COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

SÍNTESIS de la Recomendación General No. 44/2021, sobre el deber del Estado de garantizar el Derecho al Trabajo digno a las personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana.

Al margen un logotipo, que dice: Comisión Nacional de los Derechos Humanos.- México.

SÍNTESIS DE LA RECOMENDACIÓN GENERAL 44/2021 SOBRE EL DEBER DEL ESTADO DE GARANTIZAR EL DERECHO AL TRABAJO DIGNO A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.

PERSONAS TITULARES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA, DE LA SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL; ASÍ COMO DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL Y SUS HOMÓLOGAS EN LOS ESTADOS.

GOBERNADORAS, GOBERNADORES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA Y JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.

Distinguidas autoridades:

1. El artículo 1°, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”, y establece la obligación del Estado de “prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones”. Esto conlleva que todos sus órganos, en el marco de las atribuciones que le son conferidas por la ley, están obligados a implementar programas y políticas públicas centradas en los derechos humanos, dentro de las que se contemple la ejecución de acciones positivas debidamente administradas y razonablemente calculadas para el ejercicio de estos derechos, atendiendo la exclusión y la desigualdad derivada de la condición o el estado jurídico de las personas, previniendo violaciones y garantizando su respeto.

2. El artículo 6°, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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, en los artículos 1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en los artículos 1, 2, 6 y 7 de su Protocolo Adicional en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”.

3. La presente Recomendación General tiene como objetivo centrar la atención de las autoridades en la observancia, protección y garantía del derecho al trabajo de las personas privadas de la libertad y proporcionar información útil y pertinente que les permita establecer parámetros y modelos de gestión orientados al diseño de una buena administración enfocada a superar las limitaciones, barreras u obstáculos impuestos a estas personas en centros de reclusión de la República Mexicana, en contravención de lo dispuesto en los artículos 1°, 5, 18 párrafo segundo,19, último párrafo, 25 y 123 constitucionales, así como contribuir al diseño e implementación de una estrategia que garantice el acceso al trabajo y contribuya al desarrollo de un régimen que 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, (CNDH) se formula la presente Recomendación General.

ANTECEDENTES.

4. La CNDH ha señalado en sus Recomendaciones tanto particulares como Generales, Pronunciamientos Penitenciarios, e Informes Especiales, su rechazo a conductas que lesionan no sólo a personas en particular sino también en conjunto a la sociedad, y consecuentemente ha reiterado la necesidad de desplegar acciones de prevención y protección por parte de las instituciones del Estado, enfatizando que la lucha contra el fenómeno delictivo se debe desarrollar dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad de las personas como el pleno respeto a sus derechos humanos.

5. El derecho al trabajo como un derecho humano tutelado por el Estado social, es aquel que le permite a cualquier persona acceder a un *mínimo vital* porque si trabaja y recibe una remuneración decorosa tiene la oportunidad de gozar de una vida digna. El trabajo de las personas privadas de la libertad ha sido el elemento sobre el que se ha sustentado históricamente el sistema penitenciario. En el año de 2008 se agregó el derecho a la salud y al deporte pero se asumió el concepto de reinserción social y finalmente, se dispuso el texto actual considerando que el sistema penitenciario debe organizarse 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 a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir; debe enfatizarse que el trabajo continúa siendo la principal herramienta de los sistemas de ejecución penal en todo el mundo y que la visión actualmente sostenida se orienta a reconocer al trabajo como un derecho exigible.

RESULTADOS OBTENIDOS EN EL DIAGNÓSTICO NACIONAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA 2019, INFORMES Y RECOMENDACIONES EMITIDAS POR LA CNDH EN LA MATERIA.

Falta y/o insuficiencia de actividades laborales.

6. De acuerdo con los datos recabados en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (en adelante DNSP) del año 2018, se documentó que en 15 centros federales concurría la carencia de actividades laborales. En el mismo diagnóstico se pudo verificar que, de 165 centros estatales en el 84% había limitantes para acceder al trabajo por parte de las personas en reclusión. En el DNSP 2019 se advirtió que en 121 de los 203 centros visitados en toda la República mexicana se presentaron deficiencias significativas relacionadas con el derecho a la reinserción social, en especial la falta de actividades laborales y de capacitación. En las visitas realizadas, se constató que las mismas limitaciones se encontraron en los entonces 17 centros federales que en ese momento estaban a cargo de la federación.

Falta y/o insuficiencia de infraestructura.

7. Al respecto como resultado de la encuesta realizada por la CNDH a los sistemas penitenciarios estatales y federal en el año 2020, se advirtió que en el Estado de México 19 de 22 establecimientos, contaban con talleres; en la CDMX todos los establecimientos contaban con talleres, al igual que los estados de Aguascalientes, Chiapas, Colima, Chihuahua, Durango, Jalisco, San Luis Potosí, Tlaxcala, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Guanajuato, Querétaro, Coahuila, Zacatecas, Tamaulipas, Sonora, Veracruz, y se identificó que había entidades federativas que estaban adaptando instalaciones para tal efecto, como en el caso de algunos centros de los estados de Puebla y Guerrero; en el caso de los Centros Federales, se informó que todos contaban con talleres pero con un deficiente equipamiento.

