

COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SÍNTESIS de la Recomendación General No. 38/2019 sobre el Incumplimiento de las Obligaciones de las Comisiones Intersecretariales Previstas en la Ley Nacional de Ejecución Penal que Garantizan los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad.

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. 38/2019
SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE
LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES PREVISTAS EN
LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL QUE
GARANTIZAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS
PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.**

**SEÑORA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN; SEÑOR SECRETARIO
DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA; SEÑORA
GOBERNADORA, SEÑORES GOBERNADORES DE LOS ESTADOS
DE LA REPÚBLICA Y SEÑORA JEFA DE GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO.**

Distinguida señora y distinguidos señores:

1. El artículo 6°, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) 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”*, lo anterior en concordancia también a lo dispuesto en el numeral uno de los Principios de París y con los artículos 1 del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

2. Al haber asumido de manera explícita la normatividad internacional en materia de derechos humanos el Estado mexicano tomó voluntariamente la decisión de desarrollar acciones de protección y garantía para que todos los gobernados accedieran a su plena realización y en concordancia con esta decisión, la Ley Nacional de Ejecución Penal¹ ha previsto el desarrollo de acciones positivas que deben traducirse en políticas públicas específicas destinadas a hacer eficaz el derecho a la reinserción social por lo que su compromiso no concluyó con la publicación de la referida ley sino que, a las garantías de protección deben corresponder obligaciones de resultado.²

3. La presente Recomendación General tiene como objetivo proporcionar información útil para que las autoridades del sistema penitenciario nacional consideren la importancia de cumplir con su obligación señalada en el artículo 18 de la Constitución Federal y con ello no continuar transgrediendo derechos humanos que afectan de manera significativa la vida de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión de la república mexicana, en contravención con lo dispuesto también por el 1° y 19, párrafo séptimo, de nuestra carta magna, así como contribuir al diseño, desarrollo y ejecución de una estrategia de coordinación y coadyuvancia que garantice la protección de los derechos humanos de las personas en internamiento penitenciario y se haga realidad la efectiva reinserción social. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se formula la presente Recomendación General.

I. ANTECEDENTES.

4. La CNDH considera que la actualización aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos *“Reglas Nelson Mandela”* (2015) es coincidente con esta norma constitucional y fortalece los criterios expresados en sus artículos 1° y 18 relativos a que, las políticas públicas enfocadas al sistema penitenciario se organizarán sobre la base del respeto a los derechos humanos, para ello en el 2016 se publicó la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP),

¹ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf

² Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes. Comité DESC. ONU Artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ONU. 1990 *“El artículo 2 resulta especialmente importante para tener una comprensión cabal del Pacto y debe concebirse en una relación dinámica con todas las demás disposiciones del Pacto. En él se describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados Partes en el Pacto. Estas obligaciones incluyen tanto lo que cabe denominar (siguiendo la pauta establecida por la Comisión de Derecho Internacional) obligaciones de comportamiento como obligaciones de resultado”*.

cuyo objetivo es regular los medios para lograr la reinserción social, y en su artículo 7 señala la obligación de las autoridades para la integración de las Comisiones Intersecretariales como unidades de coadyuvancia, cuya función es concretar las prestaciones correspondientes a los 5 ejes señalados, sobre los que se sustenta este derecho y quienes, adicionalmente, son las encargadas de diseñar e implementar los distintos programas de reinserción social al interior de los centros penitenciarios y de los servicios postpenitenciarios. Las instancias referidas son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación / Secretarías de Gobierno
- Secretaría de Bienestar³
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Cultura
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

5. El citado ordenamiento consideró de igual forma, en los artículos transitorios, aspectos para su aplicación y para que las autoridades tomaran las provisiones correspondientes a su implementación, evaluación y seguimiento del sistema de ejecución penal así como, para disponer las partidas presupuestales, necesarias destinadas a atender la ejecución de esos programas, las obras de infraestructura, la contratación de personal, la capacitación y todos los demás requerimientos necesarios para cumplir los objetivos de la ley⁴. Lo anterior por la importancia que conlleva la coordinación que debe existir en torno al cumplimiento de los objetivos planteados.

6. El artículo octavo transitorio de la Ley dispuso, además, que el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal constituiría un Comité para la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Ejecución Penal, presidido por la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario y quien debía rendir un informe semestral al Consejo de Coordinación. Lo anterior con la finalidad de coordinar, coadyuvar y apoyar a las autoridades federales y a las entidades federativas cuando así lo solicitaran.

