COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SÍNTESIS de la Recomendación General No. 30/2017 sobre Condiciones de Autogobierno y/o Cogobierno en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SÍNTESIS DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL No. 30/2017 SOBRE CONDICIONES DE AUTOGOBIERNO Y/O COGOBIERNO EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

**SEÑOR SECRETARIO DE GOBERNACIÓN,
SEÑORA GOBERNADORA,
SEÑORES GOBERNADORES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA,
JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO Y
COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD.**

Distinguidos señores y distinguida señora:

1. En el artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se indica, como atribución de este Organismo Nacional: *“Proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos”*. Así, la presente Recomendación está orientada a corregir las condiciones de autogobierno que afectan de manera dramática la vida de las personas privadas de la libertad, en Centros de Reclusión de la República Mexicana, en contravención de lo dispuesto en los artículos 1º, 18 párrafo segundo y 19, párrafo séptimo, constitucionales y contribuir en el desarrollo de una estrategia que garantice la protección de los derechos humanos de las personas en internamiento penitenciario. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se formula la presente Recomendación General.

I. ANTECEDENTES.

2. De conformidad con el numeral 6, fracción XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional tiene la obligación de emitir anualmente el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, en el que uno de sus ejes a evaluar es la gobernabilidad de los Centros Penitenciarios del país. Para la presente Recomendación General se tomó en cuenta el último lustro, documentándose omisiones sistemáticas del personal que ahí trabaja y que permite, tolera y/o auspicia que personas privadas de la libertad ejecuten actividades que corresponden exclusivamente a la autoridad. Estas prácticas han sido reiteradamente señaladas en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de 2011 a 2015 con el fin de que, en atención a su importancia, las autoridades estatales tomen el control de los establecimientos y garanticen la seguridad y el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, de sus familiares, de los visitantes y del personal, evitando además que desde el interior de los establecimientos se afecte a la ciudadanía, por actos ilícitos que se cometen desde estos establecimientos por el autogobierno/cogobierno que prevalece en los mismos.

3. La Comisión Nacional considera que las acciones para mantener la seguridad interior, la gobernabilidad y la disciplina en los centros de reinserción social es una atribución indelegable del Estado y un requisito indispensable para cumplir con los fines de las medidas privativas de la libertad; por ello, deben ser desarrolladas por la administración penitenciaria manteniendo un ambiente de respeto y disciplina en apego a la Constitución Federal, a los estándares internacionales y a los artículos 19, 20, 23, 25 y 41 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que externa su preocupación de que las personas privadas de la libertad realicen funciones exclusivas e indelegables de la autoridad con el consentimiento de éstas o como resultado de su insuficiencia o incapacidad, y que consecuentemente se afecten los derechos humanos.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

4. Esta Comisión Nacional es competente para conocer de las violaciones que se cometen a los derechos humanos de las personas reclusas en los centros penitenciarios del país, así como para emitir la presente Recomendación General, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 6, fracciones II, III, VIII y XII; 15, fracciones VII y VIII, y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 140 de su Reglamento Interno.

5. La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que *“el Estado, al privar de libertad a una persona, se coloca en una especial posición de garante de su vida e integridad física. Al momento de detener a un individuo, el Estado lo introduce en una “institución total”, como es la prisión, en la cual los diversos aspectos de su vida se someten a una regulación fija, y se produce un alejamiento de su entorno natural y*

*social, un control absoluto, una pérdida de intimidad, una limitación del espacio vital y, sobre todo, una radical disminución de las posibilidades de autoprotección. Todo ello hace que el acto de reclusión implique un compromiso específico y material de proteger la dignidad humana del recluso mientras esté bajo su custodia, lo que incluye su protección frente a las posibles circunstancias que puedan poner en peligro su vida, salud e integridad personal, entre otros derechos".*¹