Falta y/o insuficiencia de programas laborales.

8. De acuerdo a los datos que se han obtenido en la encuesta aplicada para tal efecto, se puede decir que las entidades federativas que reportan contar con un programa de trabajo consolidado y dentro de las que se puede advertir un buen esfuerzo son, Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, CDMX, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tlaxcala, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

Desigualdad en las actividades laborales para las mujeres.

9. En el DNSP 2019, se reporta que a través de las visitas realizadas por personal de la CNDH, se ha evidenciado durante algunos años que en gran parte de los centros mixtos donde se encuentran tanto hombres como mujeres privadas de la libertad, existen carencias constantes de áreas para atender las necesidades específicas y de higiene de las mujeres a fin de brindarles una estancia digna y segura, al igual que a sus hijas e hijos que cohabitan con ellas en esos centros de reclusión, en virtud de que en muchos casos, son lugares que originalmente fueron destinados para alojar a hombres, pero con el paso del tiempo se han adaptado para albergar a mujeres, de tal manera que las limitaciones en la infraestructura y en el personal de su mismo género también afectan la posibilidad de que las mujeres que así lo desean puedan acceder a una actividad laboral y a la capacitación para el mismo.

SITUACIÓN ACTUAL EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS A NIVEL NACIONAL, A PARTIR DE LA INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR LAS AUTORIDADES PENITENCIARIAS, PARA PROMOVER, PROTEGER Y GARANTIZAR EL DERECHO AL TRABAJO DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

Personas privadas de la libertad que perciben un salario a cuenta de terceros.

10. Al respecto, algunos sistemas penitenciarios estatales, tales como Guanajuato y Nuevo León, reportaron que empresas y talleres dedicadas al calzado y elaboración de ropa, respectivamente, eran las principales industrias contratadoras de servicios de las personas privadas de la libertad.

11. En otro aspecto, se informó que, en los estados de Baja California, Quintana Roo y Tabasco predomina la prestación de servicios como asesores educativos para el Instituto Nacional de Educación para Adultos (INEA), para el Instituto Estatal para la Educación de Jóvenes y Adultos (IEEA), y el Instituto de Educación para Adultos de Tabasco (IEAT), respectivamente. El Centro de Reinserción Social Femenil de Pachuca, en el estado de Hidalgo, informó que alrededor de 7 mujeres privadas de la libertad estaban contratadas por parte del Instituto Hidalguense de la Mujer. En tanto que, otros centros penitenciarios de ese estado, las personas privadas de la libertad son contratadas para la elaboración de artesanías y fabricación de muebles.

12. La Ciudad de México, por su parte, reportó que cuentan con 26 convenios de colaboración con empresas del sector privado y personas físicas con actividad empresarial, a través de la figura de socios industriales u organismos capacitadores, en los que las empresas llevan a cabo su línea de producción de manera unilateral, debiendo cumplir con dos contraprestaciones: pago de uso de suelo y pago de ayuda económica a las personas privadas de la libertad.

Personas privadas de la libertad no remuneradas por las actividades laborales que efectúan.

13. De las actividades laborales no remuneradas en las que coincidieron algunos sistemas penitenciarios estatales se ejercen en los centros penitenciarios son: Labores de la cocina, panadería, tortillería, actividades de bienestar común, maniobras de la bomba de agua, asesores educativos, instructores deportivos, mantenimiento y conservación de las áreas verdes, albañilería, limpieza de dormitorios, agricultura, jardinería, jornadas a favor de la comunidad en las áreas comunes de los centros por pago de multa (acciones ordenadas por Jueces de Ejecución Penal), y actividades para fines de la reinserción social a través de trabajos al servicio a la comunidad; así como, comisionados de constancias y/o cómputo de días laborados, efectuando actividades productivas en las áreas de servicios generales.

Personas privadas de la libertad que ejercen el autoempleo.

14. Entre las principales actividades laborales que ejercen las personas privadas de la libertad se destacaron: Las manualidades, tejido, carpintería, talabartería, elaboración de artesanías en madera y plástico, dibujo y pintura al óleo, bisutería, lavandería, limpieza de calzado (boleros), corte de cabello y elaboración de alimentos.

Prestaciones que perciben las personas privadas de la libertad.

