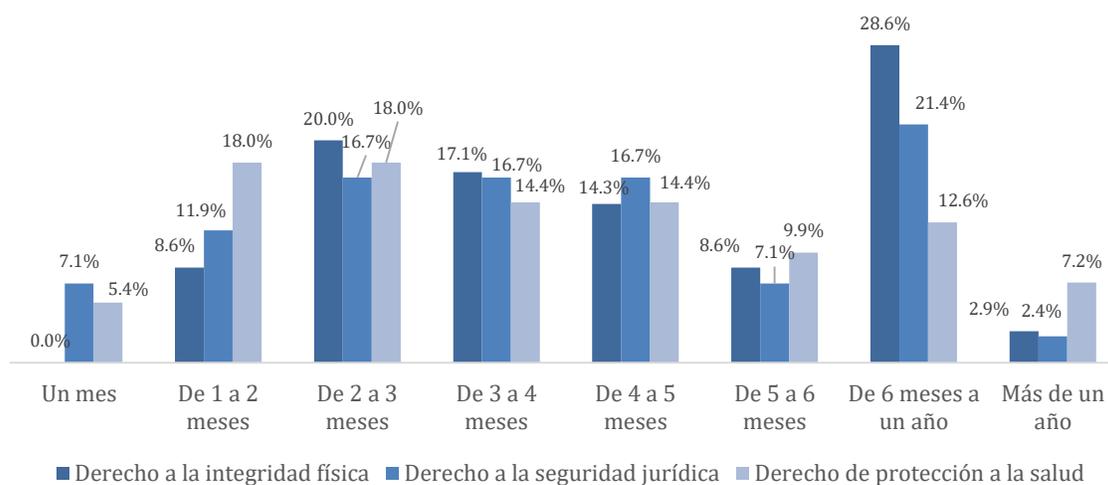
Al retomar los porcentajes generales de solicitud de medidas precautorias o cautelares (17.6%) y compararlos con estos resultados, se observa un importante aumento del 13% en la solicitud de este tipo de medidas en los casos en que el derecho a la integridad física se encontraba presente.

También resalta que los hechos relacionados con el derecho de protección a la salud se encuentren por debajo de la media. Las tendencias anteriores son coherentes con la

necesidad de este tipo de medidas que se utilizan para mantener la integridad física de las personas y evitar daños irreparables o la detención de las acciones que originaron la queja. En cuanto al porcentaje del derecho de protección a la salud, puede explicarse porque en la mayoría de los hechos relacionados con este tema no se niega la atención médica, sino su eficacia o seguimiento del tratamiento, lo que implica un estudio más técnico de los casos, motivo por el cual no existen omisiones cometidas por la autoridad correspondiente.

Finalmente, se consideró importante el tiempo que tardaron las quejas y recomendaciones revisadas en concluir, tomando como punto de partida la fecha de admisión de la queja en la cédula de calificación. Para lograr el cruce de esta información se crearon categorías de tiempo, observándose de esta forma que casi tres de cada diez quejas, relativas al derecho a la integridad física, habían tardado de 6 meses a un año en resolverse, al igual que los asuntos relacionados con el derecho a la seguridad jurídica. Por su parte, casi cuatro de cada diez quejas y recomendaciones, donde se involucraba el derecho de protección a la salud, concluyeron entre uno y tres meses después de iniciadas (véase gráfica 18).

Gráfica 18
Derechos humanos presuntamente violentados
Quejas y recomendaciones
Por días que tardó en concluirse la queja



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

De lo anterior se puede afirmar que, tanto las quejas relacionadas con el derecho a la seguridad jurídica como con el derecho de protección a la salud, son resueltas en su mayoría más rápido que aquellas que tienen que ver con el derecho a la integridad física.

A manera de conclusión, puede decirse que poco más de la mitad de los derechos humanos violentados se concentró en el derecho de protección a la salud, el derecho a la integridad física y el derecho a la seguridad jurídica. Las violaciones al derecho de protección de la salud han tenido un aumento gradual desde el primer semestre de 2016 al año 2018, lo que ha resultado inverso para el caso de los derechos a la integridad física y de seguridad jurídica que han disminuido en el mismo periodo de tiempo.

4.17. Autoridades Involucradas en los Derechos Humanos Supuestamente Violentados

Las autoridades involucradas en las presuntas violaciones a los derechos humanos son relevantes dado que todos esos hechos que se denuncian ante la Comisión Nacional inevitablemente tendrán detrás a servidores públicos o instituciones de gobierno responsables de las acciones u omisiones. Para esta parte del diagnóstico, se optó por analizar a las autoridades involucradas en las denuncias de forma separada: las autoridades y servidores públicos involucrados en los casos de remisiones y sus similares en las quejas y recomendaciones, que son diferenciados por su carácter local y federal respectivamente.

4.17.1. Autoridades y Servidores Públicos Denunciados en las Quejas Remitidas a Otras Autoridades

En general, se halló que las autoridades involucradas en los hechos de queja remitidos a otras autoridades tenían un carácter local, con excepciones que se establecen a continuación.

La mayor parte de las autoridades involucradas tenía que ver con los centros penitenciarios, tanto estatales como municipales de diversas entidades federativas, en total hubo 59 casos en los que estuvieron involucradas autoridades o servidores públicos de los centros penitenciarios locales en la Ciudad de México (25), Estado de México (12), Chiapas

(5), Guerrero y Puebla (3), Sinaloa, Baja California y Veracruz (2), Guanajuato, Campeche, Chihuahua, Michoacán y Morelos (1). No obstante, también hubo autoridades diferentes a las involucradas en el sistema penitenciario de las entidades federativas que se mencionaron en los escritos de queja remitidos a otras autoridades, en este caso se encuentran las procuradurías y fiscalías de las entidades federativas, con un total de 15 casos detectados: cinco en el Estado de México, dos en Guanajuato; y en la Ciudad de México, Baja California, Nayarit, Jalisco, Tabasco, Sonora, Quintana Roo y Tamaulipas uno. Las secretarías de seguridad pública y corporaciones policiacas también estuvieron presentes, con ocho casos: Estado de México y San Luis Potosí con dos, Puebla; e Hidalgo, Baja California Sur y Querétaro con un caso respectivamente (véase tabla 10).

En este orden de ideas, se registraron dos autoridades relacionadas con la salud, ambos en la Ciudad de México (Hospital General "Rubén Leñero" y Hospital Regional de Iztapalapa "Dr. Juan Ramón de la Fuente"), tres quejas relacionadas con defensores públicos federales, remitidas al Instituto Federal de Defensoría Pública y una más afín con la inactividad de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de Chiapas (véase tabla 10).

Tabla 10
Autoridad que presuntamente violó los derechos humanos
Remisiones

Ciudad de México	
Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México	18
Secretaría de Gobierno del Distrito Federal	2
Hospital General "Rubén Leñero" en la Ciudad de México	1
Hospital Regional Iztapalapa "Dr. Juan Ramón de la Fuente" en la Ciudad de México	1
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	1
Estado de México	
Dirección General de Prevención y Reinserción Social del Estado de México	12
Procuraduría General de Justicia del Estado de México	5
Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México	2
Fiscalía General de Justicia del Estado de México	1
Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México	1
Chiapas	
Subsecretaría de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Seguridad del Estado de Chiapas	5

Comisión Estatal de los Derechos Humanos del Estado de Chiapas	1
Guerrero	
Dirección General de Reinserción Social del Estado de Guerrero	3
Puebla	
Dirección General de Centros de Reinserción Social del Estado de Puebla	3
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Puebla	1
Guanajuato	
Dirección General de Ejecución Penitenciaria y Readaptación Social del Estado de Guanajuato	1
Procuraduría General de Justicia del Estado de Guanajuato	2
Sinaloa	
Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado de Sinaloa	2
Campeche	
Dirección de Reinserción Social en el Estado de Campeche (Centro de Readaptación Social en San Francisco Koben)	1
Veracruz	
Dirección General de Prevención y Reinserción Social del Estado de Veracruz	2
Baja california	
Dirección General de Ejecución, Prevención y Reinserción Social del Estado de Baja California	2
Procuraduría General de Justicia del Estado de Baja California	1
San Luis Potosí	
Policía municipal del Estado de San Luis Potosí	1
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de San Luis Potosí	1
Otras entidades federativas	
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Hidalgo	2
Centro de Reinserción Social de Ciudad Juárez, Chihuahua	1
Fiscalía de Reinserción Social del Estado de Jalisco	1
Fiscalía General de Justicia del Estado de Nayarit	1
Fiscalía General de Justicia del Estado de Sonora	1
Fiscalía General del Estado de Tabasco	1
Procuraduría General de Justicia del Estado de Quintana Roo	1
Procuraduría General de Justicia del Estado de Tamaulipas	1
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California Sur	1
Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Querétaro	1
Subsecretaría de Prevención y Reinserción Social del Estado de Michoacán	1
Subsecretaría de Prevención y Readaptación Social del Estado de Morelos	1
Instituciones Federales	
Instituto Federal de Defensoría Pública	4

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

La Ciudad de México y el Estado de México son las entidades federativas que reportan más casos de autoridades denunciadas ante la Comisión, como se mencionó al inicio de este análisis; lo anterior puede deberse a la ubicación geográfica de la sede nacional de la Comisión y la confusión que puede representar para las personas reclusas en centros penitenciarios de ambas entidades, sus familiares o terceros.

La lista de autoridades locales que estuvieron involucradas en los hechos de las quejas remitidas también permite ver que, a diferencia de las quejas y recomendaciones revisadas, no se limitan a servidores públicos o centros de reclusión, pues se reportan de la misma forma la denuncia hacia las procuradurías y corporaciones policiacas locales, lo que indica que los derechos humanos que se están violando en las entidades federativas tienen también que ver con detenciones ilegales y faltas al debido proceso, sin dejar a un lado lo que sucede al interior de los centros penitenciarios.

De la misma forma, se agruparon las autoridades involucradas en las presuntas violaciones a los derechos humanos en las quejas y recomendaciones revisadas. En este caso, la autoridad señalada como la responsable, en la totalidad de las quejas fue el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, indirectamente y a través de los centros penitenciarios federales en donde se desarrollaron los hechos, mientras que solo en dos casos se señaló directamente a elementos de la Policía Federal por maltratos y golpes, y en todos los demás casos a autoridades que resultaron responsables en las 13 recomendaciones revisadas para el presente diagnóstico (véase tabla 11).

Tabla 11
Autoridad involucrada en los hechos violatorios a los derechos humanos
Quejas y recomendaciones

Autoridad señalada	Casos
Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, Comisión Nacional de Seguridad	179
Gobernador Constitucional del Estado de Nuevo León	2
Policía Federal	2

Procuraduría General de la República	2
Agencia de Administración Penitenciaria del Estado de Nuevo León	1
Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua	1
Magistrado presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua	1
Gobernador Constitucional del Estado de Colima	1
Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero	1
Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco	1
Fiscal General del Estado de Nuevo León	1
Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla	1
Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas	1

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

La presencia de autoridades locales como los gobernadores constitucionales de los estados de Nuevo León, Colima, Guerrero y Jalisco, la Agencia Penitenciaria del Estado de Nuevo León, el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua y la Fiscalía General del Estado de Nuevo León son resultado de las recomendaciones emitidas por la CNDH en casos atraídos por su relevancia, todos ellos relacionados con el derecho a la integridad física, la seguridad jurídica y el debido proceso. También resalta la presencia de los presidentes de la Comisión de Derecho Humanos del Estado de Puebla y de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Chiapas, derivadas de dos recomendaciones por su probada inactividad ante la denuncia de hechos presuntamente violatorios de derechos humanos de personas reclusas.

Donde realmente se alcanzan a observar tendencias relevantes es cuando se distribuyen las quejas y recomendaciones con base en el centro penitenciario donde sucedieron los hechos. Así, el Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO) número 4, de Tepic, Nayarit, tuvo el mayor número de asuntos, pues de un total de 189, 24 se habían denunciado por internos de este centro. En segundo lugar, se encuentra el CEFERESO número 5 de Villa Aldama, Veracruz, con 21 quejas, seguido de los CEFERESO de Chiapas, Durango y Sonora con 15 quejas cada uno, el de Oaxaca y Guanajuato con 14 casos, el centro penitenciario número 2 en Jalisco con 13 asuntos, el de Almoloya de Juárez, en el Estado de México con 11 y el centro femenino de Coatlán del Río, Morelos con 10 (véase tabla 12).