6. Al respecto, este Organismo Nacional ha manifestado su preocupación por la existencia de centros de reclusión donde algunas personas privadas de la libertad realizan funciones de autoridad relacionadas con la administración, los servicios y operación de actividades de un centro penitenciario, mediante la imposición de métodos informales de control, permitiendo el goce de privilegios y tratos especiales, en detrimento de las condiciones de internamiento de la mayoría y una apropiación indebida del abasto, los insumos para la alimentación y operación de los establecimientos así como de los recursos autogenerados en la institución.²

7. El Sistema Penitenciario Mexicano³ registró 375 centros de reclusión que albergan en su totalidad 216,831 personas privadas de la libertad, distribuidas en 278 establecimientos estatales, 17 federales, 13 que dependen del gobierno de la Ciudad de México y 67 municipales. Resulta relevante señalar que de acuerdo a ese reporte la capacidad instalada total es para 212,144 personas por lo que existe una sobrepoblación relativa de 4,687 personas. Debe llamarse la atención que en este periodo la Secretaría de Gobernación informó que en 138 establecimientos persiste el problema de la sobrepoblación y que éste constituye un factor que contribuye al autogobierno debido a que, cuando es mayor el número de personas que debe controlar un elemento de seguridad, es inversa y progresivamente menor la capacidad de conducción porque se rompe la proporción en el manejo razonable de la población, por lo que debe considerarse que ningún centro incrementa la plantilla de personal en proporción a la cantidad de personas que ingresan.

8. Las condiciones de autogobierno/cogobierno han sido constatadas y documentadas en diversos Informes y Recomendaciones publicados por la Comisión Nacional⁴, y a través de los múltiples recorridos por los centros penitenciarios en los que se entrevistaron a personas privadas de la libertad, a personal de todos los niveles y se hicieron visitas a las diferentes áreas para verificar las condiciones reales de los establecimientos y de su funcionamiento, complementando los datos con la estadística de cada centro en lo que se refiere a incidencias, homicidios, riñas, motines, desórdenes, abuso y quejas, que en su conjunto constituyen indicadores de operación del establecimiento que en su conjunto se integran al Diagnóstico Nacional del Sistema Penitenciario⁵ y resalta su preocupación al observar que estas prácticas persisten.

9. Al respecto, la CrIDH asumió que *"el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos"*.⁶

10. Por ello, es inaceptable que se continúen con estas prácticas, observadas en los últimos 5⁷ años de la siguiente manera:

AÑO	NÚMERO DE CENTROS EN EL PAÍS	CANTIDAD DE CENTROS VISITADOS	CENTROS CON CONDICIONES DE AUTOGOBIERNO/COGOBIERNO
2011	421	100	60
2012	419	121	65
2013	423	152	67
2014	392	153	63
2015	362	154	71

¹ "Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en la cárcel de Challapalca, Departamento de Tacna República del Perú del 9 de octubre de 2003, párr. 113.

² En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015 se denominan *"Centros penitenciarios donde los internos realizan actividades propias de la autoridad. Condiciones de autogobierno"*, pág. 385.

³ Cuaderno Mensual de Información de Estadística Penitenciaria Nacional. Enero 2017. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación.

⁴ Op. Cit.

⁵ Op. Cit.

⁶ *"Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras"*. Sentencia de Fondo del 29 de julio de 1988, párr. 166.

⁷ DNSP. 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015. http://www.cndh.org.mx/Diagnostico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria

III. OBSERVACIONES.

11. En las Recomendaciones M-01/2016, M-03/2016 y M-04/2016 sobre los centros de reclusión que dependen de los Gobiernos de los Estados de Nuevo León, Quintana Roo e Hidalgo, emitidas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, se acotó en relación a las condiciones de autogobierno/cogobierno, existente en los Centros de readaptación social (CERESOS) de esas entidades federativas, que se detectó la presencia de grupos de internos con poder, los cuales ejercen control sobre otros reclusos y diversas actividades como las de tipo laboral y recreativo, reparto de alimentos, asignación de tareas de limpieza de áreas comunes, administración de tiendas de abarrotes y otros negocios de venta de alimentos, así como la existencia de cobros por concepto de protección, asignación de plancha para dormir, pase de lista, mantenimiento de dormitorios, no realizar tareas de limpieza y uso del teléfono, además, en algunos casos los internos controlan las llaves de acceso a las estancias y se observó la existencia de áreas de privilegios.