7. No obstante, lo ordenado por el citado octavo transitorio, el Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2016 determina la disolución del Consejo y dispone que, es necesario continuar con las acciones de consolidación en el ámbito de sus responsabilidades constitucionales y bajo su respectiva responsabilidad manteniendo un canal de comunicación, coordinado y permanente, por lo que se dispone que cada uno de los poderes cuente con un órgano de enlace operativo y como integrante de la instancia tripartita coordinadora de la Consolidación y que en el caso del ejecutivo estará en la Secretaría de Gobernación y dispuso su vigencia hasta el 31 de Diciembre de 2018.

8. La CNDH señala en torno a lo anterior que de 32 entidades federativas, 25 han instalado de manera formal las Comisiones Intersecretariales observando que en el ámbito federal esto no se ha llevado a cabo. Pero más allá de la instalación de las referidas Comisiones, los resultados de sus acciones no fueron reflejados aun en el DNSP 2018 salvo en los casos de los Estados de Coahuila, Guanajuato y Querétaro, motivo por lo cual este Organismo insta al resto de las entidades a cumplir con la obligación señalada en la LNEP.

9. Este Organismo Nacional observa que a 3 años de haberse publicado la Ley Nacional de Ejecución Penal existen avances limitados en las acciones tendentes a cumplir con el mandato de la ley, en especial, en este caso la operación de las Comisiones Intersecretariales integradas por las instituciones que, como sujetos

³ Secretaría de Desarrollo Social. Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_090819.pdf Relación de dependencias reformada DOF 30-11-2018

⁴ "Transitorio Séptimo. El Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Federal de la Defensoría Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y toda dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y sus equivalentes en las entidades federativas a las que se confieran responsabilidades directas o indirectas en esta Ley, deberán prever en sus programas la adecuada y correcta implementación, y deberán establecer dentro de los proyectos de presupuesto respectivos, las partidas necesarias para atender la ejecución de esos programas, las obras de infraestructura, la contratación de personal, la capacitación y todos los demás requerimientos necesarios para cumplir los objetivos de la presente Ley".

corresponsables deben hacer eficaces los derechos fundamentales que contiene una efectiva reinserción social y en los casos en los que si se han integrado, se reporten los resultados positivos observables

II. SITUACION Y FUNDAMENTACIÓN JURIDICA

10. El sistema penitenciario mexicano se encuentra conformado, al mes de junio de 2019, por 298 centros penitenciarios distribuidos en todo el territorio nacional, de los cuales 19 dependen del gobierno federal, 266 de los gobiernos estatales y 13 del gobierno de la Ciudad de México. En estos establecimientos se encuentran albergadas 200,753 personas, de las cuales 10,469 (5.21 %) son mujeres y 190,204 (94.79%) son hombres; debiendo referirse que, del total de la población reclusa en todo el país, 76,832 (38.27%) son personas procesadas y 123,921 (61.73%) sentenciadas.

11. En concordancia con lo dispuesto por la normatividad nacional e internacional, los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, este Organismo Nacional considera que el derecho a la reinserción social ocupa un papel muy importante, no sólo desde la perspectiva de la organización y disposición del régimen penitenciario, sino como una herramienta fundamental para decidir un estilo de vida al garantizar el ejercicio de los derechos de la persona reclusa y al libre desarrollo de su personalidad, por estar en una condición de sujeción especial cuya resultante debe ser el desarrollo de acciones afirmativas por parte del estado para garantizar y hacer eficaces los derechos a la protección de la salud, la educación, la capacitación para el trabajo, el trabajo y el deporte desde una visión de contenido mínimo que permita a las personas vivir con dignidad, sin conflicto con la ley.

12. El sistema penitenciario no ha tenido la capacidad para otorgar los derechos básicos a las personas que alberga entendidos por la SCJN como "*base o punto de partida desde la cual el individuo cuenta con las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etcétera.)*, por lo que se erige como un presupuesto del Estado democrático de derecho, pues si se carece de este mínimo básico, las coordenadas centrales del orden constitucional carecen de sentido"⁵ por lo que la integración de las Comisiones Intersecretariales es de gran utilidad para dar atención a la demanda de diversas necesidades individuales que se presentan en los establecimientos penitenciarios, como lo mandata la Ley.

III. OBSERVACIONES.

13. La Observación General 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1990, dispone que derivado de los compromisos contraídos por los Estados parte, se deriva la obligación de comportamiento, lo que resulta en un cumplimiento material de sus obligaciones, por lo que todas las autoridades, en este caso, las penitenciarias tienen la responsabilidad de hacer acciones y políticas públicas para el goce y ejercicio de los derechos de las personas privadas de la libertad, con base en el artículo 18 de la Constitución Federal.

14. La corresponsabilidad dispuesta en la LNEP atiende al mandato del legislador para sumar esfuerzos en relación a la consecución de un fin específico que es la reinserción social mediante la división de tareas relacionadas con la atribución de cada una de las autoridades corresponsables por lo que sus alcances deben estar claramente determinados. Lo anterior requiere de un modelo con funciones acordadas en una norma reglamentaria considerando que conforme a lo dispuesto por la LNEP y a los instrumentos internacionales la autoridad penitenciaria es la responsable de organizar la administración y operación del Sistema Penitenciario, es decir, es quien debe conducir la ejecución material de la pena y apoyada de las autoridades corresponsables cumplir con sus fines.

15. Para la CNDH la obligación por parte de las autoridades penitenciarias de implementar las Comisiones Intersecretariales representa una decisión de gran importancia porque el impulso de sus funciones, conlleva superar la discriminación normativa que históricamente se ha padecido en el sistema penitenciario debido a que no obstante que, de manera expresa la ley reconoce la existencia de un conjunto de derechos fundamentales a los que las personas privadas de la libertad pueden acceder, en la práctica se observa un proceso de *discriminación por exclusión tácita*⁶ que se configura por el hecho de que no obstante que los derechos humanos son para todas las personas en este país, en especial a este grupo se les margina de su acceso efectivo, por lo que, ante la presencia de alguna restricción debe tenerse presente el principio de

⁵ SCJN. Tribunal Colegiado de Circuito. "*Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador*". Febrero de 2013. Registro 2002743.

⁶ SCJN. "*Discriminación Normativa. el legislador puede vulnerar el derecho fundamental de igualdad ante la ley por exclusión tácita de un beneficio o por diferenciación expresa*". 18 de marzo de 2015. Registro 2010493.

proporcionalidad que obliga a la autoridad a considerar que cualquier restricción o intervención de un derecho fundamental debe estar ajustada a un nivel estrictamente indispensable para lograr un fin constitucionalmente válido como lo es en este caso la privación de la libertad.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, Señora Secretaria de Gobernación, Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Señora Gobernadora y Gobernadores de las entidades federativas y Señora Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES.

PRIMERA. Se realicen las acciones legales y presupuestales necesarias para que en seis meses se concluya la instalación de las Comisiones Intersecretariales en el Sistema Penitenciario Nacional, a efecto de que cumpla con su obligación señalada en la Ley Nacional de Ejecución Penal, con base en el artículo 18 constitucional.

SEGUNDA. Que las Comisiones Intersecretariales de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, y Yucatán, cumplan con la obligación en el marco de sus atribuciones de garantizar y hacer eficaces los derechos dispuestos por la Ley Nacional de Ejecución Penal, con base en el artículo 18 constitucional.

TERCERA. Que las Comisiones Intersecretariales contribuyan en el diseño y desarrollo de programas de atención dirigida a personas privadas de la libertad en condición de vulnerabilidad considerando la aplicación de acciones afirmativas y ajustes razonables a la infraestructura y refuercen los programas existentes que permitan el acceso de estas personas al ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

CUARTA. Se cumpla con lo dispuesto por la Ley en el sentido de instalar un Comité para la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Ejecución Penal que verifique el avance en las acciones tendientes a armonizar una política pública que responda a los principios de respeto a la dignidad de las personas y ejercicio de derechos inherentes a la reinserción social, presentando de manera semestral evidencia de sus acciones y resultados obtenidos.

QUINTA. Se consideren las previsiones necesarias por parte de las autoridades que integran y deben participar en las Comisiones Intersecretariales en los rubros de salud, educación, trabajo, capacitación para el trabajo y deporte tomando como referentes los mandatos de la Constitución Federal, la ley de la materia y los tratados internacionales respectivos.

SEXTA. Que las autoridades integrantes de las Comisiones Intersecretariales constituyan los grupos de trabajo necesarios para generar las estrategias programas y acciones destinadas a consolidar los programas de reinserción de acuerdo a los mandatos de la constitución y de la ley, bajo una política orientada a la generación de resultados observables.

SÉPTIMA. Que el titular del Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas asignen y/o programen partidas presupuestales, destinadas a dotar de recursos a las Comisiones Intersecretariales para su funcionamiento y operatividad, lo que permitirá estar en condiciones de cumplir con lo ordenado por la Constitución Federal y la Ley Nacional de Ejecución Penal.

OCTAVA. Que a través de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario se expidan y/o armonicen, en su caso, los ordenamientos reglamentarios y de su funcionamiento de las autoridades corresponsables que integran la Comisión Intersecretarial para su mejor funcionamiento, con base en lo señalado en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

16. 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; 6°, 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 387 de fecha 14 de octubre de 2019; 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.

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

El texto íntegro de la Recomendación General No. 38/2019 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 14 de octubre de 2019.- El Presidente, **Luis Raúl González Pérez**.- Rúbrica.

(R.- 487891)