Tabla 12
Centros penitenciarios donde sucedieron los hechos
Quejas y recomendaciones

CEFERESO o símil	Casos
CEFERESO No. 4, Tepic, Nayarit	24
CEFERESO No. 5, Villa Aldama, Veracruz	21
CEFERESO No. 15, Villa Comaltitlán, Chiapas	15
CEFERESO No. 14, Gómez Palacio, Durango	15
CEFERESO No. 11, Hermosillo, Sonora	15
CEFERESO No. 13, Miahuatlán, Oaxaca	14
CEFERESO No. 12, Ocampo, Guanajuato	14
CEFERESO No. 2, El Salto, Jalisco	13
CEFERESO No. 1, Almoloya de Juárez, Estado de México	11
CEFERESO No. 16, Coatlán del Río, Morelos (FEMENIL)	10
CEFERESO No. 9, Ciudad Juárez, Chihuahua	6
CEFERESO No. 6, Huimanguillo, Tabasco	6
Complejo Penitenciario Islas Marías	5
CEFEREPSI, Ciudad Ayala, Morelos	5
CEFERESO No. 8, Guasave, Sinaloa	3
CEFERESO No. 7, Guadalupe Victoria, Durango	2
Centro Federal Femenil, Tepic, Nayarit	1
CERESO de Topo Chico, Nuevo León	1
CERESO de Colima, Colima	1
CERESO de Cadereyta, Nuevo León	1
CERESO, Acapulco, Guerrero	1
Centro Estatal de Arraigo en el Municipio de Cd. Juárez	1
Centro de Arraigo en la Ciudad de Chihuahua	1

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

En total hubo 6 quejas que provinieron de centros penitenciarios locales, cuya conclusión fueron recomendaciones. Para el Centro Federal Femenil de Tepic, Nayarit, que desapareció en 2015, se registró un caso. Resultando relevante que, de los expedientes de queja revisados, ninguno haya provenido de hechos sucedidos dentro de los CEFERESO número 17 de Michoacán.

Para saber más sobre las tendencias de los derechos humanos presuntamente violados con mayor porcentaje de denuncia, se cruzaron los datos por los centros penitenciarios de los que provenían y se obtuvieron los siguientes resultados.

Primero se estudió el derecho de protección a la salud, que fue el derecho con mayor porcentaje denunciado en las quejas y recomendaciones revisadas para el estudio (29%), en este caso el CEFERESO número 4, de Nayarit siguió con el primer lugar de casos denunciados, seguido también del CEFERESO número 5 de Veracruz. Sin embargo, hubo un cambio después, ya que en tercer lugar aparición el CEFERESO de Gómez Palacio, Durango con 11 casos y en cuarto lugar el centro penitenciario federal de Hermosillo Sonora (véase tabla 13).

Tabla 13
Derecho de protección a la salud
Quejas y recomendaciones
Por centro penitenciario

CEFERESO o símil	Casos
CEFERESO No. 4, Tepic, Nayarit	23
CEFERESO No. 5, Villa Aldama, Veracruz	13
CEFERESO No. 14, Gómez Palacio, Durango	11
CEFERESO No. 11, Hermosillo, Sonora	10
CEFERESO No. 15, Villa Comaltitlán, Chiapas	9
CEFERESO No. 13, Miahuatlán, Oaxaca	8
CEFERESO No. 2, El Salto, Jalisco	7
CEFERESO No. 12, Ocampo, Guanajuato	6
CEFERESO No. 16, Coatlán del Río, Morelos (FEMENIL)	6
CEFERESO No. 1, Almoloya de Juárez, Estado de México	5
Complejo Penitenciario Islas Marías	5
CEFERESO No. 9, Ciudad Juárez, Chihuahua	3
CEFEREPSI, Ciudad Ayala, Morelos	2
CEFERESO No. 7, Guadalupe Victoria, Durango	2
CEFERESO No. 8, Guasave, Sinaloa	1
Centro de Reinserción Social de Colima	1
Centro Federal Femenil, Tepic, Nayarit	1

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Resaltando la ausencia de quejas por razón de presunta violación al derecho humano de protección a la salud en el CEFERESO número 6 de Tabasco.

Sucedíéndole el derecho a la integridad física, donde se observó que el mayor número que quejas (cinco respectivamente) se concentró en el CEFERESO número 12, en Ocampo, Guanajuato y el número 14, en Gómez Palacio, Durango (véase tabla 14).

Tabla 14
Derecho a la integridad física
Quejas y recomendaciones
Por centro penitenciario

CEFERESO o símil	Casos
CEFERESO No. 12, Ocampo, Guanajuato	5
CEFERESO No. 14, Gómez Palacio, Durango	5
CEFERESO No. 13, Miahuatlán, Oaxaca	3
CEFERESO No. 15, Villa Comaltitlán, Chiapas	3
CEFERESO No. 2, El Salto, Jalisco	3
CEFERESO No. 4, Tepic, Nayarit	3
CEFEREPSI, Ciudad Ayala, Morelos	2
CEFERESO No. 1, Almoloya de Juárez, Estado de México	2
CEFERESO No. 11, Hermosillo, Sonora	2
CEFERESO No. 16, Coatlán del Río, Morelos (FEMENIL)	2
CEFERESO No. 8, Guasave, Sinaloa	2
CEFERESO No. 5, Villa Aldama, Veracruz	1
CEFERESO No. 6, Huimanguillo, Tabasco	1
Centro de Reinserción Social de Cadereyta, Nuevo León	1
Centro de Reinserción Social de Colima	1
Centro de Reinserción Social de Topo Chico, Nuevo León	1
Centro Regional de Reinserción Social en Acapulco, Guerrero	1

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

En los demás centros penitenciarios federales y locales el número de quejas se distribuyó, siendo que en los CEFERESO número 7 y número 9, en Durango y Chihuahua respectivamente, no se registraron casos denunciados por este derecho, aplicando lo mismo para el Complejo Penitenciario de las Islas Marías.

Finalmente, de las quejas y recomendaciones relacionadas con el derecho a la seguridad jurídica, ocho de ellas acontecieron en las instalaciones del CEFERESO número 5, en Veracruz y cinco de ellas en Ocampo, Guanajuato (véase tabla 15).

Tabla 15
Derecho a la seguridad jurídica
Quejas y recomendaciones
Por centro penitenciario

CEFERESO o símil	Casos
CEFERESO No. 5, Villa Aldama, Veracruz	8
CEFERESO No. 12, Ocampo, Guanajuato	5
CEFERESO No. 11, Hermosillo, Sonora	4
CEFERESO No. 13, Miahuatlán, Oaxaca	3
CEFERESO No. 14, Gómez Palacio, Durango	3
CEFERESO No. 16, Coatlán del Río, Morelos (FEMENIL)	3
CEFERESO No. 2, El Salto, Jalisco	3
CEFERESO No. 4, Tepic, Nayarit	3
CEFERESO No. 6, Huimanguillo, Tabasco	3
CEFERESO No. 1, Almoloya de Juárez, Estado de México	2
CEFERESO No. 7, Guadalupe Victoria, Durango	1
CEFERESO No. 8, Guasave, Sinaloa	1
Centro de Reinserción Social de Cadereyta, Nuevo León	1
Centro de Reinserción Social de Topo Chico, Nuevo León	1
Centro Estatal de Arraigo en el Municipio de Cd. Juárez y Centro de Arraigo en la Ciudad de Chihuahua	1
Complejo Penitenciario Islas Marías	1

Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

Detectándose finalmente, que en el CEFEREPSI y en los CEFERESO 15 de Chiapas y 9 de Ciudad Juárez, Chihuahua, no se registraron denuncias del derecho a la seguridad jurídica.

4.18. Derechos de las Personas Privadas de su Libertad según la Ley Nacional de Ejecución Penal

De la información recabada de los 189 casos provenientes de las quejas y recomendaciones revisadas, se llenaron una serie de indicadores y subindicadores creados a partir de los derechos de las personas privadas de su libertad que se encuentran establecidos principalmente en la Ley Nacional de Ejecución Penal, las Normas “Mandela” y las Normas de “Bangkok” (véase Anexo 1).

En ese orden de ideas, solo se respondían las preguntas planteadas en los subindicadores cuando correspondía en cada caso, si los hechos no tenían relación con estos derechos quedaban descartados, por ello en ningún indicador se respondió el 100% de los casos, de hecho, fue una constante que, en los indicadores relacionados con los principios del sistema penitenciario, el derecho a la integridad personal y el derecho de protección a la salud, se concentrara la mayoría de las respuestas. En todos los casos, la referencia para responder a las preguntas planteadas fue en primer lugar, los hechos de la queja, y en segundo, las constancias de investigación dentro de la queja.

Este ejercicio tuvo varias finalidades, pues se planteó para tener la posibilidad de observar los hechos desde la óptica de los derechos establecidos tanto en materia internacional (Reglas Mandela y Reglas Bangkok) como en materia nacional (Ley Nacional de Ejecución Penal), con la finalidad de poder completar la perspectiva del funcionamiento global del sistema penitenciario.

Por otro lado, el planteamiento de estos indicadores puede ser tomado como línea base para futuras mediciones y comenzar a acercar la tarea de defensa y promoción de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad que realiza la Comisión actualmente y complementarlo con los derechos más particulares que ofrece el marco jurídico en la materia, mismo que no puede seguir desapercibido para ejecutar de manera óptima lo que el sistema penitenciario tiene como finalidad: la reinserción social y el respeto a los derechos humanos para reconstruir el tejido social.

4.18.1. Principios del Sistema Penitenciario

El primer subindicador planteado fue el de los principios del sistema penitenciario que son: la dignidad, la igualdad, la legalidad, el debido proceso, la transparencia, la confidencialidad, la publicidad, la proporcionalidad y la reinserción social.

4.18.1.1. Dignidad

Para construir el respeto al principio de dignidad se plantearon dos preguntas: ¿la víctima es tratada como persona titular y sujeto de derechos? y ¿la víctima recibió el mismo trato y oportunidades para acceder a sus derechos?

Prácticamente en dos de cada diez casos revisados se consideró que la víctima sí había sido tratada como persona titular y sujeta de derechos, mientras que en el resto se consideró que no (véase gráfica 19).

Lo anterior indica que, en casi la totalidad de los casos revisados la víctima sí había recibido algún tipo de limitación a algún derecho, en algún grado.

En relación con lo anterior, en 15 casos de los 189 revisados se pudo responder a la pregunta ¿La víctima recibió el mismo trato y oportunidades para acceder a sus derechos?, en la cual, en 4 casos se respondió que sí, mientras que en 11 de los casos se respondió que no.

Gráfica 19
¿La víctima fue tratada como persona titular y sujeta a derechos?
Quejas y recomendaciones
(porcentajes)



Fuente: Diagnóstico de las quejas y recomendaciones existentes sobre violaciones a derechos humanos en el marco del Sistema Penitenciario, 2018.

4.18.1.2. Igualdad

El siguiente principio, el de igualdad, se conformó también de dos preguntas a responder. En la primera se cuestionó si la víctima había sido objeto de discriminación, en la que solo se recibieron dos respuestas, una afirmativa y una negativa. Aunado a este tema se respondió si alguna de las víctimas había recibido ajustes razonables por su condición cuando así fuera necesario, dando como resultado que la única respuesta registrada fue negativa.

4.18.1.3. Legalidad

En cuanto al principio de legalidad, se cuestionó si se habían fundado y motivado las resoluciones recaídas en la persona privada de su libertad. En este tema solo se respondieron ocho casos, en tres de ellos se respondió que sí, mientras que en cinco casos se dijo que no.

4.18.1.4. Debido proceso

El respeto al debido proceso fue inquirido a través de saber si las resoluciones dirigidas a las personas recluidas habían sido dictadas por un órgano judicial o autoridad administrativa competente. En este caso, se respondieron 27 veces, 25 de forma afirmativa y 2 de forma negativa. Estos temas se encontraban relacionados, principalmente, con sanciones disciplinarias dentro del centro penitenciario y también de resoluciones judiciales.

Para completar el indicador, también se cuestionó si la víctima había podido ejercer sus derechos procesales ante la instancia correspondiente, ya fuera dentro del centro penitenciario o respecto a su proceso penal. En este sentido, se respondió en 31 casos, 3 de ellos fueron afirmativos y 28 fueron negativos. En esta cuestión, la negativa del ejercicio de los derechos procesales tuvo que ver con la imposibilidad de hacer solicitudes formales u obtener información de sus propios procesos o expedientes, ya fuera ante las autoridades jurisdiccionales o en el centro penitenciario.