12. En el citado "Informe Especial de esta Comisión Nacional sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana" de 2015, se reportaron omisiones al deber de protección en 38 centros en los Estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz: "... se tuvo conocimiento de internas que ejercen control sobre otras, así como la realización de alguna o varias actividades propias de la autoridad, tales como la asignación de estancias, la vigilancia, mantenimiento del orden, la aplicación de sanciones disciplinarias, la distribución de los alimentos, las tareas de limpieza, la organización de actividades laborales, educativas o deportivas; el acceso al servicio médico, la visita familiar e íntima, así como el uso de teléfonos públicos, entre otros."⁸

13. El Pronunciamiento sobre el "Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana", señala en su párrafo 15, que: "En su conjunto representan el 17 % frente a la población interna de los centros penitenciarios estatales, por lo que debe valorarse el ampliar la plantilla de personal penitenciario a fin de cubrir las demandas de los centros, de acuerdo al número de internos reclusos y a la extensión del centro penitenciario del que se trate, reconociendo que las tareas que el personal penitenciario realiza tienen como finalidad la reinserción social de las personas sentenciadas, diferentes a las asignadas al personal que labora en seguridad pública."⁹

B. SOBREPoblación Y HACINAMIENTO EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

14. En el Pronunciamiento de 2015 ya referido relativo a "La Sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana", este Organismo Nacional diagnosticó y opinó que "la sobrepoblación penitenciaria ha traído como consecuencia el surgimiento de otros problemas que de manera manifiesta afectan al sistema penitenciario como:

(...) Falta de control e ingobernabilidad, por la inequidad debido a la mayor cantidad de internos ante el menor número de empleados de las instituciones penitenciarias."¹⁰

15. Este Organismo Nacional ha sido enfático al señalar igualmente que "uno de los grandes problemas que existe en nuestro sistema penitenciario es la sobrepoblación, que altera el funcionamiento de las cárceles y dificulta mantener el orden y propicia las condiciones de autogobierno/cogobierno."¹¹

C. CLASIFICACIÓN PENITENCIARIA.

16. Este Organismo Nacional ha observado que "Conforme a las normas internacionales en la materia, se ha reconocido que los fines de la clasificación penitenciaria se encaminan a la separación de los internos con el fin de favorecer el tratamiento para la consecución de la reinserción social efectiva, por lo anterior, la clasificación penitenciaria es dentro de este sistema nacional coadyuvante directo para el tratamiento de las personas internas."¹²

17. La Comisión Nacional publicó el Pronunciamiento sobre "Clasificación Penitenciaria" y consideró que los criterios para la separación de la población deben decidirse por situación jurídica, por género, por edad y por régimen de vigilancia, siendo este último el que permita separar a personas privadas de la libertad que requieren medidas especiales de seguridad, facilitando con lo anterior un mejor control de los establecimientos y la aplicación de los programas de reinserción, pues "los fines de la clasificación penitenciaria se encaminan a la separación de los internos con el fin de favorecer el tratamiento para la consecución de la reinserción efectiva..."¹³

⁸ "B. Legalidad y seguridad Jurídica. a) Autogobierno, cobros y privilegios". párr. 41.

⁹ Op. Cit

¹⁰ Introducción, p 5.

¹¹ Recomendación General 18 de 2010 "Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana", P. 17

¹² Pronunciamiento sobre "La Clasificación Penitenciaria", 2016 "Clasificación penitenciaria y reinserción social", p. 4

¹³ Op.Cit, p.6.

D. INGOBERNABILIDAD Y CORRUPCIÓN.

18. El problema de las condiciones de autogobierno/cogobierno se agrava debido al aumento de internos vinculados con la delincuencia organizada o con suficiente capacidad económica recluidos en centros estatales y municipales, quienes por lo general controlan el centro de reclusión, situación que es tolerada por algunas autoridades.