15. La Ciudad de México, expresó que, en el caso de las actividades a cuenta de terceros, bajo la modalidad de socio industriales u organismos capacitadores, se brinda la atención de salud a través de los servicios a cargo de la Secretaría de Salud de la ciudad y conforme a los convenios de colaboración en materia de trabajo penitenciario, se establece la responsabilidad de los socios industriales y de los organismos capacitadores de cubrir los riesgos de trabajo de las personas privadas de la libertad. El estado de Guanajuato informó que las personas privadas de la libertad que laboran para una empresa de zapatos les ofrece bono de productividad y aguinaldo. El estado de Hidalgo indicó que las personas privadas de la libertad de algunos de sus centros reciben capacitación, uniformes y aguinaldo. El estado de Jalisco informó que mediante convenio con el Gobierno del estado a través del Instituto Jalisciense de Rehabilitación Social (INJALRESO), vía nómina, se les descuenta un ahorro del 10% de su pago semanal en área de servicios generales, tortillería y cocina, donde el 5% se les entrega a fin de año y el otro 5% al momento que obtienen su libertad. El Estado de México expresó que por parte de las empresas para las que laboran las personas privadas de la libertad se les otorga un incentivo anual en forma de agradecimiento.

16. Nuevo León expresó que, por parte de las empresas para las que laboran reciben uniformes, aguinaldo, incapacidades, días de descanso, horarios flexibles, capacitación y promoción del puesto. En tanto que los talleres que se encuentran dentro de la institución, les brindan aguinaldo, y algunas de ellas les ofrece préstamos laborales, los cuales se les va descontando por semana. Puebla informó que solo en el caso del Centro Penitenciario Distrital de Acatlán de Osorio, se les da un apoyo económico mensual de $300 por parte del Ayuntamiento Municipal. En tanto que los demás centros penitenciarios no reportaron ninguna prestación. El estado de Querétaro manifestó que en relación con las prestaciones se les brinda su salario por unidad de obra y en el Centro Penitenciario CP3 Varonil, además, se les brinda seguridad social.

17. En el caso de la entidad de San Luis Potosí, se indicó que en el Centro Penitenciario Estatal de Matehuala, una empresa cuenta con una prestación de un fideicomiso, el cual consiste en la retención de un 33% de su beca semanal ($203.31), el cual se va acumulando semana con semana y es entregado al momento en que la persona obtiene su libertad. Por lo que hace al Centro Penitenciario Estatal de Tancanhuitz, se refirió que se les otorgan becas económicas por parte de una empresa para la elaboración y repartición de alimentos y de una empresa para la elaboración de tortillas.

18. Sinaloa reportó que, en cuatro centros penitenciarios, una empresa les otorga como parte de sus prestaciones, alimentación y aguinaldo. Sonora refirió que, como parte de sus prestaciones, en el Centro de Reinserción Social de Puerto Peñasco se les otorga alimentación especial cada semana a quienes llevan a cabo actividades de mantenimiento, asistentes educativos, deportivos y área médica. En tanto que en el Centro de Reinserción Social de Caborca, una empresa les brinda una bonificación extra al finalizar el año.

19. En cuanto a los Centros Federales de Readaptación Social, solo en el caso del Centro Federal de Readaptación Social No. 12 CPS-Guanajuato, se informó que la industria penitenciaria textil operadora de una empresa, les brinda los servicios y prestaciones que ofrece el IMSS.

Personas privadas de la libertad que cuentan con seguridad social.

20. Con relación a las personas privadas de la libertad que con motivo de sus actividades laborales cuentan con seguridad social, se observó de acuerdo con la información enviada por los sistemas penitenciarios estatales y federal, solo 290 personas privadas de la libertad tienen acceso a dicha prestación a nivel nacional, todos son hombres, y de los cuales, 42 personas se encuentran en el Centro Federal de Readaptación Social No. 12 CPS-Guanajuato. En relación con lo anterior, el Centro Estatal de Prevención y Reinserción Social de Acámbaro, en el estado de Guanajuato, informó que cuenta con un convenio para que una empresa del sector privado preste ese servicio a las personas que laboran.

Condiciones laborales en las que se encuentran personas privadas de la libertad pertenecientes a grupos en mayor situación de vulnerabilidad.

21. Mujeres que viven con sus hijas y/o hijos en reclusión. Servicio de Guardería. Del análisis de la información brindada, un total de 140 mujeres privadas de la libertad gozan del servicio de guardería; de las cuales, 45 corresponden a la Ciudad de México, 13 se encuentran en Chiapas, 4 en Chihuahua, 33 en el Estado de México, 6 en Guerrero, 8 en Jalisco, 9 en Michoacán, 9 en Nayarit, 6 en Oaxaca, 4 en Tabasco, y 3 en Tamaulipas. Por su parte, los sistemas penitenciarios estatales de Tlaxcala y Guanajuato indicaron que, si bien cuentan con estancias infantiles al interior de sus centros penitenciarios donde se albergan mujeres, ninguna de ellas es madre o tiene hijos menores de edad viviendo con ellas.

22. Los Centros Regionales de Reinserción Social de Iguala, Acapulco y Tlapa de Comonfort, todos en el estado de Guerrero, coincidieron en informar que cuentan con espacios asignados para instalar guarderías, pero carecen de los recursos materiales, equipamiento específico y personal especializado para habilitarlas y brindar dicho servicio. Por su parte, el Centro Regional de Reinserción Social de Ometepec, informó no contar con servicio de guardería, pero sí contar con una mujer que vive con su hijo menor de edad.