4.18.1.5. Transparencia

La transparencia como principio se refiere al derecho a la información del quejoso y de acceso a las instalaciones por parte de familiares, amigos o su defensa. Para tal indicador primero se preguntó si se había garantizado el derecho a la información, del cual se obtuvieron tres respuestas negativas sin ninguna positiva. Aunado a lo anterior, se planteó si había existido o no la garantía de acceso a las instalaciones penitenciarias por sus familiares, amigos y defensa, en este supuesto se obtuvo cuatro respuestas, todas ellas con una negación al ejercicio de este derecho.

4.18.1.6. Confidencialidad

Mantener la confidencialidad de la información personal de las personas reclusas es también un principio del sistema penitenciario, de lo anterior se desprende que, de los seis casos relacionados con este tema, uno de ellos se manifestó negativamente respecto de la confidencialidad de los datos personales de las personas y en cinco se reconoció que si se había respetado este principio.

4.18.1.7. Publicidad

La publicidad, en las audiencias públicas, relativa a la sustitución, modificación o extinción de las penas de la víctima, también son consideradas un principio del sistema penitenciario. Pero no fue posible responder en ningún caso a este indicador.

4.18.1.8. Reinserción social

Finalmente, para determinar si el principio de reinserción social se estaba cumpliendo, se planteó si tras el cumplimiento de la sanción o medida ejecutoriada, ¿se restituyó a la persona privada de su libertad el ejercicio pleno de sus libertades? rubro del cual, tampoco se pudo registrar ningún caso debido a que en el contenido de los expedientes revisados no se especificaba, sin embargo, este debe ser verificado y tomado en cuenta para realizar un adecuado seguimiento de los casos.

4.18.2. Derecho a la integridad personal

El derecho a la integridad personal está compuesto por cuatro variantes: la integridad física, la integridad moral, la integridad sexual y la integridad psicológica; mismas que se muestran a continuación en cuanto a los resultados obtenidos.

4.18.2.1. Integridad física

Sin duda, la integridad física es uno de los derechos con mayor índice de denuncia y también uno de los más complejos, por la diversidad de formas en las que se puede violentar este derecho. Por ello, se construyeron siete categorías referentes a este derecho.

Primero, en 112 casos se respondió respecto a sí ¿se respetó la integridad física de la persona privada de su libertad? donde en 96 casos sí se había respetado y solo en 16 casos no se había hecho. Al cuestionar si la persona recluida había recibido golpes, de los 110 casos que se respondieron, en 22 sí se habían recibido golpes.

Para diferenciar los golpes de actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, se puso atención a esos casos y de 33 respuestas, en cinco se afirmó que las víctimas habían sufrido actos de tortura, mientras que en 28 casos se había negado tal hecho. Entre los actos de tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes registrados se encuentran:

- Asfixia
- Descargas eléctricas en diferentes partes del cuerpo
- Rocío de gas en los ojos
- Mantener en una sola posición durante un periodo largo de tiempo
- Golpes con armas (cachazos)
- Golpes con puños cerrados en diferentes partes del cuerpo
- Escupitajos

Derivado de los actos de tortura, en tres de once asuntos, las personas privadas de su libertad habían sido hospitalizadas y, en dos casos, habían muerto.

4.18.2.2. Integridad moral

Solo se registraron cuatro casos relacionados con la integridad moral, de éstos solo en uno se consideró que sí se había respetado.

4.18.2.3. Integridad sexual

De la integridad sexual, solo se registró un caso, que se trataba de una presunta violación que al final fue descartada.

4.18.2.4. Integridad psicológica

Finalmente, la integridad psicológica estuvo involucrada en 12 casos, de los cuales en siete de ellos se consideró que no se había respetado la integridad psicológica de las personas involucradas en los hechos y actuaciones de la queja.

4.18.3. Derecho a una Calidad de Vida Adecuada

Un punto con bastante relevancia en la vida cotidiana es lo relacionado con una calidad de vida adecuada, encontrándose dentro de este grupo de derechos cuestiones como el alojamiento digno, los temas relacionados con la higiene, proporcionar a las personas reclusas ropa y alimentación adecuada y el acceso al agua potable.

4.18.3.1. Alojamiento

Del alojamiento, se preguntó si la celda contaba con condiciones dignas de estancia para la persona privada de su libertad. De los hechos y las actuaciones de los expedientes evaluados, hubo cinco casos que se refirieron a este tema, de los que, en tres, se consideró que no había condiciones dignas en la estancia.

4.18.3.2. Higiene

En el tema de la higiene, se indagó sobre el acceso de las personas recluidas a artículos de aseo personal, de éste, solo se registraron dos casos, uno que consideró que sí se había tenido acceso a este tipo de productos personales y otro caso en el que no.

4.18.3.3. Ropa adecuada

Acerca de este principio solo hubo 8 casos, de los cuales, en cinco se consideró que sí se había proporcionado y en tres que no. Las personas que se quejaban de falta de ropa y calzado comúnmente lo hacían porque consideraban que su vestimenta era vieja y muy usada o rota; también porque el calzado no era de su talla. En todos estos casos la queja se solucionaba al proporcionar ropa nueva o cambiar las prendas que no eran de la talla correcta.

4.18.3.4. Alimentación

La alimentación también fue un tema recurrido en las quejas revisadas, ya fuera porque se consideraba insuficiente o por tener problemas de calidad y suficiencia. En este sentido, de los 12 casos detectados se observó que en 10 sí se consideró que existía una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad, siendo que en dos no fue así.

La alimentación también se encontraba conexas con la salud de la persona interna, por lo cual se cuestionó si habían recibido la dieta planeada por el médico para el cuidado de la salud. En este supuesto se ubicaron 6 casos, donde 3 respondieron afirmativamente y 3 negativamente.

4.18.3.5. Acceso al agua

El acceso al agua puede tener dos funciones, para cubrir las necesidades orgánicas y beberla, así como para satisfacer necesidades de higiene. Para el caso del consumo de agua para necesidades de higiene, solo se registraron dos casos, uno donde se consideró que sí se había garantizado el acceso al agua y el otro donde no. Finalmente, de la necesidad de

beber agua, se registró solo un caso en el que se consideró que se había garantizado el acceso al agua para tal fin.

4.18.4. Derecho a la Salud

El derecho a la salud fue el que mayor porcentaje de casos reportó en los hechos de las quejas. Para este indicador se plantearon cuatro indicadores: diagnóstico médico, tratamiento médico, atención médica especializada y provisión de medicamentos.

4.18.4.1. Diagnóstico médico

Para saber si a su ingreso al centro penitenciario, las personas reclusas habían sido valoradas para conocer sus necesidades en materia de salud (como un acto de prevención) se hizo el cuestionamiento, antes señalado, dando como resultado 43 casos que se relacionaban con este hecho, en los que 37 establecían que sí se había hecho un diagnóstico inicial, pero no así en seis casos donde se comprobó que no se había realizado.

4.18.4.2. Tratamiento médico

Del tratamiento médico, se planteó la pregunta de si las personas internas en los centros penitenciarios habían recibido atención médica y tratamiento para el cuidado de su salud (en caso de haber sido necesario). En este tema se registraron 116 casos, de los que en 97 se consideró que sí se había brindado la atención médica y tratamiento correspondiente, mientras que en 19 casos se consideró que no se proporcionó. Lo anterior indica que, aunque muchas quejas se relacionaron con el tema de atención a la salud, muy pocas resultaron realmente violaciones a este derecho humano.

4.18.4.3. Atención médica de especializada

En otro nivel de atención médica, se encuentra la necesidad de ser atendido por personal especializado en un centro con la infraestructura necesaria para salvaguardar la salud y la vida de las personas privadas de la libertad con problemas de salud que necesitaban atención médica de un especialista. Al respecto, 68 casos se trataron de este

supuesto en donde en 49 casos se consideró que sí habían recibido atención médica del especialista correspondiente, mientras que en 19 casos hubo omisiones en este sentido.

4.18.4.4. Proveer medicamentos

Finalmente, el seguimiento a un tratamiento también implica que sea proporcionado el medicamento correspondiente para combatir la enfermedad y regresar a la persona reclusa a un estado sano. Por lo anterior, se planteó la siguiente pregunta: ¿se le proporcionaron medicamentos en caso de necesitarlos? Respondiéndose en total 80 casos en los cuales 62 fueron positivos y 18 negativos.

4.18.5. Derecho a la seguridad personal

Un factor importante para garantizar el derecho a la seguridad personal dentro del centro de reclusión implica que la autoridad penitenciaria separe a las personas privadas de su libertad en categorías, no con la finalidad de discriminarlas, sino de garantizar que el ambiente dentro del centro sea de tranquilidad y que se logre proteger la integridad personal de los internos y de reinsertarlos a la sociedad. En este sentido se formaron diversas categorías en torno a la separación de las personas reclusas, encontrándose los siguientes resultados.

4.18.5.1. Separación de reclusos por categorías

Primero, se cuestionó si en el caso concreto se había separado a las personas sentenciadas de las personas procesadas. En este supuesto se registraron cuatro casos, mismos en los que no se separaban a estos dos grupos de personas privadas de su libertad.

Después, se indagó sobre la categorización de las personas reclusas a partir de características como su edad, su estado de salud o la duración de su sentencia. De esta forma, de los seis casos respondidos, en los seis no se habían designado estancias separadas por alguna de estas razones.

Algo parecido sucedió con las personas privadas de su libertad debido a delitos relacionados con la delincuencia organizada o sujeta a medidas especiales, ya que de los seis casos relacionados con este supuesto solo en uno se habían separado a este grupo de personas reclusas de la población general y en cinco las mantenían juntas, de manera indistinta.

4.18.6. Derecho a la reinserción social

La reinserción social, además de ser la finalidad del sistema penitenciario, también es un derecho. La reinserción social se encuentra basada en el trabajo, la educación y el deporte, entre otros ejes. Por tal motivo, se consideró dentro de este indicador al plan de actividades, la existencia de una biblioteca, la religión, la educación, el trabajo, la instrucción y el recreo y el ejercicio físico o deporte.

4.18.6.1. Derecho a un plan de actividades y a su participación en la elaboración

Respecto del rubro de plan de actividades, no se encontró expresamente en algún caso, no obstante, se registraron cinco asuntos en los que se hablaba indirectamente de una rutina de actividades. De estas cinco solo en una se pudo deducir que la persona privada de su libertad había participado en su elaboración.

4.18.6.2. Biblioteca

También de forma indirecta, se pudieron localizar dos casos en los que se hablaba de una biblioteca dentro del centro penitenciario.

4.18.6.3. Religión

En el tema de la religión, nunca se mencionó información relacionada.

4.18.6.4. Educación

La educación también fue un tema que se rescató de forma indirecta de los hechos y las actuaciones de los expedientes. De este tema se observó que en sólo dos casos se podría

considerar que la reinserción social se basaba en la educación, en cuatro casos las personas privadas de su libertad tenían acceso a educación técnica o profesional dentro del centro penitenciario, en uno la educación que se recibía era de tipo básica y gratuita; y en otro más se afirmó el acceso a la educación básica, media o superior.

4.18.6.5. Trabajo

El tema del trabajo se reconstruyó de la misma forma que la educación y el plan de actividades de forma indirecta. Sin embargo, aunque el sistema penitenciario lo considera como uno de los grandes pilares de la reinserción social de las personas privadas de su libertad, solo se registraron tres casos que tenían relación con este tema, en los cuales se consideró al trabajo como base de la reinserción social.

4.18.6.6. Instrucción y recreo

En el tema de instrucción y recreo se hizo referencia a las actividades de esparcimiento dentro del centro penitenciario, acerca de ello, hubo tres casos registrados que afirmaron la existencia de actividades de este tipo en el lugar.

4.18.6.7. Ejercicio físico y deporte

Finalmente, solo se obtuvo un caso de actividades deportivas dentro del centro penitenciario.

4.18.7. Derecho a la Comunicación con el Exterior

El derecho a la comunicación con el exterior se planteó a partir de varias categorías divididas en los siguientes aspectos: comunicación con el exterior, confidencialidad de las comunicaciones y la gratuidad en estas.

4.18.7.1. Comunicación con el exterior

Para la primera categoría se planteó la pregunta: ¿las personas privadas de su libertad pudieron comunicarse con personas en el exterior del centro penitenciario?, registrándose un total de 18 respuestas, 16 afirmativas y 2 negativas.

4.18.7.2. Confidencialidad de las comunicaciones

En cuanto a la confidencialidad de las comunicaciones, se registró un asunto en el que no se había respetado este derecho por las autoridades penitenciarias.

Finalmente, de forma indirecta porque no era motivo de la queja, se registró un caso en el que el servicio telefónico no había sido gratuito, aunque la persona privada de su libertad se encontraba reclusa lejos de su domicilio.