19. Este Organismo Nacional ha observado además que el autogobierno y/o cogobierno provoca las siguientes situaciones:

- a) Permite que las personas privadas de la libertad realicen funciones exclusivas de la autoridad o del personal de seguridad tales como el manejo de llaves, coordinación de áreas y servicios, organización de actividades de limpieza y vigilancia de dormitorios, pase de lista, entre otras.
- b) Alguna o algunas personas privadas de la libertad ejercen control sobre la población, creándose privilegios.
- c) Empleo entre pares en servicios personales, existiendo en algunos casos explotación sexual e imposición de medidas disciplinarias.
- d) Introducción y distribución de objetos y sustancias ilícitas al interior de los establecimientos haciendo un uso indebido también del abasto para la alimentación de la población.

20. Aunado a lo antes señalado, debe considerarse que el presupuesto otorgado al sistema penitenciario en cada una de las entidades federativas, en la mayoría de los casos es insuficiente e inadecuadamente distribuido debido a que el 56% es destinado al pago de salarios, un 30 % se destina a materiales y suministros dentro de los que se incluyen los servicios de alimentación, gas, luz, telefonía, y todo lo relacionado con la operación de los centros y el restante 13% se distribuye en el resto de los capítulos, limitándose las acciones de mantenimiento y equipamiento de la infraestructura penitenciaria de todo el país, violentando como consecuencia el derecho humano de la reinserción social que mandata el artículo 18, párrafo segundo, constitucional, como una obligación del Estado, así como el de ser garante de la seguridad de las personas que tiene a su resguardo.¹⁴

21. De lo anterior se desprende la deficiencia en la gobernabilidad de los centros de reclusión, y consecuentemente, la violación a los derechos humanos, como el derecho a la integridad física y moral, a recibir un trato humano y digno, a una tutela judicial efectiva y, por supuesto, a la reinserción social.

22. Debe resaltarse que la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario en el artículo 5 de sus Estatutos tiene como objetivo principal *“erigirse como el órgano de análisis, difusión e instrumentación de la política pública en materia penitenciaria, con estricto apego a la legislación aplicable, así como con absoluto respeto a la soberanía de las entidades federativas, (...) instrumentar, implementar y ejecutar las políticas y acciones programáticas del Sistema [Penitenciario], (...) la modernización y mejora de los mecanismos de reinserción social, (...) establecer programas permanentes para combatir la corrupción e impunidad, (...) capacitar y profesionalizar al personal penitenciario, (...) e impulsar la cultura de respeto a los derechos humanos de los internos”*.

Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a las autoridades señaladas, las siguientes:

RECOMENDACIONES GENERALES:

PRIMERA. Se ejecute un programa de monitoreo permanente para verificar el estado que guarda la seguridad, y las condiciones de gobernabilidad de todos los centros penitenciarios y que se instrumente un programa de mejora continua que contemple su control y gobierno de forma integral.

SEGUNDA. Se destine en forma suficiente y etiquetada el presupuesto otorgado al sistema penitenciario de cada entidad federativa para hacer frente a las necesidades de los centros de reclusión, con apoyo y seguimiento de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

¹⁴ Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015: Resultados. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México, 2016. *“Recursos Presupuestales. De acuerdo con la información del tabulador 3.6, el presupuesto ejercido por los centros penitenciarios durante 2014 ascendió a casi 12 mil millones de pesos. De ellos, 6.7 mil millones (más de 56 por ciento) se destinaron a servicios personales (capítulo 1 000 del Clasificador por Objeto del Gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 3.5 mil millones (30 por ciento) a materiales y suministros (capítulo 2 000), y 1.6 mil millones (poco más del 13 por ciento) se distribuyeron en el resto de los capítulos”*, Pag.11

TERCERA. Se incremente la plantilla del personal de seguridad y custodia en los centros de reclusión que cuenten con un número inferior al necesario y, de manera prioritaria, con los que se conducen bajo condiciones de autogobierno/cogobierno, de conformidad con los perfiles específicos del personal penitenciario.