23. El Centro de Reinserción Social en Tula, Hidalgo, expresó que no se cuenta con servicio de guardería; sin embargo, las mujeres privadas de la libertad que tienen hijos y/o hijas, trabajan de manera coordinada para su cuidado, y así realizar sus actividades laborales, indicando que se cuenta con un espacio físico donde los menores de edad realizan algunas actividades tales como: jugar, pintar y dibujar. En el caso de la Ciudad de México, se informó que se cuenta con el Centro de Desarrollo Infantil Amalia Solórzano de Cárdenas del Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla.

Personas indígenas privadas de la libertad.

24. Los sistemas penitenciarios estatales y federal, reportaron que existen alrededor de 2,749 personas indígenas privadas de la libertad realizando actividades laborales (en alguna de las modalidades de autoempleo, para terceros o no remuneradas); de las cuales, 2, 673 son hombres, y 76 son mujeres. Destacando los estados de Chiapas, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca, como las entidades donde se concentra la mayor parte de la población penitenciaria indígena en el país, quienes realizan actividades principalmente relacionadas a las ramas de fabricación de artesanías, bordado de textiles, creación de sombreros, huaraches y bolsas tejidas de diversos materiales y fabricación de muebles o artículos de madera.

Accesibilidad para las personas con discapacidad privadas de la libertad.

25. Los siguientes centros penitenciarios indicaron no contar con el diseño y accesibilidad requerida para que las personas con discapacidad realicen sus actividades laborales: Centro de Reinserción Social El Hongo, en Baja California; Centro Penitenciario de San José del Cabo, en Baja California Sur; Centro Estatal de Reinserción Social para sentenciados N°3 Tapachula, Chiapas; Centro Estatal para la Reinserción Social de Sentenciados N° 16 Ocosingo, Chiapas; Centro Estatal de Reinserción Social para sentenciados N°7 Huixtla, Chiapas; Centro Estatal para la Reinserción Social de Sentenciados N°15 Copainalá, Chiapas; Centro Estatal de Prevención y Reinserción Social Varonil de Valle de Santiago y el Centro Estatal de Prevención y Reinserción Social Femenil de Valle de Santiago, en Guanajuato; Centro Regional de Reinserción Social de

Taxco de Alarcón, Centro Regional de Reinserción Social de Acapulco, Centro de Reinserción Social de Zihuatanejo, Centro Regional de Reinserción Social de Coyuca de Catalán, en Guerrero; 11 de 13 centros del estado de Hidalgo (los Centros de Reinserción Social Varonil Pachuca y el Femenil de Pachuca, no brindaron información al respecto); Centro Integral de Justicia Regional Valles Ameca, en Jalisco; Centro de Reinserción Social Femenil "La Esperanza", en Nayarit; Centro Penitenciario Tehuantepec y el Centro Penitenciario Miahuatlán, en Oaxaca; Centro Penitenciario Regional Huejotzingo, en Puebla; Centro de Retención Municipal de Solidaridad, en Quintana Roo; Centro de Reinserción Social de San Luis Potosí y el Centro Penitenciario Estatal de Tancanhuitz, en San Luis Potosí; Centro de Reinserción Social de Huatabampo y el Centro de Reinserción Social de Magdalena de Kino, en el estado de Sonora; Centro de Reinserción Social de Huimanguillo y el Centro de Reinserción Social de Cárdenas, en Tabasco; Centro de Ejecución de Sanciones de Matamoros, en Tamaulipas y, el Centro Regional de Reinserción Social Distrital Pinos, en Zacatecas.

Áreas destinadas para actividades laborales.

26. De acuerdo con la información proporcionada por los sistemas penitenciarios estatales y federal, se observó que la mayoría de los centros penitenciarios cuentan con al menos un taller para ejercer actividades laborales y un máximo de hasta 21 talleres.

ANÁLISIS A PARTIR DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS EN EL DIAGNÓSTICO NACIONAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA 2020.

CERESOS

Obligación de garantizar actividades laborales.

27. En cuanto a los Centros de Reinserción Social visitados durante el año 2020, se tuvo que 23 estados de la República Mexicana presentaron deficiencias en cuanto a ésta obligación por parte de las autoridades penitenciarias estatales y corresponsables en la materia, correspondientes a los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, los cuales obtuvieron calificaciones reprobatorias promedio entre el 2.90 y el 5.50.

Obligación de garantizar actividades laborales institucionales.

28. Respecto a esta obligación, se observó que, de los centros penitenciarios estatales visitados, 10 entidades obtuvieron calificaciones reprobatorias promedio entre el 0 al 5.83, correspondientes a los estados de Baja California, Campeche, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Tabasco.

Obligación de garantizar capacitación para el empleo.

29. En cuanto a este rubro, se identificó que, los centros penitenciaros visitados de 16 estados de la República, tuvieron deficiencias en cuanto a garantizar programas de actividades para la capacitación laboral a las personas privadas de la libertad, reflejándose en la obtención de calificaciones reprobatorias promedio entre el 1.19 al 5.94, correspondiente a los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Obligación de garantizar el acceso e implementación a una industria penitenciaria.

30. Respecto a esta obligación, de acuerdo a las visitas realizadas durante el 2020, se identificaron nulas o deficientes acciones para que los centros penitenciarios estatales contaran con una industria penitenciaria, reflejándose en las calificaciones obtenidas en cuanto a este rubro, el cual osciló entre el 0 y el 5 para 21 estados del país, correspondientes a Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Obligación de garantizar talleres ocupacionales a personas privadas de la libertad.

31. En relación con esta obligación, se tuvo como resultado que, en los centros penitenciarios visitados de 4 estados del país, correspondientes a Baja California, Oaxaca, Sonora y Tlaxcala se identificaron nulas y/o deficientes acciones para la implementación de talleres ocupacionales, obteniendo calificaciones reprobatorias promedio entre el 0 y el 5.83.

CEFERESOS

Obligación de garantizar actividades de autoempleo.

32. En cuanto a los Centros Federales de Readaptación Social visitados durante el año 2020, se tuvo que, 6 centros presentaron deficiencias en cuanto a esta obligación, correspondientes a los CEFERESOS N° 9 “Norte” Chihuahua; N° 14 “CPS” Gómez Palacio, Durango; N° 17 “CPS” Michoacán; Centro federal de Rehabilitación Psicosocial, Morelos; N° 13 “CPS” Oaxaca; N° 5 “Oriente” Villa Aldama, Veracruz, los cuales obtuvieron calificaciones reprobatorias promedio entre el 0 y el 5.

Obligación de garantizar actividades laborales.

33. En este rubro, durante las visitas, se identificó que, 14 centros presentaron nulas o deficientes acciones para garantizar la existencia y acceso a actividades laborales, correspondientes a los CEFERESOS N°15 “CPS” Tapachula, Chiapas; N°9 “Norte” Chihuahua; N°18 “CPS” Coahuila; N°14 Gómez Palacio, Durango; N°7 “Nor-Noroeste” Guadalupe Victoria, Durango; N°1 “Altiplano” Almoloya de Juárez, Estado de México; N°12 “CPS”, Guanajuato; N°17 “CPS” Michoacán; Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, Morelos; N°4 “Noroeste” Nayarit; N°13 “CPS” Oaxaca; N°8 “Nor-Poniente”, Guasave, Sinaloa; N°11 “CPS”, Sonora, y N°5 “Oriente” Villa Aldama, Veracruz; los cuales obtuvieron calificaciones reprobatorias promedio entre el 0 y el 5.83.

Obligación de garantizar capacitación para el empleo.

34. En cuanto a este rubro, se identificó que, 13 CEFERESOS presentan deficiencias en cuanto a garantizar programas de actividades para la capacitación laboral a las personas privadas de la libertad, reflejándose en la obtención de calificaciones reprobatorias promedio entre el 1.46 y el 5.91, correspondiente a los Centros Federales N° 15 “CPS” Tapachula, Chiapas; N° 9 “Norte” Chihuahua; N°18 “CPS” Coahuila; N° 14 Gómez Palacio, Durango; N° 7 “Nor-Noroeste” Guadalupe Victoria, Durango; N° 1 “Altiplano” Almoloya de Juárez, Estado de México; N° 12 “CPS” Guanajuato; N° 17 “CPS” Michoacán; Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, Morelos; N° 4 “Noroeste” Nayarit; N° 13 “CPS” Oaxaca; N° 11 “CPS”, Sonora, y N° 5 “Oriente” Villa Aldama, Veracruz.

Obligación de garantizar la participación de instituciones públicas o privadas para la oferta de empleos a las personas privadas de la libertad.

35. Al respecto, de acuerdo con la información obtenida durante las visitas de supervisión y las entrevistas con el personal de los centros y las personas internas, se identificó que, en el caso de los CEFERESOS, 15 de los 16 visitados, presentaron nulas o deficientes acciones para incentivar que empresas, instituciones y/o inversionistas privados o públicos oferten fuentes de empleo a las personas privadas de la libertad, obteniendo en este rubro calificaciones reprobatorias entre el 0 y 5. Solo en el caso del CEFERESO N° 16 “CPS” Morelos, se observó que, sí cumple con dicha obligación a favor de las mujeres internas.

OBSERVACIONES.

36. Al respecto, este Organismo Nacional Autónomo ha advertido que con respecto a los alcances de la fracción II del artículo 91 de la LNEP, las autoridades penitenciarias del país deben tener certeza sobre la naturaleza y finalidad del trabajo y qué acciones se contemplan como actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción, ya que de las visitas de supervisión realizadas por personal de este Organismo y de acuerdo también con la información que se ha brindado por parte de éstas, se ha advertido la poca claridad de esta disposición, por lo que se ha generado una serie de prácticas indebidas al poner a trabajar a las personas privadas de la libertad en servicios de mantenimiento institucional sin la debida remuneración, por lo que debe entenderse que las actividades de limpieza y conservación del espacio vital de las personas privadas de la libertad es un deber individual que no está a sujeta a que los establecimientos penitenciarios cuenten o no con servicios propios contratados para tal efecto, debiéndose reglamentar claramente cuáles son los alcances de esta fracción para evitar violaciones al derecho al trabajo entendida como una actividad productiva.

37. En ese sentido, esta Comisión Nacional también ha constatado que, con base en las modalidades laborales dispuestas en el artículo 91 de la LNEP, a nivel nacional, la mayor parte de las personas desarrollan actividades de autoempleo por lo regular en su modalidad de trabajo artesanal o manualidades en un promedio de aproximadamente el 70%; en segundo término, en un porcentaje de alrededor de un 30% se encuentran las actividades a cuenta de terceros en su modalidad de maquila o actividad industrial; en tercer término, se ha detectado que en algunas entidades se permite que personas privadas de la libertad desarrollen actividades laborales no remuneradas, es decir, sin ningún pago en funciones determinadas por las autoridades de los establecimientos, situación que es violatoria de sus derechos humanos.

38. Asimismo, esta CNDH también ha advertido la brecha de desigualdad que persiste en las actividades laborales destinadas, ofertadas o a las que tienen acceso las mujeres privadas de la libertad con respecto a las que son ejercidas por los hombres, en tanto que, por un lado, históricamente ha persistido una visión sin perspectiva de género con respecto a las actividades que también pueden ser realizadas por las mujeres, eliminado los prejuicios patriarcales respecto de aquellas destinadas únicamente al tejido, bordado, costura, elaboración de alimentos, entre otras; y por otro lado, se ha observado, que en las prisiones mixtas, las instalaciones destinadas al trabajo ejercido por las mujeres carece de los espacios, materiales e infraestructura que la dotada para los hombres.

39. La CNDH enfatiza que el modelo de reinserción social impulsado por la LNEP prevé también la inclusión de programas detallados y completos que faciliten la reincorporación laboral de las personas después del cumplimiento de la pena privativa de libertad. Por tanto, los programas destinados a su incorporación a la comunidad deben estar destinados, en la medida de lo posible, a que accedan en igualdad de condiciones y sin distinción a una actividad laboral, que incluya seguridad social, prestaciones de ley e incluso beneficios para el acceso a una vivienda. Por lo que es indispensable, dotar a las personas privadas de la libertad de la capacitación y acceso a programas educativos, en el uso de las nuevas tecnologías de la información e idiomas que les permita competir en el mercado laboral actual y dar un seguimiento puntual post penitenciario respecto de su incorporación al ámbito laboral en libertad.

40. Por lo que la CNDH, a través del presente instrumento, resalta la importancia de que las autoridades penitenciarias protejan y garanticen el derecho al trabajo digno de las personas privadas de la libertad, no solo visto como un mero deseo o aspiración, sino en observancia al mandato constitucional que les ha sido establecido en su calidad de garantes, a través de la generación y mejora de aquellos modelos de gestión, transparencia de recursos y políticas públicas en coordinación con las autoridades corresponsables en la materia.

RECOMENDACIONES GENERALES.

PRIMERA. Se realicen las acciones legales necesarias para que en un plazo razonable que preferentemente no rebase de doce meses a partir de la emisión de la presente Recomendación, se concluya con el desarrollo e implementación del marco reglamentario específico dotado de un enfoque diferencial y especializado, con perspectiva de género, de derechos humanos y no discriminación, que facilite y haga efectivo el ejercicio del derecho al trabajo para las personas procesadas y sentenciadas en el Sistema Penitenciario Nacional, de acuerdo con las obligaciones señaladas en el artículo 18 constitucional y en los tratados internacionales de los que México es parte, considerando la elaboración de los protocolos necesarios, la implementación de los ajustes razonables y las acciones afirmativas que atiendan a la igualdad sustantiva de todas aquellas personas en condiciones de especial vulnerabilidad.

SEGUNDA. Se encomiende a las Comisiones Intersecretariales dispuestas por la Ley Nacional de Ejecución Penal y las autoridades corresponsables en la materia a nivel federal y por entidad federativa, en un plazo que no rebase los seis meses a partir de la emisión de la presente Recomendación, para que contribuyan en el diseño, elaboración, promoción, fomento, implementación y vigilancia de programas de acceso al trabajo, tomando en consideración las áreas de oportunidad detectadas por los propios sistemas penitenciarios y a las necesidades actuales del mercado laboral orientados a la formación de las capacidades, preferencias, habilidades, condiciones de salud, origen étnico y/o discapacidad de las personas privadas de la libertad y sin prejuicios, limitaciones o distinciones por su género, identidad de género u orientación sexual.

TERCERA. En relación con el punto recomendatorio anterior, se deberá desarrollar en el mismo plazo, a través de las Comisiones Intersecretariales, grupos de coordinación gerencial conformado por el personal técnico y autoridades corresponsables en la materia a nivel federal y por estado, destinados a diseñar y ejecutar programas educativos, de capacitación y/o certificación para la profesionalización y/o enseñanza dirigidos a las personas privadas de la libertad de acuerdo a sus aptitudes, capacidades, preferencias y/o habilidades de conformidad con las ofertas laborales actuales, en condiciones de igualdad y sin prejuicios por condiciones de género o preferencias sexuales, a fin de que elijan y/o acepten libremente el trabajo, ocupación y/o capacitación con el que se identifiquen.

Al respecto, se deberán adoptar las medidas pertinentes para no interrumpir, suspender o limitar dichos programas, con independencia del o los contextos que prevalezcan a nivel nacional o por entidad; procurando todos aquellos medios tecnológicos permitidos al interior de los centros para dar continuidad a las actividades laborales y a las capacitaciones a distancia.

CUARTA. Al diseñar, promover e implementar programas de capacitación y de acceso a ofertas laborales dirigidos a todas las mujeres que se encuentran privadas de la libertad en centros penitenciarios de la República mexicana, se deberá garantizar que, éstos estén libres de prejuicios por su género, que cubran, entre otras condiciones, jornadas laborales conforme a la ley, salarios justos, seguridad social, prestaciones de ley y en su caso, seguros de riesgos o indemnizaciones para ellas y sus hijas e hijos que vive en reclusión; así como, para sus dependientes económicos, tomando en consideración sus necesidades específicas, su especial condición de vulnerabilidad y su derecho al acceso al trabajo en igualdad de condiciones que los hombres, de acuerdo a las recomendaciones y estándares internacionales emitidas en la materia.

QUINTA. Construir, implementar y/o adecuar estancias infantiles en los centros penitenciarios en los que se alberguen mujeres que vivan con sus hijos e hijas menores de edad y que con motivo de sus labores deban hacer uso de dicho servicio; las cuales deberán estar debidamente equipadas y dotadas del material didáctico y/o educativo necesario y suficiente; así como de personal especializado para la educación y cuidados de las niñas y/o niños.

SEXTA. Al diseñar, promover e implementar programas de capacitación y de acceso a ofertas laborales dirigidos a todas las personas pertenecientes a algún grupo indígena o étnico que se encuentren privadas de la libertad en centros penitenciarios de la República mexicana, se garantice que la capacitación y ofertas laborales se ofrezcan en su lengua cuando no comprendan o hablen el español y/o bien, los profesionales destinados a la capacitación y/o los empleadores cuenten con personas traductoras que faciliten su incorporación y realización de sus actividades laborales. Así como, se deberá garantizar, que las personas indígenas gocen en igualdad de condiciones, de jornadas laborales conforme a la ley, salarios justos, seguridad social y, en su caso, acceso a seguros de riesgos y/o indemnizaciones, tomando en consideración sus necesidades específicas, respetando su identidad pluricultural, su autonomía y su especial condición de vulnerabilidad de acuerdo con las recomendaciones y estándares internacionales en la materia.

SÉPTIMA. Al diseñar, promover e implementar programas de capacitación y de acceso a ofertas laborales dirigidos a personas con alguna discapacidad física o intelectual privadas de la libertad en centros penitenciarios de la República mexicana, se deberán efectuar los ajustes razonables y adoptar las medidas afirmativas que les permita acceder a dichas capacitaciones, para que los talleres o espacios laborales destinados en cada centro cumplan con un diseño universal accesible; así como, para su efectiva incorporación a actividades laborales inclusivas.

Así como garantizar en igualdad de condiciones, jornadas laborales conforme a la ley, salarios justos, seguridad social y, en su caso, acceso a seguros de riesgos y/o indemnizaciones, tomando en consideración sus necesidades específicas y su especial condición de vulnerabilidad de acuerdo con las recomendaciones y estándares internacionales en la materia.

OCTAVA. Al diseñar, promover e implementar programas de capacitación y de acceso a ofertas laborales dirigidos a personas mayores privadas de la libertad en centros penitenciarios de la República mexicana, se deberán adoptar las medidas afirmativas que les permita acceder a dichas capacitaciones; así como, para su efectiva incorporación a actividades laborales de su preferencia. Así como garantizar en condiciones de igualdad jornadas laborales conforme a la ley, salarios justos, seguridad social y, en su caso, acceso a seguros de riesgos y/o indemnizaciones, sin prejuicios, distinciones o limitaciones por su edad, tomando en consideración sus necesidades específicas, su plena inclusión y su especial condición de vulnerabilidad de acuerdo con las recomendaciones y estándares internacionales en la materia.

NOVENA. Las autoridades que estarán a cargo del cumplimiento de lo dispuesto en los puntos recomendatorios segundo al octavo, deberán cumplir con las funciones encomendadas conforme a los principios de debida diligencia, transparencia, eficacia y eficiencia, evitando por sí o a través de otras personas o con aquiescencia de las mismas, sobornar, extorsionar, privilegiar o simular el acceso a programas de capacitación y de las plazas que se oferten en perjuicio de las personas privadas de la libertad, de las personas que los visitan y/o sus familiares. La inobservancia a lo dispuesto en este punto será motivo del inicio de los procedimientos y sanciones respectivas ante las instancias competentes.

DÉCIMA. Se constituya un Comité Nacional de Fomento Laboral Penitenciario que diseñe, implemente y establezca un monitoreo de vigilancia, seguimiento y evaluación permanente de la política pública en la materia a favor de las personas privadas de la libertad, que se deriva del mandato constitucional y de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la cual deberá coordinarse con las Comisiones Intersecretariales de cada entidad federativa; la cual en el marco de sus funciones, deberá convocar a instituciones académicas, especialistas en la materia, organismos defensores de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil para tal efecto.

El Comité Nacional de Fomento Laboral Penitenciario una vez constituido deberá gestionar ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) su valiosa cooperación técnica y función de consultoría para el Estado mexicano, a fin de establecer un mecanismo de interlocución, transparencia y rendición de cuentas para que informe anualmente sobre el estado que guarda la política pública laboral implementada en los sistemas penitenciarios estatales y a nivel federal, a partir de la emisión de la presente Recomendación, instituyendo un proceso de mejora continua que retroalimente e impulse avances en la armonización y pleno acceso del derecho al trabajo para todas las personas privadas de la libertad.

DÉCIMO PRIMERA. Las personas titulares de los sistemas penitenciarios a nivel federal y estatales, deberán proyectar y solicitar ante las instancias y poderes de su entidad competentes, se les asigne partidas presupuestales específicas destinadas a dotar de recursos para la creación, operatividad y funcionamiento de programas para el fomento laboral penitenciario y post penitenciario que garantice: Espacios adecuados y equipados destinados específicamente para la realización de sus actividades laborales, un salario, seguridad social, prestaciones justas, suficientes y proporcionales a las actividades laborales que desempeñen, lo que permitirá estar en condiciones de cumplir con lo ordenado por la Constitución Federal, la Ley Nacional de Ejecución Penal y los estándares internacionales en la materia.

DÉCIMO SEGUNDA. Las personas titulares que conforman la Conferencia Nacional de Sistema Penitenciaria en conjunto con los titulares de los centros penitenciarios estatales y federales, de manera coordinada deberán detectar los obstáculos, desafíos y necesidades específicas de cada centro de reclusión, tomando en consideración su ubicación socio geográfica, económica e industrial; así como si se encuentran en una zona de alto riesgo con motivo de la violencia que se viva en una determinada región o estado o bien algún otro contexto adverso; a fin de diseñar programas emergentes a corto plazo que permitan a las personas privadas de la libertad acceder, continuar y/o ejercer sus actividades laborales, ya sea en su modalidad de autoempleo o para terceros.

DÉCIMO TERCERA. Una vez detectadas las necesidades específicas de cada sistema penitenciario en la materia, la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, deberá analizar, armonizar y/o expedir, en su caso, con base en un enfoque diferencial, especializado, de igualdad, perspectiva de género y en derechos humanos, los ordenamientos, lineamientos, y/o reglamentos, de funcionamiento de los Comités nacional y estatales de fomento laboral que garanticen el acceso al trabajo a las personas privadas de la libertad de forma eficaz y en igualdad de condiciones que las personas en libertad, a fin cumplir con uno de los ejes principales de la reinserción social, con base en lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

DÉCIMO CUARTA. Se debe ponderar la realización de acciones que permitan la promoción y visibilización de los productos, resultado de sus actividades laborales, a través de ferias y/o tiendas penitenciarias a nivel local, municipal, estatal o en las ciudades; y/o a través de la creación de páginas web en las que puedan ofertar dichos productos, generando los mecanismos confiables y seguros para que las personas privadas de la libertad y/o quienes ellos destinen para tal efecto, reciban de manera directa el pago por la compra de sus productos.

41. 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 399 del 19 de octubre de 2021; 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 en el ámbito laboral de las personas privadas de la libertad, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

42. 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, en su caso, en un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de la emisión de esta Recomendación, se envíen las pruebas relacionadas con las acciones que se están impulsando a nivel federal y local para el cumplimiento integral de los puntos recomendatorios citados en los términos dispuestos en el presente instrumento.

El texto íntegro de la Recomendación General No. 44 puede ser consultado en el portal de internet www.cndh.org.mx

Ciudad de México, a 23 de octubre de 2021.- La Presidenta, Mtra. **Ma. del Rosario Piedra Ibarra**.- Rúbrica.

(R.- 514302)