4.18.8. Derecho a la Integración Familiar

El derecho a la integración familiar está compuesto a su vez por otros varios derechos como: el derecho a contacto corporal, el derecho a visitas íntimas, el derecho a estar en un centro penitenciario cercano a su domicilio y el derecho a permisos humanitarios.

4.18.8.1. Derecho a tener contacto corporal

En lo que respecta al derecho a contacto corporal, se registraron los casos en los que se hacía referencia a problemas con las visitas. Al respecto en total se observaron seis asuntos donde se quejaban en este sentido, en cinco sí se había permitido tener visitas y en uno no. Por otra parte, también se registró en un caso que el centro penitenciario no había limitado el tiempo de visitas, aunque la queja estaba dirigida en este sentido.

4.18.8.2. Derecho a visitas íntimas

En el tema de las visitas íntimas a las que tienen derecho las personas privadas de su libertad, en tres casos se registraron quejas relacionadas con el principio de igualdad y no discriminación en el ejercicio de este derecho, en las que en dos casos no se consideró

garantizado el mismo. También se registró un caso en el que el centro penitenciario había permitido una visita íntima al menos una vez cada dos semanas, conforme lo establece la Ley Nacional de Ejecución Penal, mientras que en dos no se permitió. De forma indirecta se pudo registrar, en dos casos, que en el centro penitenciario existía un espacio idóneo para las visitas íntimas.

4.18.8.3. Derecho a cumplir la pena en un centro penitenciario cercano a su domicilio

No se registraron casos en donde el centro penitenciario de reclusión fuera cercano al domicilio de la persona.

4.18.8.4. Permisos humanitarios

Se registró un caso en el que el permiso humanitario solicitado no fue autorizado por la autoridad correspondiente.

4.18.9. Límites a los Registros dentro del Centro Penitenciario

No se registraron casos que pudieran responder a las preguntas relacionadas con los límites a los registros.

4.18.10. Derechos Específicos por Grupos en Situación de Vulnerabilidad

Como se sabe, algunas personas reclusas tienen necesidades específicas que por su condición deben ser reconocidas tanto en la legislación nacional como en la internacional, tratándose este grupo de aquellas personas reclusas que tienen una discapacidad o que son madres, mujeres, personas adultas mayores, personas indígenas o personas extranjeras.

4.18.10.1. Discapacidad

En el caso de las personas con discapacidad solo se registró un caso en el que no se habían implementado ajustes razonables y tampoco se tenían los programas pertinentes para su atención médica integral.

4.18.10.2. Maternidad y lactancia

En este apartado, solo se registró un caso relacionado con el derecho a la maternidad y la lactancia, en el cual no se permitió ejercer este derecho, además de que no se brindó atención médica durante el postparto. Por otro lado, hubo cuatro casos que trataban sobre permitir conservar la guardia y custodia de los hijos menores de tres años con la madre dentro del centro penitenciario, en dos casos le permitieron a la madre conservar a sus hijos mientras que en los dos restantes no se permitió. En un caso se reportó que los hijos no habían recibido alimentación adecuada ni atención médica, además de que no se les había facilitado a las madres a los medios necesarios para el cuidado de sus hijos. En dos casos se negó que el centro de reclusión contara con instalaciones para brindar atención médica y espacios adecuados para los hijos de las mujeres reclusas.

4.18.10.3. Mujeres

No se halló información relacionada con mujeres reclusas.

4.18.10.4. Personas adultas mayores

No se halló información relacionada con las personas adultas mayores.

4.18.10.5. Personas indígenas

No se halló información relacionada con personas indígenas reclusas.

4.18.10.6. Personas extranjeras

Únicamente se presentó el caso de un extranjero que solicitaba respuesta respecto de la extradición a su país de origen, en este caso el traslado no había sido autorizado por las autoridades competentes en el tiempo establecido, siendo posteriormente realizado.

4.18.11. Derechos Procesales

Los derechos procesales se refieren a aquellos actos realizados por la autoridad jurisdiccional competente relacionados con el proceso penal de las personas privadas de su libertad y también de aquellos actos realizados dentro del centro penitenciario que tienen que ver con las sanciones disciplinarias.

Al respecto, de los parámetros de la norma disciplinaria, se detectó que tres de los siete expedientes revisados, cumplían en este aspecto con lo establecido en la constitución, mientras que los cuatro restantes no lo hacían.

Por cuanto hace al derecho de petición y queja sólo en un caso se permitió que la persona privada de la libertad la efectuara, mientras que en el segundo caso se negó.

Así, de los casos revisados, se registraron dos casos de reubicación temporal, tres de aislamiento temporal y un solo caso en donde la sanción fue de otro tipo y se refería a la suspensión durante 30 días de estímulos consistentes en llamadas extraordinarias; de los cuales en dos no se aplicaron los criterios de proporcionalidad racionalidad y necesidad.

Finalmente, denota que otro hallazgo se refiera a cuatro casos más que se relacionaron con el derecho de la persona reclusa a entrevistarse con su defensor, en donde en dos se permitió y en los otros dos se les negó.

4.18.12. Derechos de los Visitantes

4.18.12.1. Revisiones

Solo hubo dos casos relacionados con las revisiones, lo que indica que hay una ausencia de quejas en este sentido. Se indicó que en una ocasión el principio de razonabilidad no se respetó pues la revisión no se realizó en condiciones dignas y causaron molestias en los derechos de los revisados porque los visitantes tardaban de 30 a 45 minutos formados para ingresar debajo del sol. En otro caso, aunque se siguieron las reglas para la revisión de las cavidades anal y vaginal por posibles sustancias u objetos prohibidos, las horas de espera para la revisión fueron de aproximadamente cuatro horas.

4.18.13. Derecho de las Personas Sentenciadas que Gozan de Libertad Condicional

En este supuesto de derechos solo se ubicaron dos casos, en ambos se presentaba la problemática de dilación en la liberación condicional de la persona privada de su libertad, donde la queja ante la CNDH se usaba más como forma de agilizar el actuar del centro penitenciario en este sentido.

4.18.14. Derecho de las Personas con Prisión Preventiva

Solo se registró un caso que concluyó en una recomendación al gobierno de Chihuahua ya que se comprobó que tenía centros de “arraigo domiciliario” que no tenían sustento legal y que eran utilizados a modo para mantener a las personas reclusas por más de dos años como medida cautelar, contraviniendo lo dispuesto por la Constitución Federal y las disposiciones locales en la materia.

5. PRINCIPALES HALLAZGOS

A continuación, se presentan los principales hallazgos y algunas propuestas generadas a partir de las áreas de oportunidad de los resultados del diagnóstico.

Facultad de atracción

- De los 279 casos revisados, solo en siete fue utilizada la facultad de atracción de asuntos donde estaban involucradas autoridades o servidores públicos locales.

Expedientes de remisión

- La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México conforman alrededor del 50% de los casos remitidos a otras autoridades. Resalta la remisión de cuatro expedientes al Instituto Federal de Defensoría Pública, por omisiones en la defensa de defensores públicos.
- El proceso de queja en los casos revisados de expedientes remitidos a las autoridades competentes funciona de forma breve y sencilla, lo que cumple con los principios planteados para los procedimientos llevados a cabo ante la Comisión Nacional.
- Se reconocen como positivas las llamadas telefónicas para entablar comunicación directa con las personas quejas y dar aviso de la remisión del asunto a la autoridad competente.
- La buena práctica que tiene la Comisión, de realizar llamadas telefónicas y enviar los expedientes de remisión por correo electrónico, para que las autoridades competentes puedan tener conocimiento de los hechos al momento y no tener que esperar a que el expediente físico les llegue.

Áreas de oportunidad

1. En casos que podrían considerarse urgentes o que pongan en riesgo la integridad personal de las personas privadas de su libertad, se podrían solicitar directamente las medidas precautorias o cautelares a las autoridades involucradas.

2. Cuando la queja haga referencia a la falta de actuación u omisiones de las comisiones de derechos humanos locales se debe indagar sobre el hecho y asegurarse de las actuaciones al respecto.

Quejas remitidas de otras autoridades a la Comisión Nacional

- Solo el 15% de los asuntos de quejas y recomendaciones de las que conoció la Comisión Nacional fueron remitidas por otras autoridades.
- Hay un bajo número de quejas que se remiten por autoridades diferentes a las comisiones locales de protección a los derechos humanos.

Tiempo transcurrido entre la fecha de los hechos presuntamente violatorios de los derechos humanos y de la recepción de la queja

- El número de días que transcurre entre los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos y el momento en que se recibe la queja en la Comisión es algo tardado (aproximadamente dos meses).

Sujeto que presentó la queja

- El porcentaje de personas recluidas en centros penitenciarios federales que presentan su queja directamente (39.5%) es más alto que el de aquellas que se encuentran en centros de reclusión estatales o municipales (23.3%).
- Los familiares de las personas internas son relevantes en la presentación de la queja.
- En las quejas y recomendaciones, los defensores públicos federales presentaron el 10% de las denuncias en favor de sus representados.

- Hay una importante ausencia de las organizaciones no gubernamentales y de instituciones involucradas en el sistema penitenciario en las denuncias de hechos presuntamente violatorios a los derechos humanos.

Forma de presentación de la queja

- La principal forma de presentar las quejas es por escrito.
- Las personas privadas de su libertad envían sus quejas en cartas escritas a mano y por medio del servicio postal mexicano.
- Las demás formas de presentar quejas son por llamadas telefónicas, correo electrónico y por el portal de la Comisión Nacional.
- El 100% de las denuncias se presentaron en idioma español.

Áreas de oportunidad

1. Se presume la falta de políticas que pongan a disposición de las personas recluidas formas accesibles de presentar quejas ante la Comisión Nacional (módulos en los centros de reclusión).

Informe de la autoridad presuntamente responsable de la violación a los derechos humanos

- En promedio transcurrieron 19 días entre que se admitió la queja hasta el día en que se dio conocimiento a la autoridad involucrada en los hechos.
- Se halló una tendencia en cuanto a los expedientes por año, pues entre más actual fue el expediente menor fue el tiempo de notificación a la autoridad (8 días en 2018).
- En algunos casos no se encontraron las constancias de llamadas para notificar a la autoridad, aunque se afirmaba que se habían hecho.
- Casi la totalidad de las notificaciones sobre los hechos a las autoridades se hicieron por teléfono.

- El promedio de días que tardan las autoridades en rendir su informe de los hechos presuntamente violatorios a los derechos humanos es de 42 días, casi tres veces más que lo establecido por la ley.
- Los centros penitenciarios federales tienen dilaciones internas en el proceso de recabar los datos y responder la solicitud de información.
- Los visitantes dan seguimiento a las solicitudes de información, se comunican por teléfono o por correo electrónico principalmente.

Medidas precautorias o cautelares

- Solo en poco menos de dos de cada diez asuntos (17.6%) se registraron solicitudes de medidas precautorias o cautelares.
- La mayoría de las solicitudes de medidas precautorias o cautelares se realizan por teléfono.
- En promedio pasaron 8 días entre la fecha en la que había sido admitida la queja y la fecha en que se habían solicitado las medidas precautorias.
- Solo poco menos de una de cada diez solicitudes de medidas precautorias o cautelares (7.3%) fueron aceptadas, el resto (92.7%) no recibieron respuesta.
- El promedio de tiempo que tardó la autoridad en conceder las medidas precautorias o cautelares fue de 2 días.

Área de oportunidad

1. Crear criterios generales para la solicitud de medidas precautorias o cautelares, ya que no hay uniformidad entre las causas que originaron este tipo de solicitudes en los casos analizados.

Desarrollo de la investigación del expediente de queja

- En el 72.6% de las quejas revisadas se visitó al menos una vez a la presunta víctima.
- En algunas entrevistas, las personas privadas de su libertad desmentían algunos de los hechos mencionados por sus familiares en la queja.

- La implementación, a partir de 2017, de visitadores adscritos a los diversos centros penitenciarios federales es una buena práctica.

Contenido de los informes y su valoración

- En el 2016 la cédula de calificación y los informes de las autoridades eran los documentos primordiales para determinar el desahogo del expediente de queja; para el 2017 y 2018 se sumaron las visitas a los centros penitenciarios para entrevistar a víctimas, personal médico, personal del centro penitenciario y testigos.
- En 2017 los visitadores comenzaron a revisar directamente expedientes médicos de las personas reclusas.
- Las opiniones médicas son un buen recurso para determinar el nivel de protección a la salud en los centros de reclusión (buena práctica).

Áreas de oportunidad

1. Integrar a la investigación los hechos de conocimiento posterior a la calificación de la queja.
2. Establecer un criterio homologado de opiniones médicas que sea más claro.
3. Las opiniones especializadas podrían extenderse a otros temas como: la integridad psicológica.
4. Aumentar los desgloses y la remisión de hechos que tienen que ver con otras Visitadurías (detenciones arbitrarias).

Cumplimiento de los principios de brevedad y sencillez en los expedientes revisados

- El 100% de los expedientes remitidos a otras autoridades se consideraron sencillos.
- Casi la totalidad de los expedientes de quejas se consideraron sencillos (97.1%), los que no, fue por incoherencias cronológicas en su integración.

Tiempo de desahogo de los expedientes de queja

- Los expedientes de remisión tardaron 12 días en promedio para ser remitidos a la autoridad competente.
- Las quejas y recomendaciones tardaron 125 días en promedio para concluirse.
- Las llamadas telefónicas y los correos electrónicos son las formas principales de comunicación con las autoridades responsables (se observó un aumento de estas formas de comunicación de 2016 a 2018) (buena práctica).
- Se adscribieron visitadores a los centros penitenciarios para inspeccionarlos constantemente y atender las quejas.

Elementos formales y contenido de las recomendaciones

- Las 13 recomendaciones revisadas cumplieron con los elementos formales descritos en la ley.
- El contenido de las recomendaciones giró en torno a detención y reparación del daño, inicio de quejas y denuncias para sancionar a los involucrados, capacitación del personal penitenciario, designación de vínculo para el seguimiento de la recomendación y acciones concretas para que no se repitieran las violaciones a los derechos humanos objeto de la recomendación.

Seguimiento de las recomendaciones (estatus actual)

- Solo una de las 13 recomendaciones tiene pruebas de cumplimiento total; nueve se mantienen con pruebas de cumplimiento parcial.

Autoridades involucradas en los derechos humanos supuestamente violentados

A. Remisiones

- La Ciudad de México y el Estado de México son las entidades federativas que reportan más casos de autoridades denunciadas ante la Comisión Nacional.

- Las autoridades denunciadas en las remisiones no se limitan a servidores públicos o centros de reclusión, pues se incluyen también a servidores públicos de las procuradurías y corporaciones policiacas locales.

B. Quejas y recomendaciones

- La autoridad señalada como la responsable en la totalidad de las quejas fue el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, solo en dos casos se señaló directamente a elementos de la Policía Federal.
- El CEFERESO número 4, de Tepic, Nayarit, tuvo el mayor número de asuntos (24), seguido del CEFERESO número 5 de Villa Aldama, Veracruz, con 21 quejas.
- En total hubo 6 quejas que provinieron de centros penitenciarios locales, que terminaron en recomendaciones.
- Del CEFERESO número 17, de Michoacán, no se registró ninguna queja.
- En el derecho de protección a la salud, el CEFERESO número 4, de Nayarit tuvo el primer lugar de casos denunciados, seguido del CEFERESO número 5 de Veracruz. En tercer lugar, está el CEFERESO de Gómez Palacio, Durango, y, en cuarto lugar, el centro penitenciario federal de Hermosillo, Sonora. No hubo ningún caso del CEFERESO número 6 de Tabasco.
- En el derecho a la integridad física el mayor número que quejas se concentró en el CEFERESO número 12, en Ocampo, Guanajuato y el número 14, en Gómez Palacio, Durango. En el CEFERESO número 7, número 9 y el Complejo Penitenciario de las Islas Marías no se registraron denuncias por este derecho.
- En las quejas relacionadas con el derecho a la seguridad jurídica, ocho de ellas sucedieron en las instalaciones del CEFERESO número 5, en Veracruz y cinco de ellas en Ocampo, Guanajuato. No se registraron denuncias procedentes del CEFERESI o del CEFERESO 15 o 9.

Derechos humanos supuestamente violentados

- Del total de los casos revisados de quejas, recomendaciones y remisiones tres de cada diez asuntos estaban relacionados con el derecho de protección a la salud; un poco más de una de cada diez con el derecho a la integridad física; poco más de uno de cada diez con el derecho a la seguridad jurídica; y, poco menos de una de cada diez con el derecho al debido proceso.
- Si se divide la información por tipo de documento (remisión, queja y recomendación), el derecho de protección a la salud sigue siendo la violación más denunciada, seguido por la seguridad jurídica.
- Las problemáticas que se viven en los centros penitenciarios federales y locales son muy parecidas.
- Las quejas relacionadas con el derecho de protección a la salud han aumentado de 2016 a 2018 y ha disminuido con respecto al derecho a la integridad física y la seguridad jurídica.
- Poco más de cuatro de cada diez denuncias sobre el derecho a la seguridad jurídica las interpusieron las víctimas y casi cuatro de cada diez quejas relacionadas con el derecho a la protección de la salud las hicieron los familiares de las víctimas. Del derecho a la integridad física, el porcentaje más alto de sujetos que presentaron la queja se observó de parte de las autoridades, de terceros o inició de oficio.
- Las quejas derivadas del derecho de seguridad jurídica fueron más por escrito; las del derecho a la integridad física por correo electrónico y por teléfono.
- En el derecho a la integridad física y el derecho a la seguridad jurídica el porcentaje de atracción de los asuntos fue mayor que en el caso del derecho de protección a la salud.
- Las visitas a las víctimas se realizaron con mayor frecuencia cuando se trataba de quejas relacionadas con el derecho a la integridad física y de protección a la salud que aquellas sobre el derecho a la seguridad jurídica.

- Se solicitaron más medidas precautorias o cautelares en los casos relacionados con el derecho a la integridad física que aquellos que tenían que ver con el derecho a la seguridad jurídica o el derecho de protección a la salud.
- Las quejas que más tardan en concluir son las relativas al derecho a la integridad física y al derecho a la seguridad jurídica (de 6 meses a un año); las que involucraron el derecho de protección a la salud concluyeron entre uno y tres meses.

Respeto a los derechos de las personas privadas de su libertad según la Ley Nacional de Ejecución Penal

A. Principios del sistema penitenciario

- En dos de cada diez casos revisados se consideró que la víctima sí había sido tratada como persona titular y sujeta de derechos, mientras que en el resto se consideró que no.
- En 25 de 27 casos las resoluciones dirigidas a las personas reclusas habían sido dictadas por la autoridad correspondiente.
- Solo en tres de 31 casos la víctima pudo ejercer sus derechos procesales ante la instancia correspondiente, ya fuera dentro del centro penitenciario o respecto a su proceso penal.
- En los casos registrados (siete) no se garantizó el derecho a la información ni de acceso a las instalaciones por familiares de las víctimas.
- La confidencialidad de los datos no se garantizó en cinco de seis casos registrados.

B. Derecho a la integridad personal

- De 112 casos, solo en 16 no se había respetado la integridad física de la persona privada de su libertad ya que se reportaban golpes.

- De 33 denuncias por actos de tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes solo en cinco se comprobaron este tipo de actos. La asfixia y las descargas eléctricas en el cuerpo fueron las prácticas más utilizadas.
- Derivado de los actos de tortura, en tres de once casos las personas privadas de su libertad habían sido hospitalizadas y en dos casos éstas habían muerto.
- En siete de doce casos se consideró que no se había respetado la integridad psicológica de la víctima.

C. Derecho a una calidad de vida adecuada

- En tres de cinco casos se consideró que no había condiciones dignas en la estancia.
- Solo en tres de ocho casos no se consideró garantizado el derecho de contar con ropa adecuada.
- La alimentación nutritiva, suficiente y adecuada se respetó en 10 de los 12 casos registrados; la dieta como parte del tratamiento médico solo se respetó en tres de seis casos.
- El acceso al agua fue garantizado en los cuatro casos registrados.

D. Derecho a la salud

- En seis de 43 casos no se realizó la evaluación inicial de salud a la persona recluida.
- En 19 de 116 casos no se recibió atención y tratamiento adecuado en caso de necesitarlo.
- En 19 de 68 casos hubo deficiencias en la atención especializada a la salud.
- En 19 de 80 casos no se proporcionaron los medicamentos necesarios para el tratamiento de las enfermedades.

E. Derecho a la seguridad personal

- La separación de las personas reclusas por categorías generalmente no se realizó: en cuatro casos no se separó a las personas sentenciadas de las procesadas; tampoco en los seis casos por razón de la edad, su estado de salud o la duración de su sentencia; y, solo en uno de seis casos se había separado a personas internas por delitos relacionados con el crimen organizado y otras medidas especiales de la población reclusa general.

F. Derecho a la reinserción social

- En dos casos se consideró que la reinserción social se basaba en la educación, en cuatro casos las personas privadas de su libertad tenían acceso a educación técnica o profesional dentro del centro penitenciario y en un caso la educación que se recibía era de educación básica y gratuita.
- Solo se registraron tres casos que tenían relación con este tema, en los tres se consideró al trabajo como base de la reinserción social.
- En tres casos se afirmó que sí había actividades de esparcimiento dentro del centro penitenciario.
- Solo se obtuvo un caso de actividades deportivas dentro del centro penitenciario.

G. Derecho a la comunicación con el exterior

- Solo en dos de 18 casos las víctimas no pudieron comunicarse con el exterior.
- En un caso no se respetó la confidencialidad de las comunicaciones ni de la gratuidad de las llamadas.

H. Derecho a la integración familiar

- De siete quejas solo en dos no se les permitió tener visitas a las víctimas.

- En dos casos no se consideró satisfecho el principio de igualdad y no discriminación en las visitas íntimas, en dos casos la visita íntima sí había sido autorizada en el periodo de tiempo legal. Se registró un caso en el que no había un espacio idóneo para las visitas íntimas.
- Se registró un caso en el que el centro penitenciario donde fue recluida la persona no era cercano a su domicilio.

I. Derechos específicos por grupos en situación de vulnerabilidad

- En un caso no se garantizaron ajustes razonables para personas con discapacidad.
- En el caso registrado del derecho a la lactancia no se permitió ejercerlo. En dos de cuatro casos no se le permitió a la madre conservar la custodia de sus hijos dentro del centro penitenciario. En un caso se reportó que los hijos no habían recibido alimentación adecuada, atención médica y que no se les había facilitado a las madres los medios necesarios para el cuidado de sus hijos. En dos casos se negó que el centro de reclusión contara con instalaciones para brindar atención médica y espacios adecuados para los hijos de las mujeres recluidas.
- En un caso se reportó la aceptación de la solicitud de traslado al país de origen de la persona extranjera recluida.

J. Derechos procesales

- Solo se registró un caso de aislamiento, mismo que resultó no comprobado.
- Hubo dos casos más que se relacionaron con el derecho de la persona recluida a entrevistarse con su defensor, en un caso se permitió, pero en el otro no le permitieron entrevistarse con él.

K. Derecho de los visitantes

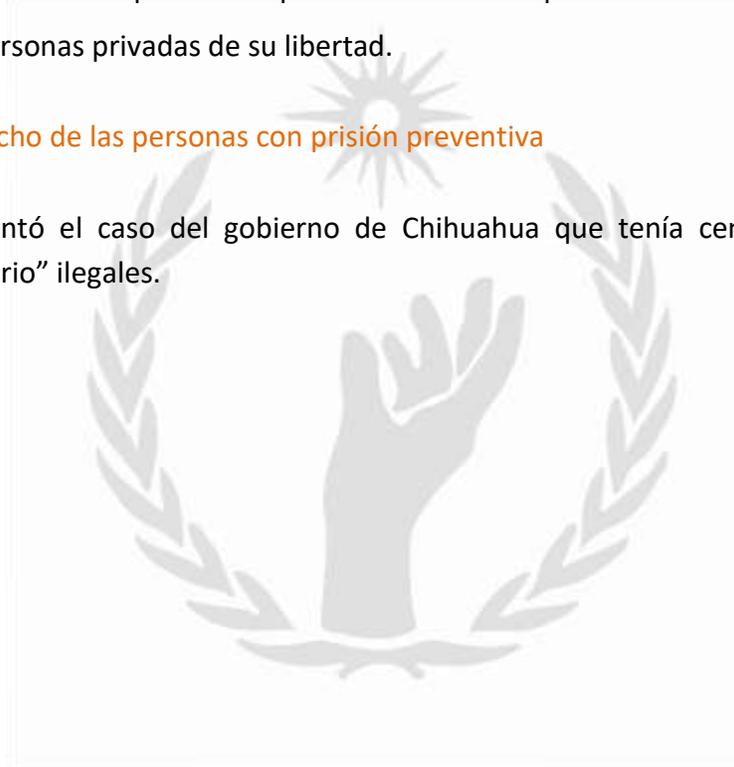
- Solo hubo dos casos relacionados con las revisiones, en uno se respetó el derecho a las condiciones dignas y de respeto a los derechos de las personas visitantes. En el otro caso, hubo una revisión de las cavidades anal y vaginal por posibles sustancias u objetos prohibidos.

L. Derecho de las personas sentenciadas que gozan de libertad condicional

- En dos casos hubo problemas por la dilación de la puesta en libertad condicionada de las personas privadas de su libertad.

M. Derecho de las personas con prisión preventiva

- Se presentó el caso del gobierno de Chihuahua que tenía centros de “arraigo domiciliario” ilegales.



6. CONCLUSIONES

El sistema penitenciario no solo se trata del conjunto de derechos de las personas reclusas, una parte importante son las obligaciones del Estado en este tema, siempre bajo la finalidad de reinsertar a la sociedad a estas personas que, después de un proceso conforme a la ley, son sancionadas por conductas determinadas. Sin duda, el Estado, al tener el monopolio de la ejecución de sanciones penales, tiene el reto de lograr un cambio de conducta de las personas reclusas.

El grupo de personas que cumplen una sanción dentro de los centros penitenciarios tienen necesidades como cualquier ser humano y siguen siendo objeto de aquellos derechos a los que todo ser humano tiene acceso.

Con base en lo anterior, los resultados del diagnóstico dieron pauta para un análisis global del sistema penitenciario, con algunas limitantes por la clase de documentos que se revisaron, lo anterior a causa de que las quejas y recomendaciones que se tramitan en la Comisión Nacional son apenas una parte de lo que sucede dentro de los centros penitenciarios de todo el país.

Los indicadores planteados en la investigación y la actuación de la Comisión Nacional en los expedientes revisados

En primer lugar, puede afirmarse que los indicadores, subindicadores y categorías que se plantearon para elaborar el diagnóstico respondieron bien en la práctica y sentaron una línea base con la cual será posible realizar mediciones a través del tiempo y estar en posibilidades de comparar los avances y áreas de oportunidad para que, tanto las quejas que se tramitan en la tercera Visitaduría de la Comisión como el sistema penitenciario, puedan seguir fortaleciéndose.

Del indicador quinto, “Derechos humanos violentados”, se puede concluir que necesita un mayor número de casos para obtener datos más robustos, no obstante, la Comisión

puede utilizar los subindicadores y categorías de éste para plantear un formulario que se aplique dentro de los centros penitenciarios de su competencia y comenzar a llenar una base de datos a partir de los hechos que se denuncien por presuntas violaciones a los derechos humanos y su investigación, lo anterior, para generar información estadística que profundice en la problemática de cada centro penitenciario y, así, poder emitir recomendaciones y reconocer las buenas prácticas que se llevan a cabo en estas instituciones, como se ha venido haciendo con los diagnósticos anuales del sistema penitenciario mexicano.

También, derivado de la formulación del quinto indicador, fue posible filtrar los casos en los que realmente se habían violado los derechos humanos aducidos en la queja, pues es una realidad que el hecho de que porque una persona presente una queja ante la Comisión Nacional no significa que todo es verdad. Por lo anterior, el proceso de investigación de los hechos y las herramientas, prácticas y documentos en los que se basa la decisión de los visitadores de darla por concluida durante su tramitación, proponer una conciliación o elaborar una recomendación son lo más importante de la actuación de la Comisión Nacional en este tema.

Por lo anterior, y como ha quedado explicado con anterioridad, resultó muy importante rescatar las buenas prácticas y las áreas de oportunidad que tiene la Comisión Nacional; lo que debe reconocerse es que ha sobrevenido una evolución positiva a través del tiempo, ya que se encontraron diferencias significativas en la calidad de la investigación de los hechos en los años 2017 y 2018 en comparación con lo que se hacía en 2016. Lo anterior puede tener algo que ver con la implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal o por las políticas internas de la propia Comisión Nacional, que han generalizado las buenas prácticas y que han dado mayor certeza y confianza a las personas que se acercan a esta institución para denunciar violaciones a los derechos humanos.

El sistema penitenciario y las quejas que se reciben en la Comisión Nacional

Como todo sistema, el sistema penitenciario mexicano está compuesto por múltiples factores que deben estar en armonía para que los fines de éste puedan ser alcanzados. Si algo ha sido visible a partir de los resultados de este diagnóstico es que hay un desfase entre la implementación de este nuevo sistema y lo que se está realizando dentro de los centros penitenciarios. Los resultados de los subindicadores planteados fueron muy claros al demostrar que aunque el mayor porcentaje de las quejas registradas se relacionaron con el derecho de atención a la salud, el derecho a la integridad física y el derecho a la seguridad jurídica, no quiere decir que no se estén violentando otros derechos humanos y otros establecidos por la Ley Nacional de Ejecución Penal que tienen que ver con la reinserción social, la integración familiar o aquellos derechos de un trato digno hacia las personas que visitan a sus familiares y amigos reclusos.

A partir de una analogía, lo anterior se puede explicar como un eco del sistema penitenciario que estuvo vigente por poco más de cuatro décadas y que estaba basado en líneas completamente diferentes, sin el enfoque de protección de las personas reclusas y sus derechos. Lo anterior se puede observar precisamente en los derechos que son materia de las quejas, ya que éstos podrían considerarse como aquellos básicos para la supervivencia de las personas reclusas, así se estima como con el derecho a la salud, que puede comprometer la integridad física y la vida de la persona reclusa; el derecho a la integridad física, lo que de alguna forma también pone en riesgo su vida. De la seguridad jurídica y el debido proceso, pueden relacionarse con la renuencia de las instituciones y servidores públicos involucrados en el sistema penitenciario de no tratar a las personas privadas de su libertad como seres humanos titulares de derechos, sino de imponer actos de autoridad sin ninguna garantía procesal o por lo menos explicación de por medio.

El derecho de atención a la salud se agrava más si consideramos su crecimiento paulatino a través de los años.

El desconocimiento de los derechos y su falta de exigencia

Un fenómeno que podría explicar la violación a los derechos que están siendo denunciados ante la Comisión Nacional es precisamente el desconocimiento de los mismos y de los que son titulares las personas privadas de su libertad. Así como una gran parte de la población general desconoce sus derechos, las personas privadas de su libertad pueden desconocer también, por completo, los derechos que tienen y por lo tanto si no hay conocimiento nunca habrá exigibilidad y goce de los mismos, lo que implica un proceso de sensibilización no solo de las autoridades penitenciarias con el tema, sino también de la población reclusa y de sus familias. La Comisión Nacional, al ser la autoridad responsable de promover los derechos humanos en el país, tiene un papel fundamental en la formación de la cultura jurídica de esta población, podría decirse, en situación de vulnerabilidad, para que pueda identificar posibles violaciones a sus derechos humanos y denunciarlas, lo que aportará a la consolidación del sistema penitenciario.

Las quejas ante la Comisión Nacional como indicadores de problemas en el sistema penitenciario

Como en cualquier proceso de implementación de una nueva política pública o ley, los recursos materiales y humanos son más que necesarios, pero, mientras el presupuesto permita afinar esos detalles, los recursos disponibles deben utilizarse de manera eficiente y eficaz. Muchas de las quejas revisadas se produjeron por omisiones, lo que se relaciona con una falta de capacidad de los centros penitenciarios y también del desconocimiento de los servidores públicos involucrados, acerca de las acciones que debían tomar ante circunstancias particulares y por algunos actos de ejercicio indebido de sus funciones. Lo anterior quiere decir que también, entre el personal penitenciario, hay desconocimiento de los derechos de las personas privadas de su libertad y cambiar la mentalidad de que este grupo de personas no tienen derechos y que se pueden maltratar o no atender sus necesidades; es algo en que se debe trabajar constantemente. Por lo tanto, en este caso es necesaria la capacitación de los servidores públicos involucrados en el contacto cotidiano con las personas reclusas. La falta de utilización de protocolos de actuación también fue

un hallazgo que reafirma la imposibilidad de reaccionar ante casos que originan violaciones a los derechos humanos de las personas reclusas.

Las autoridades y su papel dentro del sistema penitenciario

Se observó que la relación con el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación y con las autoridades de los CEFERESOS es buena, de cordialidad y cooperación institucional, lo que hay que tomar como ventaja para seguir afinando los canales de comunicación, haciéndose cada vez más directos y ágiles.

Las autoridades que pueden ser aliadas a la Comisión, además del OADPyRS, para cumplir con la finalidad del respeto irrestricto de los derechos humanos en el sistema penitenciario, son los servidores públicos federales. Una falta de comunicación se detecta entre las autoridades, jurisdiccionales, como los Jueces de Ejecución Penal, así como de las de procuración de justicia, tanto federales como locales; vínculos que produzcan la remisión de los casos en los que se considere que han sido violados los derechos humanos de las personas reclusas, sobre todo se considera esencial que los Jueces de Ejecución Penal y la Comisión Nacional tengan más y mejores comunicaciones, pues son vías paralelas de recurrencia ante la violación de algunos derechos (como los procesales o los relacionados con la seguridad jurídica). También el órgano interno de control es un miembro importante que puede servir como aliado de la Comisión para que las violaciones que sean acreditadas reciban una sanción pertinente y que no permanezca la sensación de impunidad que, a veces, generan las medidas de apremio no coercitivas.

Los familiares tienen un papel fundamental en el desarrollo de las quejas, pues son éstos quienes están al pendiente de su integración y quienes tienen contacto directo con la persona privada de su libertad, lo que puede aprovecharse para agilizar el procedimiento de investigación.

De forma parecida, las organizaciones no gubernamentales pueden servir como grandes aliadas en la coadyuvancia e investigación de los hechos de la queja.

Para el futuro queda la ejecución de ciertos ejercicios que busquen evaluar directamente al sistema penitenciario, desde la óptica de todos los sujetos involucrados: autoridades, personas privadas de su libertad, familiares que de forma directa puedan expresar sus preocupaciones y propuestas para seguir implementando la Ley Nacional de Ejecución Penal y lograr el irrestricto respeto a los derechos humanos de este grupo de la sociedad. De la misma forma queda prepararse para nuevas violaciones de derechos que se denuncien ante la Comisión, relacionados con la educación, el trabajo o los derechos culturales.



7. BIBLIOGRAFÍA

LIBROS:

1. Beccaria, Cesare, “Tratado de los delitos y las penas”, Porrúa, edición décimo-octava, México, 2014.
2. Carbonell, Miguel, *et.al.* (coords.), “La reforma constitucional de derechos humanos: un nuevo paradigma”, IJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica núm. 609, México, 2011.
3. Díaz-Aranda, Enrique, “Lecciones de Derecho Penal”, UNAM, México, 2014.
4. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *En números, documento de análisis y estadística*. “Características de la población privada de la libertad en México”, vol. 1, núm. 12, INEGI, 2018. Consultado en: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf
5. Foucault, Michel, “La verdad y las formas jurídicas”, *Obras esenciales*, Paidós, España, 1999.
6. Foucault, Michel, “Vigilar y Castigar”, Siglo XXI, Argentina, 2002.
7. Freud, Sigmund, “Algunos tipos de carácter dilucidados por el trabajo psicoanalítico”, *Obras completas*, Amorrortu, Argentina, 2002.
8. García Andrade, Irma, “El actual sistema penitenciario mexicano”, Sista, México, 2006.
9. García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga, “Evolución del sistema penal en México”, INACIPE, México, 2016.
10. García Ramírez, Sergio, “La reforma penal constitucional”, Porrúa, segunda edición, México, 2014.
11. García Ramírez, Sergio, “Presos y prisiones: el sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos”, Porrúa: UNAM, PUDH, México, 2014.
12. Gómez Pérez, María, “Los derechos humanos en las cárceles y centros de reclusión penitenciaria en México”, INACIPE, México, 2017.
13. Gómez Pérez, María, “Los derechos humanos en las cárceles y centros de reclusión penitenciaria en México”, INACIPE, México, 2017.

14. Granados Chaverri, Mónica, “El sistema penitenciario y la esperanza”, Cárdenas, México, 1991.
15. Kelsen, Hans, Teoría Pura del Derecho, Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 2009.
16. Secretaría de Gobernación, “Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de la Comisión Nacional de Seguridad”, cuaderno, SEGOB, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, México, junio de 2018. Consultado en: <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1392324//archivo>
17. Teja Zabre, Alfonso, “Principios de ciencia penal”, Talleres tipográficos nacionales, Honduras, 1950.
18. Villanueva Castilleja, Ruth, México y su sistema penitenciario, INACIPE, México, 2006.

REVISTAS:

1. Alvarado Ruíz, José Luis, El sistema penitenciario mexicano, Revista mexicana de justicia, nueva época, vol. 1, núm. 1, 1997, México, D.F.
2. Coca Muñoz, José Luis, El sistema penitenciario mexicano: a un paso del colapso, IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, nueva época, año I, núm. 19, verano, 2007, México, Puebla.
3. Coe Baeza, P. Ramón, Una nueva política penitenciaria; recomendaciones para el tratamiento penitenciario, Revista La Justicia, T. XXIX, núm. 475, enero, 1970, México, D.F.

8. ANEXO 1. INDICADORES

Indicador	Subindicador	Descripción
1. Información general de la queja. En este indicador se previeron las características de modo y tiempo de la queja.	Fecha de emisión de la recomendación ³⁹	Es la fecha en la que la CNDH emitió la recomendación.
	Número de expediente	El número de expediente de queja. Para llevar un control de las quejas consultadas.
	Fecha de la supuesta violación a los derechos humanos	Fecha en la que sucedieron los hechos que aducen una violación a los derechos humanos. Puede ser también una violación de derechos continuada o puede no estar especificada.
	Fecha de recepción de la queja	Es la fecha en que oficialmente se recibió la queja y se elaboró la cédula de calificación de la queja.
	Remisión de la queja a la CNDH	En caso de que la queja sea remitida por otra autoridad.
	Autoridad que remitió la queja (Solo si la queja fue remitida)	Nombre de la autoridad que remitió la queja.
	Sujeto que presentó la queja	Es el sujeto que presentó la queja ante la CNDH. Puede ser la víctima, un tercero, una ONG, una autoridad, un defensor, un familiar.
	Idioma en que se presentó la queja	El idioma puede ser diferente al español, puede ser una lengua indígena, lenguaje de señas o una lengua extranjera.
	Forma de presentación de la queja	Es el formato o manera que utilizó el sujeto para interponer la queja ante la Comisión Nacional. Pudo ser por escrito, por teléfono, por formatos digitales, presencialmente, etc.

³⁹ Subindicador exclusivo de la revisión de las recomendaciones.

Indicador	Subindicador	Descripción
<p>2. Elementos procesales de la queja. En el indicador se verifica el cumplimiento de principios y garantías que corresponden a la CNDH.</p>	Facultad de atracción de la Comisión Nacional	Saber si la Comisión Nacional utilizó su facultad de atracción para conocer de una queja que correspondiera al ámbito local.
	Calificación de la queja ⁴⁰	Con base en el artículo 96 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, conocer cuál calificación se le dio a la queja.
	Autoridad a la que se remite la queja ⁴¹	Solo en caso de que la queja se califique como una remisión, para saber a qué autoridad se remitió la queja.
	Fecha en que se dio conocimiento a la autoridad presuntamente responsable de los hechos de la queja ⁴²	Con el objeto de calcular el tiempo transcurrido entre la fecha de recepción de la queja y su conocimiento por la autoridad involucrada.
	Fecha en que la autoridad se pronunció respecto a los hechos de la queja ⁴³	Con el objeto de calcular el tiempo transcurrido entre el conocimiento de la autoridad involucrada y su pronunciamiento al respecto.
	Contenido de las recomendaciones ⁴⁴	Con base en el artículo 132 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, las recomendaciones deben tener cinco elementos (Descripción, evidencias, situación jurídica, observaciones y recomendaciones).
	Reparación del daño ⁴⁵	Elementos solicitados en la recomendación para reparar el daño causado por la autoridad.
	Recomendaciones ⁴⁶	El contenido de las recomendaciones particulares dirigidas a la autoridad responsable.
	Seguimiento de las recomendaciones ⁴⁷	Estatus actual de las recomendaciones, con base en el artículo 138 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional.

⁴⁰ Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas y remisiones.

⁴¹ Subindicador exclusivo de la revisión de las remisiones.

⁴² Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas.

⁴³ Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas.

⁴⁴ Subindicador exclusivo de la revisión de las recomendaciones.

⁴⁵ Subindicador exclusivo de la revisión de las recomendaciones.

⁴⁶ Subindicador exclusivo de la revisión de las recomendaciones.

⁴⁷ Subindicador exclusivo de la revisión de las recomendaciones.

	Razón de conclusión del expediente ⁴⁸	Con base en el artículo 125 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional, la razón de conclusión del expediente de queja.
	Orientación jurídica (En caso de conclusión por no competencia) ⁴⁹	En caso de que el expediente haya concluido por remisión (no competencia), que se haya dado una orientación jurídica oportuna a la persona quejosa.
	Expediente de queja sencillo	El expediente de queja puede considerarse sencillo, con las formalidades esenciales y al evitar las comunicaciones escritas.
	Fecha de conclusión o remisión del expediente ⁵⁰	Fecha en la que se concluyó el expediente de queja o se remitió a la autoridad competente, formalmente.
	Contenido de los puntos de acuerdo de la conciliación ⁵¹	El contenido de la propuesta de la conciliación dirigido a las autoridades responsables.

Indicador	Subindicador	Descripción
3. Medidas precautorias o cautelares. El indicador fue creado porque las medidas precautorias o cautelares son la forma en que la CNDH puede incidir en la continuación o terminación de las presuntas violaciones a los Derechos Humanos.	Solicitud de medidas precautorias o cautelares ⁵²	Para saber si la Comisión Nacional solicitó medidas precautorias o cautelares a la(s) autoridad(es) involucrada(s).
	Fecha en la que se solicitaron las medidas precautorias o cautelares (Solo en caso de haber solicitado medidas cautelares) ⁵³	La fecha en que la Comisión Nacional hizo del conocimiento a la(s) autoridad(es) involucrada(s) sobre la solicitud de medidas precautorias o cautelares.
	Descripción de las medidas precautorias o cautelares solicitadas (Solo en caso de haber solicitado medidas cautelares) ⁵⁴	Es una breve descripción de las medidas precautorias o cautelares solicitadas por la Comisión Nacional a la(s) autoridad(es) involucrada(s).
	Concesión de las medidas solicitadas (Solo en caso)	Para saber si la(s) autoridad(es) involucrada(s) concedieron las medidas

⁴⁸ Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas y remisiones.

⁴⁹ Subindicador exclusivo de la revisión de las remisiones.

⁵⁰ Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas y remisiones.

⁵¹ Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas.

⁵² Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas y recomendaciones.

⁵³ Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas y recomendaciones.

⁵⁴ Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas y recomendaciones.

	de haber solicitado medidas cautelares) ⁵⁵	solicitadas.
	Fecha de aceptación de las medidas precautorias o cautelares solicitadas (Solo en caso de haber solicitado medidas cautelares) ⁵⁶	La fecha en que la autoridad reportó que las medidas precautorias o cautelares solicitadas fueron cumplimentadas. Si fueron varias las medidas solicitadas, se tomó en cuenta la primera que se cumplió.

Indicador	Subindicador	Descripción
4. Autoridad(es) involucrada(s) en la queja. En este indicador se identifican las autoridades involucradas en las violaciones a los derechos humanos en el sistema penitenciario	Identificación de la(s) autoridad(es) involucrada(s) en las presuntas violaciones de derechos humanos	Puede ser una autoridad o varias autoridades las que estén relacionadas con las violaciones a los derechos humanos de las personas quejasas. Puede tratarse de autoridades del sistema penitenciario, pero también del sistema de salud, de seguridad pública, del poder judicial o de la procuración de justicia.

a) Catálogo de derechos humanos violentados

5. DERECHOS HUMANOS VIOLENTADOS.		
Para este indicador se crearon una serie de categorías y subcategorías de derechos humanos susceptibles de violación en el sistema penitenciario. Este catálogo se basó en las normas de referencia en el marco internacional y nacional descritas en el apartado correspondiente. Estos derechos se observaron con base en el dicho del quejoso y las actuaciones del expediente de queja. ⁵⁷		
Subindicador	Categoría	Subcategorías
Principios del sistema penitenciario	Dignidad	¿La presunta víctima es tratada como persona titular y sujeta a derechos? ¿Fue objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o de particulares?
	Igualdad	¿La presunta víctima recibió el mismo trato y oportunidades para acceder a sus derechos? ¿Fue objeto de discriminación? ¿La víctima con discapacidad recibió ajustes razonables?
	Legalidad	¿Se fundaron y motivaron las resoluciones y

⁵⁵ Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas y recomendaciones.

⁵⁶ Subindicador exclusivo de la revisión de las quejas y recomendaciones.

⁵⁷ Indicador exclusivo de la revisión de las quejas y recomendaciones.

		determinaciones que recayeron a la víctima?
	Debido proceso	¿Las resoluciones dirigidas a la víctima fueron dictadas por un órgano judicial o autoridad administrativa competente? ¿Pudo ejercer debidamente sus derechos (procesales) ante la instancia correspondiente?
	Transparencia	¿Se garantizó el derecho a la información de la persona privada de su libertad? ¿Se garantizó el acceso a las instalaciones penitenciarias a sus familiares, amigos, defensa, etcétera?
	Confidencialidad	¿El expediente personal de la víctima tuvo un trato confidencial (datos personales)?
	Publicidad	¿La sustitución, modificación o extinción de las penas de la persona privada de su libertad se ventilaron en audiencia pública?
	Proporcionalidad	¿Las restricciones de la autoridad a la víctima fueron adecuadas, estrictamente necesarias y proporcionales?
	Reinserción social	Tras el cumplimiento de la sanción o medida ejecutoriada, ¿se restituyó a la persona recluida el ejercicio pleno de sus libertades?

Derecho a la integridad personal	Física	¿Se respetó la integridad física de la persona privada de su libertad?
		¿Se utilizó como medida disciplinaria algún tipo de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes?
	Moral	¿Se respetó la integridad moral de la persona privada de su libertad?
	Sexual	¿Se respetó la integridad sexual de la persona privada de su libertad?
	Psicológica	¿Se respetó la integridad psicológica de la persona privada de su libertad?

Derecho a una calidad de vida adecuada	Alojamiento	¿La celda tuvo condiciones dignas para la persona privada de su libertad?
--	-------------	---

	Higiene	¿La persona privada de su libertad tuvo acceso continuo a artículos de aseo personal?
	Ropa adecuada	¿La persona tuvo ropa adecuada para la temporada y temperatura?
	Alimentación	¿La persona privada de su libertad recibió alimentación nutritiva, suficiente y de calidad?
		¿Recibió la dieta planeada por el médico por razones de salud?
	Agua	¿La persona privada de su libertad recibió agua suficiente, aceptable, salubre, y permanente para beber?
		¿La persona privada de su libertad recibió agua suficiente, aceptable, salubre, y permanente para su cuidado personal?

Derecho a la salud	Diagnóstico médico	¿A su ingreso al centro penitenciario, la persona privada de su libertad fue valorada exhaustivamente para conocer sus necesidades básicas y específicas de salud?
	Tratamiento médico	¿Las personas privadas de su libertad recibieron atención médica y tratamiento para el cuidado de su salud (en caso de haber sido necesario)?
	Atención médica urgente	¿Se solicitó el ingreso de atención especializada o la salida de la persona reclusa a un centro especializado de salud (en caso de urgencia)?
	Proveer medicamentos	¿En el centro penitenciario hubo disponibilidad permanente de medicamentos?

Derecho a la seguridad	Separación de reclusos por categorías	¿Las personas sentenciadas ocuparon instalaciones distintas a las personas procesadas?
		¿La persona privada de su libertad permaneció en estancias designadas conforme a su edad, su estado de salud o la

		duración de su sentencia?
	Delincuencia organizada o medidas especiales de seguridad	¿Las personas en prisión preventiva y ejecución de sentencias por delincuencia organizada o sujeta a medidas especiales de seguridad cumplieron la sanción en espacios especiales?

Derecho a actividades vinculadas con la reinserción social	Derecho a un plan de actividades y a su participación en su elaboración	¿La persona privada de su libertad tiene un plan de actividades? Si tiene un plan de actividades, ¿le permitieron participar en su elaboración?
	Biblioteca	¿El centro penitenciario cuenta con una biblioteca?
	Religión	¿Se permitió el ejercicio de su religión?
	Educación	¿La reinserción social se basó en la educación?
		¿Tuvieron acceso al sistema educativo técnico y profesional?
		¿Tuvieron acceso a educación básica gratuita?
		¿Tuvieron acceso a educación básica, media o superior?
	Trabajo	¿La reinserción social se basó en el trabajo?
		¿La reinserción social se basó en la capacitación del trabajo?
	Instrucción y recreo	¿Tuvieron actividades de esparcimiento dentro del centro penitenciario?
Ejercicio físico y deporte	¿La reinserción social se basó en el deporte?	

Derecho a la comunicación con el exterior	Comunicación con el exterior	¿Las personas privadas de su libertad pudieron comunicarse con personas en el exterior del centro penitenciario por escrito?
		¿Las personas privadas de su libertad pudieron comunicarse con personas en el

		exterior del centro penitenciario por teléfono?
	Confidencialidad de las comunicaciones	¿Las comunicaciones con personas en el exterior fueron confidenciales (a excepción de que sea parte de una sanción disciplinaria)?
	Gratuidad de las comunicaciones	En caso de que las personas privadas de su libertad no estén internas en un centro penitenciario cerca de su domicilio, ¿el servicio telefónico fue gratuito?
		En caso de comunicaciones con su defensor, ¿el servicio telefónico fue gratuito?
		En caso de que las personas privadas de su libertad no sean visitadas con frecuencia, ¿el servicio telefónico fue gratuito?

Derecho a la integración familiar	Derecho a contacto corporal	¿Se impidió el contacto corporal entre el visitante y el visitado sin petición de alguna de las dos partes?
	Derecho a visitas íntimas	¿El centro penitenciario permitió mínimo cinco horas y máximo 15 horas semanales de visita a la persona privada de su libertad?
		¿Se garantizó el derecho a visitas íntimas bajo el principio de igualdad y no discriminación?
		¿El centro penitenciario permitió una visita íntima al menos una vez cada dos semanas?
		¿El centro penitenciario tiene un lugar idóneo para las visitas íntimas?
		¿El centro penitenciario permitió un mínimo de dos y máximo de cinco horas de visita íntima?
	Derecho a un centro penitenciario cercano a su domicilio	¿La persona sentenciada fue recluida en un centro penitenciario cercano a su domicilio?
	Permisos humanitarios	¿Fue autorizado el permiso extraordinario justificado?
En caso de no autorizarse, ¿por qué razón se denegó?		

Derecho a la intimidad	Registros	¿La revisión de los espacios del centro de reclusión fue necesaria?
		¿La revisión de los espacios del centro de reclusión fue razonable?

Derechos específicos por grupos en situación de vulnerabilidad	Discapacidad	¿Las instalaciones donde están privadas de su libertad tuvieron ajustes razonables?
		¿El centro penitenciario tiene los programas pertinentes para la atención médica integral?
	Maternidad y lactancia	¿Se permitió ejercer el derecho a la lactancia?
		¿Se brindó atención médica de seguimiento durante el embarazo?
		¿Se brindó atención médica de seguimiento durante el parto?
		¿Se brindó atención médica de seguimiento durante el postparto?
		¿Se dejó constancia en el acta de nacimiento de los hijos respecto de la reclusión de su madre?
		¿Se permitió conservar la guardia y custodia de los hijos menores de tres años para que permanecieran con la madre dentro del centro de reclusión?
		En caso de que la madre haya rechazado la custodia de sus hijos, ¿el centro realizó el contacto con los familiares?
		¿Los hijos de la madre privada de la libertad recibieron alimentación adecuada?
		¿Sus hijos recibieron educación inicial?
		¿Sus hijos recibieron vestido acorde a su edad y etapa de desarrollo?
		¿Sus hijos recibieron atención médica?
		¿Se contaban con instalaciones para la atención médica de los hijos dentro del centro penitenciario?

		¿Se les permitió a las madres acceder a medios necesarios para el cuidado de sus hijos?
		¿En el centro penitenciario existían espacios adecuados para el desarrollo de los hijos?
		¿Las madres y embarazadas recibieron sanciones disciplinarias acordes a su condición?
		¿Se impuso como medida disciplinaria la prohibición de contacto con sus hijos?
		¿Se aplicaron sanciones de aislamiento a personas embarazadas, en lactancia o que conviven con sus hijos en el centro?
		Para los niños menores de 10 años y mayores de tres, ¿las visitas se realizaron sin restricciones de frecuencia e intimidad?
		¿Estas visitas se realizaron en un entorno propicio para los niños y adolescentes?
Mujeres		¿Las mujeres están privadas de su libertad en lugar diferente al de los hombres?
		¿El personal del centro penitenciario que tiene contacto directo con las mujeres privadas de su libertad es de sexo femenino?
		¿Al solicitarlo, la atención médica la recibió de personal de sexo femenino?
		¿En caso de urgencia médica, si la atendió un médico del sexo masculino, estuvo presente personal penitenciario de sexo femenino?
		¿Se condicionó la visita íntima a la mujer privada de su libertad con el uso de métodos anticonceptivos?
		¿Las mujeres privadas de su libertad tuvieron instalaciones que permitieron satisfacer las necesidades de higiene propias de su sexo?
		¿Las mujeres privadas de su libertad tuvieron artículos de higiene que permitieron satisfacer las necesidades propias de su sexo?
Personas mayores	adultas	¿Las instalaciones donde están privadas de su libertad tuvieron ajustes razonables?

	Personas indígenas	Derecho de mantener la pertenencia a la comunidad. ¿Para determinar el centro penitenciario de reclusión, se consideró la pertenencia de la persona indígena a la comunidad?
		Derecho a conservar sus usos y costumbres. ¿La persona indígena padeció formas de asimilación forzada, menoscabo en su cultura o segregación?
		Derecho de traducción. ¿Se contó con un intérprete certificado en su idioma del INALI con la finalidad de comprender el proceso en su contra, sus derechos y sus obligaciones?
		La educación que recibieron, ¿fue bilingüe?
		La educación que recibieron, ¿fue acorde a su cultura?
	Personas extranjeras	¿Se admitió la solicitud de traslado internacional a una persona extranjera privada de su libertad?

Derechos procesales	Derecho a información sobre derechos y deberes	¿La persona privada de su libertad fue informada de sus derechos y deberes desde el momento de su ingreso?
	Parámetros de la norma disciplinaria	¿Las normas disciplinarias son conforme al artículo 18 y 21 constitucionales?
	Derecho de petición y queja	¿Se le permitió a la persona privada de su libertad efectuar peticiones y quejas por escrito o por cualquier otro medio a la administración del centro penitenciario?
	Parámetros generales de sanciones disciplinarias	¿La falta disciplinaria se determinó por el Comité Técnico?
		¿Se respetó el principio de necesidad en la determinación de la falta disciplinaria?
		¿Se respetó el principio de proporcionalidad en la determinación de la falta disciplinaria?
		¿Se respetó el principio de razonabilidad en la determinación de la falta disciplinaria?
	¿Se respetó el principio de culpabilidad en la	

Límites a los tipos de sanciones	determinación de la falta disciplinaria (autoría plenamente identificada)?
	¿Se sancionó por el ejercicio o exigencia de un derecho de la persona privada de su libertad?
	¿Se sancionó a la persona privada de su libertad por conductas que NO afectaron bienes jurídicamente tutelados de terceros?
	¿Se respetaron las medidas disciplinarias permitidas? ⁵⁸
	Si se utilizó otro tipo de medida disciplinaria, ¿cuál fue? (Describirla)
	¿La sanción se aplicó bajo el criterio de proporcionalidad?
	¿La sanción se aplicó bajo el criterio de racionalidad?
	¿La sanción se aplicó bajo el criterio de necesidad?
	¿Se les encerró en una celda oscura?
	¿Se les encerró en una celda sin ventilación?
	¿Se les aisló por más de 15 días continuos?
	¿Se mantuvo sin contacto humano por más de 22 horas al día?
	¿Durante el aislamiento, se impidió el contacto con su defensor?
	¿Durante el aislamiento, se impidió el contacto con organismos de protección de Derechos Humanos?
	¿Durante el aislamiento, se impidió el contacto con el Ministerio Público?
¿Durante el aislamiento, se impidió el	

⁵⁸ I. Amonestación en privado o en público; II. Reubicación temporal a otro dormitorio o dentro de espacios en el mismo Centro; III. Aislamiento temporal. Esta sanción sólo se permitirá como una medida estrictamente limitada en el tiempo y como último recurso, cuando se demuestre que sea necesaria para proteger derechos fundamentales, como la vida e integridad de las personas privadas de libertad, salvaguardar intereses legítimos relativos a la seguridad interna del Centro Penitenciario o del personal de dichas instituciones; IV. Restricción temporal del tránsito en el interior del Centro Penitenciario; V. Prohibición temporal del uso de aparatos electrónicos públicos; VI. Restricción temporal de las horas de visita semanales (Artículo 41).

		contacto con personal médico?
		¿Se le realizó un examen médico antes del aislamiento?
		¿Se le realizó un examen médico durante el aislamiento?
		¿Se le realizó un examen médico después del aislamiento?
	Notificación e impugnación de la sanción	¿La notificación de la sanción fue por escrito?
		¿La notificación de la sanción contenía la sanción impuesta?
		¿La notificación de la sanción contenía el tiempo de duración?
		¿La notificación de la sanción contenía las condiciones?
		¿La notificación de la sanción contenía el derecho de impugnar la sanción?
		¿Se impugnó la sanción?
	Defensa	¿Se negó su derecho de entrevistarse con su defensor en privado?
		¿El centro penitenciario tiene espacios adecuados para que la persona privada de su libertad y el defensor se entrevisten en privado?
	Investigación	¿Se respetó el derecho de defensa de la sanción?
		¿Se respetó el derecho de audiencia del de la sanción?
		¿Se respetó el derecho de oportunidad para allegarse de pruebas?
	Traslados y lugar de reclusión	Si la persona privada de su libertad tuvo interés de trasladarse a otro centro penitenciario, ¿el juez de ejecución requirió su consentimiento expreso frente a su defensor?
		¿El traslado involuntario fue autorizado por el juez de control o ejecución en audiencia pública?

		¿La mujer embarazada fue trasladada involuntariamente a otro centro penitenciario?
		¿La madre privada de su libertad con hijos bajo su custodia fue trasladada involuntariamente a otro centro penitenciario?
	Derecho a recurrir a instituciones de derechos humanos	¿Se reprimió a las personas privadas de su libertad por recurrir a una institución privada de protección a los Derechos Humanos?
		¿Se reprimió a las personas privadas de su libertad por recurrir a una institución pública de protección a los Derechos Humanos?

Derechos de los visitantes	Revisiones	¿Se informó de forma clara el tipo de objetos cuyo ingreso está prohibido?
		¿La revisión de las visitas se realizó bajo el principio de necesidad?
		¿La revisión de las visitas se realizó bajo el principio de razonabilidad?
		¿La revisión de las visitas se realizó bajo el principio de proporcionalidad?
		¿La revisión de las visitas se realizó bajo el principio de no discriminación?
		¿La revisión de las visitas se realizó bajo condiciones dignas?
		¿La revisión causó molestias en la intimidad del revisado?
		¿La revisión causó molestias en la integridad del revisado?
		¿La revisión causó molestias en la libertad del revisado?
		¿La revisión causó molestias en la posesión del revisado?
		¿La revisión causó molestias en los derechos del revisado?
		¿La revisión corporal solo se utilizó cuando se

		detectaron posibles sustancias u objetos prohibidos?
		¿La revisión corporal incluyó la desnudez de la persona visitante?
		¿La revisión corporal incluyó la revisión de la cavidad vaginal?
		¿La revisión corporal incluyó la revisión de la cavidad rectal?
		¿La revisión corporal se realizó por personal del mismo sexo del revisado?
		¿La revisión corporal de un menor de edad se realizó frente a la persona adulta encargada de éste?

Derechos de las personas sentenciadas que gozan de libertad condicional	Derecho a conocer su situación jurídica	¿En caso de que su situación jurídica haya cambiado, fueron informados?
		¿Les brindaron información sobre su situación jurídica cuando lo solicitaron?
	Derecho a modificar sus obligaciones	¿Al solicitar modificaciones a sus obligaciones por razones supervinientes y justificadas se las otorgaron?
	Derecho de revisión de irregularidades	¿El sentenciado solicitó la intervención del Juez de Ejecución para la revisión de irregularidades en la supervisión o cumplimiento de las obligaciones?
		¿La persona sentenciada permaneció en prisión por no poder pagar la reparación del daño?

Derecho de las personas con prisión preventiva	Derecho a una estancia separada de las personas sentenciadas	¿La persona con prisión preventiva estuvo en una estancia designada conforme a su situación jurídica?
	Derecho a un centro penitenciario cercano al lugar de desahogo del proceso	¿La persona con prisión preventiva fue recluida en un centro penitenciario cercano al lugar donde se lleve a cabo su proceso?