CUARTA. Identificar a los servidores públicos que indebidamente propician o facilitan las condiciones de autogobierno y/o cogobierno y proceder contra ellos administrativa y en su caso, penalmente.

QUINTA. Se impulsen los programas de rendición de cuentas por parte de los órganos de control de cada dependencia y/o entidad federativa, para erradicar prácticas que fomenten condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana, quienes a través de estos programas deberán estar informando periódicamente sobre los avances en la materia.

SEXTA. Se desarrolle un programa permanente de capacitación para el personal de seguridad y custodia de los centros de reclusión de la República Mexicana a efecto de garantizar la seguridad y control de la institución, erradicar las prácticas de autogobierno y/o cogobierno, con respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

23. La presente Recomendación es de carácter General, de acuerdo con lo señalado con los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 140 de su Reglamento Interno, habiéndose aprobado por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional, en su sesión ordinaria número 356, de fecha 8 de mayo de 2017; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate, encontrando la fundamentación para su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en el artículo 44 del mencionado Reglamento.

El texto íntegro de la Recomendación General No. 30 puede ser consultado, tanto en la Gaceta, como en la página web de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos: www.cndh.org.mx.

Ciudad de México, a 8 de mayo de 2017.- El Presidente, **Luis Raúl González Pérez.**- Rúbrica.

(R.- 449525)

AVISO AL PÚBLICO

Se informa que para la inserción de documentos en el Diario Oficial de la Federación, se deberán cubrir los siguientes requisitos:

- Escrito dirigido al Director General Adjunto del Diario Oficial de la Federación, solicitando la publicación del documento, fundando y motivando su petición conforme a la normatividad aplicable, con dos copias legibles.
- Documento a publicar en papel membretado que contenga lugar y fecha de expedición, cargo, nombre y firma autógrafa de la autoridad emisora, sin alteraciones, en original y dos copias legibles.
- Archivo electrónico del documento a publicar contenido en un sólo archivo, correctamente identificado.
- Comprobante de pago realizado ante cualquier institución bancaria o vía internet mediante el esquema de pago electrónico e5cinco del SAT en ventanilla bancaria o a través de Internet, con la clave de referencia 014001743 y la cadena de la dependencia 22010010000000. El pago deberá realizarse invariablemente a nombre del solicitante de la publicación, en caso de personas físicas y a nombre del ente público u organización, en caso de personas morales. El comprobante de pago se presenta en original y copia simple. El original del pago queda bajo resguardo de esta Dirección.

Nota: No se aceptarán recibos bancarios ilegibles; con anotaciones o alteraciones; con pegamento o cinta adhesiva; cortados o rotos; pegados en hojas adicionales; perforados; con sellos diferentes a los de las instituciones bancarias.

Todos los documentos originales, entregados al Diario Oficial de la Federación, quedarán resguardados en sus archivos.

Las solicitudes de publicación de licitaciones para Concursos de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios, así como los Concursos a Plazas Vacantes del Servicio Profesional de Carrera, se podrán tramitar a través de la herramienta "Solicitud de publicación de documentos en el Diario Oficial de la Federación a través de medios remotos", para lo cual además de presentar en archivo electrónico el documento a publicar, el pago correspondiente (sólo en convocatorias para licitaciones públicas) y la e.firma de la autoridad emisora del documento, deberá contar con el usuario y contraseña que proporciona la Dirección General Adjunta del Diario Oficial de la Federación.

Por ningún motivo se recibirá la documentación en caso de no cubrir los requisitos.

El horario de atención es de lunes a viernes de 9:00 a 13:00 horas

Teléfonos: 50 93 32 00 y 51 28 00 00, extensiones 35078, 35079, 35080 y 35081.

ATENTAMENTE
DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN