

Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH 2001-2017

TOMO VII

Derechos humanos en el Sistema Penitenciario



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

Investigación para la
Comisión Nacional de los Derechos Humanos



COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Luis Raúl González Pérez

Presidente

Coordinación del Proyecto

Laura Gurza Jaidar

Directora General de Planeación y Análisis

Mauricio Collado Martínez

Director de Diseño de Estrategias y Políticas Públicas

Patricia Centeno Muñoz

Subdirectora de Diseño de Estrategias

Supervisión del Proyecto

Ruth Villanueva Castilleja

Tercera Visitadora General

Jaime Álvarez Ramos

Visitador Adjunto

Diseño y producción editorial

CENADEH

Julieta Morales Sánchez

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Carlos Acevedo Rescalvo

H. R. Astorga

Irene Vázquez del Mercado

Formación y diseño



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito

**OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO EN MÉXICO
(UNODC)**

ISBN: 978-607-729-407-8 (Obra completa)

D. R. © **Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito en México (UNODC)**

D. R. © **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,

Colonia San Jerónimo Lídice,

Demarcación Territorial Magdalena Contreras,

C. P. 10200, Ciudad de México

Editado en México: noviembre, 2019



CONTENIDO

ABREVIATURAS	7
GLOSARIO	8
1. INTRODUCCIÓN	9
2. DIAGNÓSTICO	11
2.1. El sistema penitenciario en México	11
2.2. Marco regulatorio de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en México	12
2.3. Problemáticas del sistema penitenciario en materia de derechos humanos	16
3. METODOLOGÍA	23
3.1. Síntesis metodológica	23
3.2. Lineamientos metodológicos	24
4. HALLAZGOS	55
4.1 Síntesis de hallazgos	55
4.2. Hallazgos del estudio	66
5. RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO	211
6. CONCLUSIONES	215
7. BIBLIOGRAFÍA	221
8. ANEXOS	225

ABREVIATURAS

CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNPP	Código Nacional de Procedimientos Penales
CPF	Código Penal Federal
DNSP	Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria
IP	Instrumentos de posicionamiento
LNEP	Ley Nacional de Ejecución Penal
MASC	Mecanismos alternativos de solución de controversias
OADPRS	Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social
PE	Punto específico
PEA	Punto específico aplicado
UNAPS	Estándares Avanzados de Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano (por sus siglas en inglés: United Nations Advanced Prison Standards)
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

GLOSARIO

Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria	Es un instrumento de evaluación técnica que permite analizar, a través de la realización de visitas de supervisión, la situación de centros penitenciarios respecto de las condiciones de estancia y trato de las personas privadas de la libertad con base en estándares nacionales e internacionales vinculados para verificar al respeto y garantía de sus derechos.
Índices de cumplimiento	Son valoraciones del nivel de ejecución de los instrumentos de posicionamiento calculados a partir de la semaforización de los puntos específicos aplicados.
Instrumentos de posicionamiento	Son recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos emitidos por la CNDH para cumplir con su misión de promover y proteger derechos humanos.
Punto	Es una sugerencia contenida en los instrumentos de posicionamiento para atender las problemáticas tratadas en estos. Suelen plantearse en la conclusión de los instrumentos.
Punto específico	Es aquél que cumple tanto el criterio de dirigirse a una autoridad destinataria mencionada de forma expresa en el instrumento de posicionamiento y de contener acciones cuyo cumplimiento es verificable.
Punto específico aplicado	Es el señalamiento desglosado según las autoridades destinatarias. Por ejemplo, un punto específico dirigido a 32 entidades federativas y a la federación tendría 33 PEA, cada uno corresponde a una fila en la Matriz de análisis de puntos.
Punto general	Es aquél que responde a una problemática planteada en un instrumento de posicionamiento desde un nivel contextual y amplio, sin cumplir con los criterios del punto específico.
Tercera Visitaduría General	Es el órgano sustantivo de la CNDH al que le corresponde conocer, analizar investigar y resolver, las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos humanos en el ámbito penitenciario y de adolescentes que infringen la ley penal, así como realizar el DNSP, pronunciamientos, recomendaciones generales, informes especiales y acciones de promoción dirigidas a orientar las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas internas en los centros de reclusión del país.
UNAPS	Son un conjunto de estándares, base de un modelo de evaluación de centros penitenciarios desarrollados en el marco del proyecto “Estándares Avanzados de Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano”, con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional del sistema penitenciario mexicano.

1. INTRODUCCIÓN

El presente documento, denominado Estudio Sobre el Cumplimiento e Impacto de las Recomendaciones Generales, Informes Especiales y Pronunciamientos de la CNDH 2001-2017 para el tema Los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario, se enmarca en un esfuerzo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) por dar seguimiento sistemático a los instrumentos de posicionamiento que se han emitido de 2001 a 2017 en esta temática.

El ejercicio de revisión de Recomendaciones Generales, Informes Especiales y Pronunciamientos de la CNDH —conocidos como instrumentos de posicionamiento— surge de la determinación del *Ombudsperson* Nacional de atender lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión, que estipula que “el seguimiento de las recomendaciones generales emitidas debe ser a través de estudios generales que den cuenta del nivel de cumplimiento que éstas han tenido”.

En cuanto a los informes especiales, el artículo 175 del Reglamento Interno plantea que la CNDH no está obligada a darles seguimiento, y limita la labor de monitoreo al registro de aquella información recibida por las autoridades en torno a las acciones emprendidas para darles cumplimiento. De igual forma, no se estipula ninguna obligación ni procedimiento en el Reglamento para darle seguimiento a los pronunciamientos emitidos en materia penitenciaria.

Por otra parte, en cuanto a las Recomendaciones Generales, no ha existido el seguimiento específico previsto por el Reglamento y considerando no sólo éstas, sino también los Informes Especiales y los Pronunciamientos Penitenciarios sería enriquecedor, de conformidad también con el interés expresado para ello fortalecer el sistema de seguimiento de los instrumentos de posicionamiento señalados.

Ante esto el objetivo principal del estudio es generar un diagnóstico a efecto de verificar el cumplimiento de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos emitidos por la CNDH por parte de las autoridades a las que han sido dirigidas. Asimismo, se busca medir el impacto de la respuesta de dichas autoridades en la política pública y las prácticas administrativas.

Por lo anterior, la CNDH considera relevante conocer el grado en que las autoridades destinatarias como sujetos obligados han adoptado las disposiciones normativas y las acciones afirmativas destinadas a atender lo sugerido en estos instrumentos, considerando como eje de su acción, lo dispuesto por el artículo 1° de la Constitución.

Es importante mencionar que, si bien el presente estudio forma parte de una colección de estudios más amplia desarrollada por la CNDH, la naturaleza compleja de los derechos humanos en el sistema penitenciario y la multiplicidad de sus contenidos implica diferencias relevantes en relación a otros temas. En materia penitenciaria, por ejemplo, la CNDH ha emitido 21

instrumentos de posicionamiento¹ (IP), lo que significa más que en cualquier otro tema. De forma individual, los instrumentos emitidos no suelen tratar una sola problemática de derechos humanos, sino que integran una gama de contenidos de forma transversal. Esta complejidad requirió ampliar el método de análisis del estudio para contemplar no sólo un análisis del cumplimiento de los instrumentos, sino también una revisión de la vigencia de cada una de las problemáticas estudiadas.

Para tratar el análisis de los instrumentos de posicionamiento del estudio de forma integral, se consolidó una metodología mixta que involucró técnicas cuantitativas de análisis sistemático, métodos cualitativos y un análisis de medios de comunicación en materia penitenciaria. La metodología se construyó utilizando también otros estudios previos, adaptándose de acuerdo con las particularidades del tema y de los instrumentos analizados.

El presente documento se integra por las siguientes secciones:

- **Diagnóstico:** En este apartado se proporciona un breve panorama sobre el sistema penitenciario en México y sobre sus problemáticas en materia de derechos humanos. Asimismo, se explica el papel de la CNDH en la protección de los derechos humanos en el país y se profundiza sobre su trabajo en materia penitenciaria.
- **Metodología:** El primer apartado de esta sección presenta una síntesis de los lineamientos metodológicos que se explican con mayor detalle en los siguientes apartados. En estos se detalla cómo se abordó el análisis sistemático para evaluar el cumplimiento de los instrumentos de posicionamiento. Además, se explica cómo se llevaron las metodologías de grupos de enfoque y de análisis de difusión de los instrumentos.
- **Hallazgos del estudio:** En esta sección se presentan los resultados del estudio y se integran recomendaciones para el proceso de emisión y seguimiento de los instrumentos de posicionamiento. El apartado incluye fichas de cumplimiento y difusión de los 21 instrumentos de posicionamiento, hallazgos sobre los ejes temáticos estudiados, un análisis jurídico, un análisis de difusión de los instrumentos de posicionamiento y una sección de recomendaciones para la CNDH.
- **Conclusiones:** Sintetiza las reflexiones finales del estudio.

¹ La CNDH ha publicado, al mes de septiembre de 2018, 22 instrumentos de posicionamiento. Sin embargo, para el presente estudio solo se consideraron 21 IP en atención al alcance de los términos establecidos al inicio del proyecto.

2. DIAGNÓSTICO

2.1. El sistema penitenciario en México

2.1.1. Características de la población penitenciaria

Según cifras del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, para diciembre de 2018 el total de centros penitenciarios en México era de 308. Para la misma fecha, estos centros albergaban una población de 197,988 personas privadas de la libertad.² La población penitenciaria actual se encuentran en una tendencia a la baja desde 2014³. En comparación con otros países en Centro y Sudamérica, la tasa de encarcelamiento de México resulta estar por debajo del promedio. Colombia y Brasil, por ejemplo, presentan tasas de encarcelamiento de 240 y 328, respectivamente, mientras que la tasa de Guatemala (el único país de la región cuya tasa está por debajo de la de México) es de 141⁴.

En diciembre de 2018 los centros penitenciarios del país reportaban una capacidad instalada de 217,580 lugares, lo cual representaba un 91% de ocupación de las personas privadas de la libertad a nivel nacional. Si bien de forma conjunta no se rebasaba dicha capacidad, 33.7% de los establecimientos (103) tenía condiciones de sobrepoblación⁵.

En cuanto a la población privada de la libertad para diciembre de 2018, algunos datos relevantes incluyen:.⁶

- 187,772 (94.8%) eran hombres y 10,216 (5.2%) mujeres.
- 166,213 (83.4%) personas se encontraban sujetas al fuero común y 32,775 (16.6%) al fuero federal.
- 75,030 (37.9%) se encontraban en proceso y 122,958 (62.1%) estaban cumpliendo una sentencia.

² Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. Comisión Nacional de Seguridad, OADPRS, diciembre 2018. Disponible en línea: <https://bit.ly/2KqiHwk>.

³ World Prison Brief. Mexico, 2018. World Prison Brief Data. Disponible en línea: <https://bit.ly/2Fu4tqv>.

⁴ World Prison Brief. South America, 2018. World Prison Brief Data. Disponible en línea: <https://bit.ly/2KX9bAp>.

⁵ En el Pronunciamiento 2015: La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) utiliza el término “sobrepoblación penitenciaria” para referirse a la condición en la que la población privada de la libertad rebasa la capacidad instalada del centro en donde se encuentra albergada. En este sentido, el hacinamiento se concibe como una problemática que surge de a partir de una situación de sobrepoblación.

⁶ Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. Comisión Nacional de Seguridad, OADPRS, diciembre 2018. Disponible en: <https://bit.ly/2Xlmscy>.

En relación con el dato sobre personas procesadas y sentenciadas, es importante mencionar que el uso indiscriminado de la prisión preventiva representa una de las problemáticas más serias en el sistema penitenciario mexicano. Si bien la estimación ha tendido a la baja desde 2015 —año en el cual el número de personas en prisión preventiva alcanzó 41% de la población reclusa— la cifra continúa siendo preocupante si se pone en contexto con parámetros de la región. En Colombia, y Brasil, por ejemplo, las personas en prisión preventiva son un 33.6 y 34.2% de la población penitenciaria. En Guatemala y Honduras, este índice supera el 50%.⁷

2.1.2 Estructura administrativa del sistema penitenciario mexicano

El sistema penitenciario mexicano está estructurado a partir de dos ámbitos de gobierno: el federal y el estatal. La autoridad encargada de organizar y administrar los centros penitenciarios a nivel federal es el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS), que depende de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana.

A nivel estatal, las entidades federativas han designado autoridades penitenciarias para cumplir con la función de operar el sistema penitenciario. Sin embargo, no existe un parámetro nacional en torno a la institución responsable de la administración y operación del sistema penitenciario estatal. De las 32 autoridades penitenciarias estatales, 26 dependen de la Secretaría de Seguridad del estado, mientras que cuatro dependen de la Secretaría de Gobierno y dos de la Fiscalía estatal.⁸

2.2. Marco regulatorio de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en México

2.2.1. Marco regulatorio nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La regulación de la etapa de privación de la libertad por prisión preventiva o por ejecución de sentencias, que representa la última fase del proceso penal, ha vivido diversas modificaciones a través de los años. Las reformas constitucionales de 2008 en materia de seguridad y justicia, y la de 2011 en materia de derechos humanos, representan la última serie de cambios significativos para dicho proceso. En especial, las reformas implicaron una transformación

⁷ World Prison Brief. World Prison Brief Data, 2018. Disponible en línea: <https://bit.ly/2KLybXO>.

⁸ Las entidades en las que el sistema penitenciario depende de la secretaría de seguridad estatal son: Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Estado de México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. Aquellas en donde éste depende de la Secretaría de Gobierno incluyen: Ciudad de México, Morelos, Querétaro y Yucatán. Finalmente, en Chihuahua y Jalisco el sistema penitenciario depende de la Fiscalía General del estado. El Anexo 8.1, *Documento de identificación de autoridades penitenciarias*, profundiza sobre las autoridades penitenciarias de cada estado.

importante en cómo se concibe la prisión preventiva y la ejecución de las penas, y en la relevancia que se le concede a dicha etapa en el proceso de justicia penal. Estas reformas modificaron principalmente, y de forma fundamental, los artículos 17, 18, 19 y 21 de la Constitución Mexicana, relacionados con el sistema penitenciario y el sistema de seguridad pública, en aspectos tales como: a) reinserción social; b) judicialización de la ejecución de sanciones; c) uso de la prisión preventiva, y d) medidas alternativas al encarcelamiento.

- Reinserción social

El artículo 18 de la Constitución determina las bases sobre las cuales se debe organizar el sistema penitenciario. Dicho artículo establece que

“...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 a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley”.⁹

Asimismo, este artículo plantea los criterios de separación de las personas privadas de la libertad y otras disposiciones aplicables a mujeres, adolescentes, y a las personas sentenciadas y procesadas, así como las excepciones en cuanto a delincuencia organizada y las condiciones de internamiento por motivos de seguridad.

Un cambio esencial que trajo consigo la reforma de 2008 fue la adopción del concepto de reinserción social como fin del sistema penitenciario. Con la sustitución de conceptos como reo por sentenciado, pena corporal por sanción privativa de libertad, y readaptación por reinserción, se pretendió orientar al sistema penitenciario hacia una visión más humanista y garantista con enfoque de derechos humanos. En este sentido, es importante tener en cuenta que las reformas, más que una simple modificación de conceptos, aportaron un planteamiento teórico nuevo de cómo se concibe la ejecución de las penas.

La nueva concepción del sistema penitenciario aboga por la creación de condiciones dignas y seguras de reclusión que garanticen la reinserción social y que disuadan la reincidencia una vez cumplida la sanción. Esto conlleva una reorganización de las instituciones penitenciarias y un mayor énfasis alrededor del cumplimiento del debido proceso penitenciario.

- Judicialización de la ejecución de sanciones

El artículo 21 constitucional establece que “la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”. Anteriormente, la autoridad administrativa contaba con la facultad para modificar y determinar la duración de las penas de las personas

⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F.: feb. 5, 1917/ene. 27, 2016). Disponible en línea: <https://bit.ly/1imezoW>.

privadas de libertad. Esta limitación en las facultades del poder ejecutivo al otorgar al poder judicial la modificación y duración de las penas derivó en la judicialización de la ejecución de sanciones y la necesidad de diseñar órganos, procedimientos y contenidos normativos que permitieran cumplir con las bases de la reforma de 2008. De ahí que son los jueces de ejecución quienes se encargan de resolver controversias en materia de ejecución penal.

- Uso de la prisión preventiva

La reforma de 2008 al artículo 19 de la Constitución pretendió replantear el carácter excepcional de la prisión preventiva y su aplicabilidad cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para el desarrollo del proceso penal (con la excepción de la prisión preventiva oficiosa en los casos que prevé la Constitución) y a partir de un juicio de proporcionalidad. Ello tiene implicaciones directas en las condiciones de vida de las personas privadas de libertad pues, históricamente, el uso indiscriminado de la prisión preventiva ha elevado los costos para mantener centros penitenciarios que frecuentemente operan en condiciones deficientes y con sobrepoblación¹⁰.

- Medidas alternativas al encarcelamiento

Un cambio importante que derivó de la adopción del sistema de justicia penal acusatorio con la reforma constitucional de 2008 fue la inclusión de mecanismos alternativos de solución de controversias (MASC), previstos como principio constitucional en el artículo 17. Durante el proceso penal, los MASC pueden fungir como un medio para alcanzar salidas alternas al juicio oral y así lograr alternativas a la pena de prisión.

Finalmente, el modelo penitenciario que se consolidó a partir de las reformas constitucionales contempla alternativas a la pena de prisión para la etapa de ejecución de sentencias. Con base en el artículo 18 constitucional y en atención al principio de reinserción social de las personas en reclusión, el sistema penitenciario actual favorece la aplicación de beneficios preliberacionales —como la libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión— y de sanciones no privativas de la libertad—como la liquidación de la pena a través de multas o de trabajo en favor de la comunidad.¹¹

Ley Nacional de Ejecución Penal

La LNEP, publicada en junio de 2016, establece las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial. Asimismo, establece los procedimientos para resolver controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y regula los medios para

¹⁰ *Loc. cit.*

¹¹ Ley Nacional de Ejecución Penal (D.O.F.: jun. 16, 2016). Disponible en línea: <https://bit.ly/2MXXKuW>.

lograr la reinserción social (artículo 1, fracción I, II y III). A partir de noviembre de 2018, la LNEP se adoptó como normatividad aplicable en todas las entidades federativas.¹²

Código Nacional de Procedimientos Penales

El CNPP, publicado en marzo de 2014, establece las etapas y reglas para la investigación de delitos del fuero común y federal y para el proceso penal, las cuales deberán ser adoptadas a nivel federal y por todas las entidades federativas. El CNPP establece las reglas para la aplicación de la prisión preventiva y el uso de las salidas alternas.

Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en materia penal

La Ley MASC, publicada en 2014, establece los lineamientos del uso y procedimientos relacionados con los mecanismos alternativos de solución de controversias para resolver un conflicto penal. Los mecanismos alternativos de solución de controversias se contemplan en la LNEP como medidas de reparación del daño y como lineamientos para los procesos de justicia restaurativa.

Códigos penales

- **Código Penal Federal (CPF):** Tipifica las conductas consideradas como delitos del fuero federal.
- **Códigos penales de las entidades federativas:** Tipifican las conductas consideradas como delitos del fuero común en cada entidad federativa.

2.2.2. Marco regulatorio internacional

A nivel internacional, los estándares para el trato debido de las personas privadas de la libertad se gestaron principalmente en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). El primer instrumento adoptado en la materia fueron las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Ginebra). En 2015, en la Asamblea General de Naciones Unidas, se actualizaron las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, conocidas como “Reglas Nelson Mandela”. Éstas plantean los principios y prácticas que se reconocen como idóneos para el tratamiento de los reclusos y la administración penitenciaria.¹³

¹² La exposición de motivos de la LNEP posiciona diversas publicaciones de la CNDH –incluyendo un instrumento de posicionamiento y el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria– como documentos de referencia respecto a las condiciones de Derechos Humanos en el sistema penitenciario. Ello forma parte de la justificación que en su momento se dio al proyecto de ley de la LNEP.

¹³ UNODC. Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (“Reglas Nelson Mandela”). Asamblea General-ONU, resolución 70/175, anexo, aprobado el 17 de diciembre de 2015. Disponible en línea: <https://bit.ly/2Swvj5j>.

Además de las “Reglas Nelson Mandela”, otros instrumentos que se han generado en el marco de la ONU en materia penitenciaria son las Reglas de Naciones Unidas para el Tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, conocidas como “Reglas de Bangkok” de 2011 y los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos (1990)¹⁴. En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se cuenta con los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, aprobado en 2008.¹⁵

Además de los estándares mencionados, existe normatividad internacional que es vinculante para México y que se ubica al mismo nivel de jerarquía normativa que la Constitución Mexicana. Ésta se compone por instrumentos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; entre otros.¹⁶

El conjunto de normas internacionales en materia penitenciaria sostiene uno de los principios fundamentales de los derechos humanos para el debido trato de personas que se encuentran reclusas. La sanción penal constituye la privación de libertad de una persona, sin embargo, esto no conlleva que se pierdan otros derechos consagrados en diferentes tratados internacionales o en la normatividad interna de cada país.¹⁷

2.3. Problemáticas del sistema penitenciario en materia de derechos humanos

Si bien el sistema penitenciario hoy descansa sobre el fundamento constitucional de la protección de los derechos humanos, existen retos importantes que impiden que las personas privadas de la libertad en México gocen de garantías básicas y de un trato digno en reclusión. Para empezar, uno de los retos es que existen discrepancias en las cifras y los datos sobre las personas privadas de la libertad levantadas por distintos actores. Por ejemplo, las cifras que la CNDH publica en sus instrumentos de posicionamiento y en el DNSP en ocasiones difieren de aquellas presentadas por instituciones como el OADPRS y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), lo anterior, en virtud de los tiempos de obtención de los datos, entre otras circunstancias.

¹⁴ INEGI. “En números. Documentos de análisis y estadísticas. Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México”. Vol. 1, Núm. 11, oct-dic 2017. Disponible en línea: <https://bit.ly/2p3zylr>.

¹⁵ “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”. Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/08, 131º Período Ordinario de Sesiones, marzo de 2018. Disponible en: <https://bit.ly/1PlrhQO>.

¹⁶ Carranza, Elías. “Directrices de Naciones Unidas en materia de ejecución de sanciones y reinserción social”, En: Defensor –Revista de Derechos Humanos. Número 10, año viii, octubre de 2010, p.32. Disponible en línea: <https://bit.ly/2KrQpWp>, y Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. UNODC, Viena, 2007. Disponible en línea: <https://bit.ly/2SxwFgY>.

¹⁷ Carranza, Elías. “Directrices de Naciones Unidas en materia de ejecución de sanciones y reinserción social”, *Ob. cit.* p. 34.

El hecho de que no exista certeza sobre las estadísticas básicas del sistema penitenciario —como el número de personas privadas de la libertad o de centros penitenciarios en operación— representa un obstáculo para precisar la situación de derechos humanos en la materia, para formular políticas públicas que atiendan problemáticas específicas y para medir el seguimiento y la efectividad de las mismas.

En el caso de los centros penitenciarios federales, en 2017, se observó que 16 de los 20 establecimientos no contaban con personal suficiente, 14 centros carecían de actividades laborales y de capacitación y 6 de ellos de educativas. En 11 de los establecimientos se observaron deficiencias en torno a la vinculación de las personas privadas de la libertad con la familia y la sociedad, y en 8 se reportaron clasificaciones indebidas entre personas procesadas y sentenciadas. En todos los establecimientos se notó algún tipo de deficiencia en la garantía de la protección de la salud.¹⁸

Por su parte, en los 131 centros estatales visitados en el marco del DNSP de 2017 se encontró que los problemas con mayor incidencia se relacionaban con una falta de infraestructura adecuada; una indebida separación entre personas procesadas y sentenciadas; personal de seguridad insuficiente; una falta de programas de prevención de la violencia, y ausencia de condiciones de gobernabilidad que a su vez crearon condiciones de autogobierno o cogobierno. En 69 de los 131 centros visitados se observó un bajo control en el ejercicio de las funciones de autoridad en las actividades para la reinserción de las personas privadas de la libertad, durante el ingreso de visitas y en cuestiones de seguridad.

En 100 de los centros existen condiciones de sobrepoblación. En materia de corrupción, se encontró que la mitad de los centros visitados contaban con áreas de privilegios y con presencia de sustancias u objetos prohibidos. Finalmente, en 66 de los centros visitados se observaron deficiencias en la aplicación de sanciones y en 71 se reportaron carencias graves en infraestructura, materiales y personal médico.¹⁹

El DNSP de 2017 también obtuvo hallazgos importantes en torno a las cárceles municipales, mismas que constitucionalmente no tienen la función de albergar personas privadas de la libertad. Para enero de 2017 existían 84 establecimientos dependientes de autoridades municipales que albergaban aproximadamente 3,368 personas. En estos centros se detectó la inexistencia de normatividad y reglamentos internos, así como una falta de infraestructura básica para su funcionamiento y para garantizar actividades de reinserción. Asimismo, se observaron carencias en el acceso al agua, en las condiciones de higiene y en equipo médico. Los expedientes jurídicos rara vez se integraban de forma adecuada y persistían condiciones que propiciaban incidentes violentos.²⁰ En relación con las cárceles municipales, es relevante mencionar que, de acuerdo con datos del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional,

¹⁸ “Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017”. CNDH (México). Disponible en línea: <https://bit.ly/2HRselc>.

¹⁹ *Loc. cit.*

²⁰ *Loc. cit.*

para diciembre de 2018 el número de cárceles municipales y distritales se había reducido a 18 y 9 respectivamente.²¹

2.4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el sistema penitenciario

2.4.1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos es la institución encargada de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos en México, y de conformidad con lo establecido en el artículo 2 de la Ley que regula su actuación.²² Los antecedentes más directos de dicho organismo se remontan a 1989, cuando se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

En 1992, la adición del apartado B del artículo 102 Constitucional estableció a la CNDH como un organismo descentralizado, le otorgó personalidad jurídica y patrimonio propios y elevó a nivel constitucional la protección y defensa de los derechos humanos.²³ Con esta modificación se consolidó el Sistema Nacional No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México, al otorgarle a las instituciones que integran este sistema (la Comisión Nacional y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos) la facultad de conocer quejas en torno a actos y omisiones que representaran una vulneración de los derechos humanos provenientes de las autoridades. Asimismo, se le atribuyó al sistema la labor de formular recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.²⁴

Con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 se complementó el artículo 102 para brindarle mayor relevancia al rol de la CNDH en materia de emisión de recomendaciones. A partir de esta modificación, los servidores públicos implicados en las recomendaciones están obligados a responderlas, y en caso de no aceptarlas, deberán hacer pública su negativa y la justificación para considerarlas como tal. Más aún, la Cámara de Senadores o las legislaciones estatales están facultadas para llamar a comparecer a los servidores públicos responsables para que expliquen el motivo de su negativa.²⁵

2.4.2. Herramientas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

En su facultad de emitir recomendaciones, la CNDH cuenta un mecanismo principal para pronunciarse en torno a la situación de los derechos humanos en el país, así como con los

²¹ Adicionalmente, para dicha fecha se había emitido la Recomendación General 28/2016: sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana.

²² Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (D.O.F.: jun. 29, 1992/jun. 25, 2018). Disponible en línea: <https://bit.ly/2FReCyH>.

²³ CNDH. “Antecedentes”. Disponible en línea: <https://bit.ly/1ipKZhF>.

²⁴ Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Ob. cit.*

²⁵ *Loc. cit.*

instrumentos de posicionamiento (IP), conformados por recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos, donde se plantea la postura de la CNDH sobre derechos humanos de forma contextual y generalizada. Esta revisión se basa, entre otras cosas, en visitas *in situ* que lleva a cabo la CNDH a través de la Tercera Visitaduría General, en estudios de expertos y en el balance de las recomendaciones específicas formuladas en la materia, entre otros documentos.

Las recomendaciones generales se encuentran reguladas en el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH. Éste estipula que el fin de éstas es promover las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. Los informes especiales, por otro lado, se mencionan en los artículos 174 y 175 del Reglamento, que estipulan que dichos IP se emitirán cuando la naturaleza del caso requiera tomar una postura pública por su importancia o gravedad. Por último, los pronunciamientos —los IP más recientes— no se mencionan de forma específica en la Ley de la CNDH o en el Reglamento Interno, sin embargo, representan uno de los mecanismos a través de los que la CNDH cumple con su atribución de formular denuncias públicas y de incidir en las políticas públicas en la materia.

2.4.3. La Tercera Visitaduría de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

Para la observación y protección de derechos humanos relativos al sistema penitenciario, la CNDH cuenta con un cuerpo especializado en la materia: la Tercera Visitaduría General. A este organismo le corresponde conocer, analizar e investigar quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos humanos en el ámbito penitenciario cometidas por autoridades de carácter federal, o en su caso estatal.

En este sentido, algunas de las atribuciones que tiene la Tercera Visitaduría son las siguientes:

- Recibir y atender quejas en materia penitenciaria a través de la Dirección General de Quejas y Recursos.
- Supervisar el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación del mismo.²⁶ Esta facultad se ha traducido en la emisión del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. El DNSP se construye a partir de visitas e inspecciones de centros de reclusión federales, estatales, municipales y militares, en las que se aplican cuestionarios y entrevistas a personas privadas de la libertad y al personal de seguridad, técnico y directivo. El DNSP evalúa los centros penitenciarios visitados con base en cinco aspectos, que en los términos del mismo Diagnóstico; consisten en: integridad personal del interno, estancia digna, condiciones de gobernabilidad, reinserción social del interno y atención a internos con requerimientos específicos.²⁷ Cada rubro se divide en temas, indicadores y subindicadores a los que se les atribuye una

²⁶ Artículo 9 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Ob. cit.*

²⁷ Conceptos tomados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017, *Ob. cit.*

calificación de acuerdo con los estándares mínimos establecidos a nivel nacional e internacional.²⁸

- Emitir instrumentos de posicionamiento en materia penitenciaria. Desde 2001 a diciembre de 2017, la CNDH había emitido 21 IP en la materia: ocho recomendaciones generales, tres informes especiales y 10 pronunciamientos. Estos son:

RECOMENDACIONES GENERALES	
1	Recomendación general 1/2001: Sobre las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana.
2	Recomendación general 3/2002: Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana.
3	Recomendación general 9/2004: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana.
4	Recomendación general 11/2006: Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana. ²⁹
5	Recomendación general 18/2010: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
6	Recomendación general 22/2015: Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
7	Recomendación general 28/2016: Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana.
8	Recomendación general 30/2017: Sobre condiciones de autogobierno o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
INFORMES ESPECIALES	
9	Informe especial 2002: Sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal.
10	Informe especial 2004: sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos locales y municipales.
11	Informe especial 2017: Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

²⁸ CNDH. Pronunciamiento 2016: Supervisión Penitenciaria.

²⁹ Nota: La recomendación general 11/2006 no fue tomada en cuenta para el cálculo del índice de cumplimiento en el presente estudio. Esto debido a que a partir de las reformas constitucionales de 2008 y 2011 el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada se convirtieron en atribución judicial. Bajo dicho contexto, la CNDH dejó de recibir quejas y solicitudes sobre la materia, razón por la cual el organismo no cuenta ya con atribuciones para conocer directamente sobre dicha temática. A pesar de que dicha recomendación general no fue tomada en cuenta, por lo menos para efectos del cálculo del índice de cumplimiento, se analizó la recomendación solo con fines ilustrativos del impacto de los IP en la legislación. Para mayor profundidad en el tema, véase lo correspondiente al pronunciamiento 2016: Racionalización de la pena de prisión.

PRONUNCIAMIENTOS	
12	Pronunciamiento 2015: Sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
13	Pronunciamiento 2016: Clasificación penitenciaria.
14	Pronunciamiento 2016: Racionalización de la pena de prisión.
15	Pronunciamiento 2016: Derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la República Mexicana.
16	Pronunciamiento 2016: Supervisión penitenciaria.
17	Pronunciamiento 2016: Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana.
18	Pronunciamiento 2016: Antecedentes penales.
19	Pronunciamiento 2016: Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana.
20	Pronunciamiento 2017: Sobre el plazo razonable en la prisión preventiva.
21	Pronunciamiento 2017: Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial.

3. METODOLOGÍA

3.1. Síntesis metodológica

El objeto de análisis del estudio fueron los puntos que se inscriben en los 21 instrumentos de posicionamiento de la CNDH en materia penitenciaria. Los puntos se entienden como sugerencias para atender las problemáticas tratadas en los instrumentos y suelen estar enlistados en la conclusión de los instrumentos. Dado que se observaron diferencias sustantivas en la construcción de los distintos tipos de IP y entre sus puntos, se diseñó una metodología diferenciada de clasificación y seguimiento de los mismos. Para ello se establecieron dos rubros de clasificación: tipo y tema.

La clasificación de puntos por tipo implicó diferenciar entre aquéllos que pueden ser considerados como generales y específicos

En cuanto a la clasificación por tema, los puntos estudiados se vincularon con alguno o algunos de los 11 ejes temáticos definidos para el estudio.³⁰

El seguimiento dependió de la clasificación por tipo de los puntos. Tanto para los puntos generales como para los específicos se utilizaron dos métodos: los grupos de enfoque y el análisis de difusión de los IP en los que se inscriben los puntos. Para los puntos específicos, además, se realizó una evaluación sistemática de datos para verificar el nivel de cumplimiento de los mismos.

Para el análisis sistemático de datos para los puntos específicos se utilizaron cuatro fuentes de información: análisis legislativo, solicitudes de información, el DNSP y respuestas institucionales a los IP. El análisis legislativo consistió en una revisión del contenido de leyes, códigos, reglamentos del fuero federal y local en la que se identificó el estado o la presencia de diversos elementos solicitados por los puntos. Las solicitudes de información consistieron en el envío de 1,103 solicitudes de información a través del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales a 67 autoridades y el respectivo análisis de las respuestas obtenidas. El DNSP se empleó como fuente de información para los puntos que abordaran alguna de las temáticas planteadas en el diagnóstico, así como para verificar la precisión de las respuestas obtenidas para ciertos puntos que tenían como fuente principal las solicitudes de información. Finalmente, se usaron las respuestas institucionales a la emisión de los IP recabadas por la CNDH cuando éstas pudieran proveer información útil y adicional a lo presentado en las respuestas a las solicitudes de información.

³⁰ Los ejes temáticos contemplados en este estudio fueron definidos a partir del contenido mismo de los IP, el índice temático de los UNAPS y las “Reglas Nelson Mandela”. Se puede encontrar una explicación detallada de la construcción de los ejes temáticos en la sección 3.2.1.II.

A partir de la información obtenida a través de las cuatro fuentes de análisis sistemático de datos, se realizó un ejercicio de semaforización con el objetivo de identificar la medida en que las autoridades cumplieron lo planteado por los IP. Para ello, se aplicaron una serie de criterios que dan cuenta del nivel en que la autoridad atendió cada punto específico dirigido a la misma.

El análisis sistemático de datos se complementó de forma cualitativa con los insumos obtenidos en los grupos de enfoque, mismos que también nutrieron el análisis de los IP que contenían puntos generales. El primer grupo de enfoque se realizó con representantes de la academia y de la sociedad civil con el objetivo de conocer su perspectiva sobre la evolución y el estado actual de los ejes temáticos del estudio, los retos que aún persisten, y para identificar ejemplos de acciones internacionales y nacionales en la materia. El segundo grupo se hizo con personas privadas de la libertad para indagar en las temáticas relacionadas con las vivencias diarias de la población en reclusión. Finalmente, el tercer grupo de enfoque se hizo con personal de la Tercera Visitaduría para obtener su perspectiva sobre la evolución de los IP desde la perspectiva institucional de la CNDH.

En cuanto al análisis de difusión, se contabilizó la frecuencia con la que se menciona a los instrumentos en cinco medios de comunicación para revisar el nivel de impacto mediático de los IP. Adicionalmente, se obtuvo el universo de notas sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario de junio de 2001 a julio de 2018 como punto de comparación para las publicaciones que hacen referencia a los instrumentos de posicionamiento.

3.2. Lineamientos metodológicos

3.2.1. Clasificación de puntos

Para formular recomendaciones en materia penitenciaria, los instrumentos de posicionamiento contienen puntos. Estos se entienden como sugerencias contenidas en los instrumentos de posicionamiento para atender las problemáticas tratadas en estos. Suelen plantearse en la conclusión de los instrumentos.

Dada la diversidad observada en la construcción de los IP y sus puntos, se diseñó una metodología de clasificación de los mismos. Contemplando los propósitos del análisis y la finalidad del estudio, se establecieron dos rubros de clasificación para los puntos: tipo y tema.

Clasificación de puntos por tipo

Si bien todos los IP integran puntos a su análisis, no todos se construyen o se formulan de la misma forma. Para el presente estudio, se identificaron dos tipos de puntos: los específicos y los generales.

En un mismo instrumento de posicionamiento puede haber tantos puntos específicos como generales. En el caso de las recomendaciones generales, tienden a emitir más puntos recomendatorios específicos, dado que su fin es promover modificaciones administrativas o legislativas, y no solo pronunciarse sobre una problemática.

La variedad en la composición de los puntos impide que se le pueda dar el mismo seguimiento a todos estos. Por ello, el presente estudio contempla metodologías de análisis diferentes para los puntos específicos y para los generales. Para ello, primero se define cómo distinguir el tipo de cada punto:

Los criterios para clasificar a un punto como específico son los siguientes:

- El punto está dirigido a un destinatario específico que está mencionado explícitamente en el IP. En los casos en que el destinatario específico no se mencione, pero el punto requiera hacer modificaciones legislativas, se inferirá que éste va dirigido a los poderes legislativos y se considerará como específico.

En contraste, los puntos generales son aquellos que no cumplen con los criterios para ser considerados específicos. Es decir, un punto es considerado como general cuando no cuenta con un destinatario específico o con una acción verificable.

Cuadro 1: Ejemplo de un punto específico

Punto: “Girar instrucciones a efecto de que cada centro de reclusión cuente con los servicios de un consejo técnico interdisciplinario que contribuya a la aplicación del tratamiento adecuado para la reincorporación social del delincuente”.

Fuente: Recomendación general 11/2006: Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana.

Criterios de clasificación:

- ☒ El IP está dirigido al secretario de Seguridad Pública Federal, a los gobernadores de las entidades federativas y al jefe de Gobierno del Distrito Federal (especificado al inicio del IP). Por lo tanto, cumple con el criterio de contar con una autoridad destinataria específica.
- ☒ El punto establece una acción verificable, que es que los centros de reclusión del país cuenten con un consejo técnico interdisciplinario que contribuya a la reinserción de la persona privada de la libertad

Cuadro 2: Ejemplos de puntos generales

1. Ejemplo de punto que no cumple con ninguno de los dos criterios

Punto: “Asegurar que toda persona pueda acceder a una identificación oficial debido a que es el nexo social de la identidad de toda persona”.

Fuente: Pronunciamiento 2017: Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial.

Criterios de clasificación:

- ☒ El IP no está dirigido a una autoridad específica y el punto tampoco hace mención de alguna autoridad que deba emprender acciones para abordarlo.
- ☒ La acción que requiere el punto es muy general y puede prestarse a varias interpretaciones. En primer lugar, el punto no especifica alguna acción puntual en materia penitenciaria, sino que abarca a toda la población mexicana. En segundo lugar, la estructura y formulación del punto no es lo suficientemente precisa como para identificar una acción verificable. Por lo tanto, su cumplimiento no puede ser verificado y se considera un punto general.

2. Ejemplo de punto que cumple con uno de los dos criterios

Punto: “Realizar las acciones necesarias para que los internos cuenten con instalaciones que reúnan las condiciones mínimas para garantizarles una estancia digna”.

Fuente: Informe especial 2017: Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

Criterios de clasificación:

- ☒ El IP está dirigido al Gobierno del Distrito Federal
- ☒ El punto hace un llamado para tomar acción a las autoridades destinatarias, pero lo hace de manera vaga y dejando a su discreción la interpretación de “acciones necesarias”. Además, no especifica a qué criterios o elementos deben considerarse para asegurar “condiciones mínimas” o para garantizar una “estancia digna”. Esto dificulta que las autoridades destinatarias conozcan qué modificaciones deben hacer y evita que pueda darse un seguimiento puntual y verificable al punto.

Clasificación de puntos por tema

La metodología de análisis de los puntos también involucró clasificarlos por tema. Dado que uno de los resultados esperados del estudio es contar con un panorama sobre la situación de los derechos humanos en materia penitenciaria, se consideró que agrupar los puntos por tema permitiría darles un seguimiento agregado y, así, se podrían conocer los avances y retos que persisten en distintos ámbitos dentro del sistema penitenciario.

Para seleccionar los temas o ejes temáticos del estudio se utilizaron las siguientes fuentes:

- **Contenido de los IP:** a partir de su revisión, se identificaron las principales temáticas abordadas por estos. En una primera etapa, se detectaron los temas tratados y se asignó una denominación preliminar para los mismos, para posteriormente ser agrupados y categorizados de forma definitiva en alineación con los documentos descritos a continuación.

- Índice temático de los **UNAPS**: se analizaron los temas propuestos en esta metodología de Naciones Unidas.³¹ La selección de los temas contemplados en el índice UNAPS se basó en una revisión de las “Reglas Nelson Mandela” y de la Ley Nacional de Ejecución Penal, así como en la investigación documental y empírica de otros recursos del sistema universal e interamericano de los derechos humanos.
- Los UNAPS sirven como una referencia con validez en el sector y fungieron como una base metodológica sólida. Sin embargo, es importante tener en cuenta que dichos estándares contemplan un universo de análisis distinto al de los IP. Mientras que los instrumentos abordan ámbitos externos al sistema penitenciario en sí (como la duración de sentencias o las condiciones de internamiento en cárceles municipales), los UNAPS se enfocan en establecer estándares para el adecuado funcionamiento de los centros. Por ello, si bien el índice representa una fuente fundamental para la selección de temas del presente estudio, fue necesario ampliar el margen de análisis para contemplar ejes temáticos que sí se incluyen en los IP, más no en los UNAPS. Tal es el caso de las cárceles municipales o del autogobierno.
- **Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Nelson Mandela”**: se analizó este instrumento porque *“constituye los estándares mínimos universalmente reconocidos para la gestión de los centros penitenciarios y el tratamiento de las personas privadas de libertad, y han tenido un inmenso valor e influencia en el desarrollo de leyes, políticas y prácticas penitenciarias en los Estados Miembros en todo el mundo”*. Los temas plasmados en las “Reglas Nelson Mandela” se alinean tanto con los temas preliminares identificados en los IP como con el índice de los UNAPS. Sin embargo, al ser un estándar internacional, no contemplan algunas particularidades de la realidad mexicana que sí son identificadas por la CNDH como una problemática en materia penitenciaria, por lo que no incluyen, por ejemplo, la existencia de las cárceles municipales o el derecho de todas las personas de contar con una identificación oficial.

Una vez revisadas dichas fuentes, se procedió a hacer un ejercicio de alineación entre los temas identificados en cada una de éstas. Así, los temas preliminares detectados en los IP se reagruparon en distintas categorías que corresponden con los ejes temáticos de las otras fuentes. Asimismo, la denominación de algunos temas identificados de forma preliminar fue modificada para corresponder con aquella utilizada en los UNAPS o en las “Reglas Nelson Mandela”.

Es importante resaltar que el alcance de los temas definidos para este estudio se limita a las problemáticas contenidas en los IP. Por ello, puede haber temáticas relevantes para entender la situación del sistema penitenciario en México que no están incluidas en dicho listado.

³¹ La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), asumiendo la coordinación de un Grupo Técnico de Trabajo (GTT), que agrupa autoridades y organizaciones civiles, se encuentra elaborando los “Estándares avanzados de Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario” (UNAPS, por sus siglas en inglés). El objetivo de estos es fortalecer la capacidad institucional del sistema penitenciario mexicano a través de la generación de estándares para el cumplimiento de los derechos humanos en centros penitenciarios. El índice que se utilizó como base para el presente estudio contempla los ejes temáticos que guiarán los estándares.

A partir de la metodología detallada, se seleccionaron once temas a analizar para el estudio. A continuación, se presentan los ejes temáticos y una breve explicación de cada uno:

1. **Cárceles municipales:** se refiere a la existencia o funcionamiento de centros penitenciarios administrados por autoridades municipales que albergan personas procesadas o sentenciadas. Para este tema se contempla la regularización de dichas instalaciones para que se limiten a su mandato constitucional de internar personas que han cometido faltas administrativas por cortos períodos de tiempo.
2. **Ejecución penal:** se refiere a las distintas modalidades de aplicar una sanción penal o a la modificación de las mismas. Para propósitos del estudio, la ejecución penal integra la racionalización de la pena de prisión, la libertad anticipada, la prisión preventiva y sanciones para personas con discapacidades psicosociales.
3. **Clasificación penitenciaria:** integra lo relativo a la debida separación de personas privadas de la libertad de acuerdo con estándares nacionales e internacionales. Para el presente estudio se contempla la separación por sexo (hombres y mujeres) y por situación jurídica (personas procesadas y sentenciadas), y la ubicación por estado de salud mental (personas con discapacidades psicosociales e inimputables).
4. **Condiciones materiales de detención:** se refiere al estado del espacio físico destinado para el cumplimiento de la prisión preventiva y de la ejecución de penas. El presente estudio contempla dentro de este tema el problema de la sobrepoblación y la necesidad de contar con instalaciones dignas.
5. **Trabajo, capacitación, educación y salud:** se refiere a los servicios laborales, de capacitación, educativos y de salud que ofrecen los centros penitenciarios a las personas privadas de la libertad. Estos elementos se contemplan como cuatro de los cinco pilares de la reinserción social de las personas privadas de la libertad, de acuerdo con el artículo 18 de la Constitución Mexicana.³² Son elementos necesarios para la reinserción de las personas privadas de la libertad a la sociedad. En este tema se considera el acceso a fuentes de trabajo remunerado, a capacitación para el mismo, a oportunidades de educación y a atención a la salud.
6. **Trato digno:** se refiere a que la población privada de la libertad reciba un trato sin prejuicios por razón de género, sexo, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.
7. **Régimen disciplinario:** integra lo relativo a las condiciones o medidas de seguridad que se apliquen a la población penitenciaria. Para el presente estudio se contemplan elementos como el aislamiento y la medida en que se mantienen el orden y la legalidad en los centros penitenciarios.
8. **Autoridades y personal penitenciario:** hace referencia a todo lo relativo a las autoridades penitenciarias en dos niveles: a nivel operativo (personal que opera directamente los centros penitenciarios) y a nivel administrativo (autoridades de secretarías de seguridad o gobernación encargados de supervisar los sistemas penitenciarios en su ámbito de

³² El quinto pilar de la reinserción social, el deporte, no se ha mencionado en este lapso de tiempo en ningún IP en este lapso de tiempo.

competencia). El tema incluye la capacitación y profesionalización del personal penitenciario; las faltas administrativas y penales que puedan resultar de una función pública indebida; la estructura orgánica de las instituciones penitenciarias, y la colaboración interinstitucional de éstas con otros órganos de gobierno.

9. **Autogobierno y cogobierno:** de acuerdo con Naciones Unidas, el autogobierno se refiere al “control directo y efectivo de un centro penal por parte de sus internos/as o de organizaciones criminales”, mientras que el cogobierno (o cogestión) se define como “la situación en que la administración penitenciaria comparte el poder de gestión de un centro penal con una parte de los internos/as o con organizaciones criminales”.³³
10. **Contacto con el mundo exterior:** hace referencia a las garantías otorgadas a las personas privadas de la libertad y a sus familiares para mantener un vínculo durante el cumplimiento de la pena privativa de libertad. Para el estudio, se considera sobre todo el trato que se le brinda a los visitantes de los centros penitenciarios.
11. **Confidencialidad e identidad:** se refiere al derecho de las personas que han cumplido con su sentencia de mantener en confidencialidad sus antecedentes penales y al derecho de las personas sentenciadas que cumplen la pena en libertad de contar con una identificación oficial.

Un aspecto relevante en torno al análisis temático es la manera que se abordó lo relativo a las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Los IP en ocasiones hacen referencia a violaciones de derechos humanos, específicamente a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Sin embargo, dichas violaciones se enmarcan en los temas previamente mencionados y suelen no ser exclusivas para cierta población. Por ello, se optó por que el enfoque en las poblaciones en situación de vulnerabilidad se mantuviera de forma transversal.

Las poblaciones en situación de vulnerabilidad consideradas para el estudio son: mujeres, niños y niñas que viven con sus madres en centros de reclusión, personas adultas mayores y personas con discapacidad psicosocial.³⁴

Finalmente, cabe aclarar que por rigor metodológico —y considerando el uso que se le dio al análisis temático en el estudio— se procuró vincular cada punto con un solo tema principal. Para aquellos que tienen dos temas identificados se consideró que ambos son igualmente predominantes.

³³ Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá. UNODC para Centroamérica y el Caribe, Opinión Técnica Consultiva No. 005/2013, dirigida a la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá, 2013, p. 5. Disponible en línea: <https://bit.ly/2aWWDqd>.

³⁴ Las poblaciones contempladas para el estudio son solo aquellas que se mencionan en los IP, sin que esto represente a todos los grupos en situación de vulnerabilidad identificados por la CNDH o por los UNAPS.

3.2.2. *Análisis de cumplimiento de los puntos específicos*

Una vez que se clasificaron los puntos por tipo y por tema, se procedió a analizar el seguimiento que se le dio a los mismos. Considerando la diferente naturaleza de los dos tipos de puntos, se diseñaron metodologías distintas para su análisis.

El análisis de puntos específicos consistió en verificar la medida en que las autoridades responsables han cumplido con las acciones planteadas en estos. Para ello, se contemplaron cuatro fuentes de información: análisis legislativo, solicitudes de información a las autoridades destinatarias, análisis del DNSP y respuestas institucionales.

En un esfuerzo por obtener la información más útil para el análisis de cumplimiento, la metodología utilizada contempló que un mismo punto específico tuviera más de una fuente de información. De esta forma, la valoración de cumplimiento fue el resultado de la evaluación de fuentes complementarias. En este sentido, es pertinente mencionar que este enfoque permitió maximizar los insumos disponibles para valorar el cumplimiento de los puntos específicos dadas las limitaciones de cada una de las fuentes de información.

La valorización de cumplimiento de los puntos específicos se hizo a partir de un ejercicio de semaforización cuyo objetivo fue mostrar la medida en que las autoridades han acatado lo planteado en los IP. Para ello, se aplicaron una serie de criterios que dan cuenta del nivel en que la autoridad atendió cada punto específico dirigido a la misma. Los criterios dependieron de la fuente de información del punto en cuestión.

A continuación, se detallan las metodologías utilizadas para el análisis de cumplimiento de los puntos específicos, así como los criterios de semaforización usados para cada fuente de información.

Análisis legislativo

El análisis legislativo se llevó a cabo cuando un punto solicitara crear o modificar legislación nacional, federal o estatal en materia penitenciaria.

Por ejemplo: “Promover ante el H. Congreso de la Unión la aprobación de una ley federal de ejecución de sanciones penales, que establezca la adopción del régimen de reinserción social, la modificación y duración de las penas”.³⁵

³⁵ Recomendación 18/2010: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

Metodología para el análisis legislativo

El objetivo del análisis legislativo fue, en principio, identificar si la normativa vigente cumple con lo solicitado por la CNDH en los puntos específicos de los 21 IP revisados en el estudio.

El objeto de estudio del análisis legislativo fueron instrumentos jurídicos en materia penitenciaria a nivel nacional, federal y estatal, y aquellos instrumentos internacionales explícitamente mencionados en puntos. De acuerdo con estos criterios, el análisis consistió en una revisión de marcos normativos internacionales y nacionales. Estos son:

Leyes revisadas	Fecha de publicación	Fecha de última modificación	Vigencia
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	5 de febrero de 1917	27 de agosto de 2018	Vigente
Ley Nacional de Ejecución Penal	16 de junio de 2016	-	Vigente
Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal	29 de diciembre de 2014	-	Vigente
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	2 de enero de 2009	17 de junio de 2016	Vigente
Código Nacional de Procedimientos Penales	5 de marzo de 2014	17 de junio de 2016	Vigentes
Código Penal Federal	14 de agosto de 1931	5 de noviembre de 2018	Vigente
32 leyes de ejecución penal estatales	-	-	Abrogadas
32 códigos penales estatales	-	-	Vigentes
32 Reglamentos de Centros de Readaptación Social estatales	-	-	Vigentes
Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores ³⁶	1 de noviembre de 2017 (entrada en vigor)	-	Vigente-
Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Nelson Mandela” ³⁷	Diciembre de 2015	-	Vigente

La metodología del análisis consistió en una revisión del contenido de la legislación incluida en el estudio, durante la cual se identificó el estado o la presencia de los elementos diversos solicitados por los puntos emitidos por la CNDH. Asimismo, dada la importancia de la Ley Nacional de Ejecución Penal en materia de legislación aplicable al sistema penitenciario, se revisó la exposición de motivos de la iniciativa de ley en búsqueda de una mención directa a las recomendaciones de la CNDH como motivación para su emisión.³⁸

³⁶ Esta convención es el único instrumento internacional mencionado explícitamente en algún punto.

³⁷ En aquellos IP en que se mencionó la necesidad de homologar determinada legislación con instrumentos internacionales, pero no se especificaban expresamente cuáles, se utilizaron las “Reglas Nelson Mandela”, al ser un referente en materia penitenciaria internacional.

³⁸ Se decidió revisar la Ley Nacional de Ejecución Penal a detalle debido a su alcance a nivel nacional y por ser central para el sistema penitenciario actual.

Debido a la extensión de algunos puntos, estos fueron divididos en secciones para facilitar el análisis y revisar de forma eficiente las legislaciones. Se identificó que ciertos puntos incluyen elementos que son regulados por más de una ley.

Asimismo, dada la antigüedad de algunos puntos, algunos de los elementos requeridos por los mismos ya no son regulados en las leyes contempladas en los IP, sino en leyes que no existían en su momento, como por ejemplo la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (2014), el Código Nacional de Procedimientos Penales (2014), y la Ley Nacional de Ejecución Penal (2016).

En el caso específico de la Ley Nacional de Ejecución Penal, ésta entró en vigor el 30 de noviembre de 2018, momento en el cual las leyes de ejecución penal estatales quedaron abrogadas. En el mismo sentido, el Código Nacional de Procedimientos Penales entró en vigor en la totalidad de las entidades federativas el 18 de junio de 2016, quedando abrogadas las legislaciones procesales locales en materia penal. Ello implicó que la valoración de aquellos puntos específicos que requerían a los estados hacer una modificación legislativa en materia de proceso y ejecución penal no pueda ser completada utilizando la legislación estatal, pues ya no era vigente. La Ley Nacional de Ejecución Penal, así como el Código Nacional de Procedimientos Penales, se valoraron por separado. Sin embargo, para poder tener más información sobre si las normas estatales cumplían con lo requerido por la CNDH al momento de su abrogación, dicho análisis se integró en el estudio. El detalle del cumplimiento de lo anterior se incluyó como complemento (ver Anexo 8.4: Matriz de análisis legislativo).

Metodología de semaforización del análisis legislativo

Para los criterios de semaforización del análisis legislativo se buscó representar el cumplimiento de la legislación nacional, federal y estatal respecto a todos los elementos mencionados en los puntos. Por ello, la semaforización del análisis legislativo refleja si las modificaciones legislativas requeridas por el punto se cumplen en las leyes vigentes en el caso de las entidades federativas; en los marcos normativos vigentes, antes de la entrada en vigor de la LNEP y el CNPP.

Los criterios para analizar el cumplimiento de los puntos específicos que requieran de un análisis legislativo son los siguientes:

Criterios para la semaforización del cumplimiento de las modificaciones legislativas estipuladas en el punto	
	Cumplimiento total: la legislación revisada atiende completamente lo requerido por el punto.
	Cumplimiento parcial: la legislación revisada atiende de forma parcial lo requerido por el punto.
	Sin cumplimiento: la legislación no cumple con lo requerido por el punto.

Existen puntos en los cuales se menciona la necesidad de una modificación a la legislación federal pero no se especifica exactamente en cuál instrumento normativo debe realizarse dicha modificación. En estos casos, se revisaron diferentes instrumentos en materia penitenciaria a nivel federal y nacional. Dicho esto, se realizaron las siguientes consideraciones al momento de valorar la semaforización:

- Cuando la legislación nacional, federal o estatal cumplía con lo estipulado en el punto, la valorización de cumplimiento del PEA fue de cumplimiento total (semáforo verde).
- Cuando la legislación nacional, federal o estatal cumplía parcialmente con lo estipulado en el punto, la valorización de cumplimiento del PEA fue de cumplimiento parcial (semáforo amarillo).
- Si ninguna de las leyes federales o nacionales analizadas cumplía con lo estipulado en el punto, la valorización de cumplimiento del PEA fue de sin cumplimiento (semáforo rojo).

Solicitudes de información

Las solicitudes de información se usaron como fuente para los puntos que requerían conocer la implementación de acciones específicas. Por ejemplo: “Girar instrucciones a fin de que se coloquen en sitios visibles anuncios que contengan los derechos y obligaciones que contraen los asistentes a los centros de reclusión con su visita”.³⁹

Metodología de envío de las respuestas a las solicitudes de información

La metodología para las solicitudes de información se diseñó con base en dos estrategias: optimizar los procesos de envío y recepción de información, y maximizar la cantidad y calidad de las respuestas obtenidas. En este sentido, se optó por que cada solicitud de información correspondiera a un solo punto. De esta forma, la solicitud pudo ser más focalizada e integrar elementos propios del punto, derivando en una mejor comprensión del tipo de respuesta esperada. Solo en los casos en que el contenido de dos puntos fuera muy similar, éstos se integraron en una misma solicitud de información.

³⁹ Recomendación 1/2001: Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana.

Las solicitudes de información fueron enviadas a través de la Plataforma Nacional de Transparencia, y en los casos del Estado de México y de Chiapas mediante sus plataformas estatales.⁴⁰ Se realizó un primer envío para revisar las condiciones de la plataforma a finales del mes de julio y el envío general de solicitudes de información se hizo durante el mes de agosto de 2018.

En un esfuerzo por hacer más eficiente el proceso de respuestas, UNODC contactó a autoridades estatales y federales responsables del sistema penitenciario e hizo referencia al proceso de recolección de información del estudio. Ello tuvo como fin notificar del proceso, mas no recabar información directamente, pues solo fueron tomadas en cuenta las respuestas registradas como parte del proceso de solicitud de información en la Plataforma de Transparencia.⁴¹

Los destinatarios de las solicitudes de información se asignaron según las autoridades responsables mencionadas en los IP. Generalmente, ello corresponde al responsable del poder ejecutivo estatal o a responsables de secretarías federales. Sin embargo, en un esfuerzo por obtener información más práctica, se buscó enviar la solicitud a instancias operativas jerárquicamente más cercanas a los centros de reclusión. Dichas autoridades generalmente corresponden a las direcciones, subsecretarías o fiscalías especializadas que se encargan del sistema penitenciario estatal, o en el caso federal, al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. Dado que en la mayoría de los casos la Plataforma no permite enviar solicitudes a las instancias operativas deseadas,⁴² se enviaron al nivel más específico del poder ejecutivo posible, lo cual normalmente corresponde a las Secretarías de Seguridad, las Secretarías de Gobernación o las Fiscalías estatales,⁴³ y se hizo mención de las instancias deseadas en el cuerpo de la solicitud. Para identificar a las autoridades destinatarias, se elaboró un documento que sintetiza las autoridades penitenciarias por nivel en cada entidad federativa, el cual se anexa.⁴⁴

Se estableció una metodología específica para definir el contenido de las solicitudes de información. Cada solicitud se construyó con los siguientes elementos:

⁴⁰ Las solicitudes para estos estados fueron enviadas a través del portal de transparencia local debido a que se presentaron problemas técnicos con la vinculación de sus sistemas con la Plataforma Nacional de Transparencia al tratar de realizarlas a través de ésta.

⁴¹ La única excepción para este supuesto fue el estado de Querétaro, cuya plataforma de transparencia local no incluye como sujeto obligado a la Comisión Estatal del Sistema Penitenciario. Ello impidió obtener respuestas que fueran dirigidas al órgano encargado del sistema penitenciario a través de solicitudes de información. Ante esto, se utilizaron las respuestas obtenidas a través del oficio enviado por UNODC.

⁴² Los únicos casos en los que la Plataforma permite enviar solicitudes directamente a las autoridades deseadas es cuando se dirigen al OADPRS y a la Coordinación General del Sistema Estatal Penitenciario de Michoacán.

⁴³ En los casos de Colima, Hidalgo y Guanajuato, el nivel más específico para enviar las solicitudes fue el Poder Ejecutivo (no contemplan a autoridades dentro de éste como sujetos obligados en sus sistemas de transparencia).

⁴⁴ Anexo 8.1: *Documento de identificación de autoridades penitenciarias.*

- Una o más preguntas formuladas con lenguaje claro y simple en donde se cuestiona a las autoridades por las acciones ejecutadas en relación con el contenido del punto.⁴⁵
- Una solicitud de evidencia para fundamentar la respuesta a las preguntas planteadas, acompañada de una lista de evidencia sugerida. De acuerdo con lo solicitado en la pregunta, la evidencia podía incluir:
 - Disposiciones administrativas con modificaciones correspondientes (lineamientos de operación, normas de funcionamiento, protocolos de actuación, códigos de ética, manuales de procedimientos, entre otros)
 - Normas o reglamentos
 - Propuestas de cambios normativos
 - Notas periodísticas
 - Programa de contenidos de cursos, talleres o capacitaciones
 - Registro de asistencia de servidores públicos a cursos, talleres o capacitaciones (sin ser necesario compartir información personal)
 - Constancias de acreditación de personas asistentes a cursos, talleres o capacitaciones (sin ser necesario compartir información personal)
 - Resultados de evaluaciones derivadas de cursos, talleres o capacitaciones
 - Evidencia fotográfica
 - Inventario de material y equipo
 - Información disponible sobre averiguaciones previas o carpetas de investigación
 - Oficios de sanciones a servidores públicos
 - Carteles, trípticos, videos o audios de difusión
 - Informe o constancia de planes y estrategias de trabajo
 - Oficios de colaboración institucional
 - Reglamentos para actividades recreativas y de trabajo
 - Resumen de ventas de actividades remuneradas (sin ser necesario compartir información personal)
 - Informe presupuestario
 - Estadísticas penitenciarias
 - Descripción de las facultades del personal contratado (sin ser necesario compartir información personal)
 - Reportes de traslados
 - Oficios en donde se giran instrucciones a autoridades competentes
- Una referencia al IP en donde se incluyó el punto.
- El formato requerido para recibir las respuestas. Se solicitó que éstas fueran entregadas preferentemente en formatos editables (Word o Excel) y de forma digital. Sin embargo, se dejó abierta la posibilidad del envío físico.
- Datos de contacto del autor de la solicitud en caso de dudas.
- Una referencia de los organismos especializados dependientes de las autoridades destinatarias a nivel federal y estatal.

⁴⁵ Las preguntas enviadas y los folios correspondientes se pueden encontrar en el Anexo 8.2: *Matriz de análisis de puntos*.

A continuación, el Cuadro 3 contiene una ilustración visual del formato de las solicitudes de información enviadas.

Cuadro 3: Representación visual de una solicitud de información

*** Sujetos Obligados seleccionados:**

☒ OADPRS ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL -- Federación

☒ SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA -- Aguascalientes

☒ Secretaría de Seguridad Publica -- Baja California

*** Solicitud de información**

Por este medio solicito de la manera más atenta que el órgano encargado del sistema penitenciario o los organismos especializados dependientes del mismo (referirse a texto al final de esta solicitud) respondan a las siguientes preguntas:

¿Qué acciones se han realizado para eliminar la práctica de exploraciones corporales a visitantes de los centros de reclusión bajo su autoridad?

Se requiere que la respuesta esté acompañada de documentación de soporte, que podría incluir:

- Disposiciones administrativas con modificaciones correspondientes (lineamientos de operación, normas de funcionamiento, protocolos de actuación, Código de ética, entre otros).
- Programa de contenidos de cursos/talleres/capitaciones.

La información solicitada surge de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos en la Recomendación General 1/2001: Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana, la cual se adjunta.

Se solicita que la respuesta sea enviada, de preferencia, de forma digital y en formato Word o Excel. En caso de que el envío digital no sea posible, solicitamos se nos notifique para coordinar el envío de una copia física.

Agradezco de antemano la atención.

REFERENCIA DE ORGANISMOS DEPENDIENTES ESPECIALIZADOS EN MATERIA PENITENCIARIA A NIVEL FEDERAL Y POR ENTIDAD FEDERATIVA

Federación: Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social

Aguascalientes: Dirección General de Reinserción Social

Baja California: Subsecretaría del Sistema Estatal Penitenciario

1612 de 4000 caracteres (En caso de ser necesario incluir más información podrás adjuntar un documento en formato de texto, imagen o pdf)

Datos que faciliten la búsqueda y eventual localización de la información (opcional)

La recomendación a la que hace referencia la pregunta es la PRIMERA de la página 8 del archivo adjunto.

103 de 4000 caracteres

Adjuntar Archivo

1. Recomendación 1-2001_Revisiones indignas a personas que visitan centros



Metodología de semaforización de las respuestas a las solicitudes de información

Mediante los criterios de semaforización para las respuestas a las solicitudes de información se buscó generar categorías que reflejaran el cumplimiento que le dieron las autoridades destinatarias a lo estipulado en los puntos. Para ello, se analizaron directamente las respuestas a las solicitudes de información recibidas a través del Sistema Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales.

La valoración se realizó a partir de tres niveles de cumplimiento: total, parcial y sin cumplimiento. Toda solicitud de información requirió evidencia para comprobar cumplimiento. En aquellos casos en los que la autoridad no la proporcionó, el PEA se valoró como “No evidencia”. Adicionalmente, se generaron categorías para la valoración de las solicitudes de información para las cuales no se obtuvo una respuesta y para los puntos para los que la valoración de cumplimiento no fuera válida en el ámbito de aplicación considerada.

Las respuestas a las solicitudes de información obtenidas fueron clasificadas de acuerdo con los siguientes criterios:

Criterios para la semaforización del cumplimiento de las acciones estipuladas en el punto	
	Cumplimiento total: la autoridad cumplió con todo lo estipulado en el punto y proporciona evidencia útil para comprobarlo. ⁴⁶
	Cumplimiento parcial: la autoridad cumplió de forma parcial con lo estipulado en el punto (se cumple solo parte de lo estipulado en el punto o solo en ciertos centros penitenciarios), y proporciona evidencia útil para comprobar las acciones cumplidas.
	Sin cumplimiento: la autoridad no cumplió con lo estipulado en el punto.
	No evidencia: la autoridad responde a la solicitud de información, pero no proporciona evidencia para comprobar lo alegado.
	No aplica valoración de cumplimiento: la autoridad o entidad alega que lo requerido por el punto no aplica en su entidad o ámbito de aplicación.
	No respuesta: la autoridad destinataria señaló no contar con información suficiente para responder; solicitó una aclaración; se declaró no competente para contestar lo solicitado; no respondió por considerar la información como reservada; o no proporcionó ninguna respuesta.

En torno al requisito de evidencias para una valoración de cumplimiento total, es importante aclarar que, de acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los sujetos obligados que reciben solicitudes deben otorgar documentos que se encuentren en sus archivos. En caso de no existir, las unidades de transparencia están obligadas a tomar las medidas necesarias para localizar la información o a ordenar que ésta se genere en caso de que se determine que debería de existir. Para evitar que las autoridades destinatarias se abstuvieran de mandar respuestas debido a la inexistencia de documentos, las solicitudes de información enviadas sugerían tipos de evidencia, por lo que las autoridades podían enviar cualquier documento que respaldara su respuesta. Aun así, se obtuvieron respuestas que, si bien atendían las preguntas planteadas, no proporcionaban ningún tipo de evidencia para comprobar lo alegado.

En aquellos casos en los que la valoración de cumplimiento resulte en semaforización “No respuesta” o “No evidencia”, se procedió a revisar las respuestas institucionales de las autoridades para determinar si éstas podían complementar la respuesta obtenida en las solicitudes.

Respuestas institucionales

De acuerdo con los artículos 140 y 175 del Reglamento de la CNDH, los IP no requieren aceptación por parte de las autoridades a quienes van dirigidas y por lo tanto no existe una obligación de

⁴⁶ Para algunos puntos se tomaron cifras del presupuesto y plantilla del personal penitenciario como evidencia suficiente, sin necesidad de que éstas vinieran acompañadas de documentos de soporte. Ello debido a que los documentos específicos en la materia pueden contener información confidencial o reservada.

responder a los mismos. Esto implica que no todos los instrumentos publicados conllevan una respuesta institucional por parte de la autoridad a la que van dirigidos. Por esto, el proceso de recepción y procesamiento tampoco ha sido sistemático. Sin embargo, la Tercera Visitaduría ha hecho un esfuerzo proactivo para recabar respuestas de las autoridades ante la emisión de IP. Actualmente, ésta cuenta con carpetas y documentos electrónicos en donde se reúnen respuestas diversas de autoridades federales y estatales relacionadas con el contenido de los IP emitidos desde 2015.⁴⁷

Metodología de análisis de las respuestas institucionales

Se utilizaron las respuestas institucionales recibidas hasta octubre de 2018 como fuente complementaria a las solicitudes de información, siempre que pudieran aportar elementos de análisis nuevos que las solicitudes de información no integraran (es decir, cuando éstas obtuvieran un “No evidencia” o “No respuesta”).

Metodología de semaforización de las respuestas institucionales

Si entre los archivos de la CNDH no se contaba con una respuesta institucional al punto en cuestión, se mantuvo la semaforización que se le hubiese otorgado a partir de la respuesta a la solicitud de información. En caso de que sí se haya identificado una respuesta institucional respecto al punto, se aplicaron los siguientes criterios de semaforización:

Criterios para la semaforización del cumplimiento de las acciones estipuladas en el punto	
	Cumplimiento total: la autoridad cumplió con lo estipulado en el punto y proporciona evidencia útil para comprobarlo.
	Cumplimiento parcial: la autoridad cumplió de forma parcial con lo estipulado en el punto (se cumple solo parte de lo requerido por el punto, o solo en ciertos centros penitenciarios), y proporciona evidencia útil para comprobar las acciones cumplidas.
	Sin cumplimiento: la autoridad no cumplió con lo estipulado en el punto.
	No evidencia: la autoridad proporciona una respuesta al instrumento de posicionamiento, pero no proporciona evidencia para comprobar lo alegado.

Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria

El DNSP se utilizó como fuente para valorar el cumplimiento de puntos que incluyen requerimientos relacionados con los indicadores integrados en el mismo, o que implican hacer una revisión de la metodología del DNSP. Además, se empleó al Diagnóstico para corroborar el

⁴⁷ Durante la elaboración de este estudio, la CNDH recibió respuestas institucionales en versión electrónica por parte de los estados de Guerrero e Hidalgo. Dichas respuestas fueron incluidas como fuentes de información para el proyecto. A excepción de las respuestas institucionales del resto de las entidades, aquellas enviadas en el transcurso de este proyecto por parte de Guerrero e Hidalgo incluyen IP que fueron emitidos de forma previa a 2015.

cumplimiento de ciertas respuestas obtenidas a partir de las solicitudes de información. El DNSP fue particularmente útil para evaluar los puntos específicos relacionados con cárceles municipales, autogobierno, cogobierno y sobrepoblación. Por ejemplo: “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”.⁴⁸

Metodología de análisis del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria

La metodología para el análisis del DNSP consistió, en primer lugar, en comprender la propia metodología del Diagnóstico. Esto implicó identificar los niveles de análisis utilizados en el mismo (las entidades federativas; el conjunto de centros penitenciarios dependientes de autoridades federales, estatales y municipales a nivel nacional; y los centros penitenciarios como establecimientos individuales), y comprender los métodos cualitativos y cuantitativos empleados para realizar el Diagnóstico.

Posteriormente, se identificaron los temas cubiertos por el DNSP y se detectó cómo estos se alinean con las temáticas de los IP. Con ello, se identificaron los puntos para los cuales se podría usar el Diagnóstico como fuente de verificación de su cumplimiento. En particular, el DNSP fue útil para analizar los puntos relacionados con cárceles municipales, con aspectos metodológicos del mismo Diagnóstico, con condiciones de autogobierno y cogobierno y con sobrepoblación.

La metodología de verificación de los puntos que tenían el DNSP como fuente de información consistió en contrastar la situación presentada en dichos puntos con la versión más actualizada del Diagnóstico,⁴⁹ con el fin de identificar la evolución y el estado actual del sistema penitenciario en las cuestiones requeridas en los IP. Asimismo, se empleó el Diagnóstico para corroborar la validez de las respuestas obtenidas para ciertos puntos que tenían como fuente de información principal las solicitudes de información.

Metodología de semaforización del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria

Los criterios utilizados para analizar el cumplimiento de los puntos específicos que requerían de una valoración del DNSP son los siguientes:

Criterios para la semaforización del cumplimiento de las acciones estipuladas en el punto	
	Cumplimiento total: el punto se cumple de forma total.
	Cumplimiento parcial: el punto se cumple de forma parcial.
	Sin cumplimiento: el punto no se cumple.

⁴⁸ Recomendación 30/2017: Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

⁴⁹ Para agosto de 2018, el DNSP más actualizado era el de 2017.

Sistematización del análisis de puntos

Matriz de análisis de puntos

Para sistematizar el análisis de los puntos, se elaboró una matriz que concentra las variables relevantes para su clasificación y seguimiento. La matriz de análisis de puntos que se anexa a este estudio⁵⁰ se compone de las siguientes columnas:

- **Instrumento de posicionamiento (IP):** nombre de la recomendación general, informe especial o pronunciamiento en donde se inscribe el punto.
- **Año:** año de emisión del IP en el que se inscribe el punto.
- **Punto:** texto extraído del IP en donde la CNDH propone cómo abordar las violaciones de derechos humanos identificadas en el instrumento.
- **ID del punto:** código generado en el marco del presente estudio para facilitar la identificación de cada uno de los 146 puntos. Se compone por el número de identificación del IP en el que se inscribe el punto (de acuerdo con la lista de la sección 2.3.3) y de un número derivado de la lista completa de puntos. Por ejemplo, la identificación RG5-026 corresponde al punto número 026, que se encuentra en la quinta recomendación general analizada en el estudio (Recomendación 18/2010).
- **Personas en situación de vulnerabilidad:** grupos o poblaciones que, debido a determinadas condiciones o características, son más vulnerables a que sus derechos humanos sean violados, los cuales son mencionados en el punto (en caso de aplicar).
- **Destinatario (IP):** autoridad a la cual está dirigido el punto según lo plasmado explícitamente en el IP. En caso de que el IP no lo mencione de forma explícita, se considera que esta variable no aplica para el punto.⁵¹
- **Ámbito de aplicación:** esfera de poder al que van dirigidos los puntos en caso de tener una autoridad destinataria definida. Si el punto se dirige a más de una autoridad, éste se encuentra desglosado en un número de filas equivalente al número de autoridades destinatarias. Por ejemplo, un punto que vaya dirigido a la federación y a las entidades federativas se verá reflejado en la matriz en 33 filas: una por la autoridad federal (FED) y 32 por cada entidad federativa. A cada una de estas filas se les denominó “punto específico aplicado”, o PEA.
- **Tipo:** clasificación del punto como general o específico.
- **Tema:** eje temático que abarca el punto. Los ejes temáticos fueron desarrollados en el marco del presente estudio. En caso de ser necesario, un punto puede quedar clasificado con dos temas.

⁵⁰ Anexo 8.2: *Matriz de análisis de puntos*. En el documento anexo se pueden encontrar dos versiones de la matriz de análisis de puntos: (i) la versión básica, disponible en la primera hoja, la cual contempla 146 filas para cada punto e incluye las variables fundamentales para la identificación y clasificación de los mismos. (ii) La versión extendida, por otro lado, contempla todas las variables mencionadas en esta sección y representa una versión desglosada por ámbito de aplicación de la matriz básica.

⁵¹ Los puntos que no se dirigen a algún destinatario contienen un “N/A” (no aplica) en la columna de “Destinatario (IP)”.

- **Subtema:** problemática específica contemplada dentro del eje temático (en caso de aplicar).⁵²
- **Fuente 1:** información principal usada para valorar el cumplimiento de los puntos específicos. La metodología para la selección de fuentes a utilizar se explica en la sección 3.2.2.
- **Fuente 2:** información complementaria. Se asigna cuando una segunda fuente puede agregar valor a la información obtenida a través de la fuente principal. Las fuentes complementarias corresponden a las respuestas institucionales y al DNSP.
- **Destinatario (específico):** en el caso de los puntos que tengan como fuente las solicitudes de información, el destinatario específico corresponde a la autoridad dependiente del destinatario plasmado en el IP a quien se le envió una solicitud de información por considerarse jerárquicamente más cercana a la operación y administración de los centros penitenciarios (para más detalles, ver la sección 3.2.2.II). En el caso de los puntos cuya fuente sea el análisis legislativo y en los que el IP no identifique de forma explícita una autoridad, el destinatario específico está marcado como en los poderes legislativos federales o estatales cuya responsabilidad para ejecutar la acción puede ser inferida.
- **Elementos por verificar:** modificaciones requeridas por la CNDH en el punto y cuyo cumplimiento está siendo valorado en el presente estudio. Para aquellos puntos que tienen como fuente solicitudes de información, los elementos por verificar consisten en las preguntas enviadas a las autoridades. Para los puntos que requirieron análisis legislativo, se identificaron las disposiciones específicas que debían revisarse en los instrumentos jurídicos correspondientes. Finalmente, para los puntos cuya fuente es el DNSP, se establecieron los elementos que debían revisarse en dicho documento (ver sección 3.2.1).
- **Posibles evidencias o legislación por analizar:** existen dos posibilidades: (i) en el caso de los puntos específicos cuya fuente son las solicitudes de información, esta variable corresponde a la lista de documentación sugerida para sustentar una respuesta respecto al cumplimiento de un punto;⁵³ (ii) para los puntos que requirieron análisis legislativo, esta columna corresponde a los instrumentos normativos que se revisaron para valorar el nivel de cumplimiento.
- **Folio:** aplica solamente para los puntos que tengan como fuente las solicitudes de información. El número de folio es el identificador generado por las plataformas de transparencia para darle seguimiento a la solicitud.⁵⁴
- **Respuesta a las solicitudes de información, o información en carpetas:** contenido de la respuesta de las solicitudes de información o de las respuestas institucionales. Éstas últimas se refieren a respuestas de las autoridades destinatarias a los IP que han sido

⁵² No todos los temas cuentan con subtemas y no todos los puntos tocan un subtema específico.

⁵³ La lista de documentación requerida tuvo como base aquella empleada en el *Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2017) en materia de Personas Migrantes*. Ésta fue complementada con base en lo que el equipo investigador consideró como posible evidencia para verificar el cumplimiento del punto.

⁵⁴ En aquellos casos en que las preguntas de la solicitud de información sobrepasaban la extensión permitida en las plataformas de transparencia, se enviaron dos solicitudes distintas. En estos casos, se identificaron los dos números de folio en las respectivas columnas de la matriz de análisis de puntos.

archivadas por la CNDH (ver sección 3.2.2.III). Esta variable solo aplica para los puntos específicos que tengan dichas fuentes de información.

- **Evidencia incluida:** contenido de la documentación de soporte enviada por las autoridades para comprobar lo manifestado en la respuesta a las solicitudes de información y en las respuestas institucionales.
- **Análisis de cumplimiento:** justificación de la valoración de cumplimiento a partir de la interpretación de la respuesta o el análisis de documentos (según la fuente de información usada para valorar un punto específico).
- **Semaforización:** resultado de la valoración del cumplimiento de los puntos específicos en cada ámbito de aplicación.
- **Comentarios:** observaciones relevantes que surgieron del análisis de los puntos.

Semaforización del cumplimiento

Los resultados de la semaforización de cada punto desglosados por cada autoridad destinataria se plasmaron en la Matriz de análisis de puntos, bajo la columna “Semaforización”.⁵⁵ Como se menciona en secciones anteriores, al contenido de cada fila de la matriz se le denominó “punto específico aplicado” (PEA), por representar la aplicación de cada punto en el ámbito federal o estatal al que va dirigido.

La síntesis de los resultados de semaforización por PEA se puede apreciar en la sección 4.2.2 del presente estudio, denominada *Hallazgos del estudio*. Los resultados de semaforización por IP se presentan en la primera sección de dicho apartado (sección 4.2.1), en donde se muestra una ficha por IP que resume, entre otras cosas, el cumplimiento que tuvo el mismo. Además, los resultados de la semaforización a nivel temático se contemplan en el segundo apartado de la sección de hallazgos (sección 4.2.2). A continuación, se explica la metodología utilizada para procesar los resultados de semaforización en estas dos modalidades.

Presentación de índices y semáforos de cumplimiento

El cumplimiento que las autoridades han dado a cada IP se presenta a través de índices de cumplimiento y semáforos de cumplimiento de los PEA. A continuación, se describe cada uno a detalle.

- Índices de cumplimiento

Los índices de cumplimiento tienen como objetivo cuantificar el nivel de cumplimiento que se dio a lo requerido por cada IP. Estos se calculan a partir de la semaforización de los PEA, generando un índice general, así como índices federales y estatales para cada IP. Para cada instrumento de posicionamiento se calcularon dos índices de cumplimiento: el “Índice de

⁵⁵ Anexo 8.2: *Matriz de análisis de puntos*.

cumplimiento A: universo total” y el “Índice de cumplimiento B: universo efectivo”. La diferencia entre ambos índices consiste en el universo de PEA contemplado para calcular cada uno: el Índice A abarca todas las valoraciones de cumplimiento, mientras que el Índice B solo considera las respuestas efectivas, es decir, aquellas en las que se hace una valoración de cumplimiento total, parcial o nulo (dejando fuera del cálculo los casos en los que no se cuenta con una respuesta efectiva por parte de las autoridades). El valor de ambos índices está en un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en donde lo estipulado en el instrumento de posicionamiento no fue cumplido, y 1 el valor más alto en donde lo estipulado se cumplió totalmente.

El **Índice de cumplimiento A**: universo total sintetiza la medición de todos los puntos específicos del instrumento, incluyendo aquellos para los que no hubo suficiente información para hacer una valoración de cumplimiento (es decir, aquellos puntos que obtuvieron un “No respuesta” o un “No evidencia” durante la semaforización).⁵⁶ El índice presenta el panorama de cumplimiento más amplio al contemplar todas las valoraciones de semaforización obtenidas.

A continuación, se detalla el método de cálculo para el Índice de cumplimiento A: universo total:

⁵⁶ Los análisis de semaforización que hayan resultado en “No aplica” se omitieron de la valoración de cumplimiento de los puntos específicos por considerar que dicha valoración no es válida en el ámbito de aplicación que se está considerando.

Cuadro 4: Método de cálculo del Índice de cumplimiento A: universo total

Para calcular el Índice de cumplimiento A, primero se obtuvo una medición del cumplimiento de cada uno de los puntos del IP usando la siguiente ecuación:

Medición de cumplimiento A (universo total) por punto=

$$\left[\left(\frac{CP + CT}{PE} \right) \right] = \text{Índice A}$$

$$\left[\left(\frac{NE}{PE} + \frac{NR}{PE} + \frac{SC}{PE} \right) * 0 \right] + \left[\left(\frac{CP}{PE} \right) * 0.5 \right] + \left[\left(\frac{CT}{PE} \right) * 1 \right]$$

NE = Número de puntos específicos aplicados con semáforo de “No evidencia”

NR = Número de puntos específicos aplicados con semáforo de “No respuesta”

SC = Número de puntos específicos aplicados sin cumplimiento

CP = Número de puntos específicos aplicados con cumplimiento parcial

CT = Número de puntos específicos aplicados con cumplimiento total

PE = Total de puntos específicos aplicados en el punto

Una vez que se obtuvieron estos cálculos por punto, se generó un promedio simple de los mismos para obtener el Índice de cumplimiento A del IP. Con esto se logró una medición del cumplimiento del instrumento que asigna el mismo peso a todos los puntos específicos que lo componen. Los resultados derivados de este promedio son los que se plasmaron en las fichas de los IP como el índice general. Adicionalmente, se muestran índices de cumplimiento para el ámbito federal y para el ámbito estatal:

- **General:** refleja el promedio de cumplimiento de los puntos específicos del IP, contemplando semáforos de “No respuesta” y “No evidencia”.
- **Federal:** refleja el promedio de cumplimiento de los puntos específicos destinados a autoridades federales del IP, contemplando semáforos de “No respuesta” y “No evidencia”. Al observar las gráficas que reflejan este índice, es importante considerar que el cálculo de cumplimiento por punto se hace con base en un solo PEA, por lo que el resultado de éste es determinante para el índice.
- **Estatal:** refleja el promedio de cumplimiento de los puntos específicos destinados a autoridades estatales, contemplando semáforos de “No respuesta” y “No evidencia”. Al observar las gráficas que reflejan este índice, es importante considerar que el cálculo de cumplimiento por punto se hace con base en el número de PEA que vayan dirigidos a autoridades estatales.

El valor del índice está en un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en donde lo estipulado en el instrumento de posicionamiento no fue cumplido, y 1 el valor más alto en donde lo estipulado se cumplió totalmente.

Por otro lado, el Índice de cumplimiento B: universo efectivo sintetiza el nivel de cumplimiento de los puntos para los que se obtuvo información que permite hacer una valoración. A diferencia del Índice de cumplimiento A, el presente índice contempla solamente los PEA que hayan obtenido un semáforo de “Cumplimiento total”, “Cumplimiento parcial” o “Sin cumplimiento”. Esto permitió conocer el nivel de cumplimiento a partir de lo que las autoridades mismas han reportado y justificado. En este sentido, es importante tener en cuenta que este índice no representa el panorama más amplio de datos obtenidos, sino que corresponde al cumplimiento calculado a partir de insumos sobre los que era posible hacer una valoración.

A continuación, se detalla el método de cálculo para el Índice de cumplimiento B: universo efectivo:

Cuadro 5: Método de cálculo del Índice de cumplimiento B: universo efectivo

Para calcular los índices de los ámbitos mencionados, al igual que para el Índice A, primero se obtuvo la medición de cumplimiento para cada uno de los puntos específicos del IP usando la siguiente fórmula:

Medición de cumplimiento B (universo efectivo) por punto=

$$\left[\left(\frac{CP + CT}{PE} \right) \right] = \text{Índice A}$$

$$\left[\left(\frac{NE}{PE} + \frac{NR}{PE} + \frac{SC}{PE} \right) * 0 \right] + \left[\left(\frac{CP}{PE} \right) * 0.5 \right] + \left[\left(\frac{CT}{PE} \right) * 1 \right]$$

SC = Número de puntos específicos aplicados sin cumplimiento

CP = Número de puntos específicos aplicados con cumplimiento parcial

CT = Número de puntos específicos aplicados con cumplimiento total

PE = Total de puntos específicos aplicados en el punto

Una vez que se obtuvieron las mediciones de cumplimiento por punto, se generó un promedio simple de los mismos para obtener un Índice de cumplimiento B del IP. Al igual que para el Índice A, los puntos contemplados en este promedio tienen el mismo peso dentro del IP. Los resultados de este promedio son los que se plasmaron en las fichas como índice general. Adicionalmente, se muestran índices de cumplimiento para el ámbito federal y estatal:

- General: refleja el promedio de cumplimiento de los puntos específicos del IP, contemplando solo las respuestas efectivas.
- Federal: refleja el promedio de cumplimiento de los puntos específicos destinados a autoridades federales del IP, contemplando solo las respuestas efectivas. Al observar las gráficas que reflejan este índice, es importante considerar que el cálculo de cumplimiento por punto se hace con base en un solo PEA efectivo, por lo que el resultado de éste es determinante para el índice.
- Estatal: refleja el promedio de cumplimiento de los puntos específicos destinados a autoridades estatales del IP, contemplando solo las respuestas efectivas. Al observar las gráficas que reflejan este índice, es importante considerar que el cálculo de cumplimiento por punto se hace con base en el número de PEA efectivos que vayan dirigidos a autoridades estatales.

El valor del índice está en un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en donde lo estipulado en el instrumento de posicionamiento no fue cumplido, y 1 el valor más alto en donde lo estipulado se cumplió totalmente.

Semaforización de cumplimiento de los puntos específicos aplicados

Además de los índices de cumplimiento, las fichas de los IP incluyen una representación gráfica del nivel de cumplimiento de todos los puntos específicos aplicados (PEA) del instrumento. Estos datos se calcularon para tres ámbitos de aplicación: general, federal y estatal.

Al igual que para los índices, se consideraron dos universos de PEA distintos. Para el primero, relacionado con el universo de análisis del Índice de cumplimiento A, se contemplaron todos aquellos PEA del IP, incluyendo aquellos que obtuvieron un semáforo de “No respuesta” y “No

evidencia”.⁵⁷ Teniendo en cuenta este universo, se presenta la distribución de los mismos según su valoración como “Cumplimiento total”, “Cumplimiento parcial”, “Sin cumplimiento”, “No respuesta” o “No evidencia”. Estos resultados se reflejan en la sección de la ficha “Semáforo de cumplimiento de los puntos específicos aplicados”, en la subsección “Cumplimiento de los puntos específicos aplicados”.

Por otro lado, y relacionado con el Índice de cumplimiento B, se obtuvo el universo de PEA del IP para los que se haya obtenido valoraciones efectivas, es decir, valoraciones de “Cumplimiento total”, “Cumplimiento parcial” o “Sin cumplimiento”. Una vez calculado el universo, se obtuvieron los porcentajes de PEA que representaron cada uno de estos semáforos. Los resultados se reflejaron en la sección de la ficha “Semáforo de cumplimiento de los puntos específicos aplicados”, en la subsección “Cumplimiento de los puntos específicos aplicados con respuestas efectivas”.

Es importante notar que las gráficas de semaforización de cumplimiento de los PEA permiten observar la distribución del cumplimiento que ha tenido el IP. A diferencia de los índices, este cálculo no contempla un promedio por punto, sino que integra la totalidad de puntos específicos aplicados del instrumento. Esto implica que aquellos puntos que van dirigidos a más autoridades tienen más peso en el promedio general del IP.

Análisis temático

Los hallazgos del estudio, además de contemplar síntesis de cumplimiento por IP, integran un análisis del nivel de cumplimiento de los once ejes temáticos del estudio. Con ello se buscó obtener un panorama del avance y los retos que persisten en las principales problemáticas en materia penitenciaria identificadas por la CNDH.

El análisis temático muestra una representación gráfica del nivel de cumplimiento de los PEA relacionados con cada uno de los once temas contemplados en el estudio. Para ello se usaron dos mediciones con universos diferenciados, alineados a los índices presentados anteriormente. La primera implicó calcular el universo de PEA de los 21 IP relacionados con cada eje temático. A partir de este universo, se obtuvo el porcentaje de PEA con valoración de “Cumplimiento total”, “Cumplimiento parcial”, “No cumplimiento”, “No evidencia” y “No respuesta”. La segunda medición siguió la misma lógica pero el universo solo contempló PEA con valoraciones efectivas, es decir, “Cumplimiento total”, “Cumplimiento parcial” y “No cumplimiento”.

A partir de estos resultados, se utilizaron los insumos obtenidos a través de los métodos detallados en la sección 3.2.3.1 para complementar el avance, retos y ejemplos de acciones respecto a cada uno de los ejes temáticos.

⁵⁷ Al igual que para los índices de cumplimiento, las gráficas de semaforización no toman como parte del análisis los PEA para los que se obtuvo una semaforización de “No aplica”.

3.2.3. *Análisis de los puntos específicos y generales*

Para el seguimiento de puntos generales, y como complemento al análisis sistemático de los puntos específicos, se utilizaron dos metodologías: grupos de enfoque y análisis de difusión. Dichas metodologías se explican a continuación.

Grupos de enfoque

Se realizaron grupos de enfoque con tres poblaciones objetivo: representantes de la academia y de la sociedad civil, personas privadas de la libertad y personal de la Tercera Visitaduría de la CNDH. El objetivo de los grupos fue obtener una perspectiva cualitativa sobre el avance y los retos de las problemáticas abordadas en el estudio.

Representantes de la academia y de la sociedad civil

El objetivo principal del grupo de enfoque con representantes de la academia y de la sociedad civil fue conocer la evolución y el estado actual; retos y ejemplos de acciones relacionadas con las principales problemáticas contempladas en el proyecto; y complementar los resultados obtenidos a través del análisis legislativo, las solicitudes de información, el análisis del DNSP y las respuestas institucionales a los IP.

Las personas que formaron parte de este ejercicio tienen experiencia relacionada con los ejes temáticos del proyecto. Ellas y ellos son: Corina Giacomello (Universidad Autónoma de Chiapas), Elena Azaola (Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social), Juan Salgado (El Colegio de México), Maïssa Hubert (Documenta), Miguel Sarre (Instituto Tecnológico Autónomo de México), Marisol Velázquez (Reinserta) y personal de la UNODC.

La metodología del grupo de enfoque consistió en una combinación entre grupos de trabajo y sesiones plenarias. Durante los grupos de trabajo, los integrantes del taller fueron divididos de acuerdo con su perfil para discutir sobre las 11 temáticas contempladas durante el proyecto. La discusión de los grupos de trabajo se enfocó en tres preguntas principales:

- ¿Cuáles han sido los principales avances en el tema en los últimos 17 años?
- ¿Cuáles son los retos que persisten actualmente?
- ¿Qué ejemplos de acciones nacionales o internacionales existen sobre el tema?

Durante las sesiones plenarias, los hallazgos de los grupos de trabajo en torno a estas preguntas fueron presentados y complementados con la participación de los demás integrantes del grupo de enfoque. Las lecciones más relevantes quedaron plasmadas en la sección 4.2.2 del presente estudio.

Personas privadas de la libertad

Los grupos de enfoque con personas privadas de la libertad tuvieron como objetivo complementar los hallazgos respecto a avances y retos en materia de respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario con la perspectiva de las personas privadas de la libertad, quienes viven diariamente en este contexto. El contenido discutido durante los grupos de enfoque se estableció a partir de los ejes temáticos del proyecto.

Se seleccionaron aquellos que estuvieran vinculados con las vivencias de las personas privadas de la libertad y para los cuales podrían proporcionar información de primera mano. Los temas discutidos durante los grupos de enfoque fueron:

- Clasificación penitenciaria
- Condiciones materiales de detención
- Trabajo, capacitación, educación y salud
- Trato digno
- Régimen disciplinario
- Contacto con el mundo exterior
- Libertad anticipada⁵⁸

Los perfiles de los integrantes de los grupos de enfoque se definieron según las poblaciones que resultan afectadas o más vinculadas con los temas a discutir. Por ejemplo, si bien el tema de Servicios y el subtema de Atención médica aplican para todas las personas privadas de la libertad, se consideró que una problemática valiosa a discutir sería la atención médica especializada en ginecología,⁵⁹ para lo cual una población adecuada serían las mujeres privadas de la libertad.

Se llevaron a cabo dos grupos de enfoque, ambos con una duración aproximada de dos horas:

Grupo de enfoque 1:

- *Participantes:* mujeres privadas de la libertad. El grupo incluyó mujeres, mujeres adultas mayores, mujeres embarazadas o que vivieron un embarazo estando privadas de la libertad y mujeres privadas de la libertad con hijos viviendo en el centro.
- *Temas tratados:*
 - Clasificación por sexo
 - Condiciones materiales de detención
 - Trabajo, capacitación, educación y salud

⁵⁸ Si bien no se trató el tema de Ejecución penal de forma integral, se integró a la discusión subtema de libertad anticipada.

⁵⁹ La Recomendación general 2002: Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana, toca temas relacionados con la atención especializada a mujeres privadas de la libertad, así como el Informe Especial de 2015, del cual ya se hizo mención.

- Trato digno
- Régimen disciplinario
- Contacto con el mundo exterior
- Libertad anticipada

Grupo de enfoque 2:

- *Participantes:* hombres privados de la libertad. El grupo incluyó hombres procesados y sentenciados, y adultos mayores.
- *Temas tratados:*
 - Clasificación por situación jurídica
 - Condiciones materiales de detención
 - Trabajo, capacitación, educación y salud
 - Régimen disciplinario
 - Trato digno
 - Libertad anticipada

Es importante mencionar que, aunque se procuró que la población participante en los grupos de enfoque fuese lo más diversa posible, no son una muestra representativa de la población penitenciaria en México.

Tercera Visitaduría de la CNDH

Se llevó a cabo una reunión con la visitadora de la Tercera Visitaduría y con visitadores adjuntos de la misma para obtener su opinión sobre los avances y puntos pendientes de los IP emitidos. Las personas que integraron el grupo han sido responsables de dar un seguimiento puntual a los instrumentos emitidos desde 2015.

Además de lo discutido durante la reunión, se solicitó a la Tercera Visitaduría un resumen por IP que integrara los principales puntos cumplidos, los retos y ejemplos de acciones en la materia que pudieran servir como referencia (todo lo anterior respaldado por documentos de evidencia). Las observaciones recabadas y los documentos de evidencia fueron analizados e integrados en el apartado de análisis cualitativo de las fichas de los instrumentos de posicionamiento, denominada “Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento” (ver sección 4.2.1). Asimismo, se integraron algunos de los ejemplos de acciones relacionadas con los temas del estudio, que fueron identificadas por la Tercera Visitaduría, en la sección de análisis temático (4.2.2).

Análisis de difusión de los instrumentos de posicionamiento

El análisis de difusión de los instrumentos de posicionamiento consistió en una revisión del impacto mediático que han tenido dichos documentos desde su emisión hasta julio de 2018. Para ello se utilizó principalmente una metodología de análisis cuantitativo enfocado en contabilizar el universo de notas sobre derechos humanos en el sistema penitenciario y la frecuencia con la que se menciona a los instrumentos de posicionamiento.

Medios de comunicación analizados

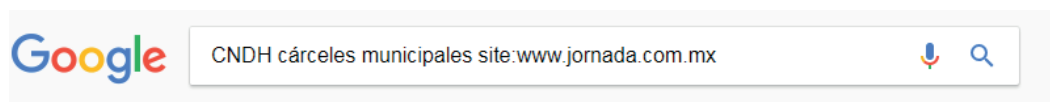
Para la selección de medios de comunicación incluidos en el análisis de difusión se tomaron en cuenta dos criterios: que el nivel de circulación de los medios fuera alto a nivel nacional y que su línea editorial siguiera con cercanía e interés los temas relacionados con derechos humanos. De acuerdo con estos criterios, se seleccionaron los siguientes diarios:

- *Excélsior* (<https://www.excelsior.com.mx/>)
- *Reforma* (<https://www.reforma.com/>)
- *El Universal* (<https://www.eluniversal.com.mx/>)
- *La Jornada* (<http://www.jornada.com.mx/ultimas>)
- *El Sol de México* (<https://www.elsoldemexico.com.mx/>)

Debido a las diferencias en los buscadores y contenido de los sitios web de cada diario, la metodología para la búsqueda de información se adaptó a cada caso para así obtener la mayor cantidad de información. A continuación, se describen las particularidades de cada diario:

- **Excélsior:** se utilizó el buscador que se encuentra en su sitio web.
- **El Universal y Reforma:** se utilizaron los buscadores originales del sitio de cada uno. Dado que ambos medios han integrado publicaciones impresas a su acervo digital, el buscador llega a mostrar artículos duplicados (en su versión digital e impresa). Para evitar contabilizar dos veces el mismo artículo, se establecieron los siguientes criterios: solo se contará una vez aquellos artículos que tengan el mismo título⁶⁰ y cuya fecha de publicación no difiera por más de dos días.
- **La Jornada:** dicho diario invita a utilizar un buscador programado en Google. Para realizar la búsqueda se introdujeron los términos deseados en el buscador tradicional de Google adicionado el concepto: “site:www.jornada.com.mx”.

Ejemplo ilustrativo:



FUENTE: Elaboración propia.

⁶⁰ Dos títulos se consideran idénticos aunque cuenten con preposiciones adicionales o modificaciones en el orden de las palabras.

- **El Sol de México:** el periódico tiene un buscador que limita el número de artículos que pueden ser analizados a un total de doce por búsqueda. Derivado de una recomendación directa de El Sol de México, se utilizó el mismo método de búsqueda previamente expuesto para La Jornada que consiste en utilizar Google como buscador adicionado con el concepto “site:www.elsoldemexico.com.mx”. La búsqueda se complementó con los doce artículos que muestra el sitio web de El Sol de México.

Alcances del análisis de difusión

El análisis de difusión incluyó dos niveles de búsqueda:

- Una búsqueda de las notas sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario en México.
- Una búsqueda de las notas sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario que hacen referencia a los 21 IP integrados en el presente estudio.

A continuación, se explica a detalle la metodología utilizada para cada nivel de búsqueda:

Publicaciones sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario

Para obtener el dato de publicaciones sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario, se introdujo en los buscadores de los portales de los medios de comunicación señalados los términos “derechos humanos sistema penitenciario”.

Se contemplaron notas publicadas entre el 19 de junio de 2001 y el 30 de julio de 2018. La primera fecha representa el día de la publicación del instrumento de posicionamiento más antiguo integrado en este estudio y la segunda se definió como corte de acuerdo con los tiempos de trabajo del proyecto. Para contar con un análisis desagregado, se identificó el número de notas relacionadas con los términos señalados por año.⁶¹

Publicaciones que hagan referencia a los instrumentos de posicionamiento

Para obtener datos sobre las publicaciones sobre derechos humanos en el sistema penitenciario que hagan referencia a los IP, se introdujeron términos que resaltaran lo más representativo de cada IP en el buscador de los portales. Adicionalmente, se filtró la fecha de publicación a partir del momento de emisión del IP hasta el 30 de julio de 2018.

⁶¹ Es importante considerar que no todos los medios cuentan con bases de datos de notas digitalizadas desde 2001: los registros digitales de *El Sol de México* y *El Universal* solo presentan datos desde 2015 a la fecha, y el *Excélsior* cuenta con datos desde 2011 a la fecha. Asimismo, para los años 2001 y 2018 no se contemplan todos los meses del año por la delimitación del tiempo establecido.

La siguiente tabla muestra los términos utilizados para cada instrumento de posicionamiento:

No.	Instrumento de posicionamiento	Términos utilizados en el buscador de los portales
1	Recomendación general 1/2001: Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana.	"CNDH revisión visita reclusión"
2	Recomendación general 3/2002: Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana.	"CNDH mujeres reclusión"
3	Recomendación general 9/2004: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana.	"CNDH trastornos mentales reclusión"
4	Recomendación general 11/2006: Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana.	"CNDH libertad anticipada"
5	Recomendación general 18/2010: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.	"CNDH derechos humanos internos"
6	Recomendación general 22/2015: Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana.	"CNDH aislamiento"
7	Recomendación general 28/2016: Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana.	"CNDH cárceles municipales"
8	Recomendación general 30/2017: Sobre condiciones de autogobierno o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.	"CNDH autogobierno"
9	Informe especial 2002: Sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal.	"CNDH distrito federal reclusión DF"
10	Informe especial 2004: Sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos locales y municipales.	"CNDH situación derechos humanos reclusión"
11	Informe especial 2017: Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana.	"CNDH personas mayores"
12	Pronunciamiento 2015: La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana.	"CNDH sobrepoblación"
13	Pronunciamiento 2016: Clasificación Penitenciaria.	"CNDH clasificación penitenciaria"
14	Pronunciamiento 2016: Racionalización de la pena de prisión.	"CNDH racionalización"
15	Pronunciamiento 2016: Derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la República Mexicana.	"CNDH salud personas internas"
16	Pronunciamiento 2016: Supervisión Penitenciaria.	"CNDH supervisión penitenciaria"
17	Pronunciamiento 2016: Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana.	"CNDH psicosocial inimputables"
18	Pronunciamiento 2016: Antecedentes Penales.	"CNDH antecedentes penales"

19	Pronunciamiento 2016: Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana.	“CNDH personal penitenciario”
20	Pronunciamiento 2017: Sobre el plazo razonable en la prisión preventiva.	“CNDH prisión preventiva”
21	Pronunciamiento 2017: Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial.	“CNDH sentencia identificación”

Una vez obtenido este universo, el criterio para seleccionar las notas contempladas en el análisis fue que la nota hiciera referencia al nombre, declaración, cifra o dato incluido en el instrumento de posicionamiento en cuestión. Las notas que cumplieron con este criterio se contabilizaron de forma desagregada por año y por medio de comunicación.⁶²

Presentación de los resultados del análisis de difusión

Las menciones observadas en las dos muestras se analizaron para obtener cifras indicativas de la presencia de los instrumentos de posicionamiento en la opinión pública. Los resultados del análisis de difusión se plasmaron en el presente estudio de dos formas:

- **Difusión por instrumento de posicionamiento:** el número de veces que el IP ha sido referenciado en los medios de comunicación seleccionados, desde el día de su publicación hasta el 30 de julio de 2018. Estas cifras se integraron a la ficha de cada IP (ver sección 4.2.1).
- **Presencia de los IP en las notas de derechos humanos del sistema penitenciario:** un comparativo del número de referencias de cada IP y el número de notas sobre derechos humanos y sistema penitenciario del 19 de junio de 2001 al 30 de julio de 2018. Este análisis muestra el impacto mediático de los IP poniéndolos en perspectiva respecto a la cobertura del tema más general de los derechos humanos en el sistema penitenciario (ver sección 4.2.2).

Presencia del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria en los medios

Como elemento adicional al análisis de difusión de los IP, se contabilizó la frecuencia con la que se hace referencia al DNSP desde el 1 de enero de 2006 hasta el 30 de julio de 2018.⁶³ Esto se hizo con el objetivo de identificar la presencia del Diagnóstico en los medios nacionales con el fin de tener un punto de comparación sobre la difusión de otra herramienta de pronunciamiento de la CNDH en materia penitenciaria.

⁶² Anexo 8.3: Base de datos de análisis de difusión.

⁶³ La primera publicación del DNSP fue en 2006.

4. HALLAZGOS

Los resultados del estudio se presentan desde dos dimensiones. Primero, se realizó un análisis por IP que permite determinar el cumplimiento que se les ha dado a los puntos inscritos en cada uno de los 21 instrumentos. Segundo, un análisis desde la perspectiva temática muestra el nivel de cumplimiento de los temas contemplados en el proyecto y permite construir un panorama sobre los avances y retos pendientes en las principales problemáticas relacionadas con derechos humanos en el sistema penitenciario.

Esta sección presenta los hallazgos del estudio. La sección 4.1 muestra una síntesis de los resultados, mientras que en la sección 4.2 se presentan las fichas por instrumento de posicionamiento y el análisis por tema.

4.1 SÍNTESIS DE HALLAZGOS

4.1.1. Resultados del análisis de cumplimiento y difusión de los instrumentos de posicionamiento

El nivel de cumplimiento que las autoridades han dado a los puntos emitidos por la CNDH en cada IP se presenta a través del resultado de índices de cumplimiento. Éstos fueron calculados a partir del ejercicio de semaforización de los puntos específicos, generando un índice general para el IP (que se detalla para cada IP en la tabla siguiente). Adicionalmente, se calcularon los índices de cumplimiento de cada IP a nivel federal y estatal (cuando aplicara).

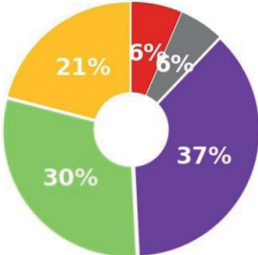
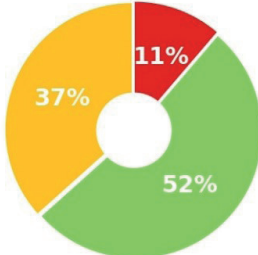
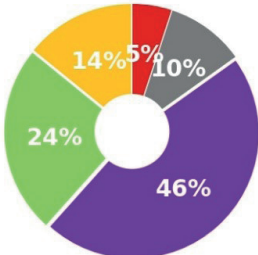
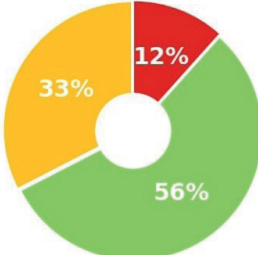
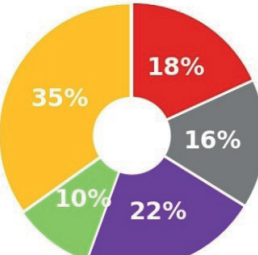
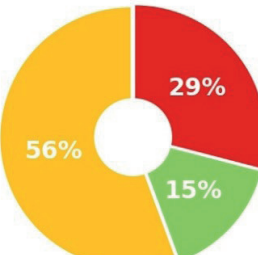
Para cada instrumento de posicionamiento se calcularon dos índices de cumplimiento: el “Índice de cumplimiento A: universo total” y el “Índice de cumplimiento B: universo efectivo”. La diferencia entre ambos índices consiste en el universo contemplado para calcular cada uno: mientras que el Índice A se construye considerando todas las opciones de semaforización posibles, el Índice B abarca solo aquellas en donde se pueda hacer una valoración de cumplimiento total, parcial o nulo (dejando fuera del cálculo los casos en los que no se cuenta con una respuesta efectiva por parte de las autoridades). El valor de ambos índices está en un intervalo entre 0 y 1, siendo 0 el valor más bajo en donde lo estipulado en el instrumento de posicionamiento no fue cumplido, y 1 el valor más alto en donde lo estipulado se cumplió totalmente.

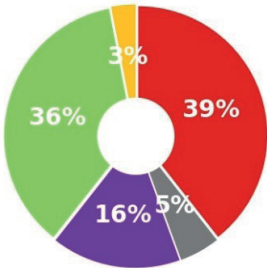
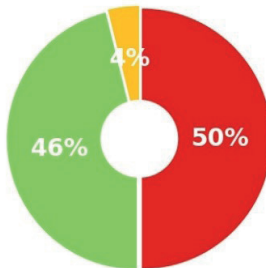
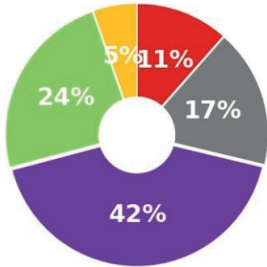
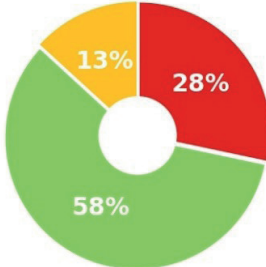
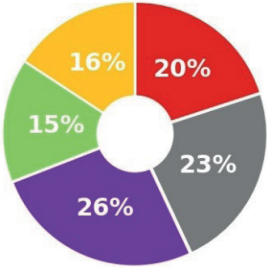
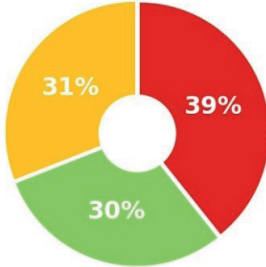
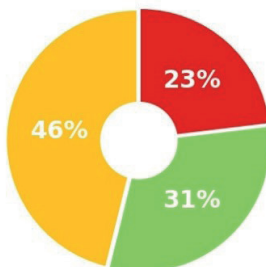
A continuación, se presentan los índices de cumplimiento generales obtenidos para aquellos IP para los que se hizo una valoración de cumplimiento.⁶⁴

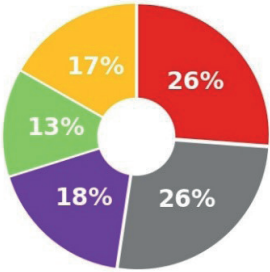
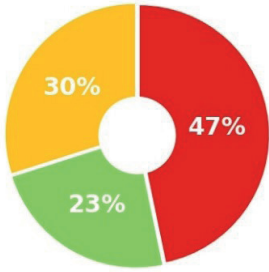
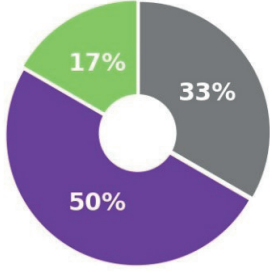
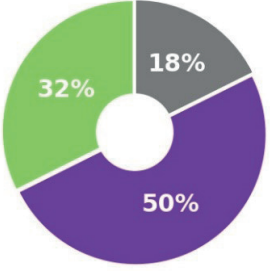
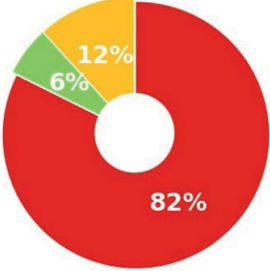
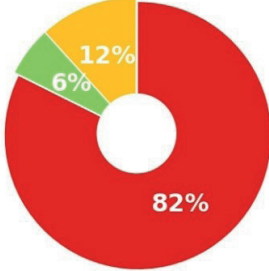
⁶⁴ La valoración de cumplimiento de los IP se realizó para los 16 IP que cuentan con puntos específicos y para los cuales fuera posible aplicar la metodología de semaforización. Para los cinco IP que no cuentan con puntos específicos no fue posible realizar una valoración de cumplimiento.

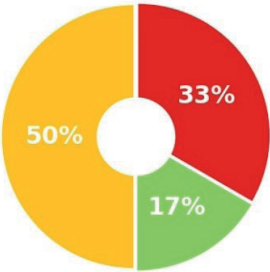
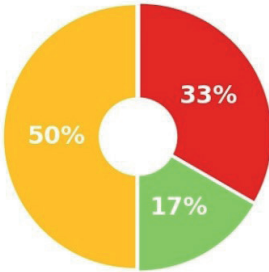
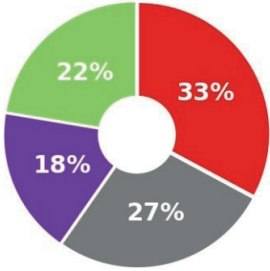
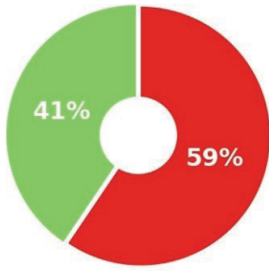
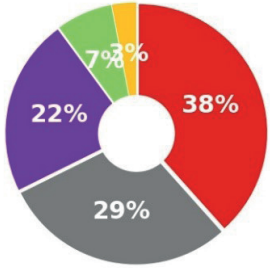
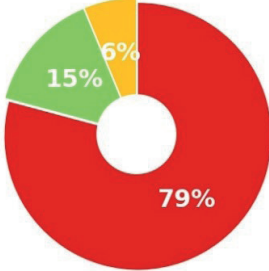
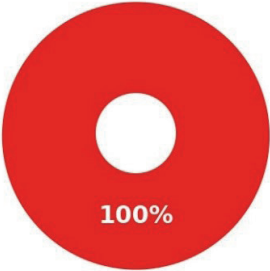
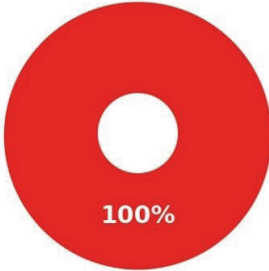
Las gráficas contienen al centro el número de Puntos Específicos Aplicados (PEA) que representa el universo bajo estudio en el IP en cuestión. Los valores que lo componen se muestran bajo la siguiente semaforización:

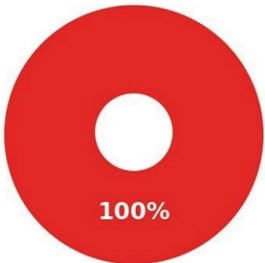
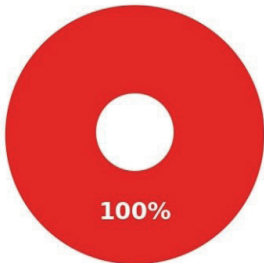
Semaforización del cumplimiento				
				
Cumplimiento total	Cumplimiento parcial	Sin cumplimiento	No evidencia	No respuesta

Valoración de cumplimiento de los instrumentos de posicionamiento			
No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
1	Recomendación general 1/2001: Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana.	 Total de PEA: 124	 Total de PEA: 71
2	Recomendación general 3/2002: Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana.	 Total de PEA: 99	 Total de PEA: 43
3	Recomendación general 9/2004: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana.	 Total de PEA: 198	 Total de PEA: 71

Valoración de cumplimiento de los instrumentos de posicionamiento			
No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
4	Recomendación general 11/2006: Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana.	 Total de PEA: 99	 Total de PEA: 78
5	Recomendación general 18/2010: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.	 Total de PEA: 261	 Total de PEA: 106
6	Recomendación general 22/2015: Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana.	 Total de PEA: 165	 Total de PEA: 84
7	Recomendación general 28/2016: Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana.	 Total de PEA: 20	 Total de PEA: 13

Valoración de cumplimiento de los instrumentos de posicionamiento			
No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
8	Recomendación general 30/2017: Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.	 Total de PEA: 191	 Total de PEA: 107
9	Informe especial 2002: Sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal.	 Total de PEA: 6	 Total de PEA: 1
10	Informe especial 2004: Sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos locales y municipales.	 Total de PEA: 34	 Total de PEA: 11
11	Informe especial 2017: Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana.	 Total de PEA: 34	 Total de PEA: 34

Valoración de cumplimiento de los instrumentos de posicionamiento			
No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
12	Pronunciamiento 2016: Racionalización de la pena de prisión.	 Total de PEA: 6	 Total de PEA: 6
13	Pronunciamiento 2016: Supervisión Penitenciaria.	 Total de PEA: 67	 Total de PEA: 37
14	Pronunciamiento 2016: Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana.	 Total de PEA: 99	 Total de PEA: 48
15	Pronunciamiento 2016: Antecedentes penales.	 Total de PEA: 2	 Total de PEA: 2

Valoración de cumplimiento de los instrumentos de posicionamiento			
No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
16	Pronunciamiento 2016: Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana.	 100%	 100%
		Total de PEA: 3	Total de PEA: 3

Los IP presentados anteriormente integran al menos un punto específico, por lo que fue posible darles seguimiento a través de una valoración de cumplimiento. Sin embargo, hubo cinco IP (todos pronunciamientos) cuya formulación no permitió identificar puntos específicos sobre los cuales se hiciera una valoración de cumplimiento. La tabla a continuación presenta estos pronunciamientos.

No.	Instrumentos de posicionamiento sobre los que no se realizó una valoración de cumplimiento
1	Pronunciamiento 2015: La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
2	Pronunciamiento 2016: Clasificación penitenciaria.
3	Pronunciamiento 2016: Derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la República Mexicana.
4	Pronunciamiento 2017: Sobre el plazo razonable en la prisión preventiva.
5	Pronunciamiento 2017: Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial.

Los resultados del estudio muestran que el cumplimiento de los IP, a nivel general, ha sido deficiente. A pesar de esto, se observó que una proporción de las disposiciones planteadas en los IP sí se cumplió.

Uno de los avances más significativos fue la publicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal.⁶⁵ Su entrada en vigor a nivel nacional presenta una coyuntura relevante y necesaria para la mejora en el panorama penitenciario en México.

Por ejemplo, en cuanto al funcionamiento irregular de las cárceles municipales, se observó un escenario favorable para el cambio adecuado de éstas, de conformidad con la Constitución Mexicana, existiendo al mes de diciembre de 2018, únicamente nueve centros municipales y

⁶⁵ En la exposición de motivos de la LNEP se mencionan diversas publicaciones de la CNDH - incluyendo un instrumento de posicionamiento y el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria - como documentos de referencia sobre las condiciones de derechos humanos en el sistema penitenciario.

nueve distritales funcionando de manera irregular, de 91 que dio origen a la recomendación general específica.

Teniendo en cuenta esta coyuntura, aún existen retos importantes que previenen que las personas privadas de la libertad puedan ejercer sus derechos de forma plena. Los IP que menor nivel de cumplimiento mostraron se relacionan con la debida implementación de la LNEP, con la profesionalización del personal penitenciario, con el régimen disciplinario aplicado, con las condiciones de autogobierno y cogobierno y con la calidad de los servicios prestados en los centros penitenciarios.

En cuanto a la implementación de la LNEP, uno de los grandes desafíos será interiorizar las disposiciones de la misma en procesos y lineamientos de operación en los centros penitenciarios a nivel nacional. De acuerdo con los Índices obtenidos, ello es especialmente relevante para la gestión estandarizada de casos de personas mayores de 60 que pueden ser susceptibles a beneficios de libertad anticipada. El Informe especial 2017: sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana presentó Índices A y B de 18% de cumplimiento, lo cual refleja un nivel de cumplimiento del instrumento bajo.

Asimismo, es necesario asegurar que las disposiciones de la LNEP en torno a la cancelación de antecedentes penales contemplen el principio de reinserción social de todas las personas, independientemente del delito cometido. El Pronunciamiento 2016: Antecedentes penales, obtuvo Índices de cumplimiento A y B de 0%, lo cual indica que no se ha atendido ninguno de los puntos específicos inscritos en éste.

Además, los resultados del estudio sugieren que el personal penitenciario aún carece de una adscripción administrativa que fomente una formación con perspectiva de reinserción social. El Pronunciamiento 2016: Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana —que integra puntos específicos relacionados con el objetivo de que se diferencien las funciones de la seguridad pública y la reinserción— obtuvo Índices A y B de 0.00, lo que sugiere que no se han realizado las modificaciones necesarias para que los sistemas penitenciarios y las autoridades que lo integren tengan un perfil específicamente alineado a los propósitos de la reinserción social.

En cuanto a la aplicación de un régimen disciplinario que garantice la seguridad de las personas privadas de la libertad, el análisis de los puntos específicos de la Recomendación general 22/2015: Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana, reveló que aún hay grandes discrepancias en la normatividad que regula el aislamiento como sanción y como medida de internamiento cotidiano en los estados. En particular, se observa con preocupación que la legislación aplicable en muchas de las entidades federativas no especificaba la duración máxima que debe tener el aislamiento ni la establecían como medida disciplinaria de última instancia.

Aunado a ello, la problemática de autogobierno y cogobierno continúa vigente y los mecanismos de rendición de cuentas para combatir estas conductas siguen siendo insuficientes. Ello se evidencia con los índices obtenidos para la Recomendación general 30/2017: Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana, que se enfoca en esta temática en su totalidad: el Índice A resultó en un 30% de cumplimiento, mientras que el Índice apenas alcanzó el 53%.

En cuanto a las condiciones materiales de detención de los centros penitenciarios, la existencia de espacios dignos y suficientes de internamiento resultó ser uno de los grandes temas pendientes. Si bien actualmente la población penitenciaria total no rebasa la capacidad instalada de los 311 centros penitenciarios a nivel nacional, la inadecuada distribución de personas privadas de la libertad ha generado sobrepoblación en un número considerable de los mismos que al día de hoy no ha sido atendida. Ello se evidencia con los resultados de la valoración de cumplimiento de un punto específico de la Recomendación general 18/2010: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana, que trata sobre la disponibilidad de espacios en los establecimientos penitenciarios a nivel federal y estatal.

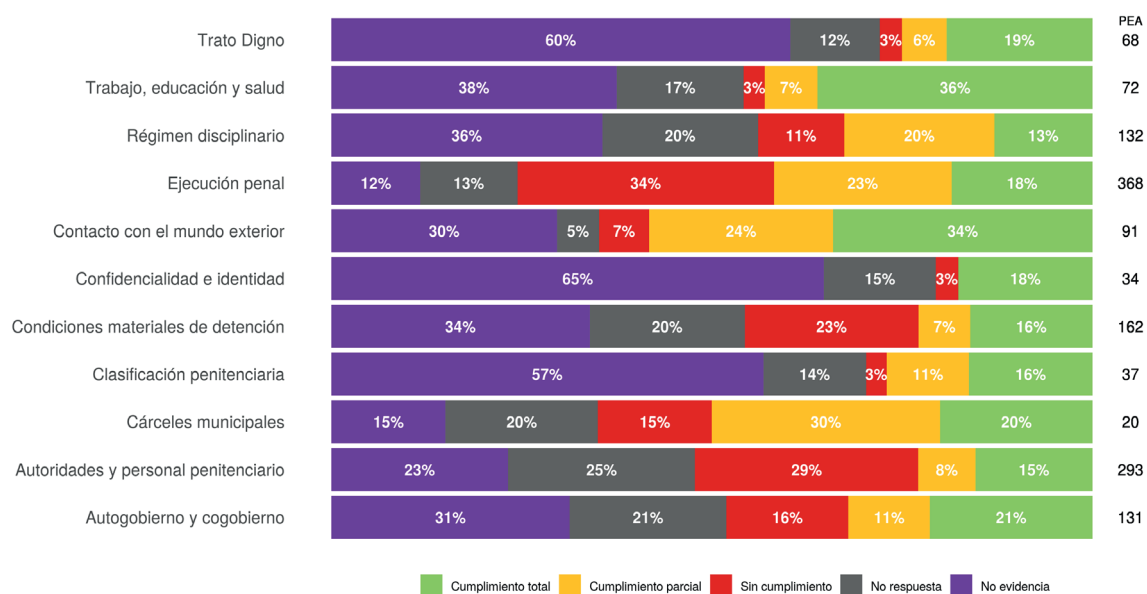
Además, se observó que las condiciones para la atención de la población con discapacidades psicosociales continúan siendo deficientes. La Recomendación general 9/2004: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana, y el Pronunciamiento 2016: Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana —instrumentos enfocados en esta población— presentaron algunos de los índices más bajos de cumplimiento de los IP analizados: el pronunciamiento resultó en índices A y B de 10% y 21%, respectivamente, mientras que la recomendación general obtuvo índices de 44% y 71%. Ello sugiere que se ha realizado poco por incluir disposiciones para un debido proceso para esta población y para garantizar que durante la etapa de ejecución se cuenten con instalaciones habilitadas tanto en centros penitenciarios y como en instituciones de salud especializadas fuera de los mismos.

4.1.2 Resultados del análisis por eje temático

Además del análisis de cumplimiento por IP, el estudio contempló una valoración del cumplimiento de los once ejes temáticos considerados. La gráfica a continuación muestra la distribución de cumplimiento por eje temático. Para apreciar el peso de cada eje en los IP y para poder ponderar el cumplimiento obtenido, se muestra además una tabla que señala el número de puntos específicos que abordan las problemáticas contempladas.⁶⁶

⁶⁶ Los puntos específicos generalmente se dirigen a entre una y 33 autoridades, por lo que el nivel de cumplimiento plasmado en la gráfica se construyó a partir de la valoración de cumplimiento de todas las autoridades que hayan proporcionado respuestas de cumplimiento total, parcial o nulo.

A continuación, se presenta un recuento de los principales hallazgos por eje temático:



Ejecución penal: para el tema de ejecución penal, se encontró que la entrada en vigor de la LNEP creó una coyuntura favorable para la homologación de criterios legales y de procedimientos en la etapa de ejecución. En este sentido, uno de los grandes retos es que dichos lineamientos sean implementados de manera uniforme tanto a nivel federal como estatal. En materia de libertad anticipada, es importante no solo que se implementen de forma homologada los criterios establecidos por la LNEP, sino también que se creen programas específicos para la detección de casos susceptibles de recibir beneficios y que se cuente con suficiente personal capacitado para llevar a cabo dicha tarea. En cuanto al otorgamiento de beneficios de libertad anticipada para personas adultas mayores, uno de los pendientes de la LNEP es que integre la edad de 60 años como el estándar para considerar beneficios para esta población.

Dos temas vinculados con la ejecución penal son la racionalización de la pena y la inclusión de disposiciones que aseguren que las personas con discapacidades psicosociales e inimputables puedan tener un debido proceso penal y una ejecución de la pena en condiciones adecuadas. Los resultados del estudio sugieren que ambas problemáticas se mantienen como grandes retos pendientes.

Autoridades y personal penitenciario: los resultados del estudio sugieren que se ha avanzado en la capacitación en materia de derechos humanos proporcionada al personal de seguridad de los centros. A pesar de ello, persisten retos importantes en la materia que tienen que ver, sobre todo, con la inexistencia de un servicio de desarrollo profesional de carrera así como con la inclusión de una perspectiva de reinserción social en el mismo.

Condiciones materiales de detención: los resultados del estudio sugieren que no se obtuvieron avances importantes en la materia. En cambio, persisten deficiencias en torno a las condiciones de sobrepoblación y para garantizar instalaciones dignas y seguras.

Clasificación penitenciaria: los resultados del estudio sugieren que se avanzó en la debida separación de hombres y mujeres privados de la libertad, y en la ubicación adecuada de personas adultas mayores. Sin embargo, aún es necesario que el principio de reinserción social y cercanía con las familias prevalezca al momento de determinar el establecimiento en el que se albergará a las personas privadas de la libertad.

Trabajo, capacitación, educación y salud: a partir de los resultados del estudio se pudo identificar que se han llevado a cabo esfuerzos para ofrecer servicios educativos y laborales en los centros. Sin embargo, aún existen establecimientos que no cuentan con los recursos o la infraestructura adecuada para proveerlos y, de acuerdo con los métodos cualitativos del estudio, es común que sean las mismas personas privadas de la libertad quienes se encarguen de proporcionar los recursos materiales y humanos necesarios para dichos servicios. Asimismo, se identificaron barreras para la obtención de certificaciones educativas (como requisitos de pagos, por ejemplo) y para brindar servicios de salud de calidad, particularmente a las mujeres y a personas con discapacidades psicosociales e inimputables.

Contacto con el mundo exterior: si bien la LNEP establece lineamientos y garantías para la comunicación de las personas privadas de la libertad con su entorno, la investigación corroboró que persisten obstáculos importantes para garantizar una debida vinculación con el mundo exterior. Fundamentalmente, las prácticas utilizadas para revisar a visitantes en los centros pueden ocasionalmente atentar en contra de la dignidad de las personas y tener efectos negativos tanto en quienes visitan como en las personas privadas de la libertad.

Régimen disciplinario: el establecimiento de criterios y lineamientos para regular el aislamiento como medida temporal representó un avance importante para evitar la discrecionalidad en su aplicación. Sin embargo, es fundamental que estos criterios se apliquen de forma total y que las personas privadas de la libertad sean informadas de sus derechos al enfrentar una sanción disciplinaria. En cuanto al orden y la legalidad de los centros, los métodos cualitativos del estudio permitieron constatar que aún persisten condiciones de corrupción y de aplicación discrecional de las reglas en los centros penitenciarios.

Autogobierno y cogobierno: el fenómeno de autogobierno y cogobierno sigue representando una de las problemáticas más violatorias de derechos humanos en el sistema penitenciario. Los resultados del estudio sugieren que, a nivel general, el personal de seguridad y custodia es insuficiente para garantizar la seguridad de los centros, particularmente en aquellos en donde prevalecen condiciones de sobrepoblación. Conviene mencionar, sin embargo, que la erradicación de conductas de autogobierno y cogobierno en los centros penitenciarios requiere de esfuerzos estructurales que van más allá de la contratación de personal.

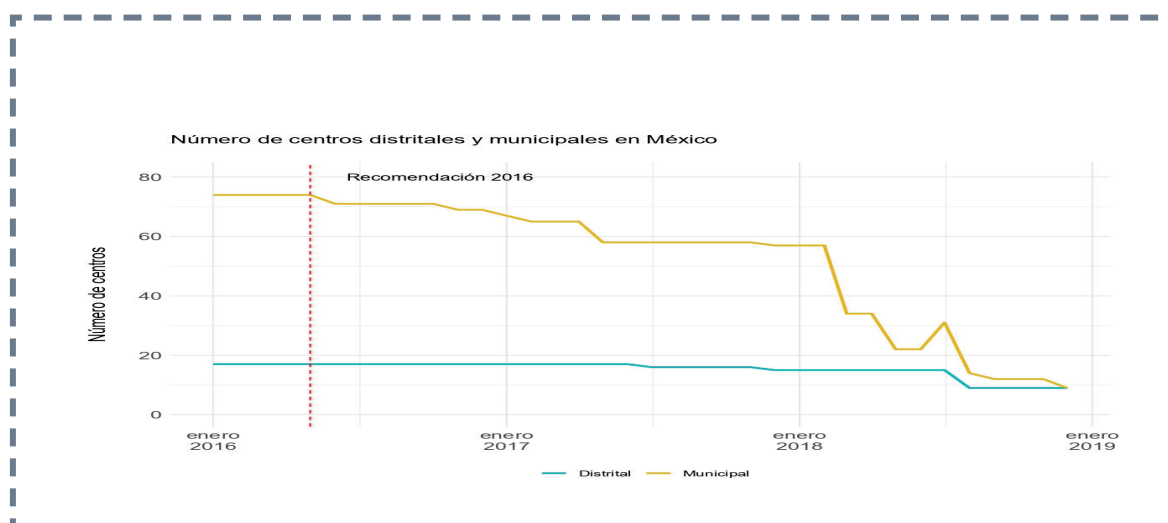
Trato digno: el trato que se les brinda a las personas privadas de la libertad continúa siendo un tema pendiente. Los principales retos en la materia se relacionan con la provisión de servicios de calidad especializados para mujeres privadas de la libertad y con la ratificación de instrumentos internacionales sobre la protección de personas adultas mayores.

Confidencialidad e identidad: los resultados del estudio sugieren que ha habido avances en el manejo de información en materia penitenciaria entre instituciones penitenciarias y de seguridad pública a nivel nacional. Sin embargo, se debe abordar con mayor puntualidad: la confidencialidad de los antecedentes penales de las personas que cumplen con una sanción, y el derecho de las personas sentenciadas en libertad de contar con una identificación oficial.

Cárceles municipales: Se avanzó con el cierre de todas las cárceles municipales o distritales de cuatro de los 10 estados que presentaban esta problemática en 2016. En otros cuatro estados se ha iniciado un esfuerzo por cerrar paulatinamente dichos establecimientos, aunque algunos aún permanecen en operación. Dos estados mantenían el mismo número de cárceles municipales para diciembre de 2018 que al momento de la emisión del IP. En general, de las 91 cárceles municipales y distritales identificadas en el IP en 2016, aún operaban 18, según cifras tomadas del Cuaderno Estadístico de Información Penitenciaria Nacional al mes de diciembre de 2018, como se muestran a continuación.

Número de cárceles municipales y distritales de acuerdo con el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de diciembre 2018

	A	E	R	S	J
1					
2	TIPOS DE CENTROS				
3	DICIEMBRE 2018				
4					
5	ENTIDAD FEDERATIVA	CÁRCELES			
6		DISTRITALES	MUNICIPALES		
7					
8					
9					
10	Chiapas		3		
11	Hidalgo		3		
12	Jalisco			4	
13	Morelos		3		
14	Nayarit			2	
15	Quintana Roo			3	
16	TOTAL		9		9



FUENTE: Cuadernos Mensuales de Información Estadística del OADPRS de enero de 2016 a diciembre de 2018. Elaboración propia. *Nota: Existe relación estadísticamente significativa entre la publicación del IP y la disminución de centros municipales y distritales. A este respecto, es importante considerar la complejidad en el establecimiento de causalidad, ya que no fueron considerados otras variables que pudieran resultar relevantes para el efecto.*

4.2. Hallazgos del estudio

Esta sección presenta los resultados cuantitativos y cualitativos del análisis de los 21 IP contemplados en el estudio. El primer apartado (sección 4.2.1) consiste en 21 fichas de síntesis que muestran el panorama de cumplimiento y difusión de cada uno de los IP. La sección 4.2.2 presenta un panorama del cumplimiento de los ejes temáticos del estudio y de su evolución y la sección 4.2.3 consiste en un análisis histórico del nivel de difusión que han tenido los 21 IP contemplados. Por último, en la sección 5 se incluyen las principales recomendaciones a la CNDH para la formulación y seguimiento de los IP en el futuro.

4.2.1. Resultados del análisis de cumplimiento y difusión de los instrumentos de posicionamiento

Los resultados del análisis de cumplimiento y difusión de los instrumentos de posicionamiento se presentan a continuación a través de 21 fichas de síntesis. Cada una de las fichas se compone por las siguientes secciones:

- **Síntesis del instrumento de posicionamiento:** resume los puntos principales del IP y detalla las problemáticas en materia de derechos humanos de las personas privadas de la libertad detectadas por la CNDH. Asimismo, incluye información básica sobre la fecha de publicación del instrumento, los derechos humanos vulnerados, los ejes temáticos que trata, las autoridades a las que fue dirigido y un resumen de la naturaleza de los puntos que integra el IP (específicos y generales). Para determinar los derechos humanos vulnerados se utilizó como base la *Guía de derechos y beneficios de personas privadas de*

la libertad en México, elaborado por Documenta.⁶⁷ En éste, se establecen los siguientes derechos: a la integridad personal; a una vida digna; a la defensa; a tener contacto con el exterior; a derechos económicos, sociales y culturales; a la igualdad y no discriminación, y a derechos sexuales y reproductivos.

- **Puntos del IP y fuentes de información usadas para verificar cumplimiento:** integra los puntos del instrumento, así como su clasificación (específico o general). En caso de ser específico, se detalla la fuente de información utilizada para verificar su cumplimiento y se incluye una representación gráfica de la semaforización de cumplimiento obtenida a partir del número de PEA que el punto integre. Para los puntos cuyo contenido actualmente es regido por la Ley Nacional de Ejecución Penal o por el Código Nacional de Procedimientos Penales, se incluyó como anexo (8.4) una matriz de análisis legislativo. Esta matriz busca ser un complemento que detalle la situación jurídica antes de que la LNEP o el CNPP entrara en vigor. Las tablas de análisis legislativo consisten en una síntesis sobre el nivel en que las legislaciones estatales integraban las disposiciones requeridas por el punto, actualmente cubiertas por la LNEP, y una breve descripción de las inconsistencias identificadas. Los IP que no contienen puntos específicos que requirieran revisión legislativa no integran este apartado.

Para los puntos generales, se incluyó una nota aclaratoria mencionando que no se pudo realizar un análisis de cumplimiento, y por lo tanto, no incluye una gráfica de la semaforización obtenida.

- **Índices de cumplimiento:** incluye los índices de cumplimiento del IP (cuya metodología se explica a detalle en la sección 3.2.2.V). El Índice de cumplimiento A abarca todos los PEA del instrumento, independientemente de su valoración de cumplimiento, mientras que el Índice B solo considera las respuestas efectivas, es decir, aquellas en las que la valoración de cumplimiento es total, parcial o nula. Ambos índices se presentan a nivel general, federal y estatal. Cabe mencionar que hay instrumentos dirigidos únicamente a autoridades federales o estatales, por lo que solo se presenta un índice general. Los IP que no contienen puntos específicos, y para los que no se realizó un análisis de cumplimiento, no integran este apartado.
- **Semáforo de cumplimiento de los puntos específicos aplicados:** incluye gráficas que muestran la distribución de la valoración de cumplimiento de los PEA del instrumento. De la misma forma que los índices, se incluyen gráficas a nivel general, federal y estatal. En aquellos IP que van dirigidos a autoridades de un solo ámbito, se presenta únicamente una gráfica general. Los IP que no contienen puntos específicos, y para los que no se realizó un análisis de cumplimiento, no se integran en este apartado.
- **Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento:** sintetiza los principales elementos del IP, cumplidos y pendientes, con base en los resultados de la semaforización de cumplimiento y en las observaciones de la Tercera Visitaduría. En los casos en que se haya observado diferencias o similitudes notables en el nivel de cumplimiento entre las autoridades destinatarias, se incluye una breve sección que resume

⁶⁷ *Guía de derechos y beneficios de personas privadas de la libertad en México*. Documenta: análisis y acción para la justicia A.C., 2017, p. 22-27. Disponible en línea: <https://bit.ly/2Wm376A>.

el nivel de uniformidad en el cumplimiento. Para los IP que no contienen puntos específicos, este apartado fue llamado *Observaciones de avances y retos del IP*.

- **Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación:** incluye una sección que muestra la difusión que tuvo cada IP en medios de comunicación analizados. Asimismo, se presentan imágenes con los encabezados de los artículos que hacen referencia al IP y se incluye una tabla que resume los elementos más importantes de los mismos.

Recomendación general 1/2001: Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana

Síntesis del instrumento de posicionamiento

La CNDH recibió quejas de familiares y defensores de personas privadas de la libertad sobre la práctica de revisiones corporales indignas al momento de visitar centros penitenciarios. Si bien se entiende que la seguridad debe ser una responsabilidad incuestionable del personal de seguridad de los centros, no se considera que ello sea incompatible con el respeto de la dignidad de las personas que los visitan. Las recomendaciones emitidas en este instrumento buscan erradicar dichas prácticas violatorias de derechos humanos a través de la obtención de equipos tecnológicos para la detección de sustancias u objetos prohibidos, de la difusión de protocolos y manuales para el trato de visitantes y de capacitaciones al personal de seguridad en torno a estos.

Fecha de publicación: 2001

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a la integridad personal
- Derecho a tener contacto con el exterior

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Contacto con el mundo exterior (trato digno a visitantes de los centros)
- Autoridades y personal penitenciario

Autoridades destinatarias:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

Total de puntos en el IP: 4

- Total de puntos específicos: 4
- Total de puntos generales: 0

Análisis por punto

RG1-001

Instruir a los titulares de las dependencias encargadas de la prevención y readaptación social, a fin de que se elimine la práctica de exploraciones de cavidades corporales a visitantes de los centros de reclusión y se garantice un absoluto respeto a la dignidad personal, evitando cualquier acto de molestia que vulnere sus derechos humanos.

Clasificación por tipo: Específico

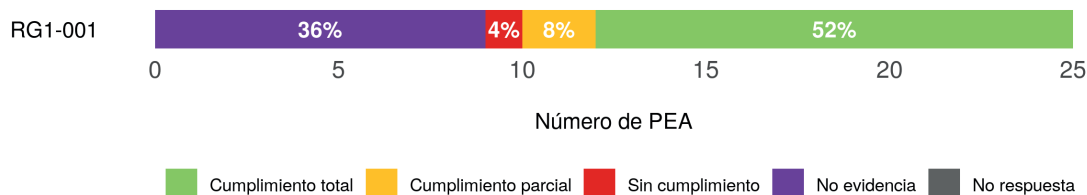
Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33

Número de PEA valorables (restando aquellos estados que respondieron que la acción del punto no les aplicaba, en este caso 8): 25



RG1-002

Girar instrucciones a los titulares de las dependencias encargadas de la prevención y readaptación social, a fin de que sean colocados en sitios visibles, anuncios que contengan los derechos y obligaciones que contraen los asistentes a los centros de reclusión con su visita, así como un buzón de quejas para el director del centro.

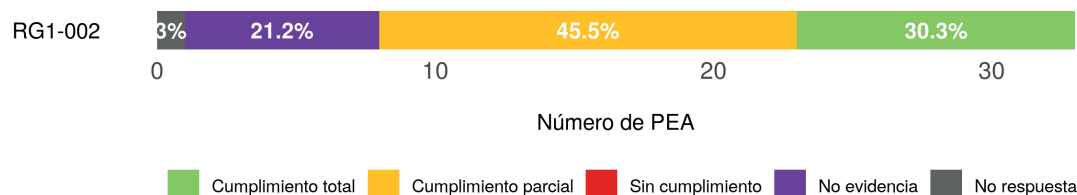
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



Análisis por punto

RG1-003

Adquirir el equipo y tecnología disponibles en el mercado para la detección de objetos y sustancias prohibidas, y se dote de tales herramientas a todos los centros de reclusión.

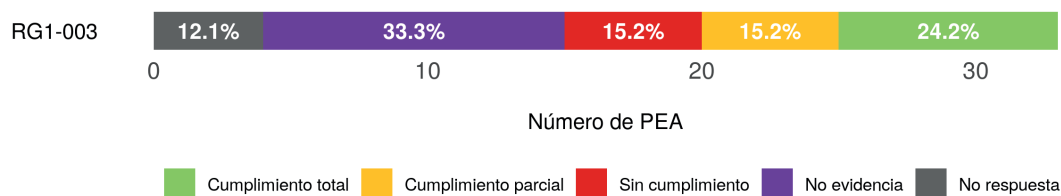
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



RG1-004

Proporcionar al personal de los establecimientos carcelarios, específicamente al de seguridad y custodia, información y capacitación en lo referente a la forma en que deben utilizar el equipo y tecnología para la detección de objetos y sustancias prohibidas, así como sobre el trato que deban dar a las personas que visitan a los internos, expidiéndose para tal efecto los correspondientes manuales de procedimientos.

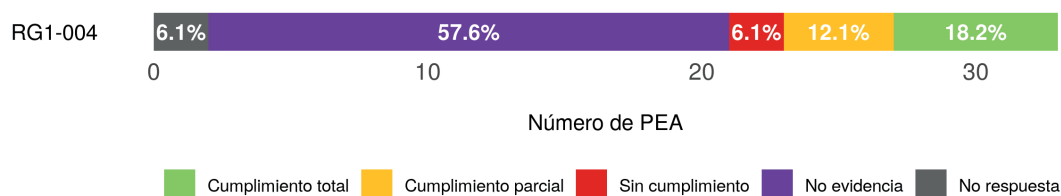
Clasificación por tipo: Específico

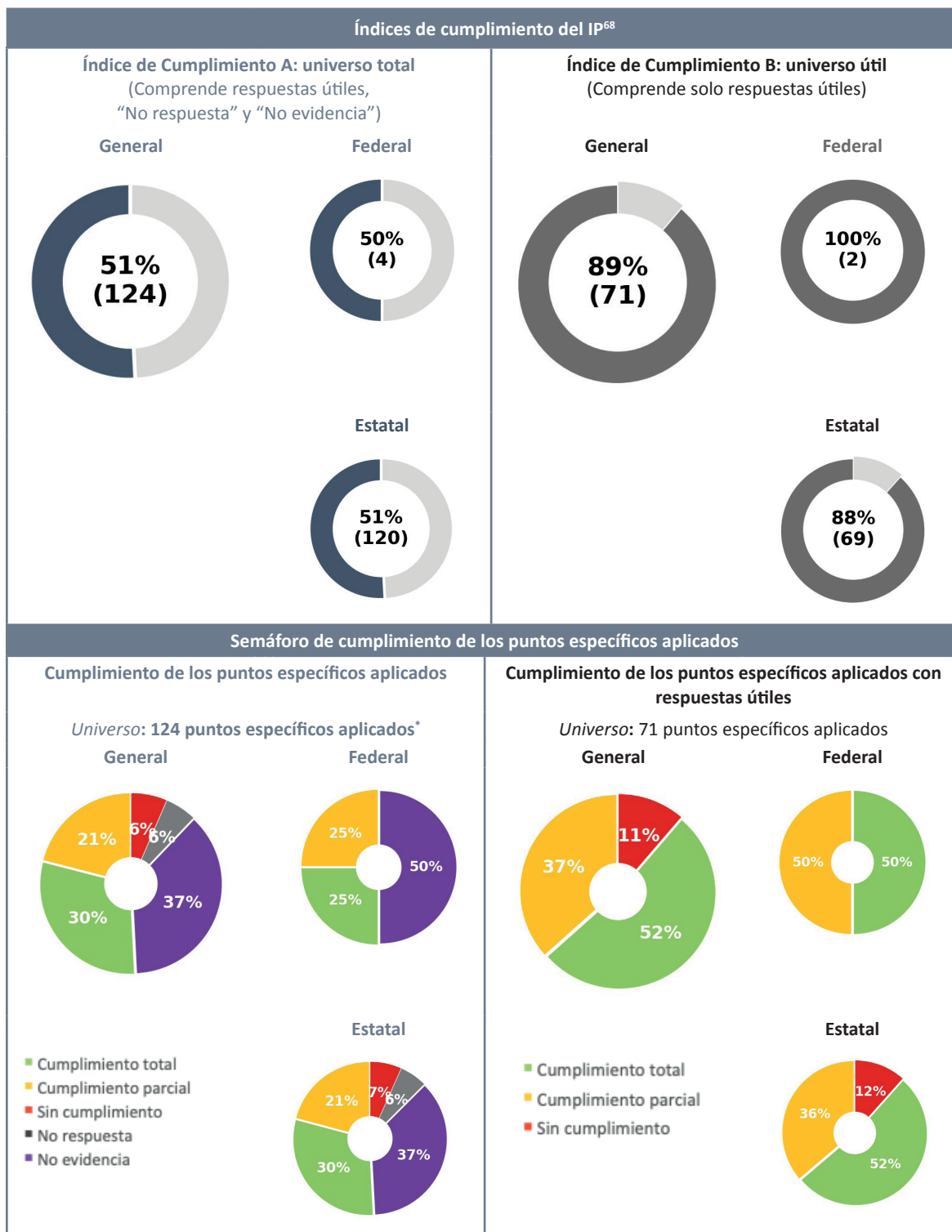
Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)





⁶⁸ Nota: A lo largo del documento, las gráficas correspondientes al índice del cumplimiento de cada IP incluyen el porcentaje de cumplimiento, así como el número total de PEA que se consideran respectivamente.

* El IP incluye un total de 132 PEA. De estos, ocho fueron valorados como “No aplica”, dado que los estados reportaron que el contenido del punto no era relevante para su entidad. Como consecuencia, dichos PEA no se contemplaron para los índices o para la semaforización de cumplimiento. Por ello, el universo total de PEA del IP integrados en los índices y en la semaforización fue de 124. De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como “No respuesta” y “No evidencia”) fue de 71. Este último es el universo utilizado para el Índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- En 13 entidades federativas se ha instruido a las autoridades penitenciarias a eliminar la práctica de exploraciones de cavidades corporales a personas que visitan los centros, mientras que ocho estados reportaron nunca haber llevado a cabo dichas prácticas.
- En nueve estados y en la federación se han colocado anuncios visibles sobre los derechos y obligaciones que contraen los asistentes a los centros de reclusión con su visita.
- Ocho entidades federativas aseguran haber adquirido equipos y tecnología para la detección de objetos y sustancias prohibidas para los centros bajo su autoridad.
- En seis estados se cuenta con protocolos y capacitación al personal sobre el trato que el personal de seguridad debe brindar a los visitantes de los centros, así como del uso que debe darse a los equipos tecnológicos de detección de objetos y sustancias prohibidas.
- De acuerdo con información proporcionada al equipo investigador por la Tercera Visitaduría, el número de quejas por revisiones indignas se ha reducido considerablemente.

Principales elementos del IP pendientes

- Tres entidades federativas tuvieron un avance parcial en la eliminación de la práctica de exploraciones de cavidades corporales a visitantes en los centros y alegaron que realizan dichas prácticas bajo determinadas circunstancias. Una entidad declaró no haber realizado acciones específicamente para eliminarlas. Para ocho entidades federativas y la federación no se obtuvo evidencia que demuestre que se ha instruido a las autoridades penitenciarias a eliminar la práctica de exploraciones de cavidades corporales a visitantes de los centros.
- En 15 entidades federativas se han tenido avances parciales al haber colocado anuncios visibles sobre las obligaciones de las personas que visitan los centros penitenciarios, mas no de sus derechos. Para ocho entidades no se obtuvo respuesta o evidencia para validar que los centros penitenciarios bajo su autoridad cuenten con anuncios de derechos y obligaciones de las visitas.
- Cinco estados obtuvieron una valoración parcial al alegar que cuentan con equipos tecnológicos para la detección de objetos y sustancias prohibidos en algunos de los centros bajo su autoridad. Otros cinco estados aseguraron no contar con equipos tecnológicos para tal efecto. En 14 entidades federativas y en la federación no se obtuvo respuesta o evidencia para verificar que se cuente con dicha tecnología.
- La federación alega haber impartido capacitaciones al personal de seguridad de los centros bajo su autoridad en lo relativo al trato y a la inspección de visitantes, pero asegura no contar con manuales o protocolos para ello, por lo que su cumplimiento se valoró como parcial. Asimismo, tres entidades obtuvieron esta valoración al asegurar tener los protocolos pero no haber impartido capacitaciones al personal de seguridad. Dos entidades no tuvieron avances al alegar no tener protocolos o manuales ni haber impartido capacitaciones al personal de seguridad. En 12 estados no se obtuvo respuesta o evidencia para verificar que existan protocolos o manuales sobre el trato y la inspección a personas que visitan los centros ni que se hayan impartido capacitaciones en este sentido.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- Los avances en cuanto a la eliminación de la práctica de revisiones de cavidades corporales resultaron ser homogéneas entre los estados y la federación. Sin embargo, existen diferencias notables entre los estados en torno a las capacidades tecnológicas disponibles para realizar revisiones con estándares altos en materia de seguridad y derechos humanos.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación		
Año	Total de menciones del IP	Referencias: 1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 7. 2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.
2001	0	

Recomendación general 3/2002: Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana.	
Síntesis del instrumento de posicionamiento	
A través de visitas a centros con población femenil, la CNDH constató diferencias significativas en las condiciones de vida en reclusión de las mujeres privadas de la libertad con respecto a la de los hombres. La CNDH observó condiciones de desigualdad en los siguientes ámbitos: • Instalaciones indignas e insuficientes para mujeres privadas de la libertad • Estancias y espacios para realizar actividades exclusivas para mujeres y con personal de custodia acorde a su sexo • Separación por situación jurídica • Servicios médicos especializados de forma permanente (ginecobstetras), programas de prevención de enfermedades (cáncer cérvico-uterino y mamario) y medicamentos • Condiciones de estancia deficientes y falta de servicios educativos y de salud para los hijos e hijas de las mujeres privadas de la libertad que viven en los centros • Deficiencias y discriminación en servicios laborales y educativos ofrecidos a mujeres privadas de la libertad • Trato digno por parte de las autoridades o entre las mismas mujeres privadas de la libertad Las recomendaciones emitidas en este instrumento buscan que las autoridades tomen las medidas necesarias para que las mujeres privadas de la libertad reciban un trato respetuoso a su dignidad y a su condición de mujer.	
Fecha de publicación: 2002 Derechos humanos vulnerados: • Derecho a una vida digna • Derechos económicos, sociales y culturales • Derecho a la igualdad y no discriminación • Derechos sexuales y reproductivos Ejes temáticos que trata el instrumento: • Trato digno • Condiciones materiales de detención (instalaciones dignas) • Contacto con el mundo exterior • Clasificación penitenciaria (sexo y situación jurídica) Autoridades destinatarias: • Secretaría de Seguridad Pública Federal • 31 Gobiernos de las entidades federativas • Jefatura de Gobierno del Distrito Federal Total de puntos en el IP: 3 • Total de puntos específicos: 3 • Total de puntos generales: 0	

RG2-005

Girar instrucciones para que se tomen las medidas necesarias a efecto de que las mujeres reclusas reciban un trato respetuoso a su dignidad y a su condición femenina, atendiendo sus necesidades de salud, educación, trabajo productivo y remunerado, en locales totalmente separados de los que ocupan los varones, y que convivan con internas de su misma situación jurídica, sin ningún tipo de sometimiento entre ellas y con personas de custodia exclusivamente femenino, en términos de lo que ordena la Constitución Política, en sus artículos 4, primer y tercer párrafos; 18, primer y segundos párrafos; y 19, último párrafo.

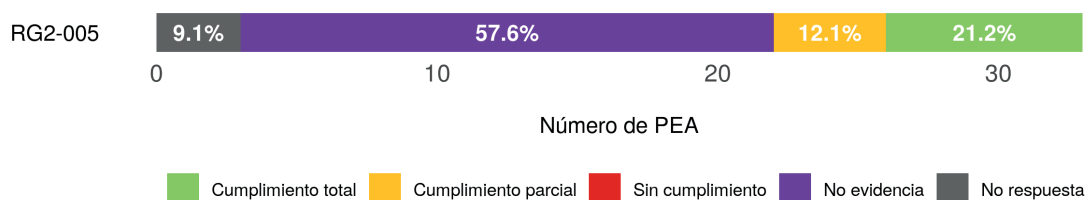
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



RG2-006

Ordenar que se realicen las gestiones administrativas y presupuestales para que se creen instalaciones y programas de atención para las niñas y niños que permanecen con sus madres o sus familias en los centros de reclusión del país, así como para que las internas mantengan el contacto necesario con las hijas e hijos que viven en el exterior, con el propósito de respetar los derechos fundamentales de la niñez, que contemplan los párrafos sexto y séptimo del artículo 4 de la Carta Magna.

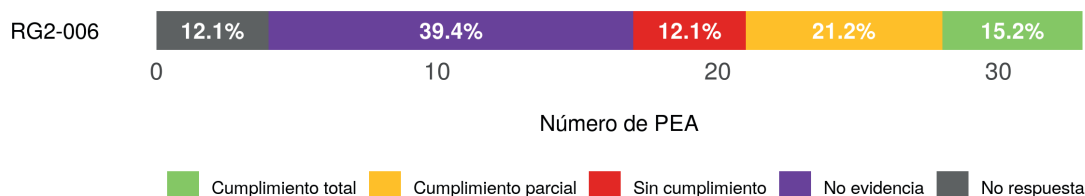
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



RG2-007

Instruir, en el ámbito de sus respectivas competencias, a los funcionarios responsables para que se establezcan programas de atención médica general y especializada a las mujeres en reclusión, así como a los hijos que las acompañan; sin olvidar que deben recibirla también los varones reclusos, de la misma manera que se le proporciona a la población en general, con la finalidad de que se cumpla lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 4 de la Constitución General de la República.

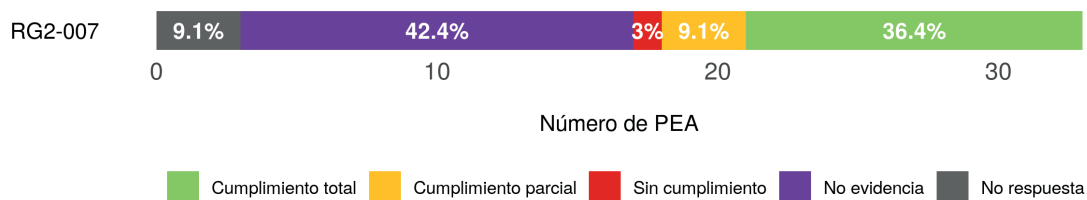
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

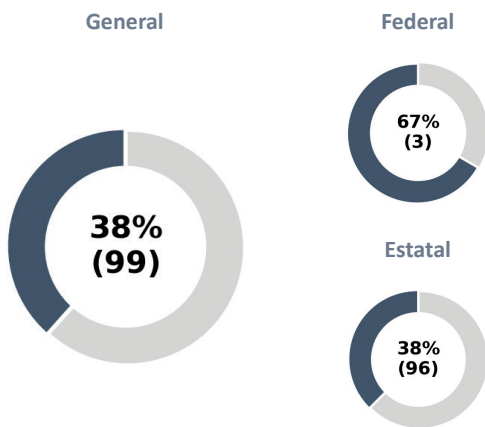
- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)

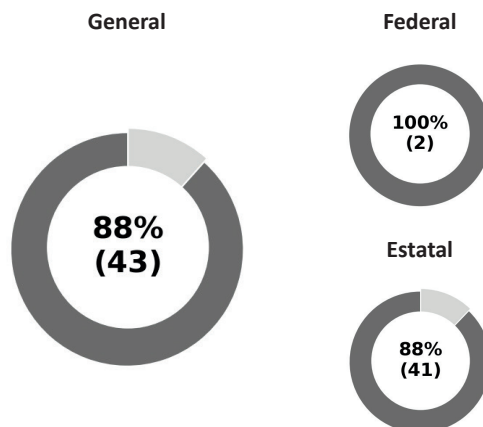


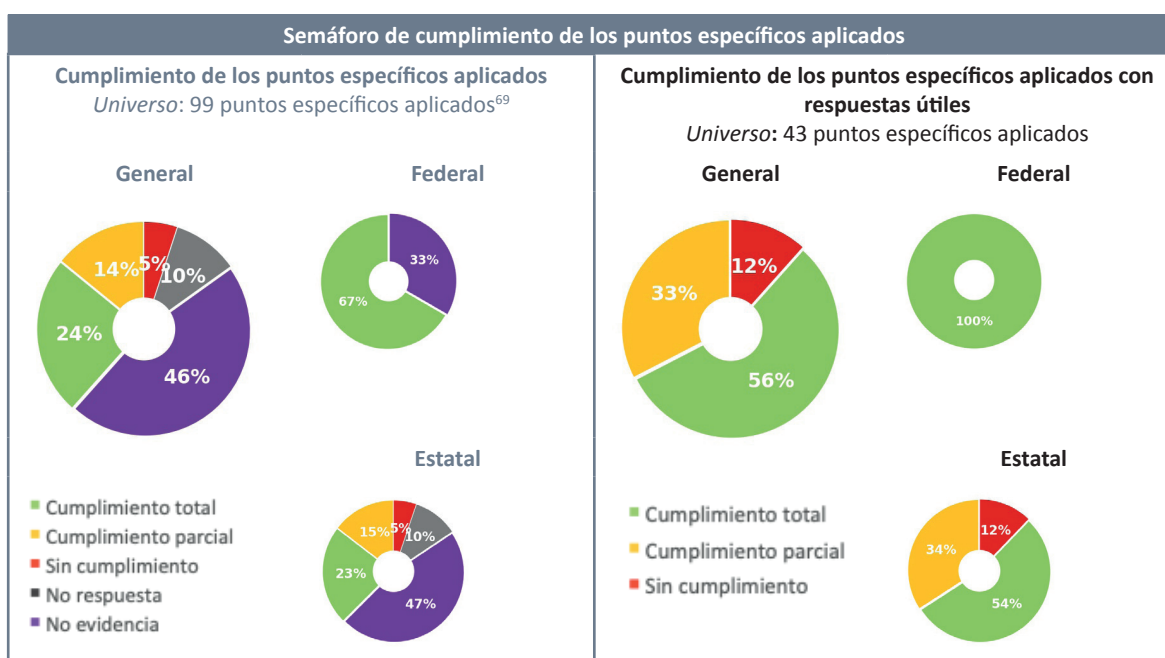
Índices de cumplimiento

Índice de Cumplimiento A: universo total
(Comprende respuestas útiles, "No respuesta" y "No evidencia")



Índice de Cumplimiento B: universo útil
(Comprende solo respuestas útiles)





Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento
Principales elementos del IP cumplidos - La federación y siete estados alegaron haber llevado a cabo medidas para mejorar las condiciones de educación, trabajo remunerado, salud y separación de las mujeres privadas de la libertad. - Cinco estados manifestaron haber tomado medidas presupuestarias y administrativas para atender a los menores que viven con sus madres en los centros de reclusión. - En once entidades federativas y en la federación se han implementado programas de atención médica especializada para mujeres y para menores que viven con ellas en los centros. - De acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, ha habido un avance, en particular a nivel estatal, para crear infraestructura exclusiva para mujeres. Al momento de emitir el IP se contaba con 11 centros femeniles. Para diciembre de 2019, según el Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional, se cuenta con 18 centros exclusivos para mujeres.

⁶⁹ El IP incluye un total de 99 PEA. Ninguno de estos resultó en “No aplica”, por lo que el universo total de PEA del IP integrados en los índices y en la semaforización fue de 99. De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como “No respuesta” y “No evidencia”) fue de 43. Este último es el universo utilizado para el Índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.

Principales elementos del IP pendientes

- En cuatro estados obtuvieron un cumplimiento parcial al alegar no tener suficientes espacios, recursos materiales y humanos para llevar a cabo actividades educativas para mujeres privadas de la libertad. En uno de ellos no se obtuvo información sobre los servicios médicos especializados provistos. 22 entidades federativas no proporcionaron respuesta o evidencia suficiente para verificar que se hayan tomado medidas encaminadas a mejorar las condiciones de las mujeres en reclusión en cuanto a educación, trabajo remunerado, salud y separación de las mujeres privadas de la libertad.
- Siete entidades obtuvieron un cumplimiento parcial al haber manifestado no contar con programas, espacios o presupuesto destinado específicamente para menores que viven con sus madres en los centros de reclusión. Cuatro estados no cumplieron al manifestar no haber hecho gestiones administrativas o presupuestarias para crear infraestructura específica para estos menores. Para 16 entidades y la federación, no se obtuvo respuesta o evidencia suficiente para determinar si se han llevado a cabo dichas acciones.
- Tres entidades cumplieron parcialmente al alegar tener programas de atención médica especializada para mujeres privadas de la libertad, mas no se mencionó si éstos existen para menores que vivan con ellas. En una entidad no se identificaron programas de salud específicos para mujeres o niños y niñas viviendo con sus madres en reclusión. Para 17 entidades no se obtuvo respuesta o información suficiente para verificar que se lleven a cabo programas de atención médica especializados para mujeres y sus hijos.
- Si bien el número de centros penitenciarios exclusivos para mujeres ha incrementado desde la emisión del IP, no todas las entidades federativas cuentan con al menos un centro de este tipo. Además de tomar acciones para construir centros femeniles, es necesario gestionar programas para la atención de esta población y de los menores que puedan vivir con ellas.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- Los avances en materia de salud, trabajo y educación para las mujeres privadas de la libertad y para sus hijos resultaron ser más contundentes a nivel federal. En el ámbito estatal, aún persisten discrepancias entre las entidades federativas en cuanto a la provisión de dichos servicios y su calidad.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2002	1	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 39.
Total	1	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

El delito de ser mujer

Las mujeres presas, víctimas de una justicia discriminatoria y parcial

- Mayor vulnerabilidad en razón de su género: CNDH
- Muchas son abandonadas por su familia
- Son casi siete mil en el país

María Esther Espinosa

Es martes, no importa la fecha ni la hora, ahí un día es igual que otro. A pesar de que es día de visita en el Centro Femenil de Readaptación Social "Tepepan", no hay filas, ni aglomeraciones como las habría en una prisión varonil. Aquí las mujeres se quedan como Penélope, tejiendo sueños y esperando la llegada del



Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Las mujeres presas víctimas de una justicia discriminatoria y parcial	María Esther Espinoza	La Jornada	5 agosto 2002	https://www.jornada.com.mx/2002/08/05/triple48-finales/48_presas.htm	Informa sobre la situación del tema. Contiene breve síntesis de la recomendación.

Recomendación general 9/2004: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana

Síntesis del instrumento de posicionamiento

A partir de visitas a 451 centros de reclusión entre 2002 y 2004 y de una revisión exhaustiva de las legislaciones estatales y federal, la CNDH dio cuenta de una serie de deficiencias en materia de salud que constituyen violaciones de derechos humanos de las personas privadas de la libertad. De la revisión jurídica derivaron hallazgos en torno a la falta de homogeneidad en procedimientos penales para imponer sanciones a personas con discapacidades psicosociales e inimputables, entre los que destacan la existencia de procedimientos especiales, la duración de los mismos, la suspensión del proceso penal y la compurgación de la pena en instituciones de salud.

Por otro lado, durante las visitas a los centros se evidenciaron las siguientes deficiencias:

- Insalubridad y falta de mantenimiento de las instalaciones médicas y de los dormitorios de personas con discapacidades psicosociales e inimputables.
- Insuficiencia de instalaciones especiales para albergar a personas con discapacidades psicosociales e inimputables.
- Calidad en la atención médica y falta de programas para la rehabilitación psicosocial.
- Insuficiencia de personal capacitado para atender personas con discapacidades psicosociales e inimputables y para integrar sus expedientes de forma adecuada.
- Permanencia indebida de personas con discapacidades psicosociales e inimputables en centros de reclusión.

Fecha de publicación: 2004

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a una vida digna
- Derecho a la igualdad y no discriminación

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Clasificación penitenciaria (sexo y situación jurídica)
- Ejecución Penal (personas con discapacidad psicosocial y racionalización)
- Condiciones materiales de detención (instalaciones dignas)

Autoridades destinatarias:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- Secretaría de Salud Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

Total de puntos en el IP: 10

- Total de puntos específicos: 10
- Total de puntos generales: 0

Análisis por punto

RG3-008

Instruir a quien corresponda con el objeto de que se tomen las medidas necesarias para que los internos con enfermedades mentales que actualmente se encuentren en los centros de reclusión de las entidades federativas reciban la atención médica y de rehabilitación psicosocial que requieren y sean ubicados en áreas adecuadas para su tratamiento.

Para llevar a cabo dicha tarea, de acuerdo con lo establecido en el artículo 13, apartado A), fracción III, de la Ley General de Salud, es conveniente que se solicite el apoyo de la Secretaría de Salud federal, de conformidad con los convenios de colaboración existentes.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

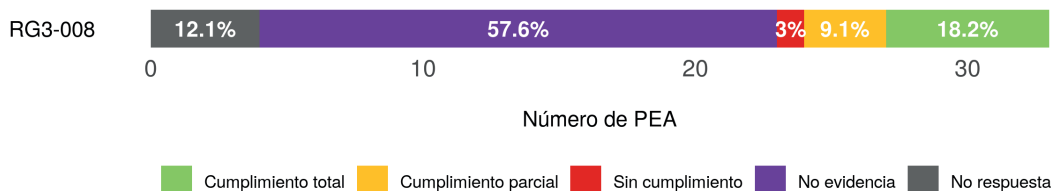
Destinatarios:

Secretaría de Salud Federal

31 Gobiernos de las entidades federativas

Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



RG3-009

Presentar iniciativas de reforma para que las legislaciones en materia penal de sus entidades federativas prevean que los internos con padecimientos mentales que han cometido infracciones a las leyes penales, y no representan un riesgo para la víctima o la sociedad, sean atendidos por autoridades de salud en hospitales psiquiátricos y posteriormente entregados a quienes legalmente les corresponde hacerse cargo de ellos o a falta de los mismos envíen a establecimientos de asistencia social, para evitar en lo futuro que estas personas permanezcan en los centros de reclusión. Además, para que se contemple que quienes han cometido infracciones penales y revisten un riesgo para la víctima o la sociedad, por presentar conductas violentas, sean reclusos y atendidos en establecimientos especiales o, en su defecto, en pabellones psiquiátricos anexos a un centro de reclusión que en cada entidad federativa sea acondicionado para tal fin, y reciban el trato digno que merecen como seres humanos.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

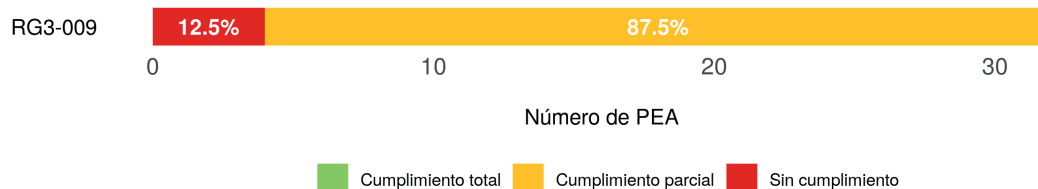
Destinatarios:

31 Gobiernos de las entidades federativas

Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32

Análisis por punto



Nota: Los PEA del punto RG3-009 llamaban a modificar una legislación que fue abrogada y su contenido actualmente se encuentra regido por la Ley Nacional de Ejecución Penal. En virtud de lo anterior, el análisis legislativo se realizó sobre el instrumento normativo vigente inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la LNEP, con la finalidad de identificar los casos en que las entidades federativas realizaron modificaciones legislativas en sus marcos normativos locales, derivadas de los IP de la CNDH.

RG3-010

Formular iniciativas de reforma para que en legislaciones en materia penal de las entidades federativas se garantice a las personas inimputables, sujetas a un procedimiento especial, el respeto de los derechos procesales que toda persona tiene cuando es acusada de la comisión de un delito, tomando en cuenta las consideraciones plasmadas en esta recomendación general. Esto para que las medidas de seguridad decretadas a los enfermos mentales declarados inimputables sean determinadas en cuanto a su duración y no excedan el máximo de la pena aplicable al tipo penal de que se trate, con la posibilidad de que el internamiento sea revocado o modificado de manera provisional o definitiva, según el caso, cuando la conducta del enfermo mental no represente riesgo alguno para la víctima o la sociedad, previo dictamen pericial en psiquiatría que al efecto se emita. Lo anterior con el propósito de que la suspensión del procedimiento penal sea procedente únicamente durante el tiempo necesario para que el enfermo recobre la capacidad para comprender la naturaleza del proceso que se le sigue y evitar que dicha situación subsista por lapsos mayores a los previstos por la ley como pena máxima del delito cometido; así como para modificar la terminología que se utiliza de manera incorrecta para referirse a las personas que padecen trastornos mentales involucradas en la comisión de infracciones a las leyes penales.

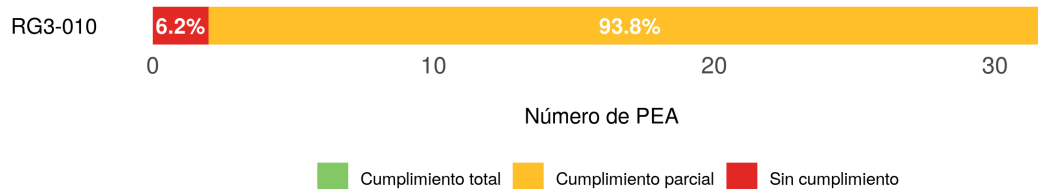
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatarios:

- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32 (todos valorables)



Nota: Los PEA del punto RG3-010 llamaban a modificar una legislación que fue abrogada y su contenido actualmente se encuentra regido por el Código Nacional de Procedimientos Penales. En virtud de lo anterior, el análisis legislativo se realizó sobre el instrumento normativo vigente inmediatamente anterior a la entrada en vigor del CNPP, con la finalidad de identificar los casos en que las entidades federativas realizaron modificaciones legislativas en sus marcos normativos locales, derivadas de los IP de la CNDH.

Análisis por punto

RG3-011

Girar instrucciones a quien corresponda, a efecto de que se provean y gestionen los recursos económicos y materiales para que en cada una de las entidades federativas se construya un establecimiento especial. Dichos establecimientos deberán contar con capacidad suficiente para alojar y proporcionar adecuada atención médica y psiquiátrica a todos los internos con padecimientos mentales que presenten conductas particularmente violentas y que constituyen un riesgo para la víctima o la sociedad. Además, es importante que, en la medida de lo posible, los internos se ajusten a las características del Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial; que el personal de los establecimientos esté capacitado; y que las instalaciones permitan brindar una estancia digna y el tratamiento integral que requieren dichas personas.

En aquellos casos en los que el número de internos con esta clase de problemas no justifique la existencia de un establecimiento de tales características, deberá contarse al menos con un pabellón psiquiátrico anexo a un centro de reclusión, que cuente con personal capacitado y las instalaciones necesarias para proporcionar un tratamiento similar al que reciben los enfermos mentales en el citado establecimiento federal.

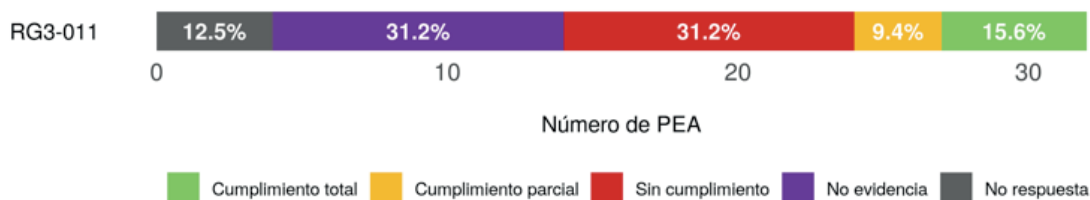
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32 (todos valorables)



RG3-012

Expedir y definir, en coordinación con las Secretarías de Salud y Seguridad Pública federales, las normas específicas para regular lo relativo a las condiciones que deben reunir los establecimientos especiales y los pabellones psiquiátricos que se destinen a albergar a los internos con enfermedades mentales, así como el tratamiento que debe aplicarse a estas personas.

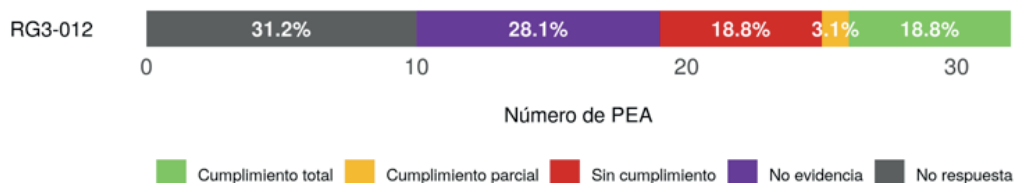
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32 (todos valorables)



Análisis por punto

RG3-013

Realizar las gestiones correspondientes con la finalidad de que los hospitales psiquiátricos, dependientes del sector salud de sus respectivas entidades federativas, cuenten con instalaciones adecuadas para albergar en condiciones dignas y seguras a los pacientes psiquiátricos que han cometido infracciones a las leyes penales, y cuyo comportamiento no represente un riesgo para la víctima o la sociedad, previa resolución judicial o administrativa que así lo ordene; asimismo, para que se les acepte en las instituciones de asistencia social cuando sean dados de alta de dichos hospitales por haberse cumplido los objetivos de la hospitalización y no cuenten con algún familiar que se haga cargo de ellos; así como en aquellos casos en los que ya cumplieron pena o medida de seguridad impuesta, o se decrete su libertad absoluta.

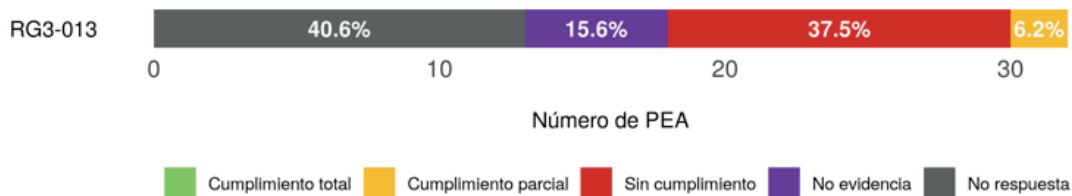
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32 (todos valorables)



RG3-014

Formular una iniciativa de reforma con la finalidad de que en las legislaciones adjetivas en materia penal de las entidades federativas que gobiernan se prevea un procedimiento especial para los enfermos mentales que cometan infracciones a las leyes penales, tomando en cuenta las observaciones contenidas en la presente, en el que se garantice a dichas personas el respeto de los derechos procesales que toda persona tiene cuando es acusada de la comisión de un delito, así como todas las recomendaciones contempladas en este documento.

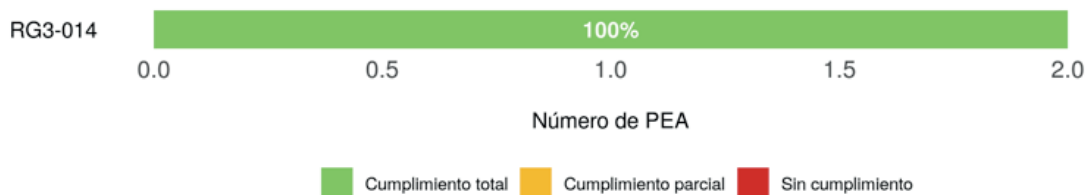
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatarios:

- Gobierno de Chiapas
- Gobierno del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 2 (todos valorables)



Nota: Los PEA del punto RG3-014 llamaban a modificar una legislación que fue abrogada y su contenido actualmente se encuentra regido por el Código Nacional de Procedimientos Penales. En virtud de lo anterior, el análisis legislativo se realizó sobre el instrumento normativo vigente inmediatamente anterior a la entrada en vigor del CNPP, con la finalidad de identificar los casos en que las entidades federativas realizaron modificaciones legislativas en sus marcos normativos locales, derivadas de los IP de la CNDH.

Análisis por punto

RG3-015

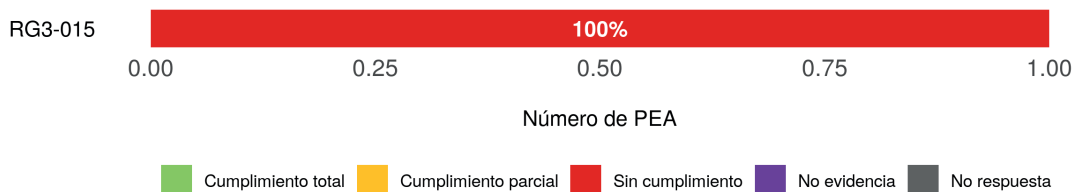
Orientar y apoyar a los gobiernos de las entidades federativas para que los internos con enfermedades mentales que se encuentran en los centros de reclusión que de ellos dependen reciban la atención médica que requieren; así como expedir o definir, en coordinación con la Secretaría de Seguridad Pública federal, las normas específicas para regular lo relativo a las condiciones que deben reunir los establecimientos especiales y los pabellones psiquiátricos que se destinen a albergar a los internos con enfermedades mentales, así como el tratamiento que debe aplicarse a estas personas.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Secretaría de Salud Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



RG3-016

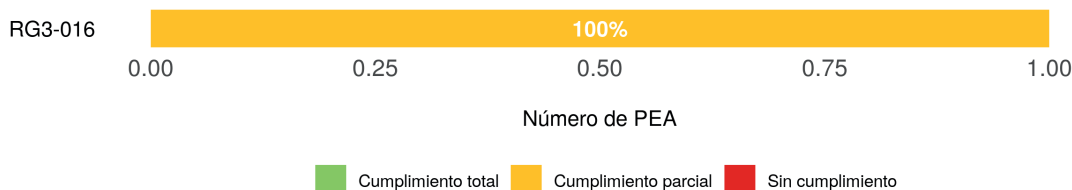
Presentar una propuesta al Ejecutivo Federal, con la finalidad de que se formule una iniciativa de reforma a la legislación en materia penal federal, para que se prevea que los internos con padecimientos mentales que han cometido infracciones a las leyes penales y que no revisten riesgo para la víctima o la sociedad, sean atendidos por autoridades de salud en hospitales psiquiátricos, y posteriormente entregados a quienes legalmente les corresponde hacerse cargo de ellos, o a falta de los mismos se envíen para su atención a establecimientos de asistencia social, y evitar en lo futuro que estas personas permanezcan en los centros de reclusión. Así como para contemplar que quienes han cometido delitos o infracciones penales y representan un riesgo para la víctima o la sociedad, por su comportamiento violento, por seguridad, sean reclusos y atendidos en establecimientos especiales, o en su defecto, en pabellones psiquiátricos anexos a los centros de reclusión que en cada entidad federativa sean acondicionados para tal fin.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatario: Secretaría de Seguridad Pública Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



Análisis por punto

RG3-017

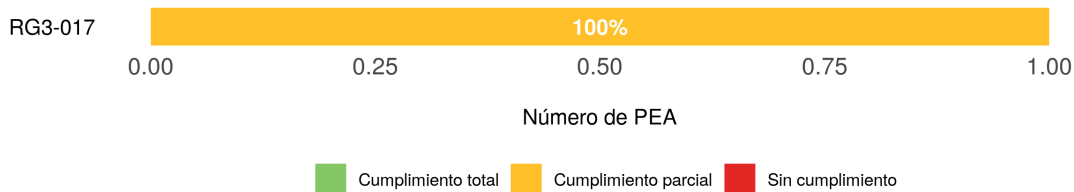
Efectuar una propuesta al Ejecutivo Federal, con la finalidad de que se formule una iniciativa de reforma a la legislación en materia penal federal. Esto para que se garantice a las personas inimputables, sujetas a un procedimiento especial, el respeto de los derechos procesales que toda persona tiene cuando es acusada de la comisión de un delito, tomando en consideración las observaciones plasmadas en la recomendación general; para que se establezca de manera clara que las medidas de seguridad decretadas a los enfermos mentales declarados inimputables sean determinadas en cuanto a su duración; para que la suspensión del procedimiento penal sea procedente únicamente durante el tiempo necesario para que el enfermo recupere la capacidad de comprender la naturaleza del proceso que se le sigue, y evitar la posibilidad de que dicha situación subsista por lapsos mayores a los previstos por la ley como pena máxima para el delito cometido; así como para modificar la terminología que se utiliza de manera incorrecta para referirse a las personas que padecen trastornos mentales involucradas en la comisión de conductas tipificadas en la ley penal.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

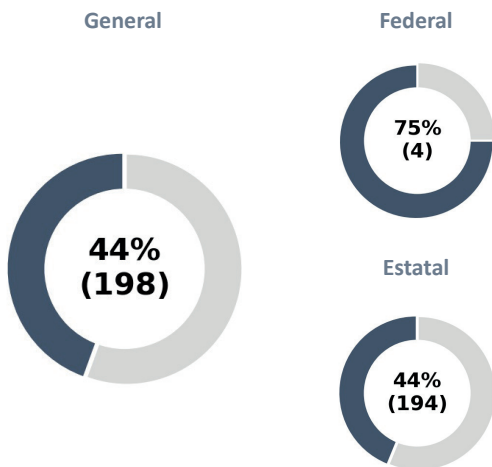
Destinatario: Secretaría de Seguridad Pública Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)

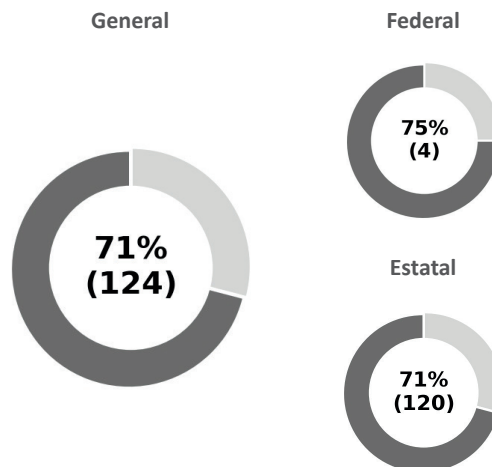


Índices de cumplimiento

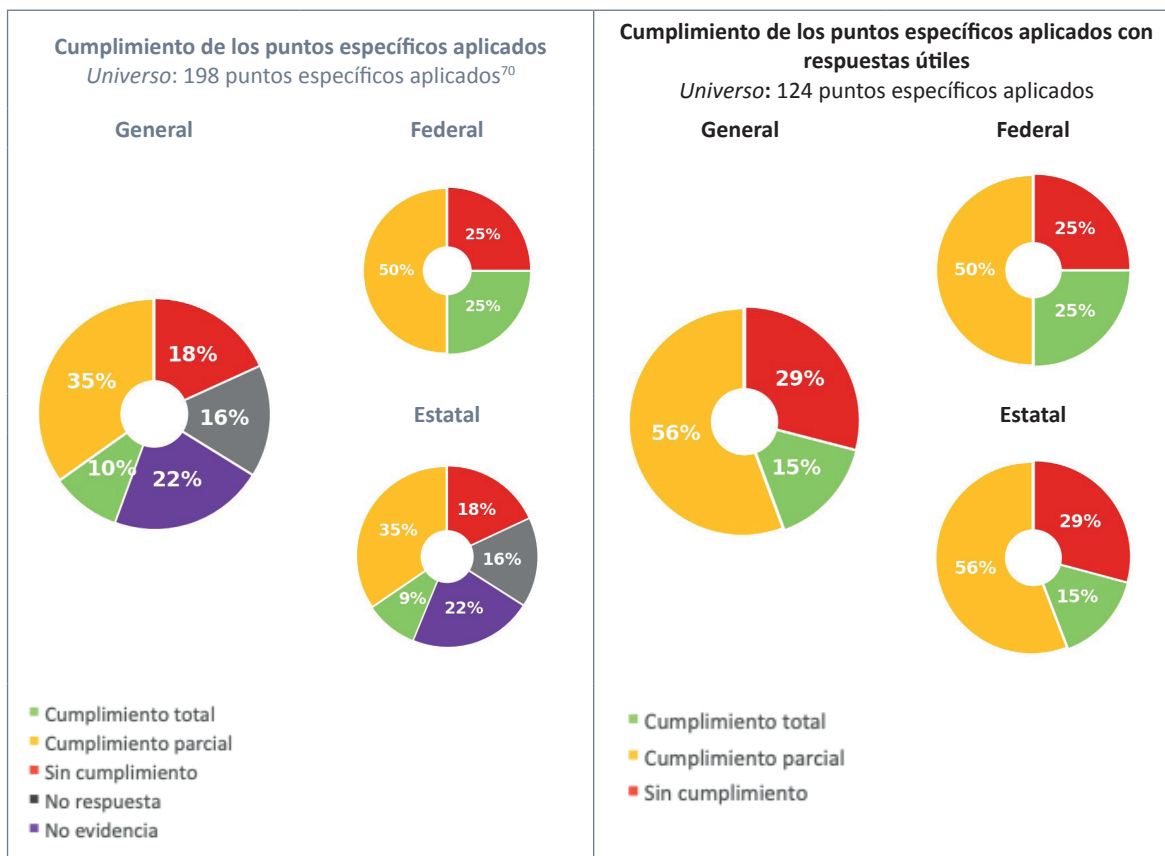
Índice de Cumplimiento A: universo total (Comprende respuestas útiles, "No respuesta" y "No evidencia")



Índice de Cumplimiento B: universo útil (Comprende solo respuestas útiles)



Semáforo de cumplimiento de los puntos específicos aplicados



Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- La federación y cinco entidades federativas cuentan con espacios adecuados para la estancia y atención de personas privadas de la libertad con discapacidades psicosociales, o con mecanismos para canalizarlas a instancias psiquiátricas.
- Cinco entidades federativas manifestaron tener pabellones especializados o anexos a centros penitenciarios habilitados para albergar y atender a personas con discapacidad psicosocial.
- Seis entidades federativas han realizado esfuerzos de coordinación interinstitucional para crear normatividad sobre las condiciones que deben tener los establecimientos para personas con discapacidades psicosociales.
- La Ley Nacional de Ejecución Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales contemplan procedimientos especiales para personas inimputables, establecen que las medidas de seguridad decretadas a personas con discapacidades psicosociales sean determinadas en cuanto a su duración; prevén que el procedimiento penal pueda suspenderse o modificarse únicamente por el tiempo necesario para que la persona recupere la capacidad para comprender la naturaleza del proceso y para evitar que dicha situación subsista por lapsos mayores a los previstos por la ley como pena máxima, y no utilizan lenguaje estigmatizante para referirse a personas inimputables o con discapacidades psicosociales.

⁷⁰ El IP incluye un total de 198 PEA. De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como “No respuesta” y “No evidencia”) fue de 58. Este último es el universo utilizado para el índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP pendientes

- Tres estados obtuvieron una valoración parcial al alegar que la atención brindada a personas con discapacidades psicosociales e inimputables es deficiente, tanto porque no se cuenta con médicos psiquiatras de forma permanente o porque no existen programas para su debida atención o ubicación. Un estado manifestó no contar con los mecanismos de colaboración necesarios para la atención de personas con discapacidades psicosociales ni con áreas especiales para su atención. Para 23 entidades federativas no se obtuvo respuesta o evidencia para verificar las medidas para la atención y estancia de personas con discapacidades psicosociales.
- Tres entidades federativas obtuvieron una valoración parcial al alegar contar con áreas en las que se alberga y se brinda atención a personas con discapacidades psicosociales, más aseguran que éstas no están habilitadas o que no cuentan con personal suficiente. 10 entidades manifestaron no contar con establecimientos especiales para albergar y brindar atención médica a las personas con discapacidades psicosociales, y para 14 no se obtuvo respuesta o evidencia para verificar que dichos establecimientos existan.
- Una entidad obtuvo una valoración parcial al manifestar haber realizado esfuerzos con la Comisión Nacional de Seguridad para crear normas específicas en torno a las condiciones de internamiento de las personas con discapacidades psicosociales, pero asegura regirse por normas oficiales en materia de salud. Por otro lado, seis entidades no cuentan con criterios normativos para regular las condiciones que deben tener dichos establecimientos, y para 19 estados no se obtuvo respuesta o evidencia para verificarlo.
- Ningún estado manifestó haber realizado gestiones para que los hospitales psiquiátricos dependientes del sector salud cuenten con instalaciones adecuadas para albergar a personas privadas de la libertad con discapacidades psicosociales cuyo comportamiento no represente un riesgo para la sociedad o para la víctima. Dos entidades obtuvieron una valoración parcial: una de ellas manifestó contar con dichos establecimientos, mas no con mecanismos formales para asegurar la recepción de pacientes en instituciones de asistencia social; mientras que la otra aseguró contar con dichos mecanismos, pero no con espacios habilitados en los hospitales psiquiátricos del sector salud. 12 estados manifestaron no contar con estos espacios ni con mecanismos para la canalización de las personas a instituciones de asistencia social, y 18 no proporcionaron respuesta o evidencia para verificarlo.
- La federación manifestó no haber realizado esfuerzos de coordinación con los estados para definir y expedir normas específicas sobre las condiciones de los establecimientos especiales y los pabellones psiquiátricos que se destinen a albergar internos con discapacidades psicosociales.
- Si bien el artículo 192 de Ley Nacional de Ejecución Penal prevé que las personas inimputables que estén sujetas a medidas de seguridad deben cumplirlas en establecimientos de salud distintos de aquellos para la extinción de penas y prisión preventiva, no contiene menciones específicas para las personas con discapacidades psicosociales.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

Se identificaron discrepancias en el entendimiento de qué autoridades —las de salud o las penitenciarias— tienen la responsabilidad primordial de garantizarle condiciones adecuadas de internamiento y atención médica a las personas con discapacidades psicosociales privadas de la libertad. En las respuestas a las solicitudes de información, fue común que las autoridades de salud mencionaran que no están facultadas para garantizar atención de salud a las personas con discapacidades psicosociales e inimputables, sino que esto recae sobre las autoridades penitenciarias.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2004	3	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 27. 2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.
Total	3	

'Olvidan' en penales a enfermos mentales

Sonia del Valle

(25-noviembre-2004).- 'Olvidan' en penales a enfermos mentales

Los enfermos mentales recluidos en las cárceles del país no sólo son objeto de abusos y no reciben atención especializada, sino que en muchos casos permanecen tras las rejas a pesar de haber cumplido su condena, ya que nadie se quiere hacer cargo de ellos.

"Son los olvidados del sistema penitenciario. Si éste tiene problemas serios de olvido, la parte de los enfermos mentales es de las más graves", resumió en entrevista José Antonio Bernal, Tercer Visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Sufren maltrato en reclusorios

REFORMA / Redacción

PERSONAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (CNDH) visitó, entre el 2002 y este año, los 451 centros de reclusión que hay en México.

Según publicó REFORMA el pasado jueves, durante sus visitas la CNDH encontró que la mayoría de esos centros no cuenta ni instalaciones ni con personal especializado para atender a los reos con padecimientos mentales, que en muchos casos viven abandonados y en situación de abandono.

tradas, enumeró las siguientes: deficiencias en las instalaciones de los centros y condiciones insalubres de estancia; falta de instalaciones especiales para albergar a los internos con trastornos mentales; deficiencias en la atención médica y falta de programas para la rehabilitación psicosocial, y permanencia indebida de personas con enfermedades mentales en centros de reclusión.

En varios penales, apuntó, los internos con enfermedad mental reciben cuidados por parte del personal

Destaca IMSS por recomendaciones de CNDH

(23-diciembre-2004).- Destaca IMSS por recomendaciones de CNDH

El IMSS acumuló el mayor número de recomendaciones por violaciones a los derechos humanos que emitió la Comisión Nacional de Derechos Humanos este año.

De acuerdo con un comunicado de prensa, la CNDH informó que de las 87 recomendaciones que emitió a distintos Gobiernos y dependencia, 15 fueron para el IMSS.

Las administraciones de Chiapas, Jalisco y Tlaxcala encabezan la lista de recomendaciones emitidas por la CNDH a los Gobiernos estatales. Cada uno cuenta con 5 recomendaciones.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP

Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Olvidan en cárceles a enfermos mentales	Sonia del Valle	Reforma	25 noviembre 2004	http://tinyurl.com/yck8kmds	Informa sobre la situación del tema. Difusión de la publicación de la recomendación y datos.
Sufren maltratos en reclusorios	Redacción	Reforma	29 noviembre 2004	http://tinyurl.com/y9q3yypq	Difusión de la recomendación y datos recabados.
Destaca IMSS por recomendaciones de CNDH	N/A	Reforma	23 diciembre 2004	http://tinyurl.com/ybulp26s	Breve síntesis de la recomendación emitida y su propósito.

Recomendación general 11/2006: Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana⁷¹

Síntesis del instrumento de posicionamiento

A partir de visitas a centros penitenciarios de 2000 a 2005, la CNDH constató una serie de problemáticas relacionadas con la obtención de beneficios de libertad anticipada —entendido como beneficios de libertad otorgados a los internos sentenciados cuando han cumplido los requisitos establecidos en las legislaciones correspondientes y cuando la autoridad ejecutora les considera “readaptados socialmente”—. Entre los obstáculos observados para la obtención de este beneficio se encontraban la falta de información sobre el procedimiento entre la población privada de la libertad; la discrecionalidad en su otorgamiento; el retraso excesivo de su tramitación (dado, en parte, por la falta de personal técnico y de programas específicos para detectar y atender casos susceptibles a la obtención de este beneficio), y discrepancias en la reglamentación que regula el proceso en las entidades del país.

Fecha de publicación: 2006

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a la defensa

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Trabajo, capacitación, educación y salud
- Ejecución penal (libertad anticipada)
- Autoridades y personal penitenciario

Autoridades destinatarias:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

Total de puntos en el IP: 7

- Total de puntos específicos: 7
- Total de puntos generales: 0

⁷¹ Nota: La Recomendación General 11/2006 no fue tomada en cuenta para el cálculo del índice de cumplimiento en el presente estudio. Esto debido a que a partir de las reformas constitucionales de 2008 y 2011, el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada se convirtieron en atribución judicial. Bajo dicho contexto, la CNDH dejó de recibir quejas y solicitudes sobre la materia, razón por la cual el Organismo no cuenta ya con atribuciones para conocer directamente de dicha temática. A pesar de que dicha recomendación general no fue tomada en cuenta, por lo menos para efectos del cálculo del índice de cumplimiento, se analizó la recomendación solo con fines ilustrativos del impacto de los IP en la legislación. Para mayor profundidad en el tema, véase lo correspondiente al Pronunciamiento 2016: Racionalización de la pena de prisión.

Análisis por punto

RG4-018

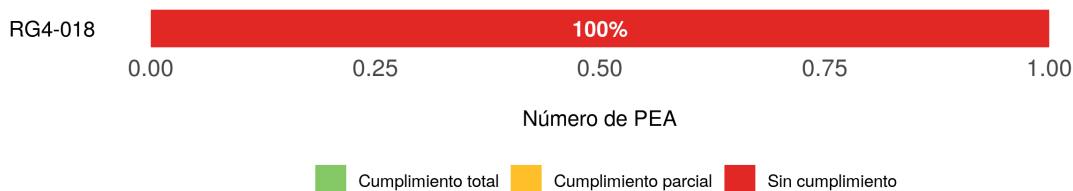
Formular propuestas pertinentes con la finalidad de que se tomen las medidas necesarias que permitan establecer criterios objetivos y de uniformidad con el resto de las legislaciones estatales para el otorgamiento de libertad anticipada. En el mismo sentido, promover la reglamentación del procedimiento y resolución de los beneficios de libertad anticipada que contempla la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y el Código Penal Federal, a efecto de eliminar la discrecionalidad en su otorgamiento y con ello evitar violaciones a los derechos humanos de los internos sentenciados.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatarios: Secretaría de Seguridad Pública Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



RG4-019

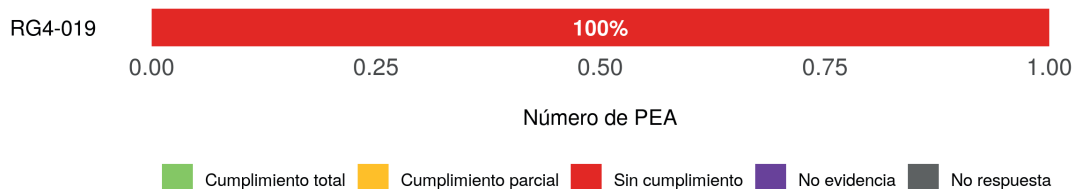
Realizar las gestiones necesarias a efecto de implementar y sistematizar un programa permanente que permita la detección oportuna de los casos susceptibles de obtener algún beneficio de libertad anticipada, así como la atención expedita de las solicitudes relacionadas con esa materia.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Secretaría de Seguridad Pública Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



RG4-020

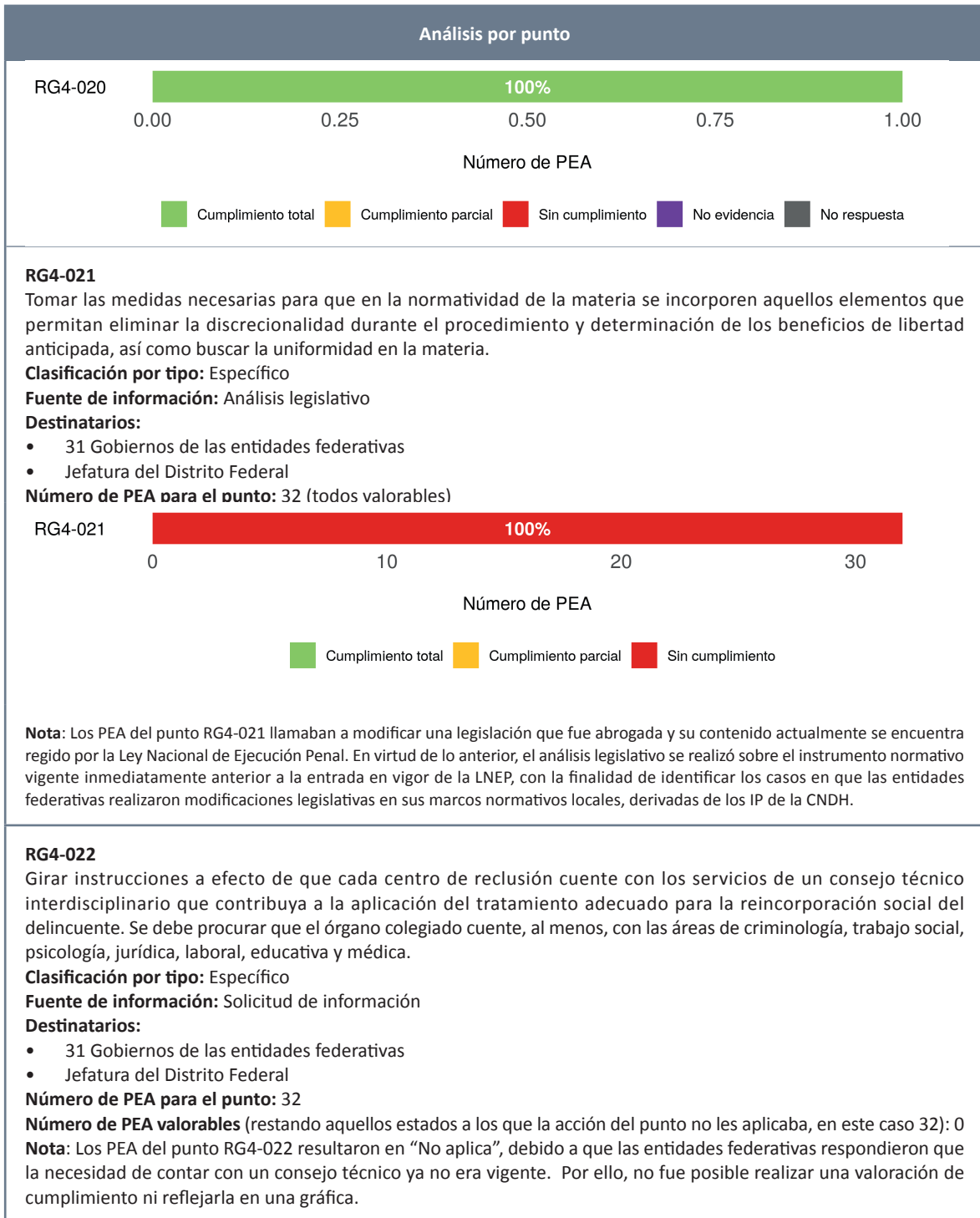
Efectuar los trámites necesarios para la contratación y capacitación permanente de personal profesional que se ocupe de la integración y dictamen de los expedientes técnicos jurídicos de los internos sentenciados del fuero federal, a fin de atender oportunamente los casos susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada que contemplan las leyes de la materia.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Secretaría de Seguridad Pública Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



Análisis por punto

RG4-023

Realizar las gestiones necesarias para la contratación y capacitación permanente de personal profesional que se encargue de la detección y análisis de los casos de sentenciados susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada que contemplan las leyes respectivas. Asimismo, instituir programas permanentes para atender la demanda de la población reclusa en la materia.

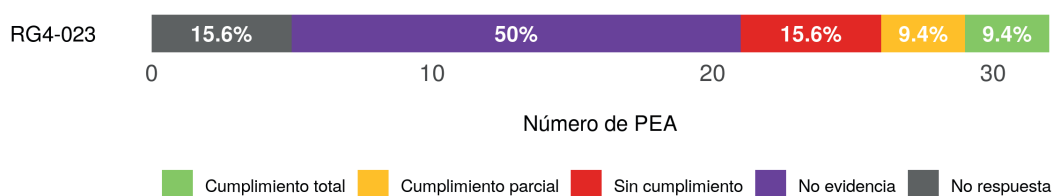
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32 (todos valorables)



RG4-024

Tomar las medidas necesarias a efecto de incluir en las legislaciones de la materia la figura del juez de ejecución de sanciones penales, como una alternativa de solución a la problemática que enfrenta el sistema penitenciario mexicano en la ejecución de sanciones privativas o restrictivas de la libertad.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatarios:

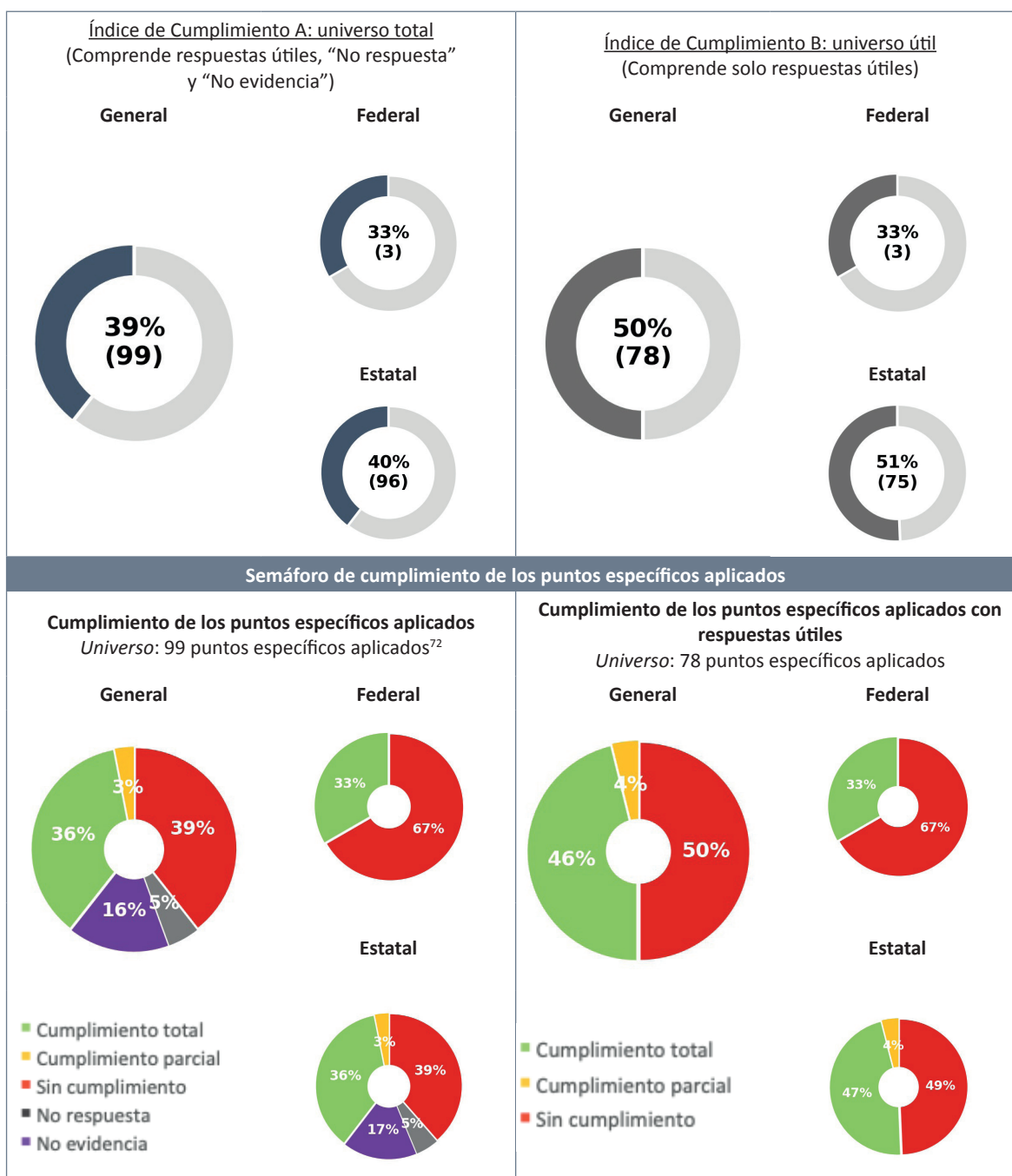
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32 (todos valorables)



Nota: Los PEA del punto RG4-024 resultaron en “No aplica” debido a que la legislación que el punto llamaba a modificar fue abrogada y su contenido actualmente se encuentra regido por la Ley Nacional de Ejecución Penal. En virtud de lo anterior, el análisis legislativo se realizó sobre el instrumento normativo vigente inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la LNEP, con la finalidad de identificar los casos en que las entidades federativas realizaron modificaciones legislativas en sus marcos normativos locales, derivadas de los IP de la CNDH.

Índices de cumplimiento



⁷² El IP incluye un total de 131 PEA. De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como "No respuesta" y "No evidencia") fue de 14. Este último es el universo utilizado para el índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- El Código Nacional de Procedimientos Penales, que entró en vigor en 2014, establece requisitos para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada que aplican en el ámbito nacional.
- A nivel federal se cuenta con suficiente personal técnico y jurídico para la integración de expedientes de las personas privadas de la libertad de forma que se puedan atender oportunamente los casos susceptibles a beneficios de libertad anticipada.
- Tres entidades federativas manifestaron contar con suficiente personal jurídico para la integración de expedientes de las personas privadas de la libertad y con programas para la revisión permanente de casos susceptibles a recibir beneficios de libertad anticipada.

Principales elementos del IP pendientes

- A nivel federal no se cuenta con programas permanentes para detectar y dar seguimiento oportuno a casos que puedan ser susceptibles a beneficios de libertad anticipada.
- Tres estados cumplieron parcialmente al alegar contar con suficiente personal jurídico capacitado para la integración de expedientes de las personas privadas de la libertad, mas no con un programa específico para la detección de casos susceptibles a obtener beneficios de libertad anticipada.
- Cinco estados manifestaron que no cuentan con suficiente personal especializado para atender los casos de personas privadas de la libertad que sean candidatas a obtener un beneficio de libertad anticipada, ni con programas permanentes para detectar dichos casos. Para 21 entidades federativas no se obtuvo respuesta o evidencia suficiente para hacer una valoración.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- A nivel estatal, se observó una falta generalizada de mecanismos para facilitar la gestión de otorgamiento de beneficios de libertad anticipada. En su mayoría, las entidades no cuentan con personal capacitado ni con programas específicos para tal efecto.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2006	1	1. <i>Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 34.</i> 2. <i>Promedio de menciones en medios de un IP: 3.</i>
2007	1	
Total	2	

Evalúan respeto a las garantías

Érika Hernández

(03-abril-2007).- Evalúan respeto a las garantías

El gobierno mexicano solicitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) revisar los mecanismos de respeto a las garantías individuales en México, pese a que no tiene buenas calificaciones en la materia.

Del 9 al 14 de abril, las autoridades deberán informar a ese organismo internacional, entre otras cosas, sobre el avance de las 31 recomendaciones que hizo la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, entre las cuales está que el país legisle en materia de protección a los indígenas o profesionalización de los cuerpos policíacos.

Acumula la SSP recomendaciones

► Acaparan quejas de Derechos Humanos Seguridad Pública, Migración y la PGR

REFORMA / Staff

La Secretaría de Seguridad Pública Federal fue la dependencia que acumuló este año el mayor número de recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Al dar a conocer su informe 2006, la CNDH detalló que en los últimos 12 meses emitió 45 recomendaciones, de las cuales ocho fueron dirigidas a

Anuario

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió en el 2006:

45

Señalamientos a dependencias

2

Reportes especiales

3

Informes generales

2

Balances preliminares

Información sobre las notas publicadas con relación al IP

Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Acumula SSP recomendaciones	Redacción	Reforma	23 diciembre 2006	http://tinyurl.com/y929r624	Breve síntesis de la recomendación emitida y su propósito.
Evalúan respeto a las garantías	Érika Hernández	Reforma	3 abril 2007	http://tinyurl.com/y7qa2mrt	Mención de existencia del estudio en el 2006. Presidente de CNDH menciona libertad anticipada para realizar trabajo.

Recomendación general 18/2010: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

Síntesis del instrumento de posicionamiento

A partir de visitas a centros penitenciarios federales, estatales y municipales para la elaboración del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria desde el 2006, la CNDH documentó violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los siguientes aspectos:

- Condiciones de internamiento dignas y seguras.
- Insuficiencia y preparación del personal de seguridad, técnico y médico.
- Desabasto de medicamentos y atención médica inadecuada, en particular para las mujeres.
- Existencia de condiciones de sobrepoblación, una problemática relacionada con la escasa aplicación de formas alternas de justicia, beneficios de libertad anticipada y penas excesivas.
- Condiciones para brindar servicios de trabajo, capacitación para el mismo y educación.
- Clasificación de personas privadas de la libertad en los centros.
- Existencia de condiciones de autogobierno y cogobierno.

De forma generalizada, se observó que existen diferencias sustanciales en los centros penitenciarios visitados en cuanto a servicios brindados, infraestructura y personal. Asimismo, se detectaron discrepancias importantes en la normatividad que regía los sistemas penitenciarios estatales al momento de publicarse la recomendación general y se observó una falta de coordinación entre los sistemas de seguridad pública y de reinserción social de las entidades federativas.

Recomendación general 18/2010: Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

Fecha de publicación: 2010

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a una vida digna
- Derechos económicos, sociales y culturales
- Derecho a la igualdad y no discriminación

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Autoridades y personal penitenciario
- Trabajo, capacitación, educación y salud
- Confidencialidad e identidad
- Clasificación penitenciaria
- Ejecución penal
- Régimen disciplinario
- Condiciones materiales de detención
- Trato digno

Autoridades destinatarias:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- Secretaría de Educación Pública Federal
- Secretaría de Salud Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

Total de puntos en el IP: 14

- Total de puntos específicos: 11
- Total de puntos generales: 3

Análisis por punto

RG5-025

Impulsar la adopción de medidas por parte de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal para que las correspondientes leyes de ejecución de sanciones penales, así como los reglamentos internos que deben regir los centros penitenciarios bajo su autoridad, contemplen lo dispuesto en la Constitución Política y en tratados internacionales.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto RG5-025 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

RG5-026

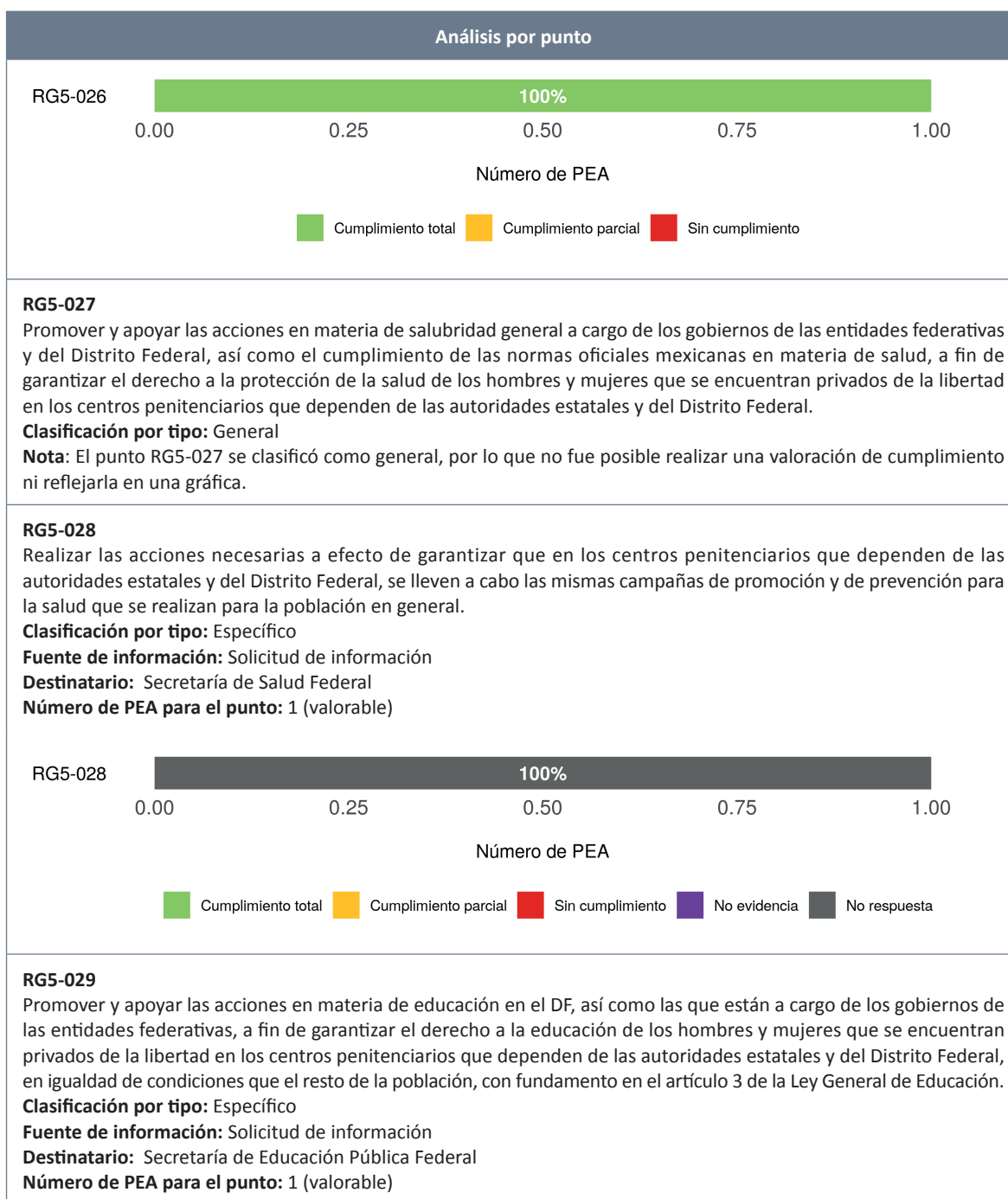
Promover ante el Congreso de la Unión la aprobación de una ley federal de ejecución de sanciones penales que establezca la adopción del régimen de reinserción social, la modificación y duración de las penas, previstos en la reforma de los artículos 18, párrafo segundo, y 21, párrafo tercero, de la Constitución, a fin de garantizar el respeto a los derechos humanos de legalidad y seguridad jurídica de los internos, y contribuir de manera fundamental a su reinserción social.

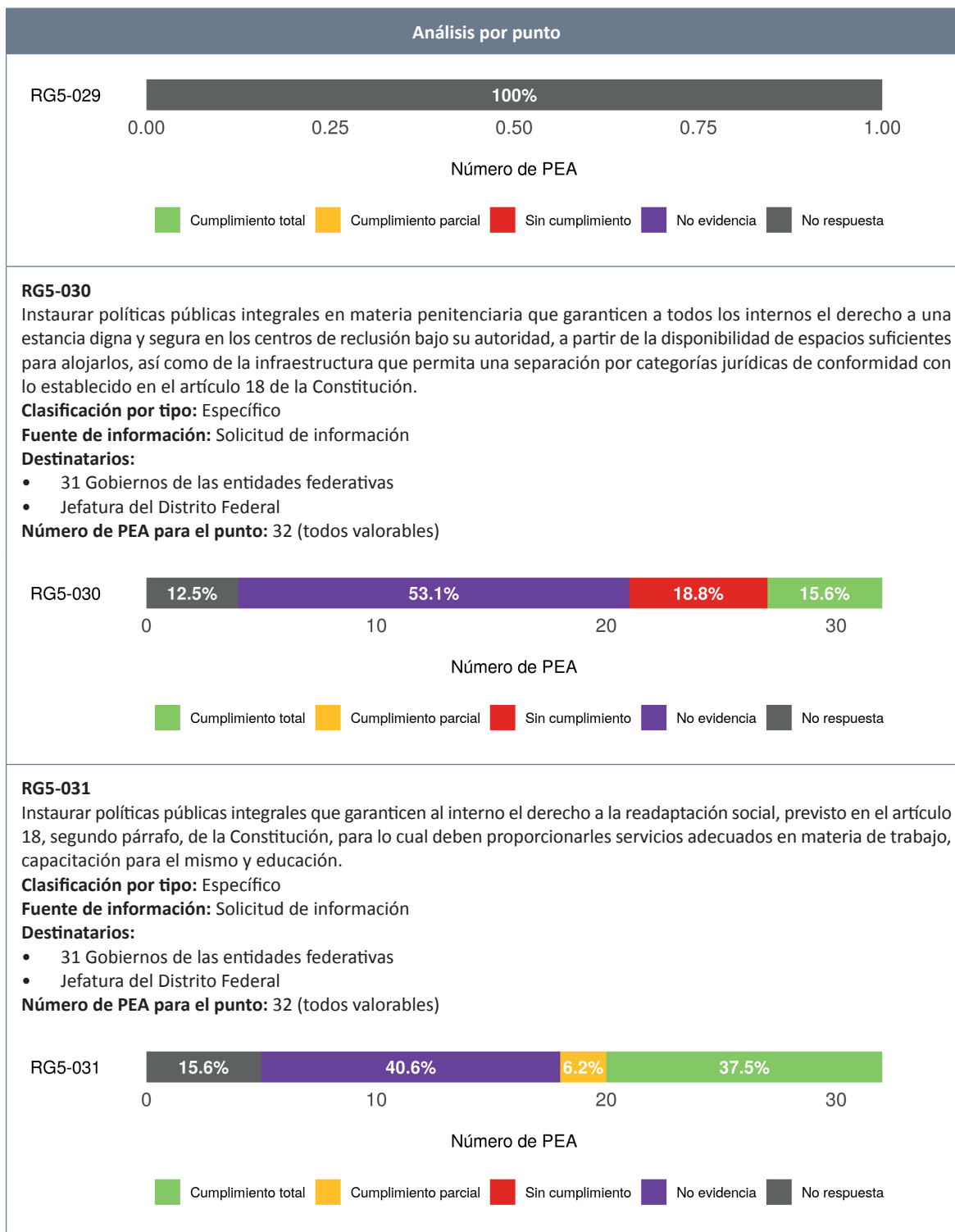
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Secretaría de Seguridad Pública Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)





Análisis por punto

RG5-032

Dotar a los centros penitenciarios del personal técnico, administrativo y profesional especializado, suficiente para la prestación de los servicios mencionados en el curso de estas recomendaciones, así como para llevar a cabo una adecuada clasificación de los internos, mantener el orden, la disciplina y el control de todas y cada una de las actividades que se desarrollan al interior de los centros de reclusión.

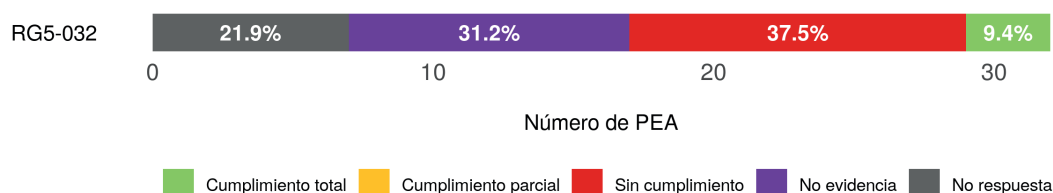
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información; respuestas institucionales

Destinatarios:

- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32 (todos valorables)



RG5-033

Girar instrucciones a las autoridades responsables de la organización y funcionamiento de los centros de reclusión bajo su autoridad para que tomen las medidas necesarias a efecto de que las reclusas reciban un trato respetuoso a su dignidad y a su condición femenina, atendiendo también las necesidades de salud que corresponden a su sexo.

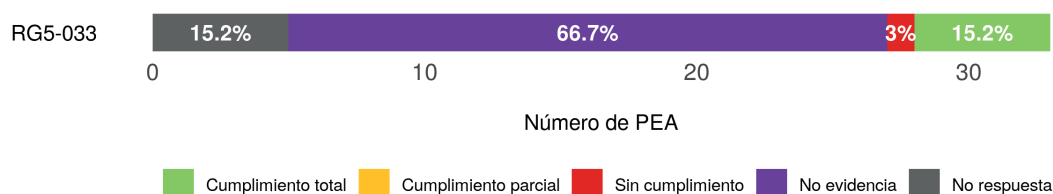
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información; respuestas institucionales

Destinatarios:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



RG5-034

Promover ante los congresos locales correspondientes las iniciativas necesarias para implementar la reforma constitucional en materia de seguridad y justicia, específicamente respecto al nuevo sistema de reinserción social que contempla la figura del juez de ejecución, los mecanismos alternativos de solución de controversias, así como los juicios orales en los términos que establece la reforma del artículo 18 constitucional.

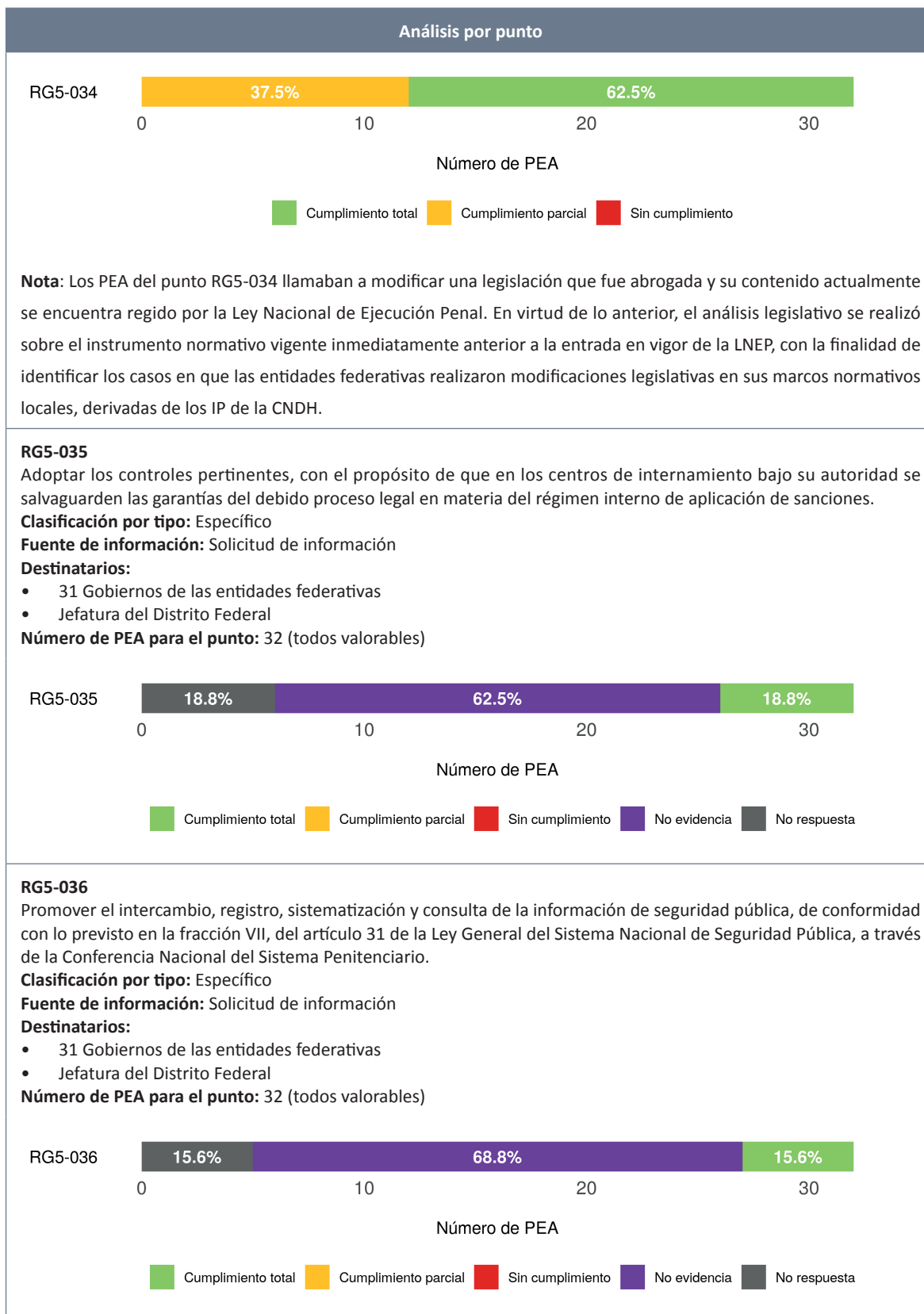
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatarios:

- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32 (todos valorables)



Análisis por punto

RG5-037

Promover a través de los integrantes de la Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública y del Sistema Penitenciario, las reformas necesarias para lograr que la normatividad en materia penitenciaria de todo el país contemple lo dispuesto en la Constitución, así como en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, a fin de contar con un marco normativo uniforme donde se garantice el respeto a los derechos fundamentales de las y de los internos. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 29 y 30 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto RG5-037 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

RG5-038

Establecer criterios uniformes para la remodelación y construcción de los centros de reclusión, a fin de erradicar las diferencias estructurales de esos establecimientos con el propósito de equilibrar la distribución de la población penitenciaria y facilitar la aplicación del marco normativo una vez que haya sido homologado.

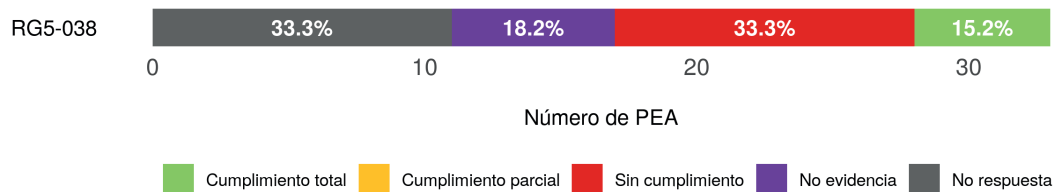
Clasificación por tipo: Específico

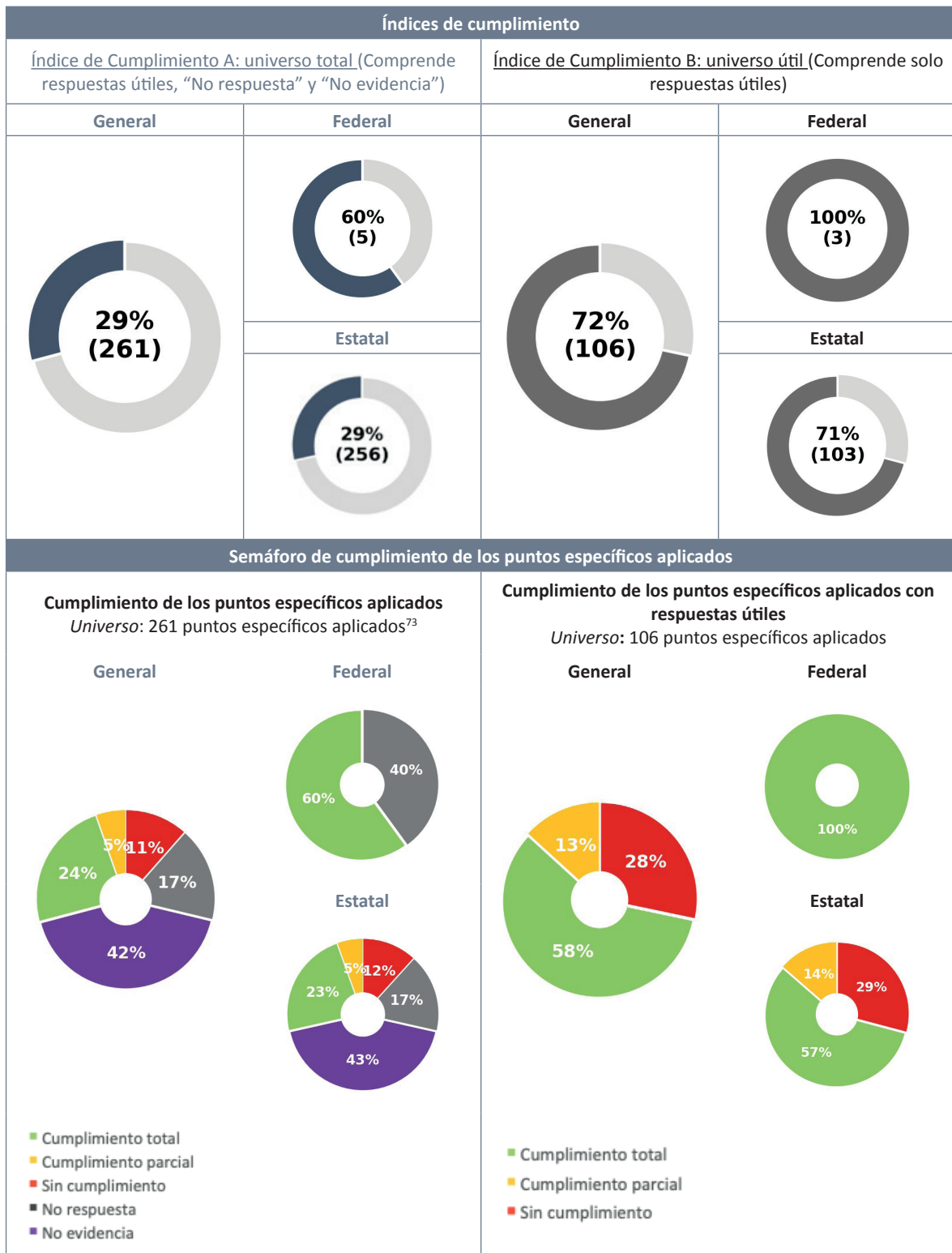
Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)





⁷³ El IP incluye un total de 261 PEA. De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como "No respuesta" y "No evidencia") fue de 74. Este último es el universo utilizado para el Índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- Con la entrada en vigor de la LNEP se cuenta con legislación en el ámbito nacional que incluye el principio de reinserción social como eje del sistema penitenciario y disposiciones en torno a la modificación y duración de las penas.
- Cinco entidades federativas manifestaron contar con la infraestructura adecuada para separar por condición jurídica a las personas privadas de la libertad.
- Doce estados alegaron contar programas de trabajo, capacitación para el mismo y educación, de acuerdo con el artículo 18 constitucional, en los centros penitenciarios bajo su cargo.
- Tres entidades aseguraron que cuentan con suficiente personal jurídico, administrativo y profesional para lograr una adecuada prestación de servicios y para mantener el orden de los penales bajo su cargo.
- Cinco estados manifestaron haber llevado a cabo acciones para garantizarle a las mujeres privadas de la libertad acceso a salud especializada y un trato respetuoso de su condición femenina.
- Seis entidades aseguraron regirse por lineamientos normativos para aplicar regímenes de sanciones en los centros de reclusión bajo su autoridad.
- Cinco estados manifestaron haber llevado a cabo esfuerzos junto con la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario para el intercambio de registros y la sistematización de información en materia penitenciaria.
- Cuatro entidades y la federación manifestaron regirse por criterios preestablecidos por el Secretariado Nacional de Seguridad Pública para la construcción y remodelación de centros penitenciarios.
- De acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, uno de los avances más relevantes relacionados con las problemáticas identificadas en este IP ha sido la construcción de nuevos centros penitenciarios y espacios en ciertas entidades federativas.

Principales elementos del IP pendientes

- La Secretaría de Salud Federal se declaró incompetente para conocer si las campañas de salud promovidas entre la población general son implementadas en centros penitenciarios que dependen de los estados.
- La Secretaría de Educación Pública Federal se declaró incompetente para promover y apoyar acciones en materia de educación en centros penitenciarios estatales.
- Seis entidades federativas manifestaron no contar con la debida infraestructura para separar por condición jurídica a las personas privadas de la libertad. Para 21 estados no se obtuvo respuesta o evidencia suficiente para valorar que exista infraestructura adecuada para separar a las personas privadas de la libertad por condición jurídica.
- Dos estados alegaron no contar con programas de trabajo o capacitación para el mismo en los centros penitenciarios bajo su cargo, pero sí con programas de educación. Para 18 entidades no se obtuvo respuesta o información suficiente para valorar que dichos programas se implementen en los centros penitenciarios bajo su cargo.
- Doce entidades aseguraron que no cuentan con suficiente personal jurídico, administrativo y profesional para lograr una adecuada prestación de servicios y para mantener el orden de los penales bajo su cargo. Para 17 entidades no se recibió respuesta o evidencia suficiente para valorar que el personal sea suficiente.
- Una entidad manifestó no contar con programas para brindar atención especializada a las mujeres privadas de la libertad. Para 27 estados no se obtuvo respuesta o evidencia suficiente para valorar la existencia de programas específicos para brindar especializada a las mujeres privadas de la libertad en los centros bajo su autoridad.
- Para 26 estados no se obtuvo respuesta o evidencia suficiente para valorar si los centros bajo su autoridad se rigen por controles para la aplicación de sanciones disciplinarias.
- Para 27 no se obtuvo respuesta o evidencia suficiente para conocer si se ha promovido el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información de seguridad pública en materia penitenciaria a través de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.
- Cinco entidades manifestaron regirse por criterios preestablecidos por el Secretariado Nacional de Seguridad Pública para la construcción y remodelación de centros penitenciarios.
- 11 estados aseguraron que no se cuenta con criterios preestablecidos para la construcción y remodelación de centros penitenciarios por parte del Secretariado Nacional de Seguridad Pública. Para 17 estados no se obtuvo respuesta o evidencia suficiente para valorar la existencia o aplicación de dichos criterios.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- En relación a los criterios del Secretariado Nacional de Seguridad Pública para la construcción y remodelación de centros penitenciarios, se observó que algunos estados conocen su existencia y dicen regirse por ellos. Sin embargo, otras entidades manifestaron no conocerlos. Esto demuestra que hay discrepancias en cómo se acatan estándares que deberían aplicar a nivel nacional en materia de construcción de centros penitenciarios.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación		
Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2012	1	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 82.
Total	1	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

Investiga CNDH|masacre en penal de NL

La CNDH investiga la matanza de 44 reos y la fuga de 30 en el penal de Apodaca; revisará la indagatoria de autoridades y la atención a familiares.

[REFORMA/ Redacción](#)

Investiga CNDH|masacre en penal de NL

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) inició una investigación sobre la masacre de 44 reos y la fuga de otros 30 en la cárcel de Apodaca, Nuevo León.

En un comunicado, la dependencia informó que decidió actuar de esa manera por la magnitud de lo sucedido, que ha tenido repercusiones a nivel nacional e internacional.

Apuntó que el inicio de una investigación se hace con apego a las facultades que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Recomendación general 22/2015: Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
Síntesis del instrumento de posicionamiento
En el presente IP, la CNDH evidenció deficiencias en la aplicación del aislamiento como sanción, medida de protección y medida de internamiento cotidiano. La CNDH define el aislamiento como corrección disciplinaria a aquel que es aplicado en consecuencia de faltas cometidas por la población interna y que representen una falta de los reglamentos. El aislamiento como medida de protección se refiere a una medida de protección utilizada para aislar a las personas privadas de la libertad que requieran resguardo para salvaguardar su integridad física. Finalmente, el internamiento cotidiano es un régimen que implica restringir la comunicación y el libre tránsito de la persona privada de la libertad y establecer medidas de vigilancia especial. Sobre estas modalidades de aislamiento, la CNDH observó una aplicación excesiva, por tiempos prolongados y criterios discrecionales. Asimismo, se constató que los espacios en donde se llevan a cabo las medidas de aislamiento suelen ser deficientes, lo cual impide brindar un trato digno y seguro a las personas privadas de la libertad. Por ello, la Comisión se pronunció por establecer controles que permitan asegurarles a las personas que se encuentren subordinadas a un régimen de sujeción especial el goce de sus derechos, particularmente a la reinserción social.
Fecha de publicación: 2015 Derechos humanos vulnerados: • Derecho a la integridad personal • Derecho a una vida digna Ejes temáticos que trata el instrumento: • Autoridades y personal penitenciario (capacitación de personal penitenciario) • Régimen disciplinario (aislamiento) Autoridades destinatarias: • Comisionado Nacional de Seguridad • 31 Gobiernos de las entidades federativas • Jefe de Gobierno del Distrito Federal Total de puntos en el IP: 7 • Total de puntos específicos: 5 • Total de puntos generales: 2

Análisis por punto

RG6-039

Promover la adopción de medidas legislativas, administrativas e institucionales a fin de homologar la normatividad que regule la figura del aislamiento como sanción, siempre y cuando se hayan agotado otras medidas que resulten menos lesivas para las personas privadas de la libertad y de conformidad con lo determinado por el Consejo Técnico Interdisciplinario de la Institución con una duración máxima de 15 días.

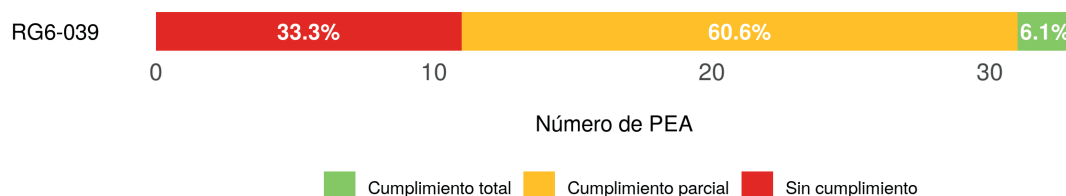
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatarios:

- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32 (todos valorables)



Nota: Los PEA del punto RG6-039 llamaban a modificar una legislación que fue abrogada y su contenido actualmente se encuentra regido por la Ley Nacional de Ejecución Penal. En virtud de lo anterior, el análisis legislativo se realizó sobre el instrumento normativo vigente inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la LNEP, con la finalidad de identificar los casos en que las entidades federativas realizaron modificaciones legislativas en sus marcos normativos locales, derivadas de los IP de la CNDH.

RG6-040

Implementar acciones en los Centros Penitenciarios para regular el aislamiento como internamiento cotidiano, cuando se trate de delincuencia organizada, y de aquéllos que requieran medidas especiales de seguridad en términos de lo previsto en el artículo 18 constitucional.

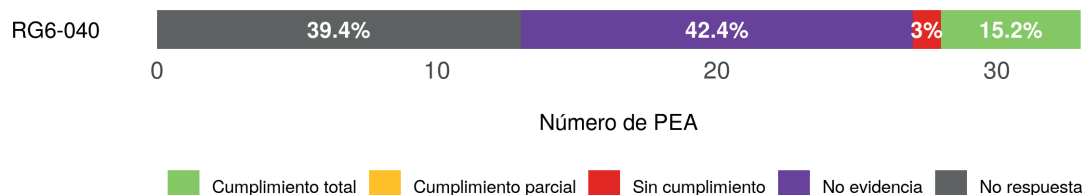
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información; respuestas institucionales

Destinatarios:

- Comisión Nacional de Seguridad
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



RG6-041

Instruir a quien corresponda para que las administraciones del sistema penitenciario federal y de las entidades federativas, realicen los ajustes presupuestales y administrativos a efecto de que se destinen los recursos humanos, materiales y financieros suficientes para que la plantilla del personal penitenciario sea acorde con las funciones necesarias para lograr la reinserción social de los internos y la seguridad del centro.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto RG6-041 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Análisis por punto

RG6-042

Instruir a quien corresponda a efecto de que se establezcan centros de control de confianza especializados para el proceso de ingreso y permanencia del personal penitenciario.

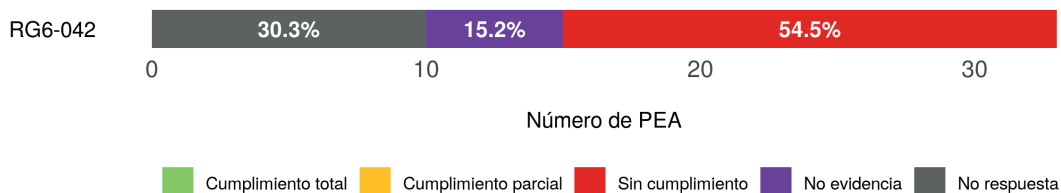
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Comisión Nacional de Seguridad
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



RG6-043

Establecer lineamientos que prevean la aplicación del aislamiento como sanción, bajo criterios y procedimientos claros que garanticen la legalidad en la medida, así como el derecho a la salud, a la seguridad, a la integridad personal y a la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.

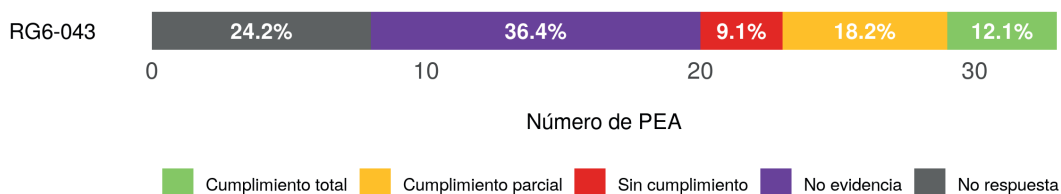
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Comisión Nacional de Seguridad
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



RG6-044

Instruir a quien corresponda a efecto de que se diseñe un programa de capacitación y se impartan cursos al personal penitenciario sobre derechos humanos, principalmente tratándose de temas como el aislamiento, su aplicabilidad y su atención.

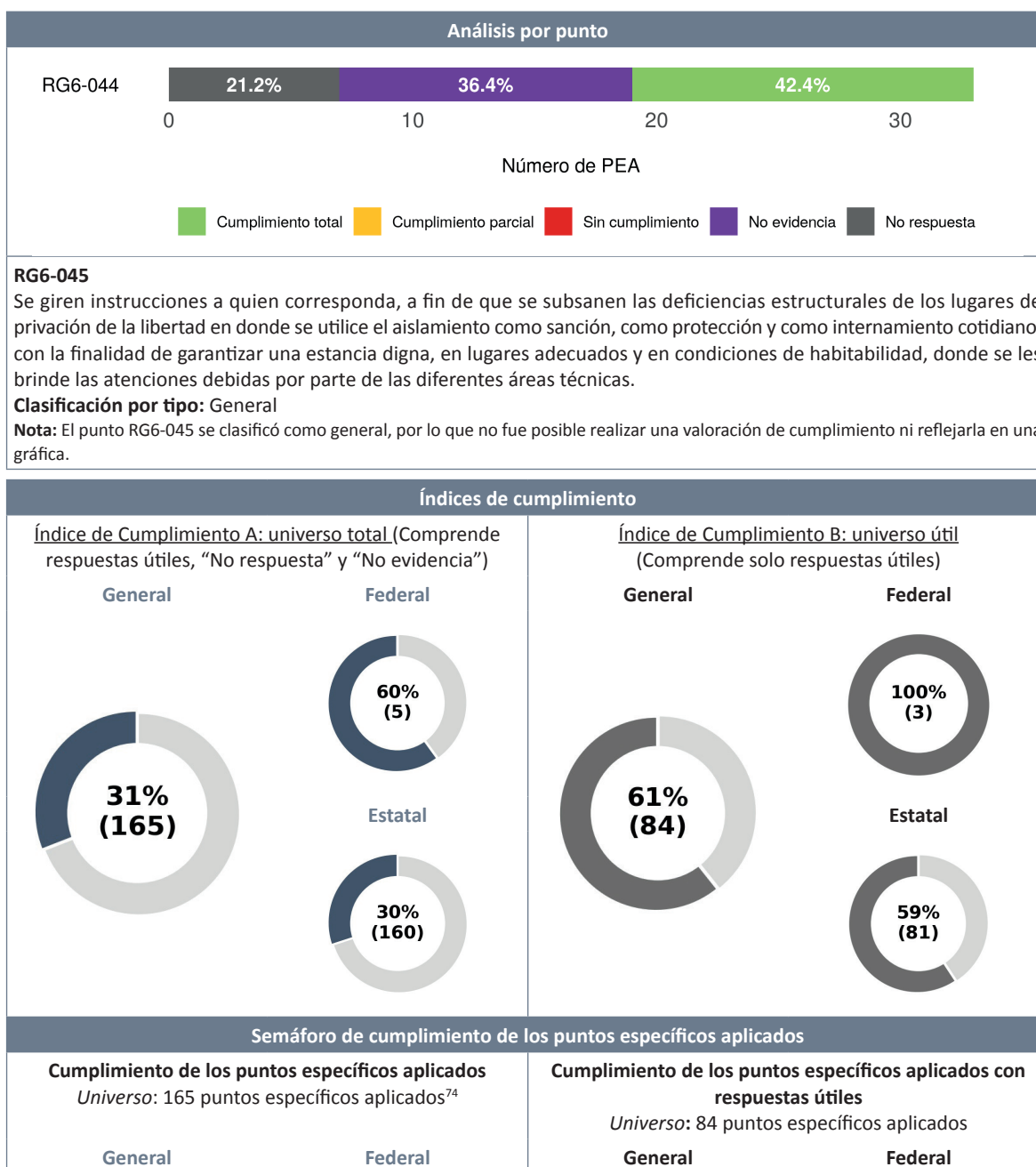
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

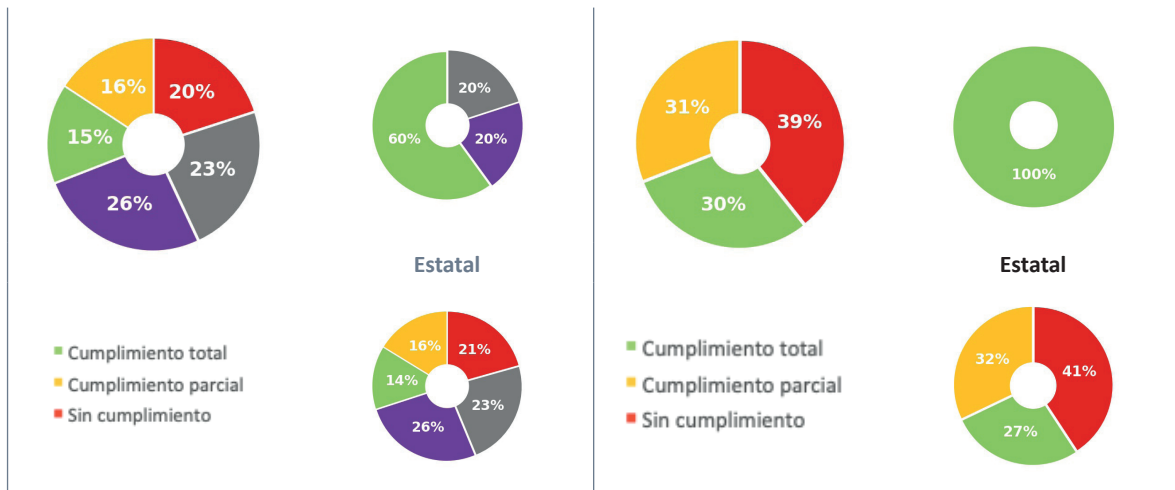
Destinatarios:

- Comisión Nacional de Seguridad
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



⁷⁴ El IP incluye un total de 165 PEA. De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como “No respuesta” y “No evidencia”) fue de 52. Este último es el universo utilizado para el Índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.



Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- La Ley Nacional de Ejecución Penal, en el artículo 41 fracción III y el artículo 42, homologa los criterios para aplicar el aislamiento como medida de sanción disciplinaria, siempre y cuando se hayan agotado otras medidas que resulten menos lesivas para las personas privadas de la libertad y de conformidad con lo determinado por el Consejo Técnico Interdisciplinario de la Institución con una duración máxima de 15 días.
- La federación y tres entidades federativas manifestaron haber implementado medidas —como girar oficios o incluir disposiciones en sus reglamentos internos— para garantizar que el aislamiento como medida de sanción se aplique con legalidad y garantizando el derecho a la salud, a la seguridad, a la integridad personal y a la reinserción social de las personas privadas de la libertad.
- Cinco entidades han regulado en sus legislaciones o reglamentos internos el aislamiento como internamiento cotidiano, cuando se trate de delincuencia organizada, y de aquellos que requieran medidas especiales de seguridad.
- En los centros penitenciarios dependientes de la federación y de 13 estados se imparten cursos al personal en materia de derechos humanos y de seguridad.
- Según información proporcionada por la Tercera Visitaduría, los consejos técnicos de todas las entidades federativas remitieron a la CNDH acuerdos en los que se comprometieron a dejar de aplicar el aislamiento como medida disciplinaria por más de 15 días, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 41 de la LNEP.

Principales elementos del IP pendientes

- Una entidad federativa manifestó no aplicar el aislamiento como medida de internamiento cotidiano, ni por delincuencia organizada, ni por medidas especiales de seguridad. De 13 estados no se obtuvo respuesta para valorar si se cuenta con reglamentos o disposiciones para regular el aislamiento como medida de internamiento cotidiano, y de 14 no se obtuvo evidencia para comprobar que se contara con disposiciones internas más allá de lo estipulado por la LNEP o la Constitución.
- Cuatro estados aseguraron que, si bien el aislamiento como sanción se encuentra regulado en reglamentos internos y por la LNEP, las disposiciones sobre su aplicación no cubren la totalidad requisitos de la CNDH (especificación de 15 días como tiempo límite, disposiciones para garantizar la legalidad en la aplicación y la garantía del derecho a la salud, a la seguridad, a la integridad personal y a la reinserción social de las personas privadas de la libertad), por lo que fueron valorados con cumplimiento parcial. Tres entidades aseguraron no contar con reglamentos internos que regulen el aislamiento como medida de sanción, y para 20 estados no se obtuvo respuesta o información suficiente para comprobar que dicha reglamentación exista.
- En el ámbito estatal, se observó que, si bien la mayoría (se obtuvieron 18 respuestas útiles) cuenta con centros de control de confianza para el proceso de ingreso y permanencia del personal penitenciario, estos generalmente pertenecen al órgano encargado de la seguridad pública y no se especifica si los procesos de formación para el personal penitenciario son especializados y con enfoque de reinserción social. Para 14 entidades y para la federación, no se obtuvo respuesta o evidencia para comprobar que dicho control de confianza especializado existiera.
- Para 19 estados no se obtuvo información o evidencia suficiente para comprobar que se impartan cursos al personal en materia de derechos humanos y de seguridad.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- Al solicitar información y evidencia a las entidades federativas sobre la existencia de reglamentación para regular el aislamiento como medida de internamiento cotidiano y como medida de seguridad, fue común que las autoridades respondieran que dicha información es reservada.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación		
Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2015	3	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 68.
Total	3	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

Critica CNDH aislamiento en penales

César Martínez
(26-octubre-2015).-

Por considerar que el aislamiento en las cárceles viola las garantías de los reos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos pidió al Sistema Penitenciario Nacional armonizar la práctica con los estándares internacionales.

En la recomendación 22/2015, la CNDH establece que el uso excesivo del aislamiento vulnera los derechos de la población interna, tales como los de la salud, la seguridad jurídica, la legalidad y el trato digno.

"La CNDH pretende que los gobiernos federal y locales eliminen las deficiencias detectadas en la aplicación del aislamiento, ya que se han comprobado violaciones a derechos humanos en torno de esta práctica y, en consecuencia, una inadecuada rehabilitación y reinserción sociales cuando se utiliza en forma excesiva e incorrecta", señaló el organismo.

Emite CNDH recomendación contra prácticas de aislamiento en cárceles

Alerta la CNDH por aislamiento de presos

30/10/2015 | @ 03:20 | Horacio Jiménez y Suzzete Alcántara

El órgano responsable de velar por los derechos humanos advierte que más de 20 mil 774 reclusos han sido aislados hasta 22 horas al día, ya sea a consecuencia de castigos, o por falta de custodios suficientes para su vigilancia

Me gusta + 2 mil Seguir a @ElUniversal_Mx

politica@eluniversal.com.mx

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) detectó que el "aislamiento prolongado" en los centros penitenciarios de la República mexicana es una práctica "excesiva" como sanción para los internos, que produce situaciones anómalas y genera violaciones a sus garantías, lo que puede ocasionar severos daños en su integridad física y psicológica, porque su vida y desarrollo se ven trastocados por la falta de servicios, estímulos y contacto con el mundo exterior.

Más de tres décadas de sobrepoblación en prisiones: CNDH

Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Critica CNDH aislamiento en penales	César Martínez	Reforma	26 octubre 2015	http://tinyurl.com/ybfjycwy	Difusión del IP y breve síntesis de su propósito.
Emite CNDH recomendación contra prácticas de aislamiento en cárceles	Hugo Hernández	El Sol de México	26 octubre 2015	https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/Emite-CNDH-recomendaci%C3%B3n-contra-pr%C3%A1cticas-de-aislamiento-en-c%C3%A1rceles-201263.html	Mención del IP y difusión de información recabada
Alerta la CNDH por aislamiento de presos	Horacio Jiménez y Suzzete Alcántara	El Universal	30 octubre 2015	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2015/10/30/alerta-la-cndh-por-aislamiento-de-presos	Difusión de la recomendación, síntesis del propósito y datos recabados.

Recomendación general 28/2016: Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana.

Síntesis del instrumento de posicionamiento

De acuerdo con los artículos 21 y 115 de la Constitución Mexicana, las cárceles municipales son espacios concebidos únicamente para que las personas que cometan faltas administrativas cumplan un arresto. El artículo 18 constitucional refuerza esta concepción, estableciendo que son las autoridades estatales y federales quienes tienen la responsabilidad de la ejecución de sanciones penales.

A pesar de ello, para 2016, aún existían 91 cárceles municipales y distritales en operación en los estados de Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Tabasco. La CNDH documentó faltas graves a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en estos espacios. Las deficiencias se relacionaban, sobre todo, con el hecho de que las cárceles municipales no estaban adecuadas para albergar una gran cantidad de personas por tiempos prolongados. Entre los principales problemas estaban: la falta de espacios para dormir y para recibir visitas; condiciones de higiene y de mantenimiento deficientes; falta de servicios médicos, medicamentos y material para la atención médica; la incapacidad de proporcionar alimentos a las personas en reclusión; la falta de separación con personas arrestadas por infracciones administrativas; la carencia de reglamentos internos y protocolos para atender incidencias de violencia, entre otros. Ante esto, la CNDH se pronunció en este IP sobre la necesidad de adecuar las instalaciones de las cárceles municipales para que se convirtieran en centros estatales, o bien, para que se realizaran las acciones necesarias para que las personas procesadas y sentenciadas que se albergaran en cárceles municipales fueran reubicadas en establecimientos estatales.

Fecha de publicación: 2016

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a una vida digna

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Cárceles municipales
- Condiciones materiales de detención

Autoridades destinatarias:

- Gobiernos de Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Tabasco
- Presidencias municipales de la República Mexicana en donde existe reclusión irregular

Total de puntos en el IP: 4

- Total de puntos específicos: 2
- Total de puntos generales: 2

Análisis por punto

RG7-046

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

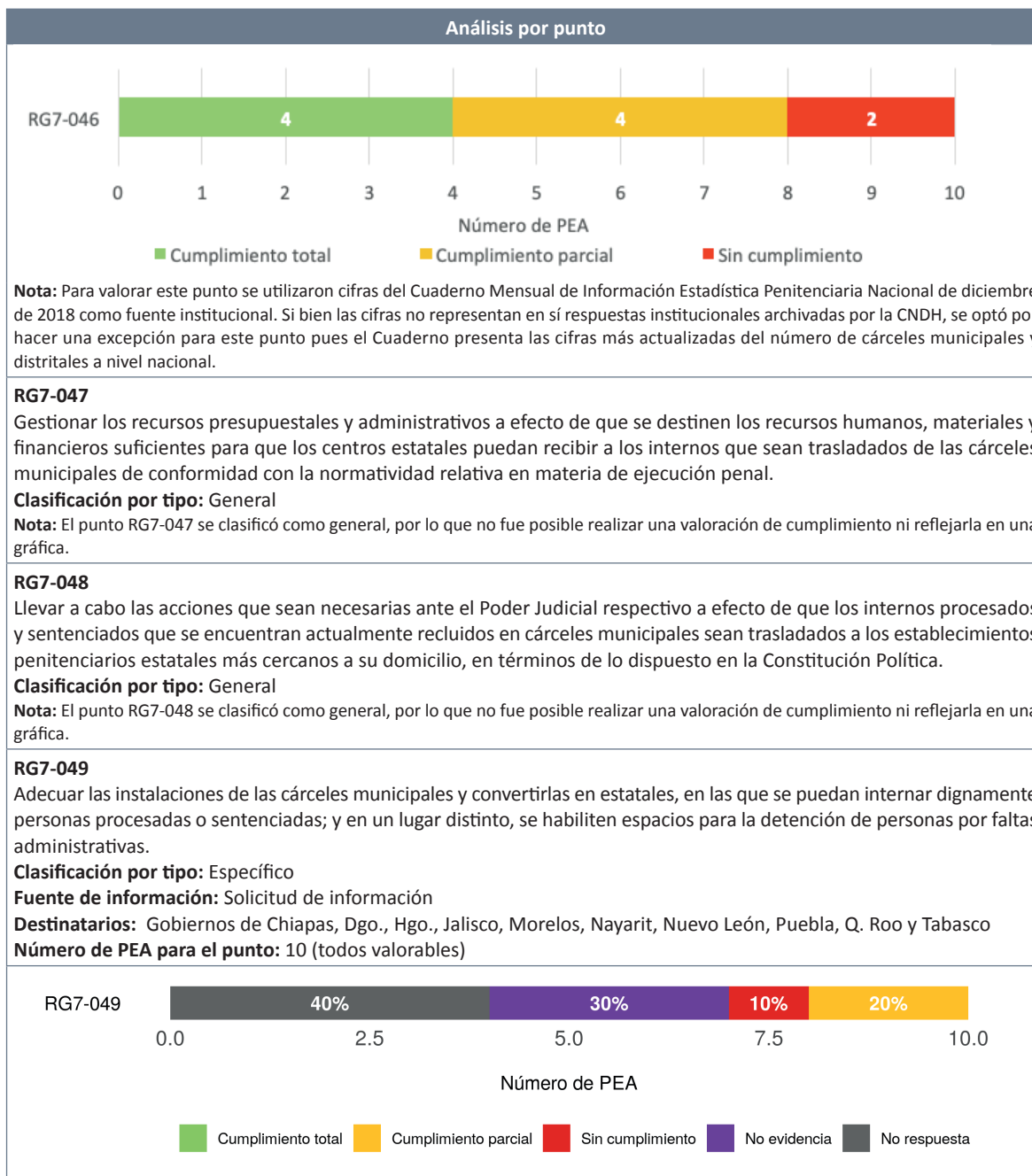
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Respuestas institucionales

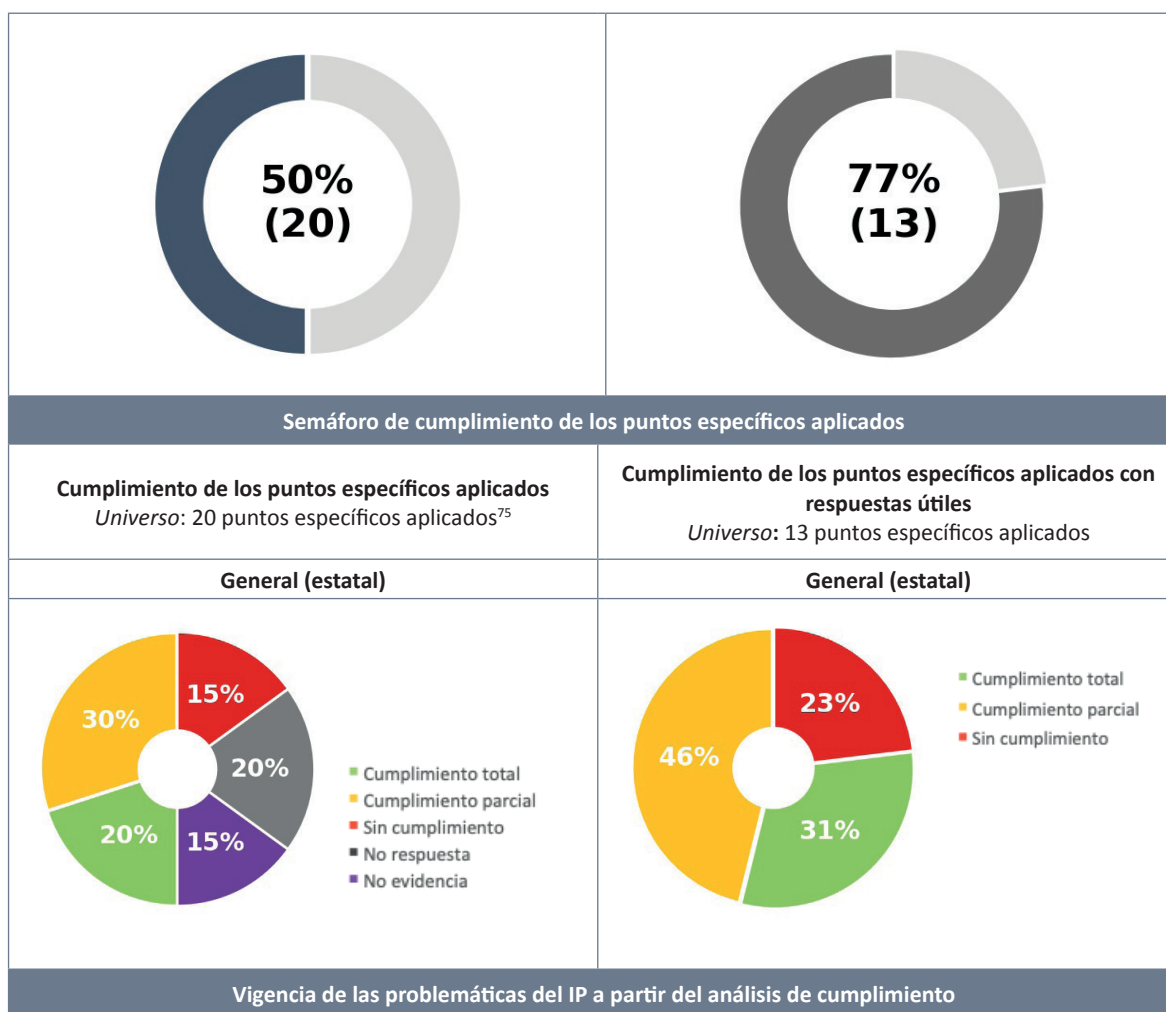
Destinatarios:

- Gobiernos de Chiapas, Durango, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo y Tabasco

Número de PEA para el punto: 10 (todos valorables)



Índices de cumplimiento	
Índice de Cumplimiento A: universo total (Comprende respuestas útiles, "No respuesta" y "No evidencia")	Índice de Cumplimiento B: universo útil (Comprende solo respuestas útiles)
General (estatal)	General (estatal)



⁷⁵ El IP incluye un total de 20 PEA. De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como “No respuesta” y “No evidencia”) fue de 13. Este último es el universo utilizado para el Índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.

Principales elementos del IP cumplidos

- En términos generales, se observa una reducción significativa del total de cárceles municipales y distritales en el país. Al momento de emitir el presente pronunciamiento, la CNDH identificó 91 de estos establecimientos en operación en 10 entidades: Chiapas (cuatro distritales y una municipal), Durango (siete cárceles municipales), Hidalgo (cinco distritales), Jalisco (22 municipales), Nayarit (17 municipales), Nuevo León (11 municipales), Morelos (tres distritales), Puebla (cinco distritales), Quintana Roo (cuatro municipales) y Tabasco (12 municipales). Para diciembre de 2018, de acuerdo con el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, se contabilizaron nueve cárceles municipales y nueve cárceles distritales en operación en seis estados.
- Durango, Nuevo León, Puebla y Tabasco cerraron todas las cárceles municipales y distritales que tenían en operación al momento de emitir la presente Recomendación. Chiapas, Hidalgo, Jalisco y Nayarit han comenzado un proceso para cerrarlas.

Principales elementos del IP pendientes

- Es necesario continuar monitoreando que se lleve a cabo un proceso de traslado de las personas privadas de la libertad que ahí se albergan a centros estatales que aún mantienen cárceles municipales o distritales: Chiapas (tres distritales), Hidalgo (tres distritales), Jalisco (cuatro municipales), Nayarit (dos municipales), Morelos (tres distritales) y Quintana Roo (tres municipales).
- Los estados de Morelos y Quintana Roo se mantienen con el mismo número de cárceles municipales y distritales que cuando se emitió este instrumento de posicionamiento.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- De acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, se han realizado esfuerzos importantes para regular las cárceles municipales como establecimientos únicamente para cumplir arrestos administrativos.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación		
Año	Total de menciones del IP	Referencias: 1. <i>Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 158.</i> 2. <i>Promedio de menciones en medios de un IP: 3.</i>
2016	4	
2017	2	
Total	6	

Emite CNDH recomendación por cárceles municipales irregulares

02/10/2016 | 11:00

La Comisión Nacional de Derechos Humanos recomendó trasladar a los sentenciados y procesados a los centros penitenciarios adecuados y más cercanos a sus domicilios

Me gusta 4.2 mil Seguir a @CNDH_Mex



Por primera vez la **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)** emitió una recomendación por las irregularidades que detectó en las **cárceles municipales y distritales**, tales como **poblaciones sentenciadas, procesadas y acusados por faltas administrativas** mezclados; que no se les da de comer y las familias deben hacerse cargo de esto; adolescentes mezclados con adultos, entre otras.

CNDH: hay anomalías en cárceles municipales

03/10/2016 | 02:30 | Diana Lastiri

Emite recomendación para evitar irregularidades y violaciones a las garantías de los detenidos

Me gusta 4.2 mil Seguir a @CNDH_Mex



justiciaysociedad@eluniversal.com.mx

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) documentó irregularidades en cárceles municipales y distritales y, por primera vez, emitió una recomendación.

La recomendación general número 28, emitida por la CNDH, consideró que mantener en estas instituciones a personas procesadas o sentenciadas es violatorio de derechos humanos, porque son espacios creados para el cumplimiento de arrestos administrativos, no de penas de prisión.

Atiende Tabasco a CNDH: cierra penales

César Martínez
(07-marzo-2017).

A recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), el Gobierno de Tabasco clausuró nueve cárceles municipales que tenían una población menor a 50 internos.

Mediante un comunicado, el Gobierno del estado destacó que los centros de reclusión cerrados acumulaban rezagos de más de tres décadas y que dicha acción se llevó a cabo en el marco del Programa Integral de Seguridad Pública 2016-2018.

Según la versión oficial, la tercera visitadora de la CNDH resaltó que con esta medida Tabasco se convirtió en el primer estado en cumplir la recomendación general 28/2016.

Hallan en separos 'presos sin condena'

CÉSAR MARTÍNEZ

En México hay cárceles municipales y distritales que albergan a personas procesadas o sentenciadas penalmente, lo que priva a los reos de su derecho a la reinserción social, advirtió la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Al emitir la recomendación general 28, el organismo recalca que la Constitución establece que las cárceles municipales sólo deben albergar a aquellas personas que hayan cometido faltas administrativas y no quienes son condenados a prisión.

En una encuesta realizada en las 91 prisiones de este tipo que hay en el país, la CNDH corroboró que sólo tres acatan la disposición.

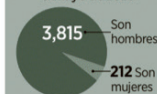
En 68 había procesados y sentenciados, en 3 únicamente sentenciados y en 16 sólo

Incumplen labor

Al revisar 91 cárceles municipales y distritales que hay en el país, la CNDH encontró:

4,027

personas internas a mayo de 2016



1,496

compurgando una pena privativa de libertad

Recomendación de la CNDH a cárceles municipales

JOSÉ ANTONIO ROMÁN

Perifoneo La Jornada
Lunes 3 de octubre de 2016, p. 11

En las cárceles municipales y distritales del país se cometen una serie de violaciones a los derechos humanos al tener personas sentenciadas y procesadas por delitos, cuando han sido concebidas solamente como centros de internamiento temporal exclusivo para quienes infringen los reglamentos gubernativos o arrestos administrativos por faltas, más no una pena de prisión.

La CNDH subraya que estas cárceles fueron destinadas para una estancia máxima de 36 horas para aquellas personas detenidas por faltas administrativas a los bandos de policía y buen gobierno.

Por ello, argumenta, la infraestructura de estas instalaciones no requiere aulas, talleres o canchas deportivas, que tienen la función de coadyuvar con los propósitos de la reinserción social. "Internar a cualquier persona sentenciada en espacios carentes de servicios básicos de alojamiento en condiciones de vida

Cierran nueve cárceles municipales en Tabasco

07/03/2017 | 20:16 | Leonardo Pérez Marín / Corresponsal (Tabasco)

El gobierno estatal también reacomodó a 296 reos, quienes fueron trasladados a centros penitenciarios cercanos a su lugar de origen

Me gusta 4.2 mil

Seguir a @CNDH_Mex



El **gobierno de Tabasco** hizo oficial el **cierre de nueve cárceles municipales** y el reacomodo de 296 reos, quienes fueron trasladados a otros centros penitenciarios cercanos a su lugar de origen, decisión que se tomó debido a la **recomendación general número 28**, emitida por la **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)** a todos los estados.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP

Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
-------------------	----------------	-------	-------	---------	-------------------

Emite CNDH recomendación por cárceles municipales irregulares	Redacción	El Universal	2 octubre 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/10/2/emite-cndh-recomendacion-por-carceles-municipales-irregulares	Difusión de la publicación de la recomendación.
Hallan en separos “presos sin condena”	César Martínez	Reforma	3 octubre 2016	http://tinyurl.com/ycusogb2	Informa sobre la situación del tema. Difusión, recomendación y datos.
CNDH: hay anomalías en cárceles municipales	Diana Lastiri	El Universal	3 octubre 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/10/3/cndh-hay-anomalias-en-carceles-municipales	Difusión de la publicación de la recomendación y datos.
Recomendación de la CNDH a cárceles municipales	José Antonio Román	La Jornada	3 octubre 2016	https://www.jornada.com.mx/2016/10/03/politica/011n2pol	Informa sobre la situación del tema. Difusión, recomendación y datos.
Atiende Tabasco a CNDH; cierra penales	César Martínez	Reforma	7 marzo 2017	http://tinyurl.com/y7dpjb4c	Informa sobre la situación del tema. Difusión, recomendación y datos.
Cierran nueve cárceles municipales en Tabasco	Leobardo Pérez Marín	El Universal	7 marzo 2017	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/estados/2017/03/7/cierran-nueve-carceles-municipales-en-tabasco	Informa sobre la situación del tema. Difusión, recomendación.

Recomendación general 30/2017: Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

Síntesis del instrumento de posicionamiento

Para UNODC, el autogobierno se entiende como el “control directo y efectivo de un centro penal por parte de los internos/as o con organizaciones criminales, y la coestión (cogobierno) como la situación en la que la administración penitenciaria comparte el poder de gestión de un centro penal con una parte de los internos/as con organizaciones criminales”. En la elaboración del DNSP, la CNDH observa y evalúa a los centros penitenciarios, entre otras cosas, en el estado de la gobernabilidad de los mismos, incluyendo las condiciones de autogobierno y cogobierno. En los cinco DNSP previos al presente IP, se evidenció un incremento en el número de centros con condiciones de autogobierno o cogobierno: en 2011, del total de 421 centros penitenciarios en el país la CNDH visitó 100, de los cuales 60 tenían condiciones de autogobierno. Para 2015, de 362 centros en el país, la CNDH constató dichas condiciones en 71 de 153 centros visitados.

De acuerdo con el análisis elaborado por la CNDH para el presente instrumento, se constató que los factores principales que propician el autogobierno y cogobierno incluyen: violaciones o ausencia de un marco normativo adecuado, personal insuficiente y no apto para las funciones de seguridad penitenciaria, ilegalidad en la imposición de sanciones disciplinarias, actividades ilícitas, extorsión y soborno, y ejecución de actividades exclusivas de la autoridad por personas privadas de la libertad. Es común que las condiciones de autogobierno y cogobierno se den en un marco de incapacidad, omisión, tolerancia, corrupción o coacción de la autoridad. Existen, además, factores que pueden facilitar que se den estos fenómenos, como son la sobrepoblación, el hacinamiento, la inadecuada clasificación penitenciaria, una infraestructura inadecuada y la existencia de condiciones de corrupción e impunidad.

Fecha de publicación: 2017

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a la integridad personal
- Derecho a una vida digna

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Autogobierno y cogobierno
- Autoridades y personal penitenciario (capacitación de personal penitenciario y sanciones administrativas y penales)

Autoridades destinatarias:

- Secretaría de Gobernación
- Comisión Nacional de Seguridad
- Secretaría de Seguridad Pública
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

Total de puntos en el IP: 4

- Total de puntos específicos: 5
- Total de puntos generales: 0

Análisis por punto

RG8-050

Ejecutar 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.

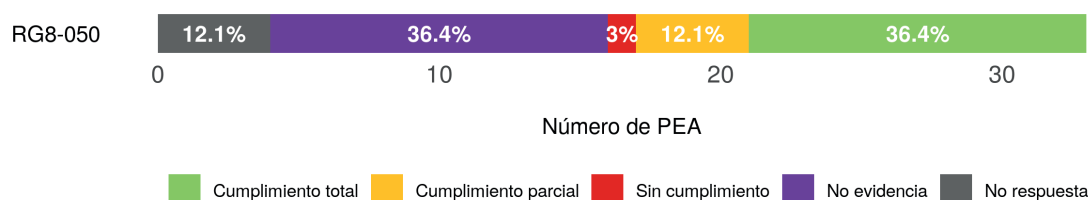
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información; respuestas institucionales

Destinatarios:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- Comisión Nacional de Seguridad
- 31 gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



RG8-051

Destinar 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.

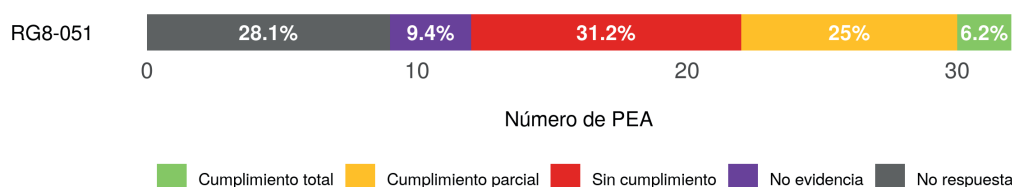
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información; respuestas institucionales

Destinatarios:

- 31 gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 32 (todos valorables)



RG8-052

Incrementar 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.

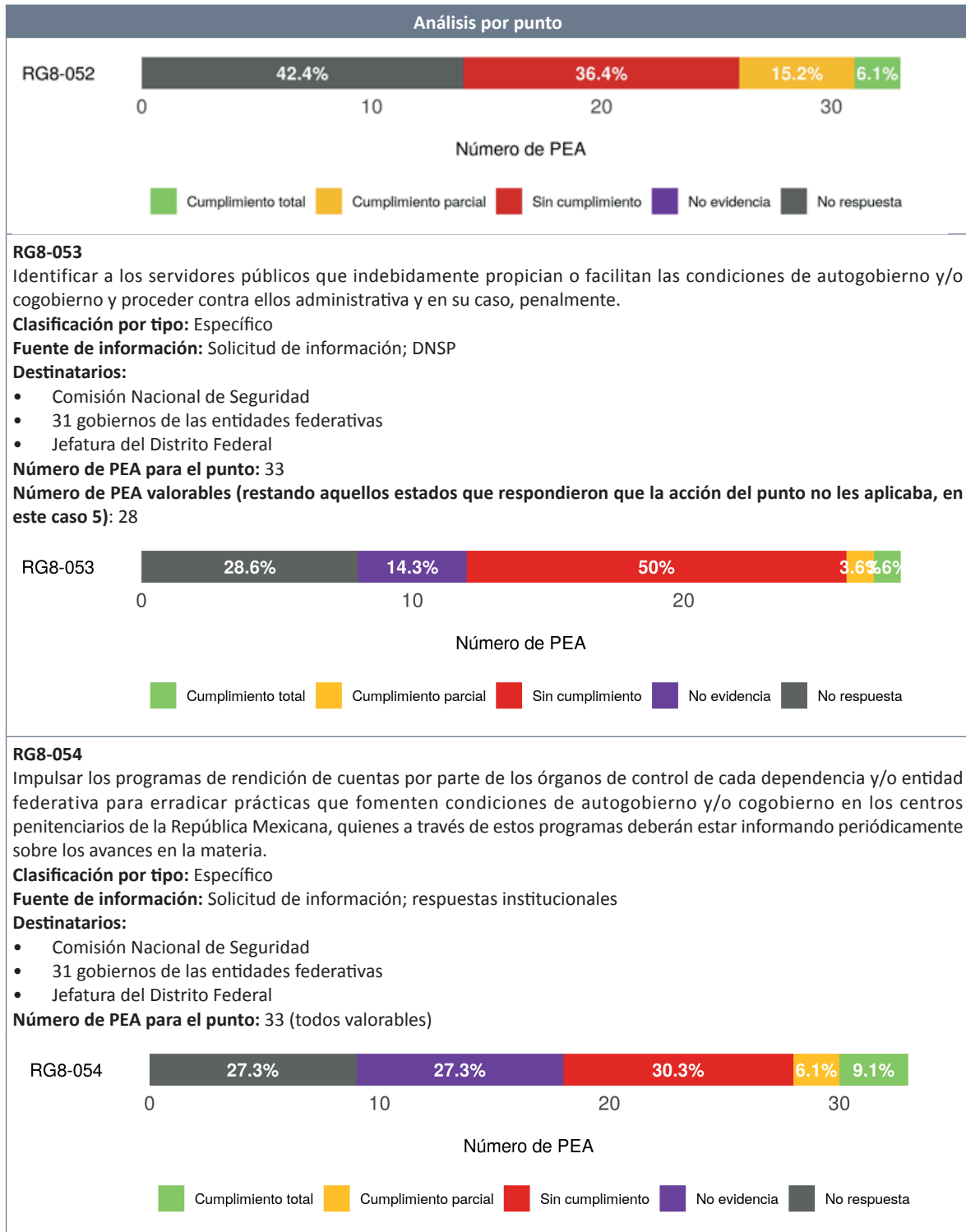
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información; DNSP; respuestas institucionales

Destinatarios:

- Comisión Nacional de Seguridad
- 31 gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



Análisis por punto

RG8-055

Desarrollar 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.

Clasificación por tipo: Específico

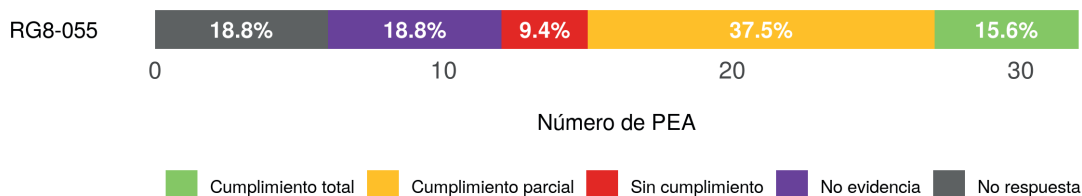
Fuente de información: Solicitud de información; DNSP; respuestas institucionales

Destinatarios:

- Comisión Nacional de Seguridad
- 31 gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

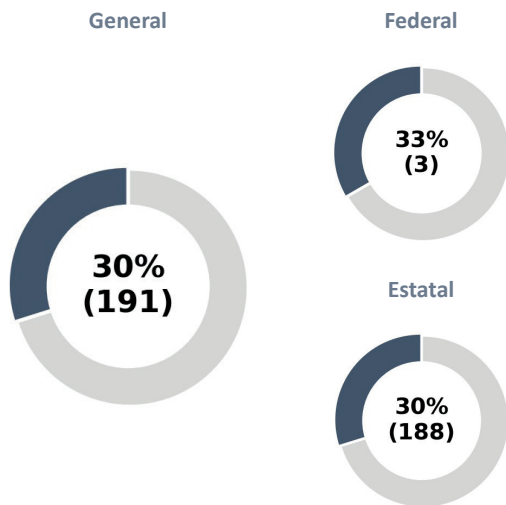
Número de PEA para el punto: 33

Número de PEA valorables (restando aquellos estados que respondieron que la acción del punto no les aplicaba, en este caso 1): 32

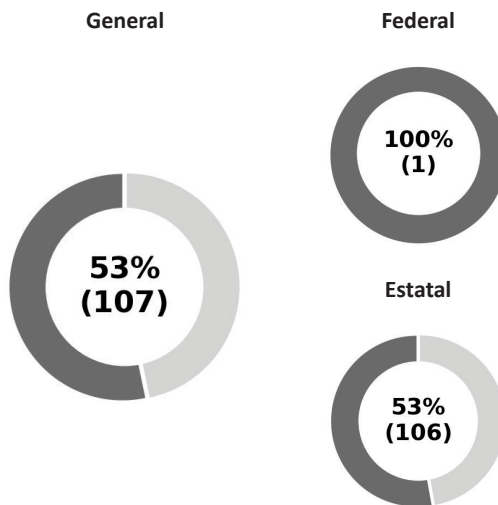


Índices de cumplimiento

Índice de Cumplimiento A: universo total
(Comprende respuestas útiles, "No respuesta" y "No evidencia")



Índice de Cumplimiento B: universo útil
(Comprende solo respuestas útiles)

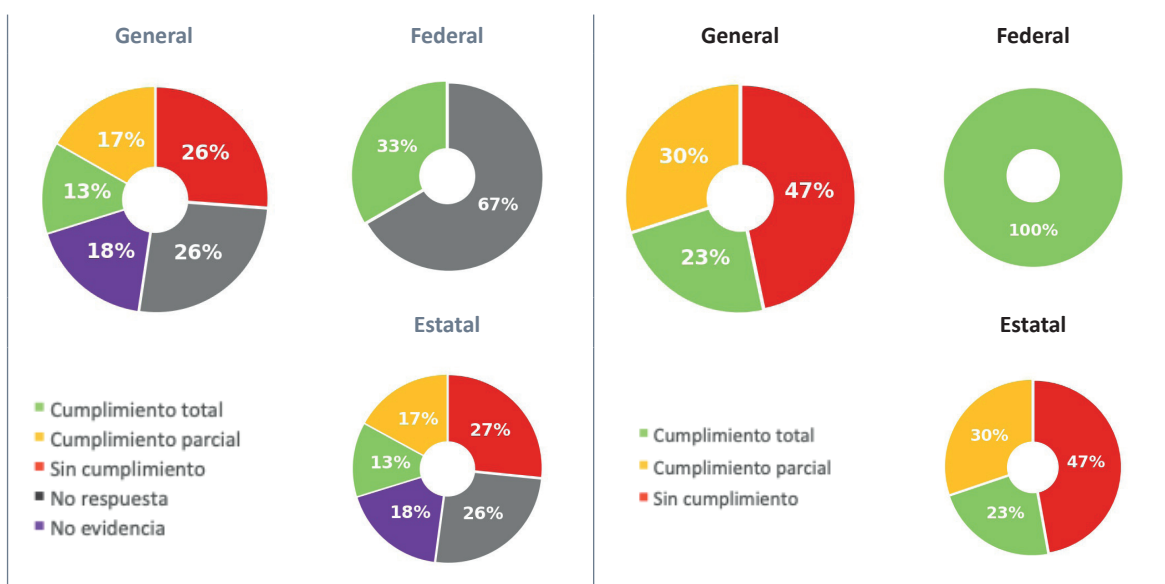


Semáforo de cumplimiento de los puntos específicos aplicados

Cumplimiento de los puntos específicos aplicados
Universo: 191 puntos específicos aplicados⁷⁶

Cumplimiento de los puntos específicos aplicados con respuestas útiles
Universo: 107 puntos específicos aplicados

⁷⁶ El IP incluye un total de 197 PEA. De estos, seis fueron valorados como "No aplica", dado que los estados reportaron que el contenido del punto no era relevante para su entidad. Como consecuencia, dichos PEA no se contemplaron para los índices o para la semaforización de cumplimiento. Por ello, el universo total de PEA del IP integrados en los índices y en la semaforización fue de 191.



Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- De acuerdo con el DNSP de 2017, los centros penitenciarios federales no cuentan con reportes de conductas de autogobierno y cogobierno.
- La federación y 11 entidades federativas cuentan con un programa de monitoreo permanente para verificar las condiciones de gobernabilidad de los centros.
- Solo dos de las entidades manifestaron que el presupuesto asignado para solventar las necesidades del sistema penitenciario es suficiente y aseguraron que se da seguimiento por parte de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.
- En dos entidades federativas se han llevado a cabo acciones para que el personal de custodia sea suficiente con relación al número de personas privadas de la libertad.
- En una entidad federativa se iniciaron y completaron acciones penales en contra de dos servidores públicos involucrados en actos de autogobierno y cogobierno. La federación y cuatro entidades manifestaron no tener procedimientos abiertos por no tener un historial de dichos fenómenos (lo cual se corrobora con lo señalado por el DNSP de 2017).
- Tres entidades señalaron contar con programas de rendición de cuentas específicamente dirigidos a combatir el autogobierno y el cogobierno e impulsadas por el órgano de control interno.
- En cinco entidades federativas, el programa de capacitación a funcionarios públicos de los centros penitenciarios incluye cursos en seguridad y prevención de conductas de autogobierno y cogobierno.

De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como “No respuesta” y “No evidencia”) fue de 107. Este último es el universo utilizado para el Índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP pendientes

- Al momento de emitir el IP, la CNDH identificó 71 centros penitenciarios estatales con conductas de autogobierno y cogobierno. Actualmente, esta cifra disminuyó a 69 centros. Teniendo en cuenta la complejidad del fenómeno y que su combate requiere de medidas de corto, mediano y largo plazo, es necesario continuar con un esfuerzo integral para abordarlo.
- En cuatro entidades federativas los recursos económicos y humanos son insuficientes para cubrir e implementar programas de monitoreo permanente con el fin de verificar las condiciones de gobernabilidad en todos los centros estatales, o se llevan a cabo rondas de monitoreo sin un plan de seguridad establecido, por lo que obtuvieron una valoración parcial. En una entidad se manifestó no contar con programas de monitoreo de la seguridad, y para 16 estados no se obtuvo respuesta o evidencia suficiente para comprobarlo.
- Ocho entidades federativas obtuvieron un cumplimiento parcial al alegar que el presupuesto asignado para solventar las necesidades del sistema penitenciario es suficiente, pero manifestaron no tener seguimiento con la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, o aseguraron que el presupuesto no es suficiente pero que sí se le da seguimiento en la Conferencia. 10 entidades manifestaron que el presupuesto para el sistema penitenciario no es suficiente y que no se tiene registro de reportes de seguimiento con la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. Para doce estados no se obtuvo respuesta o información suficiente para comprobar que el presupuesto sea adecuado y que se le dé seguimiento.
- En dos entidades federativas se han llevado a cabo acciones para que el personal de custodia sea suficiente con relación al número de personas privadas de la libertad.
- En cinco entidades se incrementó el personal de seguridad y custodia, pero no se alcanzó un parámetro aceptable con relación al número de personas privadas de la libertad. En 12 estados —incluyendo seis en los que el DNSP de 2017 registró condiciones de autogobierno y cogobierno— no se incrementó o se disminuyó el personal de seguridad penitenciaria. Para la federación y 13 estados no se obtuvo respuesta (en su mayoría por considerar la información reservada).
- Una entidad federativa tiene un proceso penal abierto en contra de servidores públicos implicados en actos que propiciaran autogobierno o cogobierno. En catorce entidades no se han iniciado tales procedimientos penales, a pesar de que el DNSP de 2017 señalara que en al menos un centro penitenciario en dichas entidades se cuenta con condiciones de autogobierno y cogobierno. En 12 entidades no se obtuvo respuesta o evidencia suficiente para comprobar que se hayan iniciado procedimientos penales en contra de servidores públicos implicados en casos de autogobierno y cogobierno.
- Dos entidades señalaron no contar con programas de rendición de cuentas impulsados por el órgano de control interno, dirigidos a combatir el autogobierno y el cogobierno. Sin embargo, mantienen que sí se llevan a cabo acciones concretas para este objetivo. Por otro lado, 10 estados manifestaron no contar con mecanismos de rendición de cuentas impulsados por los órganos de control de la entidad o dependencia que tengan el fin de erradicar prácticas que fomenten condiciones de autogobierno o cogobierno, y para 17 entidades y la federación no se obtuvo respuesta o evidencia para comprobar la existencia de dichos programas.
- En 12 estados, el programa de capacitación a funcionarios públicos de los centros penitenciarios incluye cursos en seguridad y derechos humanos, mas no cubren cursos sobre medidas de prevención de conductas de autogobierno y cogobierno. Tres entidades manifestaron estar en proceso de concretar cursos en materia de seguridad y derechos humanos para los funcionarios de sus centros, y para 12 estados no se obtuvo respuesta o evidencia suficiente para comprobar la existencia de cursos sobre seguridad y derechos humanos con enfoque en conductas de autogobierno y cogobierno.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- Tanto en las respuestas de las autoridades a este IP como en el análisis del DNSP se corroboró que las prácticas de autogobierno y cogobierno son más comunes en centros penitenciarios estatales. A nivel federal no se han observado dichas conductas en los últimos años.
- Se observó que, en su mayoría, los estados no consideran que el presupuesto asignado para el sistema penitenciario es suficiente y se perciben disparidades en los mecanismos de seguimiento de los mismos con la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.
- A nivel estatal, se observa un nivel de impunidad alto en la apertura y terminación de procedimientos penales en contra de servidores públicos implicados en casos de autogobierno y cogobierno.
- A nivel estatal, existe una ausencia de programas de rendición de cuentas impulsados por los órganos de control internos para combatir conductas de autogobierno y cogobierno.
- Se observó que, si bien a nivel federal y estatal se cuenta con programas de seguridad y derechos humanos, no es común que los cursos incluyan módulos específicos para prevenir y combatir conductas de autogobierno y cogobierno.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación		
Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2017	4	1. <i>Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 143.</i> 2. <i>Promedio de menciones en medios de un IP: 3.</i>
Total	4	

CNDH alerta por condiciones de autogobierno en cárceles

14/05/2017 | 11:56 | Astrid Sánchez

Advierten que reos ligados a la delincuencia organizada o con suficiente capacidad económica tienen el control de los centros penitenciarios

Follow @ElUniversal_Mx

La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)** evidenció la deficiencia en la gobernabilidad de los centros de reclusión y la **violación a los derechos humanos** de las personas privadas de la libertad al realizar visitas a **154 centros penitenciarios** donde constató condiciones de autogobierno y cogobierno.

El organismo detectó que el aumento de internos vinculados con la **delincuencia organizada** o con **suficiente capacidad económica** genera situaciones de autogobierno y son estas personas quienes por lo general tienen el control de esos centros.

A raíz de estas situaciones, la CNDH emitió la observación 30/2017, con la cual señala que es inaceptable que haya centros de reclusión donde algunas personas privadas de la libertad realizan funciones de autoridad relacionadas con la administración, 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.

Mandan reos en 66 penales



Presos coaccionan extorsionan y obligan al resto de reclusos a pagar por servicios en 66 cárceles estatales y municipales, según la CNDH.

Ricardo Pérez

En los penales del País mandan decenas de "Tatos".

Son presos que operan igual que lo hacía Luis Alberto González Nieto en reclusorios del Edomex, según diagnósticos y recomendaciones de la CNDH sobre situación penitenciaria.

Según la Recomendación General 30/2017, publicada en mayo de este año, en los centros con estas condiciones los propios internos coaccionan, extorsionan y obligan al resto de reclusos a pagar por comida, agua potable, un espacio para dormir, tener acceso a una revisión médica o a un trabajo, por hacer uso de instalaciones deportivas o tener visitas familiares o íntimas.

También controlan las llaves de las celdas, coordinan áreas y servicios, organizan las labores de limpieza y de vigilancia en dormitorios y hasta el pase de lista.

Estos reos tienen privilegios y contratan a otros presos para servicios personales y, en algunos casos, hay explotación sexual e imposición de castigos.

Los cabecillas en estos penales también controlan el ingreso de artículos ilícitos como drogas y armas.

Advierte CNDH autogobierno en penales



La CNDH advirtió que se han agravado las condiciones de autogobierno y cogobierno dentro de los centros penitenciarios del País.

REFORMA/Redacción

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) advirtió que se han agravado las condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios del País.

Al emitir la Recomendación General 30, afirmó que internos vinculados con la delincuencia organizada por lo general tienen el control de las prisiones gracias a su capacidad económica.

Resulta inaceptable, subrayó la CNDH, que haya cárceles donde reclusos realizan funciones de autoridad relacionadas con la administración, servicios y operación de las mismas.

Advirtió CNDH en mayo autogobierno en penal



CNDH advirtió desde mayo que en el penal de Cadereyta, en NL, donde murieron 17 reos en motín, se registraban condiciones de autogobierno.

Antonio Baranda y Ángel Charles

Desde mayo, la CNDH advirtió que en el penal de Cadereyta, Nuevo León, había un autogobierno de los internos.

El martes se registró un motín, el segundo en siete meses en dicho reclusorio, con un saldo de 17 muertos.

"El problema de las condiciones de autogobierno se agrava debido al aumento de internos vinculados con la delincuencia organizada, quienes por lo general controlan el centro de reclusión, situación que es tolerada por algunas autoridades", indica la CNDH en su recomendación 30/2017.

En el documento, pide al Gobierno local acciones para remediar el problema.

Aldo Fasol, vocero de Seguridad de la Administración estatal, dijo a Grupo Reforma que es urgente instalar un penal de alta seguridad en Nuevo León.

Reconoció que la entidad no cuenta con la infraestructura penitenciaria necesaria para controlar el número de reos que alberga, pues sus instalaciones son obsoletas y están sobrepobladas.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
CNDH alerta por condiciones de autogobierno en cárceles	Astrid Sánchez	El Universal	14 mayo 2017	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/2017/05/14/cndh-alerta-por-condiciones-de-autogobierno-en-carceles	Informa sobre la situación. Difusión de la recomendación y síntesis del propósito.
Advierte CNDH autogobierno en penales	Redacción	Reforma	14 mayo 2017	http://tinyurl.com/ybtmqnpj	Difusión de la publicación de la recomendación y datos.
Advirtió CNDH en mayo autogobierno en penal	Antonio Baranda y Ángel Charles	Reforma	11 octubre 2017	http://tinyurl.com/y7u5plob	Informa sobre la situación. Menciona la recomendación en el artículo.
Mandan reos en 66 penales	Ricardo Pérez	Reforma	2 noviembre 2017	http://tinyurl.com/y82bxc5l	Informa sobre la situación. Menciona la recomendación en el artículo.

Informe especial 2002: Sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal.

Síntesis del instrumento de posicionamiento

A partir de visitas de supervisión a la Penitenciaría y a los reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal en 2001, la CNDH constató una serie de irregularidades que vulneran los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Éstas incluían:

- Un deterioro en el estado de las instalaciones (incluyendo falta de alumbrado en áreas comunes, obstrucción y fugas de los sistemas de drenaje y mal estado de los equipos relacionados con la alimentación).
- Existencia de condiciones de sobrepoblación y hacinamiento (en su momento, todos los centros tenían sobrepoblación, con excepción del Centro Femenil de Readaptación Social y la Penitenciaría).
- Falta de separación entre personas procesadas y sentenciadas, lo cual deriva de la sobrepoblación existente y de la falta de instalaciones adecuadas.
- Falta de separación de personas de acuerdo con la duración de sus penas.
- Aplicación del aislamiento por tiempos prolongados.
- Deficiencia en la atención médica, incluyendo falta de medicamentos y ausencia de áreas adecuadas para la atención y tratamiento de las personas privadas de la libertad.
- Falta de actividades laborales y educativas.
- Existencia de privilegios y corrupción, consumo de drogas y seguridad deficiente.

Fecha de publicación: 2002

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a una vida digna
- Derechos económicos, sociales y culturales
- Derecho a la igualdad y no discriminación
- Derechos sexuales y reproductivos

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Clasificación penitenciaria (situación jurídica, estado de salud)
- Condiciones materiales de detención (instalaciones dignas)
- Ejecución penal (libertad anticipada)
- Régimen disciplinario (aislamiento, orden y legalidad)
- Trabajo, capacitación, educación y salud

Autoridades destinatarias:

- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal
- Dirección de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal
- Secretaría de Salud del Distrito Federal

Total de puntos en el IP: 10

- Total de puntos específicos: 6
- Total de puntos generales: 4

Análisis por punto

IE1-059

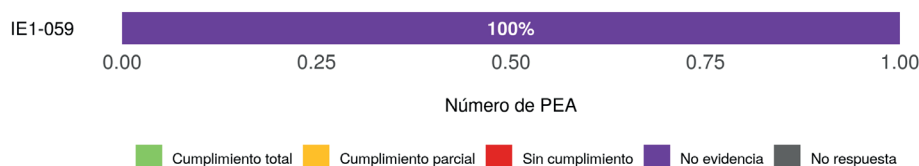
Realizar las acciones necesarias para dar cumplimiento a la referida exigencia constitucional, procurando que los internos sujetos a un procedimiento penal, sean alojados en áreas completamente separadas de aquellas destinadas a personas sentenciadas.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Gobierno del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



IE1-060

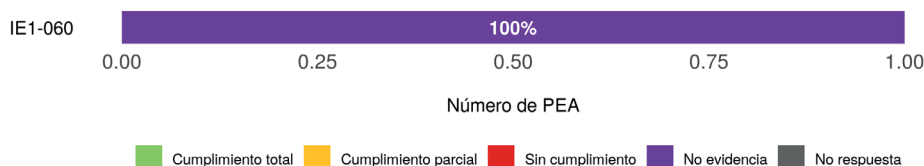
Realizar las acciones necesarias para llevar a cabo dicha tarea [adecuada clasificación de internos], y evitar que se aplique, como criterio de ubicación, la duración de la pena privativa de libertad. Asimismo, el Consejo Técnico Interdisciplinario deberá realizar los estudios de personalidad a los reos que actualmente se encuentran en los módulos 8 y 9 de la Penitenciaría, para luego, con base en los resultados obtenidos, asignarles el módulo que les corresponda.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Gobierno del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



Análisis por punto

IE1-061

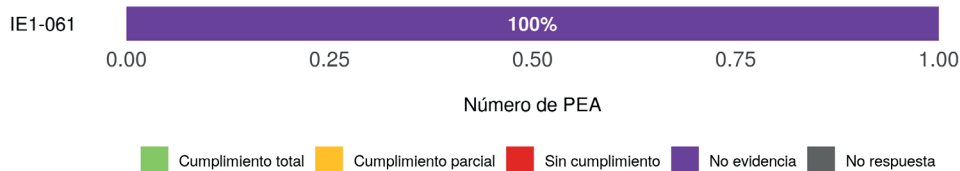
Ordenar a las autoridades que administran los centros de reclusión que cesen de inmediato las violaciones a los derechos humanos de los internos referidos anteriormente, y prohibir que en lo sucesivo sean sometidos a encierros injustificados por tiempo indeterminado.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Gobierno del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



IE1-062

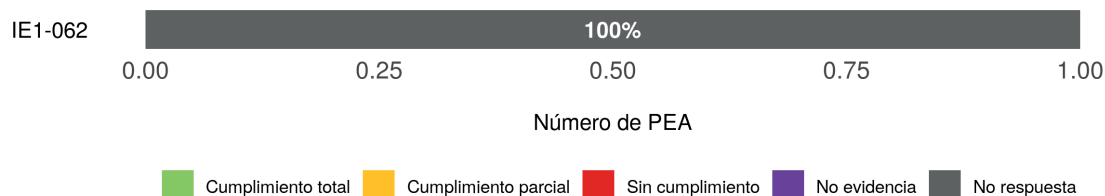
Realizar las acciones necesarias para alojar en instalaciones especiales a los enfermos mentales internos en la Penitenciaría y los reclusorios preventivos femeniles y varoniles norte y oriente, y proporcionar atención profesional, particularmente en la Penitenciaría.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Gobierno del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



IE1-063

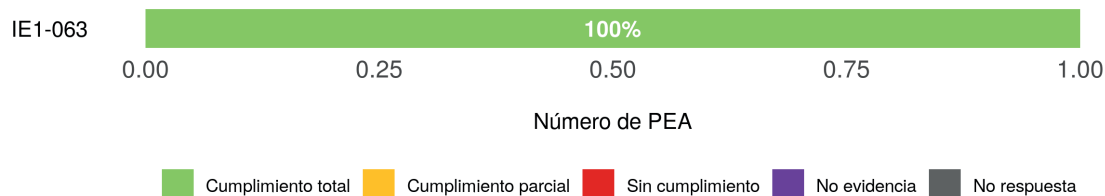
Tomar las medidas necesarias para que los internos y los menores que viven con sus madres en los centros de reclusión cuenten con medicamentos adecuados y suficientes para proteger su salud.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Gobierno del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



IE1-064

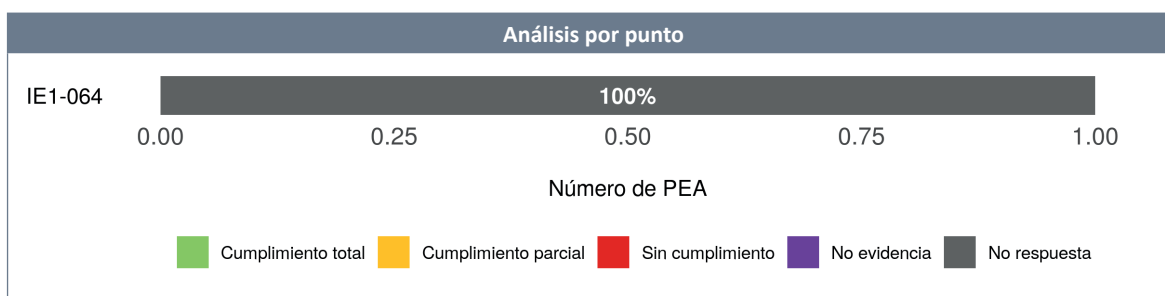
Realizar las acciones necesarias para que todos los internos de los centros de reclusión del Distrito Federal, que así lo deseen, tengan acceso al trabajo remunerado, capacitación para el mismo y educación.

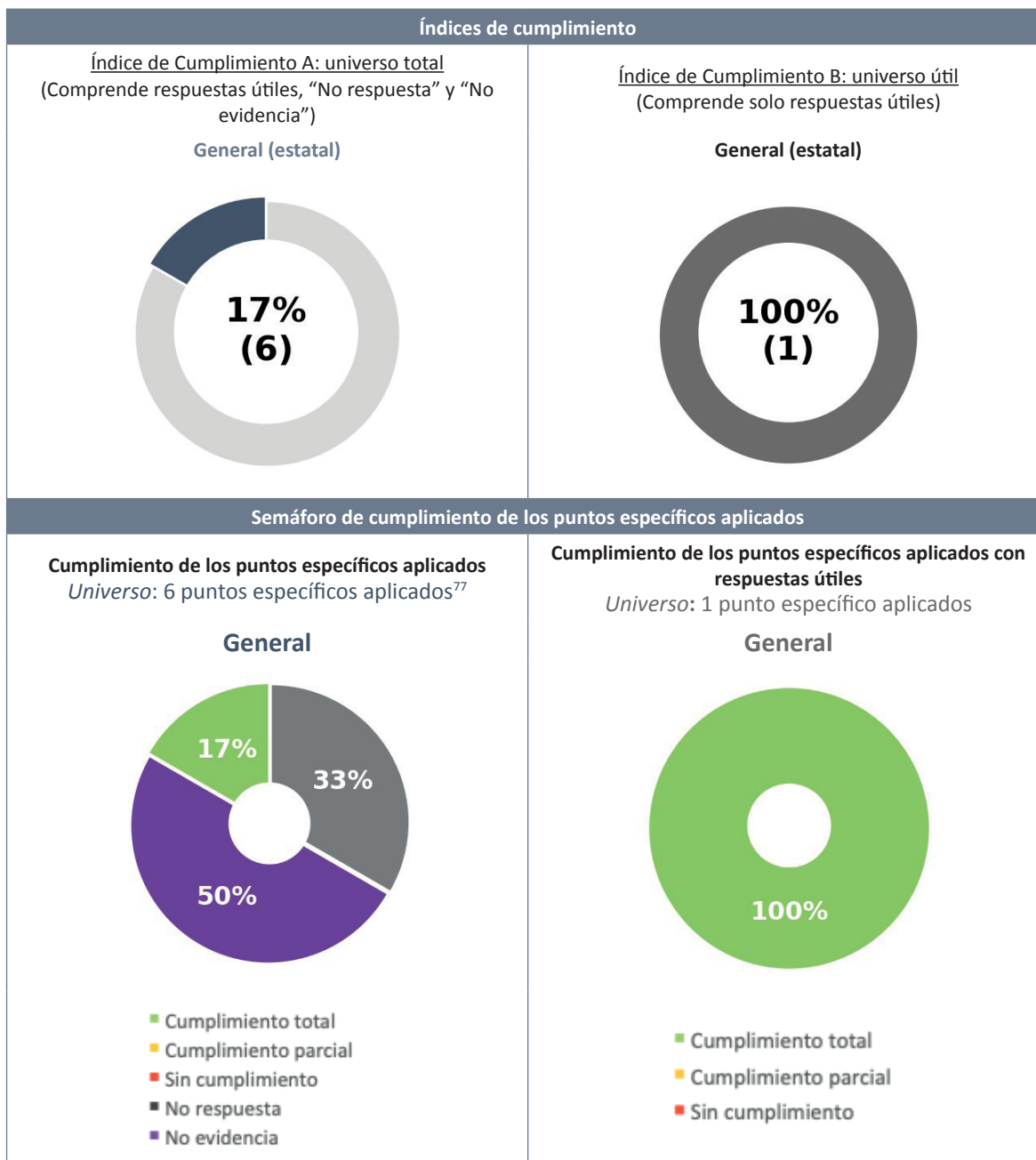
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Gobierno del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)





⁷⁷ El IP incluye un total de 6 PEA. Ninguno de estos resultó en “No aplica”, por lo que el universo total de PEA del IP integrados en los índices y en la semaforización fue de 6. De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como “No respuesta” y “No evidencia”) fue de 1. Este último es el universo utilizado para el Índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- La Ciudad de México manifestó que en los centros de reclusión bajo su autoridad se llevan a cabo medidas para cubrir las necesidades de salud de las personas privadas de la libertad y de los niños y niñas que viven con sus madres.

Principales elementos del IP pendientes

- Es necesario continuar solicitando información a la Ciudad de México para que, a través de documentación de evidencia, se compruebe: que la entidad tiene instalaciones adecuadas para separar a personas procesadas y sentenciadas en los centros bajo su autoridad, y para clasificarlos de acuerdo con el tratamiento requerido; que no se llevan a cabo aislamientos injustificados; que las personas con discapacidades psicosociales sean ubicadas en unidades especializadas y que reciban un tratamiento profesional, y que se cuentan con suficientes oportunidades de trabajo, capacitación para el mismo y educación.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2002	3	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 39.
Total	3	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

Tratan a reos peor que animales.- CNDH

Desglosan violaciones a derechos humanos e irregularidades halladas por la CNDH en las siete cárceles femeniles y varoniles administradas por el DF.

[Redacción](#)

Critican situación en cárceles

En las cárceles del DF los reos son tratados peor que a los animales: en algunas hay sobrepoblación de hasta un 200 por ciento, un custodio por cada 70 reos, tráfico de drogas solapado, autogobierno de los presos, aguas negras encharcadas, internos aislados por meses, acumulación de residuos fecales en los pisos y bastas poblaciones de ratas y cucarachas.

El tercer visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, José Antonio Bernal, denunció lo anterior al presentar el Informe Especial sobre Reclusorios del DF que entregó también al Jefe de Gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador.

En el informe, que reviste mayor importancia que una recomendación, se desglosan las violaciones a los derechos humanos e irregularidades encontradas por la CNDH en las siete cárceles femeniles y varoniles administradas por el DF; situaciones que el funcionario consideró como "deplorables", "indignantes" y de "especial gravedad".

"Algunas situaciones sí han ido empeorando (con el Gobierno perredista) como el caso de las condiciones de estancias, la insalubridad de los reclusorios, el deterioro de las instalaciones ha sido mayor y también la sobrepoblación, por supuesto", dijo.

Informe especial de la Comisión Nacional

Grave situación de derechos humanos en penales del DF

En algunos la sobrepoblación llega a 200% Los servicios médicos son deficientes y los medicamentos escasos Persisten los privilegios

VICTOR BALLINAS

Los reclusorios y penales del Distrito Federal tienen una sobrepoblación que oscila entre 68 y 200 por ciento; casi 10 mil internos duermen en el piso por la falta de espacios -47 por ciento de los internos-; menos de 2 por ciento de los 22 mil 719 presos tienen una actividad laboral remunerada; los servicios médicos son deficientes y los medicamentos escasos; existen privilegios, pues hay celdas con servicios y hasta con canchas de tenis; la comida se les sirve con las manos en trastes viejos y en malas condiciones, algunos padecen segregación por tiempo indefinido, otros permanecen jornadas de 23 horas diarias en sus celdas.

El deterioro de las instalaciones y la sobrepoblación "es grave"; existe complicidad y participación de funcionarios en el tráfico de drogas y alcohol, e incluso solapan la existencia de bandas de internos que los venden en los reclusorios, donde el litro de ron se vende en 400 pesos, el cigarro de mariguana entre 5 y 10 pesos; la grapa de cocaína entre 15 y 25 pesos y la pastilla sicotrópica en 10 pesos.

Esto lo hizo público ayer la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) al presentar ayer el informe especial sobre la situación de los derechos humanos en los reclusorios y centros de readaptación social capitalinos, que el martes pasado hizo llegar al jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador.

Critica cárceles CNDH

Hallan sobrepoblación, hacinamiento y condiciones insalubres para los internos

[Marcela Turati](#)

En las cárceles del DF, los reos son tratados peor que a los animales: en algunas hay sobrepoblación de hasta un 200 por ciento, un custodio por cada 70 reos, tráfico de drogas solapado, autogobierno de los presos, aguas negras encharcadas, internos aislados por meses, acumulación de residuos fecales en los pisos y bastas poblaciones de ratas y cucarachas.

Esto lo dijo en conferencia, el tercer visitador de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, José Antonio Bernal, al presentar el Informe Especial sobre Reclusorios del DF que entregó también al Jefe de Gobierno capitalino, Andrés Manuel López Obrador.

En el informe citado, que reviste mayor importancia que una recomendación, se desglosan las violaciones a los derechos humanos e irregularidades encontradas por el ombudsmán nacional en las siete cárceles femeniles y varoniles administradas por el DF; situaciones que el funcionario consideró como "deplorables", "indignantes" y de "especial gravedad".

"Algunas situaciones sí han ido empeorando (con el Gobierno perredista) como el caso de las condiciones de estancias, la insalubridad de los reclusorios, el deterioro de las instalaciones ha sido mayor y también la sobrepoblación, por supuesto", dijo.

En el informe se señala que algunos dormitorios de los Reclusorios Varoniles Sur, Oriente y Norte no cuentan con taza en el sanitario ni agua corriente. Los presos se bañan en los pasillos. En el Reclusorio Sur, la zona de las regaderas es utilizada también para orinar y defecar.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP

Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Tratan a reos peor que animales: CNDH	Redacción	Reforma	26 junio 2002	http://tinyurl.com/yazbmuyv	Informa sobre la situación. Difusión de la recomendación, síntesis del propósito y datos.
Grave situación de Derechos Humanos en penales del DF	Víctor Ballinas	La Jornada	27 junio 2002	https://www.jornada.com.mx/2002/06/27/040n1cap.php?printver=0	Informa sobre la situación. Difusión de la recomendación, síntesis del propósito y datos.
Critica cárceles CNDH	Marcela Turati	Reforma	28 junio 2002	http://tinyurl.com/ycqucp99	Informa sobre la situación. Difusión de la recomendación, síntesis del propósito y datos.

Informe especial 2004: Sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales.

Síntesis del instrumento de posicionamiento

De 2000 a 2004, la CNDH llevó a cabo visitas a todos los centros penitenciarios del país. En éstas se observaron irregularidades que implican violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. De acuerdo con la Tercera Visitaduría, que llevó a cabo las visitas, la mayoría de estas irregularidades sucedían en centros dependientes de autoridades estatales y municipales. La CNDH observó las siguientes irregularidades en centros penitenciarios locales:

- Operación de redes de corrupción y privilegios, cobros indebidos y tráfico y consumo de narcóticos.
- Insuficiencia de actividades laborales y educativas.
- Escasez de personal de áreas de psicología y trabajo social.
- Falta de separación entre personas procesadas y sentenciadas y de clasificación de las personas privadas de la libertad de acuerdo con estudios de personalidad.
- Existencia de centros de reclusión a cargo de autoridades municipales.
- Infraestructura deficiente y condiciones insalubres de vida.
- Existencia de condiciones de sobrepoblación y hacinamiento.
- Golpes o malos tratos de custodios o de otras personas privadas de la libertad.
- Carencia de alimentación.
- Imposición e imposición indebida de sanciones disciplinarias.
- Ausencia de reglamentos internos y falta de difusión entre la población penitenciaria.
- Carencias en el servicio médico y en la protección de la salud.

Fecha de publicación: 2004

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a la integridad personal
- Derecho a una vida digna
- Derechos económicos, sociales y culturales
- Derecho a la igualdad y no discriminación
- Derechos sexuales y reproductivos

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Autogobierno y cogobierno
- Clasificación penitenciaria
- Trabajo, capacitación, educación y salud
- Condiciones materiales de detención
- Ejecución Penal
- Cárceles municipales

Autoridades destinatarias:

- Secretaría de Seguridad Pública
- Secretaría de Salud Federal
- 31 Gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura de Gobierno del Distrito Federal

Total de puntos en el IP: 7

- Total de puntos específicos: 2
- Total de puntos generales: 5

Análisis por punto

IE2-066

Implementar acciones necesarias para erradicar las conductas de corrupción y “autogobierno” que se dan en los centros de reclusión de las entidades federativas con la finalidad de que éstos cumplan con el objetivo de readaptación social para el que fueron creados y dejen de representar una seria amenaza para la seguridad pública de toda la población mexicana. Para ello, es conveniente que las entidades federativas se coordinen con la Secretaría de Seguridad Pública federal para llevar a cabo acciones de combate y prevención.

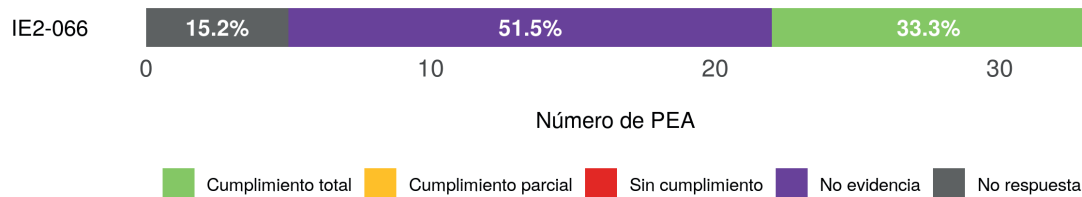
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Secretaría de Seguridad Pública Federal
- 31 gobiernos de las entidades federativas
- Jefatura del Distrito Federal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



IE2-067

Para erradicar las prácticas de corrupción y autogobierno, es necesario que se realicen gestiones para que a través del Secretariado Ejecutivo Nacional de Seguridad Pública se destinen recursos públicos a fin de lograr una total división por módulos o secciones de las áreas de los grandes reclusorios locales, que permitan realizar una adecuada separación y clasificación de los internos, y evitar así que tengan contacto los de un área con otra, así como para que puedan llevar a cabo en cada una de ellas las actividades adecuadas para su tratamiento.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto IE2-067 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

IE2-068

Promover dentro de las cárceles la creación de fuentes de trabajo debidamente remuneradas, para que los reclusos tengan ingresos económicos que les permitan, en primer lugar, contribuir a su sostenimiento en la prisión y dejar de ser una carga presupuestal para el Estado; en segundo lugar, para ayudar a sostener a sus familias; y en tercer lugar, para pagar la reparación del daño que causaron a las víctimas de los delitos cometidos. Asimismo, deben realizarse las gestiones necesarias para proporcionar a estas personas educación de carácter académico, cívico, higiénico, artístico, físico y ético, necesaria para su tratamiento.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto IE2-068 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

IE2-069

Realizar acciones necesarias para que, tanto en el gobierno federal como en las entidades federativas, exista una estructura administrativa que haga posible la aplicación de penas alternativas para delitos que no causan un daño grave a la sociedad y que pueden contribuir a la disminución del problema de sobrepoblación en los centros de reclusión e impedir que la custodia de estas personas sea una carga para el erario público federal.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto IE2-069 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Análisis por punto

IE2-070

Elaborar los instrumentos correspondientes para crear reglamentos internos que normen los aspectos relacionados con la organización y funcionamiento de los centros de reclusión tomando en cuenta los derechos fundamentales establecidos en el orden jurídico nacional y en los instrumentos internacionales aplicables a la materia, y en los que se prevean de manera clara las infracciones y las correcciones disciplinarias, así como el procedimiento al que se deben sujetar las autoridades para la aplicación de estas últimas.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto IE2-070 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

IE2-071

Realizar las acciones necesarias para que los procesados y sentenciados que se encuentren en las cárceles municipales sean reubicados a establecimientos estatales y no permitir en el futuro su ingreso a estos locales, de manera que dichas cárceles sean utilizadas exclusivamente para la aplicación de sanciones por infracciones a los reglamentos gubernativos y de policía.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto IE2-071 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

IE2-072

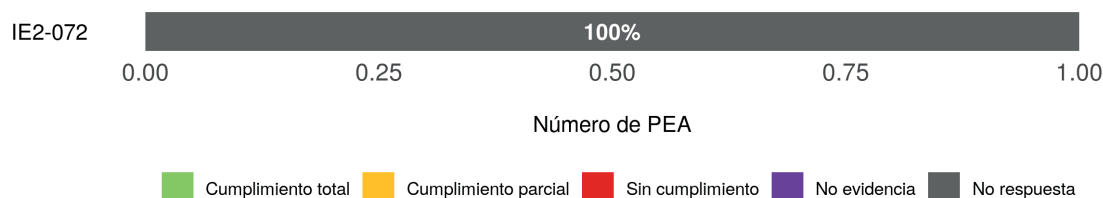
Realizar las acciones necesarias para procurar que en los centros de reclusión del país existan programas permanentes de promoción de la salud, de prevención y detección de enfermedades, así como para brindar atención médica oportuna y eficiente a la población interna. En dicha tarea, es conveniente la intervención de la Secretaría de Salud federal para que, en el ejercicio de sus facultades otorgadas por el artículo 13 apartado A), fracción IV, de la Ley General de Salud, promueva, oriente, fomente y apoye las acciones en materia de salubridad general a cargo de las entidades federativas.

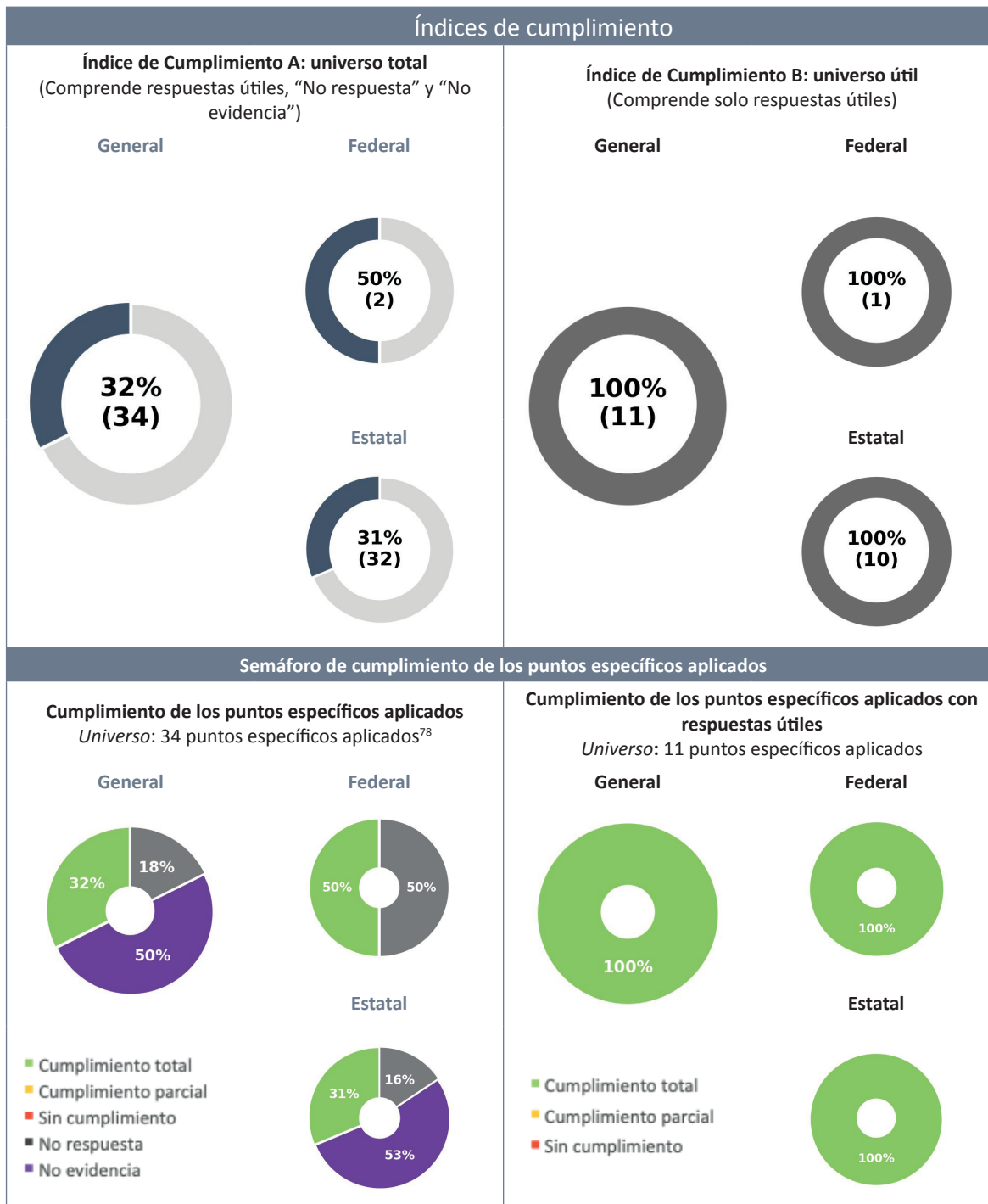
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatario: Secretaría de Salud Federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)





⁷⁸ El IP incluye un total de 34 PEA. De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como "No respuesta" y "No evidencia") fue de 11. Este último es el universo utilizado para el índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- A nivel federal y estatal se han llevado a cabo esfuerzos por erradicar conductas de autogobierno y cogobierno en los centros penitenciarios (once entidades reportaron haberlo llevado a cabo).

Principales elementos del IP pendientes

- 17 entidades federativas reportaron haber realizado esfuerzos por erradicar conductas de autogobierno y cogobierno en los centros bajo su autoridad sin proporcionar evidencia suficiente que lo compruebe. Para cinco entidades no se obtuvo respuesta para corroborarlo.
- Las autoridades federales de salud se declararon no competentes para responder en torno a los programas de prevención de enfermedades y de promoción de la salud en los centros penitenciarios a nivel nacional.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- Si bien un número importante de estados señalaron llevar a cabo acciones destinadas a combatir conductas de autogobierno y cogobierno, es necesario indagar más a fondo para corroborar que exista evidencia sobre ello.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2004	3	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 27.
Total	3	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

Reprueba CNDH a los reclusorios

En los penales dependientes de los gobiernos estatales y municipales prevalecen la corrupción y los privilegios para algunos reos, lo que limita las posibilidades de una verdadera readaptación...

[Erika López](#)

En los penales dependientes de los gobiernos estatales y municipales prevalecen la corrupción y los privilegios para algunos reos, lo que limita las posibilidades de una verdadera readaptación social y contribuye a que se reproduzca la delincuencia, advirtió ayer la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Al presentar un informe especial sobre los centros de reclusión del país, resultado de 960 visitas a 445 penales, el organismo consideró que aún son muy limitadas las acciones para controlar las irregularidades.

Plantea CNDH invertir más en penales

José Luis Soberanes, titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, resume así el problema: "Los penales están muy mal".

[Sonia del Valle](#)

Plantea CNDH invertir más en penales

Tras emitir el informe sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social en México, José Luis Soberanes, titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, resume así el problema: "Los penales están muy mal".

Advirtió que se requiere una mayor inversión para asegurar condiciones que garanticen la readaptación de los delincuentes y reformar el sistema penal mexicano, a fin de replantear el sentido que puedan tener los delitos y las penas.

Faltan psiquiatras

En su Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión del país, presentado en septiembre pasado, la CNDH, señaló la importancia de contar con los servicios...

En su Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión del país, presentado en septiembre pasado, la CNDH, señaló la importancia de contar con los servicios de un psiquiatra en cada cárcel.
"Son necesarios para atender a los enfermos mentales que ingresan y para resolver los problemas de salud mental que presenta la población general, como consecuencia de la pérdida de la libertad y la falta de contacto con el medio familiar y social, así como por el cambio radical en su forma de vida", indicó la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Reprueba CNDH a los reclusorios	Érika López	Reforma	14 septiembre 2004	http://tinyurl.com/ybe2p6r6	Difusión de la publicación de la recomendación y datos.
Plantea CNDH invertir más en penales	Sonia del Valle	Reforma	12 octubre 2004	http://tinyurl.com/y7esbf3d	Difusión de la publicación de la recomendación, síntesis del propósito y datos.
Faltan psiquiatras	Redacción	Reforma	25 noviembre 2004	http://tinyurl.com/y79opyts	Mención del informe y difusión de información.

Informe especial 2017: Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana

Síntesis del instrumento de posicionamiento

Al analizar 137 quejas de personas mayores de 60 años privadas de la libertad en los diez años previos a la emisión del presente IP, la CNDH identificó que esta población se encuentra en una situación de particular vulnerabilidad para que sus derechos humanos sean violados. La mayor parte de las quejas se relacionaba con la negativa de conceder beneficios de libertad anticipada, mientras que el resto se referían a deficiencias en la provisión de servicios de salud, atención médica, marginación, seguridad jurídica, reinserción social y condiciones dignas. En línea con lo detectado en las quejas, los DSNP de los años 2012 a 2016 también arrojaron evidencia sobre fallas en la accesibilidad de los centros penitenciarios, en la ausencia de espacios adecuados a las condiciones físicas de las personas mayores de 60 años para llevar a cabo actividades laborales y educativas, y en la deficiente atención médica brindada.

Ante este panorama, y considerando que la población de personas adultas mayores en reclusión podría aumentar en los próximos años dadas las altas penas para ciertos delitos, la CNDH considera que deben atenderse las necesidades de esta población con mayor atención.

Fecha de publicación: 2017

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a una vida digna
- Derechos económicos, sociales y culturales
- Derecho a la igualdad y no discriminación

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Trato digno
- Condiciones materiales de internamiento (instalaciones dignas)
- Ejecución penal (racionalización)

Autoridades destinatarias:

- Poder legislativo federal
- Poder legislativo estatal

Total de puntos en el IP: 6

- Total de puntos específicos: 2
- Total de puntos generales: 4

Análisis por punto

IE3-073

Armonizar la normatividad nacional sobre personas mayores entre el Código Penal Federal, los códigos penales locales, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal e instrumentos internacionales en la materia, a fin de que se brinde atención eficaz y eficiente a las personas mayores de 60 años de edad privadas de la libertad y se considere para fines de su libertad anticipada.

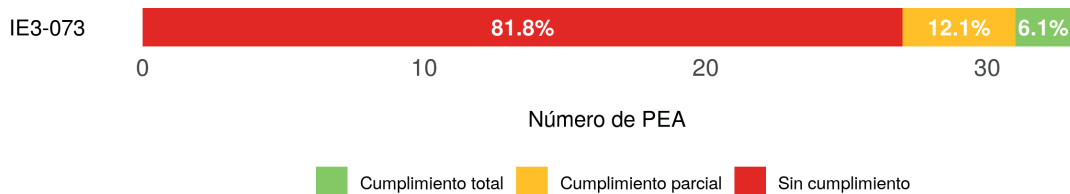
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatarios:

- Poder legislativo federal
- Poder legislativo estatal

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



Nota: 32 de los PEA del punto IE3-073 llamaban a modificar una legislación que fue abrogada y su contenido actualmente se encuentra regido por la Ley Nacional de Ejecución Penal. En virtud de lo anterior, el análisis legislativo se realizó sobre el instrumento normativo vigente inmediatamente anterior a la entrada en vigor de la LNEP, con la finalidad de identificar los casos en que las entidades federativas realizaron modificaciones legislativas en sus marcos normativos locales, derivadas de los IP de la CNDH.

IE3-074

Establecer la obligación de que los centros de reclusión penitenciaria cuenten con un registro de personas mayores de 60 años que incluya condiciones de salud, necesidades específicas de alimentación, apoyos y ubicación para garantizar el respeto a los derechos humanos.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto IE3-074 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

IE3-075

Promover programas para evitar la discriminación de personas mayores de 60 años, procurando condiciones de igualdad con respecto al resto de la población internada.

Clasificación por tipo: General

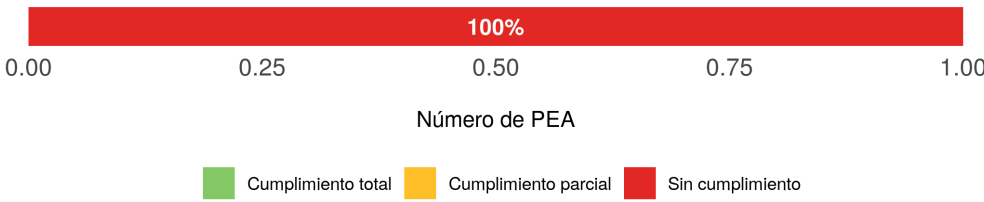
Nota: El punto IE3-075 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

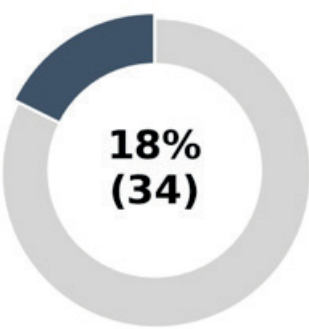
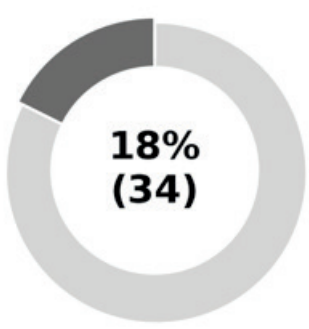
IE3-076

Prever los recursos presupuestales pertinentes, infraestructura de los centros penitenciarios conforme a los estándares internacionales para poder garantizar que las personas mayores de 60 años, internas o visitantes, puedan tener un mejor acceso al establecimiento penitenciario.

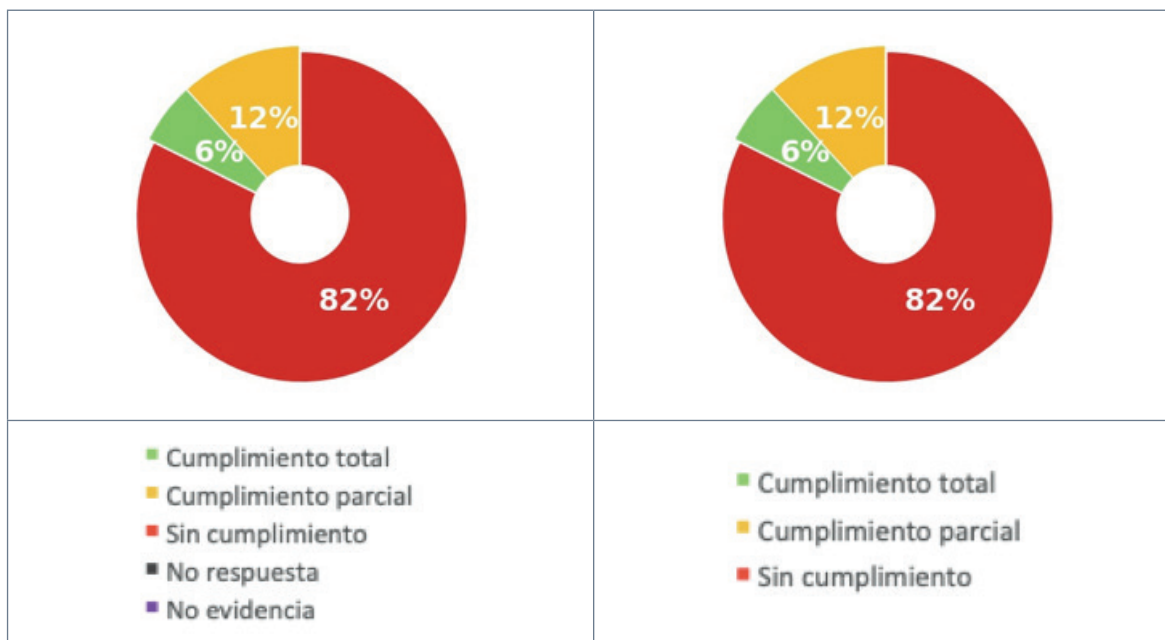
Clasificación por tipo: General

Nota: El punto IE3-076 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Análisis por punto	
IE3-077 Que el Estado Mexicano firme y ratifique la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores adoptada el 15 de junio de 2015 por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. Clasificación por tipo: Específico Fuente de información: Análisis legislativo Destinatarios: Poder legislativo federal Número de PEA para el punto: 1 (valorable)	
IE3-077  Número de PEA ■ Cumplimiento total ■ Cumplimiento parcial ■ Sin cumplimiento	
IE3-078 Aplicar políticas públicas que permitan a las personas privadas de la libertad mayores de 60 años una vida digna. Clasificación por tipo: General Nota: El punto IE3-078 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.	

Índices de cumplimiento	
Índice de Cumplimiento A: universo total (Comprende respuestas útiles, "No respuesta" y "No evidencia")	Índice de Cumplimiento B: universo útil (Comprende solo respuestas útiles)
General (federal)	General
 18% (34)	 18% (34)
Semáforo de cumplimiento de los puntos específicos aplicados	
Cumplimiento de los puntos específicos aplicados <i>Universo: 34 puntos específicos aplicados</i> ⁷⁹	Cumplimiento de los puntos específicos aplicados con respuestas útiles <i>Universo: 34 puntos específicos aplicados</i> General (federal)
General (federal)	General (federal)

⁷⁹ El IP incluye un total de 34 PEA. Éste último es el universo utilizado para el índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.



Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- No se identificó que los puntos específicos del IP se cumplieran de forma total. Sin embargo, de acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, a partir de la emisión del IP se ha logrado dar visibilidad a las atenciones particulares que las autoridades penitenciarias deben tener con personas adultas mayores. Se tiene conocimiento de que se han incorporado capacitaciones sobre el cuidado y trato digno a dicha población. Asimismo, se han adaptado centros penitenciarios para facilitar su accesibilidad y se han creado grupos de trabajo y de recreación especializados para personas adultas mayores.

Principales elementos del IP pendientes

- Con la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución en noviembre de 2018, la federación y los estados quedan obligados a regirse por lo estipulado en esta ley en lo relacionado a la ejecución de penas. Si bien la LNEP prevé criterios para el otorgamiento de libertad anticipada por edad, no especifica la edad de 60 como parámetro para este beneficio.
- El Estado Mexicano aún debe firmar y ratificar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- En materia de personas adultas mayores, no se observó que las autoridades federales ni estatales acataran de forma total ningún punto del presente instrumento.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2017	4	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 143.
Total	4	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

Llama CNDH a generar una nueva cultura de la vejez

15/06/2017 | 16:37 | Astrid Sánchez (México) | 80

La Comisión señala que la pobreza, abandono, violencia, negligencia, maltrato psicológico y abuso económico que padecen adultos mayores en México les impiden vivir en forma digna su vejez y limitan sus derechos humanos, alertó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Me gusta 4.2 mil | Seguir a @CNDH_Mexico

Las condiciones de pobreza, abandono, violencia, negligencia, maltrato psicológico y abuso económico que padecen adultos mayores en México les impiden vivir en forma digna su vejez y limitan sus derechos humanos, alertó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

En el marco del Día Mundial de Toma de Conciencia del Abuso y Maltrato en la Vejez, que se conmemora el 15 de junio, la CNDH destacó los resultados de la Encuesta Nacional de Envejecimiento integrada en el estudio Los mexicanos vistos por sí mismos de 2015, la cual advierte que 74.1% de los entrevistados consideraron que el principal tipo de violencia que sufren las personas de la tercera edad es la negligencia (el cuidador o familiar no cubre las necesidades de la persona adulta mayor); 67.7% estima que el maltrato psicológico; 65.4% el abuso económico; 63.1% autonegligencia (refiriéndose al poco cuidado de sí mismo), y 61% maltrato físico.

La CNDH insta a ratificar convención internacional de protección a la vejez



De acuerdo con la CNDH, los adultos mayores son víctimas constantes de vulneración de derechos debido a creencias que asocian la edad avanzada con el declive de capacidades físicas y cognitivas. Foto Yazmin Ortega Cortés

Detecta CNDH que reos adultos mayores carecen de atención e infraestructura

Señala que en prisión no tienen equipo de apoyo como andaderas, bastones o sillas de ruedas

DE LA REDACCIÓN

Período La Jornada
Domingo 1º de octubre de 2017, p. 22

En las cárceles del país existen "significativas deficiencias" en la atención de las personas adultas mayores que están privadas de su libertad, sobre todo en aspectos como la estancia digna, la integridad personal y los programas de atención acordes a su edad, señaló la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en un informe especial sobre el tema.

También sugiere establecer en los centros penitenciarios un registro que identifique las condiciones y necesidades específicas de atención para este grupo de población, crear programas que eviten su discriminación y prever los recursos presupuestales para la adecuación de infraestructura, con base en estándares nacionales e internacionales.

Por otra parte, la CNDH recaló la importancia de asegurar los derechos de todas las personas mayores, ya que según datos del Consejo Nacional de Población (Conapo), para el año 2050

Maltrato a adultos

Las personas mayores en reclusión padecen constantes violaciones a sus garantías, señala un informe* de la CNDH a la Cámara baja: 5,846 personas mayores en los centros penitenciarios. 234...

Las personas mayores en reclusión padecen constantes violaciones a sus garantías, señala un informe* de la CNDH a la Cámara baja:

5,846 personas mayores en los centros penitenciarios.
234 son mujeres y 5,612 hombres.
59.03% tiene entre 60 y 65 años.
40.9% más de 66 años.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP

Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Llama CNDH a generar una nueva cultura de la vejez	Astrid Sánchez	El Universal	15 junio 2017	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2017/06/15/llama-cndh-generar-una-nueva-cultura-de-la-vejez	Menciona que la CNDH llama a ratificar la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de los Adultos Mayores.
Detecta CNDH que reos adultos mayores carecen de atención e infraestructura	Redacción	La Jornada	1 octubre 2017	https://www.jornada.com.mx/2017/10/01/politica/022n1pol	Difusión de la publicación del instrumento y datos.

La CNDH insta a ratificar conven- ción internacional de protección a la vejez	Emir Olivares Alonso	La Jornada	3 octubre 2017	https://www.jornada.com.mx/2017/10/03/politica/021n3pol	Menciona que la CNDH instó a ratificar la Convención Interamericana sobre la Protec- ción de los Derechos Humanos de los Adultos Mayores (uno de los PR).
Maltrato a adultos	Redacción	Reforma	13 octubre 2017	http://tinyurl.com/ybxz2py2	Difusión de datos del instrumento.

Pronunciamento 2015: La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana

Síntesis del instrumento de posicionamiento

La sobrepoblación penitenciaria, definida como una situación en la que a cantidad de personas privadas de la libertad excede la capacidad instalada en un establecimiento penal, ha sido señalada por la CNDH como uno de las problemáticas más apremiantes del sistema penitenciario mexicano. En el presente pronunciamiento, la CNDH identifica como causas de la sobrepoblación el uso desmesurado de la pena privativa de la libertad, el rezago judicial de los expedientes de una parte significativa de la población penitenciaria, la fijación de penas largas sin la posibilidad de medidas cautelares o el otorgamiento de libertades anticipadas y la falta de utilización de penas alternativas o sustitutivos de la pena privativa de la libertad.

Al momento de emitir el presente IP, en 2015, había 254,705 personas privadas de la libertad en el país y una capacidad instalada de 203,083 espacios, lo cual representaba un porcentaje de sobrepoblación de 25.4 %. A partir de visitas a 130 centros penitenciarios para el DNSP de 2014, la CNDH observó que 28 centros evaluados se encontraban en condiciones críticas por exceder en más de 40 % su capacidad instalada; 20 centros tenían riesgo alto por exceder en 20 % su capacidad instalada y 24 centros se encontraban en riesgo moderado por exceder su capacidad hasta menos de 20 %.

Cabe mencionar que la sobrepoblación, además de representar una irregularidad que atenta en contra de las garantías que deben tener las personas privadas de la libertad, también trae consigo otras condiciones que representan violaciones de los derechos humanos, entre las que se encuentran el hacinamiento y la incapacidad de proveer servicios básicos de vivienda, alimentación, higiene, seguridad, educación y trabajo.

Fecha de publicación: 2015

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a la integridad personal
- Derecho a una vida digna

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Condiciones materiales de detención (sobrepoblación)
- Ejecución penal (racionalización)
- Clasificación penitenciaria
- Autoridades y personal penitenciario (capacitación del personal penitenciario)

Autoridades destinatarias:

- No se especifica

Total de puntos en el IP: 9

- Total de puntos específicos: 0
- Total de puntos generales: 9

Análisis por punto

P1-079

Promover la implementación de políticas públicas que incluyan estrategias, lineamientos y acciones necesarias para atender los requerimientos de operación eficiente de los centros de reclusión, que garanticen la compurgación de la pena, con la salvaguarda de los derechos humanos de la población interna.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P1-079 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P1-080

El fenómeno de la sobrepoblación en el sistema penitenciario nacional debe ser atendido de manera sustantiva por parte del poder legislativo, ejecutivo y judicial de manera integral, con acciones e iniciativas encaminadas a dar solución a este fenómeno, privilegiándose el uso de penas alternativas a la prisión, la obtención de libertades anticipadas y la imposición de penas que permitan la reinserción social efectiva.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P1-080 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P1-081

Establecer estándares de control en los niveles de ocupación en los establecimientos penitenciarios, para lo cual debe contarse con una escala de medición para la atención de la sobrepoblación, que permita evaluar los niveles de densidad poblacional de cada centro, así como sus correspondientes planes de contingencia.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P1-081 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P1-082

Establecer estrategias de mitigación en concordancia con los programas de ejecución de penas, en las que se delimiten claramente los riesgos que se pueden llegar a presentar una vez que se rebasa la capacidad de ocupación en los centros de reclusión.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P1-082 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P1-083

Establecer criterios para que la autoridad competente considere la clasificación de los internos, privilegiando la cercanía a su domicilio de conformidad con las disposiciones constitucionales, así como la condición ocupacional de los centros, reconociéndose que no existe disposición que prohíba que un interno del fuero federal se encuentre en un centro del fuero común o viceversa.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P1-083 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P1-084

No permitir que exista sobrepoblación en centros de máxima seguridad.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P1-084 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P1-085

Establecer de manera clara en los protocolos de actuación, los indicadores y acciones a seguir cuando se rebase la capacidad operativa y la capacidad de urgencia.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P1-085 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Análisis por punto

P1-086

Impulsar la contratación suficiente y capacitación permanente del personal para atender la labor de custodia, administrativa y técnica.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P1-086 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P1-087

Ejecutar un programa de despresurización que sin demérito de los requisitos exigidos permita mayor agilidad en el otorgamiento de libertades anticipadas y revalorar el aumento de penas de manera desmedida.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P1-087 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Índices y semáforos de cumplimiento

Dado que los puntos del IP son generales, no fue posible realizar un análisis de cumplimiento. Por lo tanto, el instrumento no contiene índices ni semáforos de cumplimiento.

Observaciones de avances y retos del IP

Principales elementos del IP cumplidos

- Si bien los puntos del presente IP se catalogaron como generales y, por lo tanto, no fue posible realizar un análisis de cumplimiento sobre ellos, la documentación recabada y procesada por la CNDH sugiere que, a nivel general, los niveles de sobrepoblación de los centros penitenciarios en el país se han reducido. En 2015 se identificaron 130 centros penitenciarios con sobrepoblación, mientras que para diciembre de 2018, esta cifra era de 103. Asimismo, es importante resaltar que, en términos absolutos, la población penitenciaria de México ya no rebasa la capacidad instalada de los centros.

Principales elementos del IP pendientes

- Se debe continuar un esfuerzo por realizar una debida clasificación de personas privadas de la libertad de modo que se logre distribuir aquellos centros que concentran más personas de lo que su capacidad instalada permite.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- De acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, los centros penitenciarios federales ya no reportan tener un problema de sobrepoblación.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación		Referencias:
Año	Total de menciones del IP	
2015	3	
2016	1	
Total	4	

1. *Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 68.*
2. *Promedio de menciones en medios de un IP: 3.*

Alerta CNDH por saturación en cárceles

Ante el riesgo de seguir sobrepoblando las cárceles de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) llamó a buscar penas alternativas a la prisión. "Las personas van a morir en..."

[Diana Baptista](#)

Ante el riesgo de seguir sobrepoblando las cárceles de México, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) llamó a buscar penas alternativas a la prisión.

"Las personas van a morir en prisión si seguimos elevando las penas. Está comprobado que no disminuye la delincuencia, de la misma manera que la pena de muerte.

"El fenómeno de la sobrepoblación en el sistema penitenciario nacional debe ser atendido... privilegiándose el uso de penas alternativas a la prisión, la obtención de libertades anticipadas y la imposición de penas que permitan la reinserción social", señaló Ruth Villanueva, Tercera Visitadora General del organismo, al comentar el informe "La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana".

Además, el documento también menciona la falta de seguridad pública, la falta de recursos humanos y de...

Sobrepoblación en cárceles, por "uso desmesurado de la prisión": CNDH

■ JOSÉ ANTONIO ROMÁN

Periódico La Jornada
Jueves 15 de octubre de 2015, p. 4

La sobrepoblación en los centros penitenciarios del país es resultado del "uso desmesurado de la prisión", que incluye rezago judicial —lo que se refleja en que casi 50 por ciento de la población interna no ha sido sentenciada—, a una imposición de

De igual forma, la sobrepoblación conlleva insuficiencia de servicios básicos, de alojamiento en condiciones de vida digna en prisión y falta de oportunidades reales de acceso a los medios para lograr la reinserción social efectiva.

Presentado en conferencia de prensa, el documento propone la puesta en marcha de "programas de despresurización", que sin demérito

Construirá Hidalgo nuevo Cereso



El Gobierno de Hidalgo construirá un nuevo Cereso de mediana seguridad en el Municipio de Singuilucan y albergará a 2 mil internos.

[Fernando Paniagua / Corresponsal](#)

El Gobierno de Hidalgo alista la construcción de un nuevo Centro de Readaptación Social (Cereso) de mediana seguridad en el Municipio de Singuilucan que albergará a 2 mil internos, reveló el titular de la Secretaría de Seguridad Pública de Hidalgo, Alfredo Ahedo Mayorga.

De acuerdo con el funcionario, este nuevo centro de reinserción social que tendrá un costo de 32 millones de pesos permitirá reducir el exceso de reclusos que se registran en algunos Ceresos del Estado.

Advierte CNDH riesgos en 28 prisiones



La CNDH tiene registrados por lo menos 28 centros penitenciarios con "riesgo crítico", como consecuencia de la sobrepoblación de reos.

[Claudia Guerrero](#)

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) tiene registrados por lo menos 28 centros penitenciarios con "riesgo crítico", como consecuencia de la sobrepoblación de reos que rebasa en más de un 40 por ciento la capacidad instalada.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Alerta CNDH por saturación en cárceles	Diana Baptista	Reforma	15 octubre 2015	http://tinyurl.com/y8hart9n	Informa sobre la situación. Difusión de la publicación del instrumento, síntesis del propósito y datos.
Sobrepoblación en cárceles por “uso desmesurado de la prisión”: CNDH	José Antonio Román	La Jornada	15 octubre 2015	https://www.jornada.com.mx/2015/10/15/politica/004n2pol	Difusión de la publicación del instrumento, síntesis del propósito y datos.
Construirá Hidalgo nuevo Cereso	Fernando Paniagua	Reforma	2 noviembre 2015	http://tinyurl.com/yamyy58c	Informa sobre la situación. Mención de datos del instrumento.
Advierte CNDH riesgos en 28 prisiones	Claudia Guerrero	Reforma	15 febrero 2016	http://tinyurl.com/y7f8jm8c	Informa sobre la situación. Mención de datos del instrumento.

Pronunciamento 2016: Clasificación penitenciaria

Síntesis del instrumento de posicionamiento

El presente pronunciamiento establece que el fin de la clasificación penitenciaria es la debida separación de las personas privadas de la libertad en las distintas instituciones penitenciarias existentes, así como en las áreas de alojamiento y convivencia dentro de las propias instituciones para favorecer el tratamiento de las personas privadas de la libertad y, en consecuencia, optimizar su reinserción social. El artículo 18 de la Constitución Mexicana establece los criterios que deben seguirse para la debida clasificación penitenciaria, los cuales son: la situación jurídica (personas sentenciadas y personas procesadas), sexo (hombres y mujeres), edad (personas menores de edad y adultas) y régimen de vigilancia (por delincuencia organizada o delincuencia convencional).

De acuerdo con el análisis de la CNDH sobre esta problemática, se identificó que en cerca del 90 % de los centros supervisados en 2016 no existía separación entre personas procesadas y sentenciadas. Asimismo, se observó que el criterio para ubicar personas privadas de la libertad de acuerdo con el fuero del delito cometido —especialmente en centros federales— atentaba contra su derecho a la reinserción, al no privilegiar un criterio de cercanía con sus familiares. La CNDH identificó que las causas más frecuentes de la deficiencia en clasificación penitenciaria son la sobrepoblación y el mal estado de las instalaciones de los centros penitenciarios.

Fecha de publicación: 2016

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a la integridad personal
- Derecho a una vida digna

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Clasificación penitenciaria
- Contacto con el mundo exterior
- Condiciones materiales de detención

Autoridades destinatarias:

- No se especifica

Total de puntos en el IP: 4

- Total de puntos específicos: 0
- Total de puntos generales: 4

Análisis por punto
P2-088 Ajustar la clasificación de los internos, en todo momento y de manera irrestricta, a los criterios previstos en el artículo 18 de la Constitución, a las interpretaciones jurisdiccionales del mismo, así como de los instrumentos internacionales emitidos sobre la materia. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P2-088 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P2-089 Considerar estándares nacionales e internacionales para la clasificación de la población interna, así como las recomendaciones emitidas por el sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos atendiendo a los principios de individualización del tratamiento que permita llevar a cabo programas de reinserción social efectiva. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P2-089 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P2-090 Clasificar a los internos atendiendo criterios que favorezcan la vinculación con su entorno familiar y social, como factores coadyuvantes en los procesos tendentes a la reinserción social efectiva, salvo en las excepciones señaladas en la Constitución. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P2-090 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P2-091 Celebrar convenios con la finalidad de que los internos permanezcan en centros penitenciarios de diversa jurisdicción (del fuero federal o local) para garantizar el derecho a la reinserción social, acceso a la justicia y al debido proceso, mismos que se afectan si no se cumple esta clasificación. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P2-091 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Índices y semáforos de cumplimiento
Dado que los puntos del IP son generales, no fue posible realizar un análisis de cumplimiento. Por lo tanto, el instrumento no contiene índices ni semáforos de cumplimiento.
Observaciones de avances y retos del IP
<u>Principales elementos del IP cumplidos</u> - Debido a que los puntos del presente instrumento fueron catalogados como generales, no se realizó un análisis detallado de su cumplimiento. Sin embargo, de acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, algunas entidades federativas han llevado a cabo medidas para lograr una debida clasificación penitenciaria. En algunos estados se ha incrementado el número de centros penales femeniles exclusivos, dando cumplimiento al criterio de clasificación por sexo contemplado en el artículo 18 constitucional. En otros, se han incorporado políticas de redistribución de personas privadas de la libertad para equilibrar la población penitenciaria y permitir que se les ubique en espacios adecuados. - El DNSP de 2017 señaló que en los centros penitenciarios federales se observa una debida clasificación penitenciaria. <u>Principales elementos del IP pendientes</u> - De acuerdo con el DNSP de 2017, uno de las problemáticas más relevantes para la reinserción social de las personas privadas de la libertad a nivel estatal seguía siendo la indebida separación entre personas sentenciadas y procesadas, y entre hombres y mujeres en los centros penitenciarios. <u>Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP</u> - Se observó que la clasificación penitenciaria es un mayor obstáculo a la reinserción social de las personas privadas de la libertad en el ámbito estatal que en el federal.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación		
Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2016	4	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 158.
Total	4	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3

Cuestiona la CNDH criterio de reclusión

En un pronunciamiento sobre clasificación penitenciaria, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reprochó que alguno detenidos sean llevados a prisiones lejos de su ámbito familiar, pues...

[REFORMA / Staff](#)

En un pronunciamiento sobre clasificación penitenciaria, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reprochó que alguno detenidos sean llevados a prisiones lejos de su ámbito familiar, pues ello no favorece a su reinserción social.

Pide la CNDH “clasificar cárceles”

Redacción El Sol de México

Hugo Hernández / El Sol de México

Ciudad de México.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) destacó la necesidad de promover estrategias, lineamientos y acciones para la organización y funcionamiento del Sistema Penitenciario Nacional, en torno a la “clasificación penitenciaria”.

CNDH: fuero no es para clasificar a los presos

08/02/2016 | 00:31 | Ruth Rodríguez

No agruparlos de manera correcta dificulta la reinserción social, señala

Me gusta 4.2 mil · Seguir a @EL_Universal_Mx

politica@eluniversal.com.mx

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) afirmó que el fuero federal o estatal no debe constituir una categoría de clasificación de la población penitenciaria, y que la excepción es la que se tiene prevista en la Constitución.

CNDH llama a mejorar condiciones de reclusión en prisiones

17/07/2016 | 12:41 | Astrid Rivera [Ciudad de México]

La Comisión destacó la necesidad de mejorar las condiciones de reclusión penitenciaria en todas las prisiones del país, e instó a la observancia de lo previsto en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos

Me gusta 4.2 mil · Seguir a @EL_Universal_Mx

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) llamó a fortalecer el respeto de los derechos humanos de las personas en reclusión, a fin de evitar la reincidencia de conductas delictivas.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Señalan fallas en clasificación de reos	Redacción	Reforma	7 febrero 2016	http://tinyurl.com/y8crro8h	Difusión de la publicación del instrumento y síntesis.
Pide la CNDH “clasificar cárceles”	Hugo Hernández	El Sol de México	8 febrero 2016	https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/Pide-la-CNDH-%E2%80%9Cclasificar-c%C3%A1rceles%E2%80%9D-158675.html	Informa sobre la situación. Difusión de la publicación del instrumento y síntesis del propósito.

CNDH: fuero no es para clasificar a los presos	Ruth Rodríguez	El Universal	8 febrero 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/02/8/cndh-fuero-no-es-para-clasificar-los-presos	Informa sobre la situación. Síntesis del propósito y datos.
CNDH llama a mejorar condiciones de reclusión en prisiones	Astrid Rivera	El Universal	17 julio 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/07/17/cndh-llama-mejorar-condiciones-de-reclusion-en-prisiones	Hace mención explícita de la publicación del instrumento.

Pronunciamiento 2016: Racionalización de la pena de prisión

Síntesis del instrumento de posicionamiento

Tradicionalmente, la imposición de sanciones privativas de la libertad se ha concebido como un mecanismo para disuadir la criminalidad. Desde esta perspectiva, las penas se consideran como medidas de carácter vindicativo y tienen el objetivo de castigar y aislar a las personas sentenciadas de su entorno social. De acuerdo con la CNDH, en las últimas décadas ha habido un incremento importante tanto en el uso de las penas privativas de la libertad como de su duración. Al momento de emitir el pronunciamiento, las penas de larga duración se clasificaban en tres tipos:

- Las sanciones que, por su duración podían llegar a considerarse una cadena perpetua encubierta, como es el caso de las sentencias para crimen organizado o secuestro. Al momento de emitir el pronunciamiento, por ejemplo, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro estipulaba como pena máxima 140 años, lo cual rebasa el promedio de vida de cualquier persona en México.
- Las penas vitalicias (establecidas en los códigos penales del Estado de México, Chihuahua, Puebla, Quintana Roo y Veracruz).
- Los delitos que no se sancionan con un marco punitivo elevado pero que, frente a la imposición acumulada de penas, se incrementa la sentencia incluso a cientos de años.
- Esta versión punitiva es ahora contraria al principio de reinserción social, establecido en la Constitución Mexicana como base del sistema penitenciario. Las penas de larga duración anulan la esperanza de las personas de acceder a una vida en libertad al término de su sentencia y de reinsertarse en la sociedad. Además, el aislamiento del entorno social por largos periodos de tiempo puede tener efectos psicológicos y sociológicos dañinos en las personas privadas de la libertad.
- En este contexto, la CNDH se pronunció sobre la necesidad de homologar la legislación, tanto a nivel federal como estatal, para limitar el uso de penas de larga duración y para garantizar beneficios de libertad anticipada.

Fecha de publicación: 2016

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a una vida digna
- Derecho a la defensa
- Derechos económicos, sociales y culturales

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Ejecución penal
- Trabajo, capacitación, educación y salud

Autoridades destinatarias:

- Senado

Total de puntos en el IP: 6

- Total de puntos específicos: 5
- Total de puntos generales: 1

Análisis por punto

P3-092

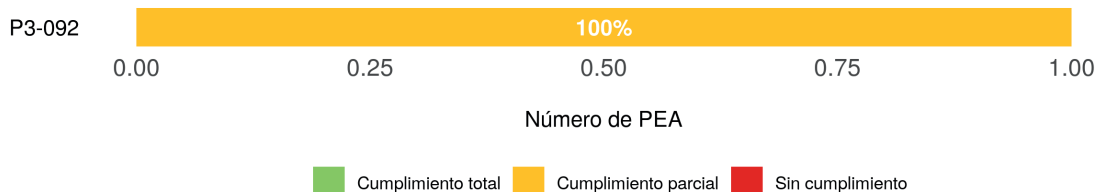
Modificar el marco normativo de los delitos donde se sancione con pena privativa de libertad por encima de la esperanza de vida de las personas, y se retome el criterio del tope máximo de penalidad para todos los delitos y se elimine el criterio de compurgación sucesiva de penas dictadas en diferentes causas penales, a fin de que resulte coherente con los criterios de derechos humanos consagrados constitucionalmente y en los instrumentos internacionales en los que México es Estado parte.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatario: Poder legislativo federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



P3-093

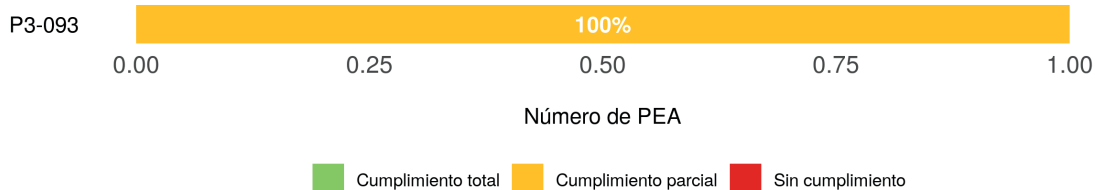
Restituir el beneficio de libertad preparatoria, así como el de la remisión parcial de la pena y la preliberación para aquellas personas que reúnan los requisitos que se señalen, sin que esto sea en general, sobre la base de los delitos cometidos, aplicando el principio de progresividad y la prohibición de regresividad de los derechos humanos.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatario: Poder legislativo federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



P3-094

Promover la deflación punitiva en aquellas normas que resulten incompatibles con el derecho a la reinserción social, ya que un modelo de política criminal que enfatiza largas condenas de prisión no tiene un efecto preventivo general real (disuasivo) ni tampoco especial, debido a que lo único que consigue es saturar el sistema penitenciario a costos materiales y humanos exorbitantes.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P3-094 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P3-095

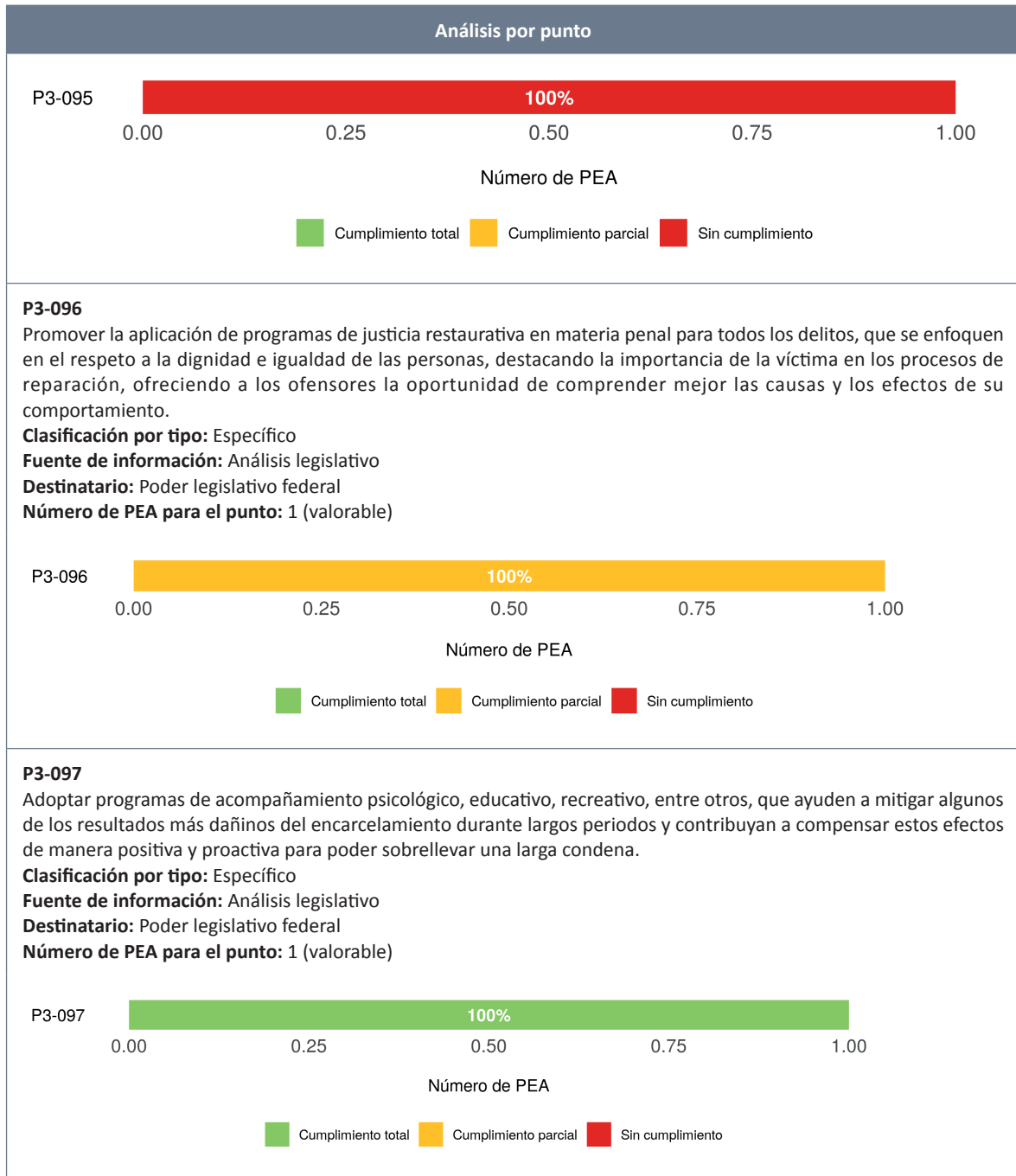
Establecer un programa de prisión permanente revisable para aquellas personas sentenciadas con condenas superiores a los 30 años y en vitalicias, a fin de que se evalúe la pertinencia de la excarcelación bajo argumentos humanitarios, sobre el cumplimiento de programas de reinserción social efectiva y disminución de riesgo social.

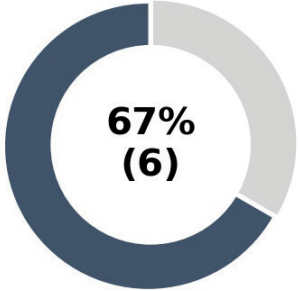
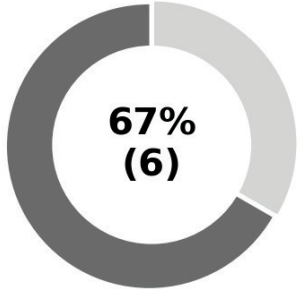
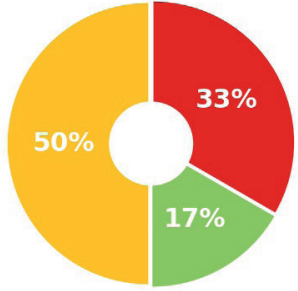
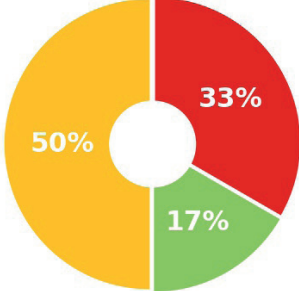
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatario: Poder legislativo federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



Índices de cumplimiento	
<u>Índice de Cumplimiento A: universo total</u> (Comprende respuestas útiles, “No respuesta” y “No evidencia”)	<u>Índice de Cumplimiento B: universo útil</u> (Comprende solo respuestas útiles)
General (federal)	General (federal)
	
Semáforo de cumplimiento de los puntos específicos aplicados	
Cumplimiento de los puntos específicos aplicados <i>Universo: 6 puntos específicos aplicados⁸⁰</i>	Cumplimiento de los puntos específicos aplicados con respuestas útiles <i>Universo: 6 puntos específicos aplicados</i>
General (federal)	General (federal)
	
- Cumplimiento total - Cumplimiento parcial - Sin cumplimiento - No respuesta - No evidencia	- Cumplimiento total - Cumplimiento parcial - Sin cumplimiento

⁸⁰ El IP incluye un total de 6 PEA. Ninguno de estos resultó en “No aplica” y, por tener como fuente única el análisis jurídico, no se registraron respuestas no útiles (es decir, ningún PEA resultó en “No respuesta” y “No evidencia”). Por ello, el universo total de PEA del IP integrados en ambos índices y en ambas semaforizaciones fue de 6.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- La LNEP, que aplica en los ámbitos federal y estatal, incluye disposiciones en torno a beneficios de preliberación.
- La LNEP dentro del Título Sexto, Capítulo 1 "Justicia Restaurativa", integra disposiciones de justicia restaurativa en materia penal para todos los delitos. Asimismo, la Ley atiende la necesidad de contar con programas de acompañamiento psicológico, educativo, recreativo para personas privadas de la libertad, sobre todo aquellas que se encuentran cumpliendo penas largas.

Principales elementos del IP pendientes

- En el Código Penal Federal aún existen delitos cuya pena máxima excede la esperanza de vida y no se ha eliminado el criterio de purgación sucesiva de penas dictadas en diferentes causas penales. Para ciertos delitos, sigue existiendo la posibilidad de que aumente la pena. En la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, por ejemplo, la pena puede alcanzar 140 años.
- Ni la LNEP ni el Código Penal Federal contienen disposiciones sobre remisión parcial de la pena y libertad preparatoria.
- En las leyes penales federales no se menciona la prisión permanente revisable ni se establece la obligación de contar con programas dedicados a este fin para penas mayores a los 30 años.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2016	2	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 158.
Total	2	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

Aboga CNDH por penas más humanitarias



La CNDH pidió que México retorne a un tope máximo de condena a prisión, pues penas como la cárcel vitalicia violan garantías individuales.

[César Martínez](#)

Las condenas a prisión vitalicia o que superen los años de esperanza de vida de las personas violan sus garantías individuales, por lo que en México se debe regresar a un esquema que contemple un tope máximo de privación de la libertad, consideró la Comisión Nacional

de Derechos Humanos (CNDH).

Al emitir el pronunciamiento "Racionalización de la pena de prisión", la CNDH expuso que estas consideraciones las enviará al Senado de la República para las tome en cuenta durante la discusión de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

CNDH llama a mejorar condiciones de reclusión en prisiones

17/07/2016 | 12:41 | Astrid Rivera | Ciudad de México

A A

La Comisión destacó la necesidad de mejorar las condiciones de reclusión penitenciaria en todas las prisiones del país, e instó a la observancia de lo previsto en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos

Me gusta 4,2 mil. Seguir a @El_Universal_Mx



La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) llamó a fortalecer el respeto de los derechos humanos de las personas en reclusión, a fin de evitar la reincidencia de conductas delictivas.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Aboga CNDH por penas más humanitarias	César Martínez	Reforma	31 marzo 2016	http://tinyurl.com/y98q4xgs	Difusión de la publicación del instrumento, síntesis del propósito y datos.
CNDH llama a mejorar condiciones de reclusión en prisiones	Astrid Rivera	El Universal	17 julio 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/07/17/cndh-llama-mejorar-condiciones-de-reclusion-en-prisiones	Hace mención explícita de la publicación del instrumento.

Pronunciamiento 2016: Derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la República Mexicana

Síntesis del instrumento de posicionamiento

El derecho a la salud de las personas privadas de la libertad se consagra en los artículos 4 y 18 constitucionales, éste último establece la salud como uno de los pilares de la reinserción social. El acceso a servicios de salud de calidad, sin embargo, es una de los obstáculos más comunes de las personas en reclusión. En 2015, el 76 % de las quejas dirigidas a la Tercera Visitaduría se relacionaron con violaciones al derecho a la protección de la salud.

A partir de las observaciones recabadas en visitas a centros penitenciarios federales y estatales, la CNDH identificó las siguientes deficiencias principales:

- Carencias en la atención psicológica
- Falta de personal, material de curación, instrumentos médicos y medicamentos
- Inexistencia de consultorios y unidades especializadas (como unidades odontológicas o ginecológicas)
- Calidad en la atención médica

Es importante mencionar que, si bien las deficiencias mencionadas afectan a la población en reclusión en su totalidad, resultan ser especialmente perjudiciales para población en situación de vulnerabilidad, como pueden ser las personas con discapacidades físicas o psicosociales, personas adultas mayores y mujeres.

Fecha de publicación: 2016

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a una vida digna
- Derechos económicos, sociales y culturales

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Trabajo, capacitación, educación y salud (atención médica)

Autoridades destinatarias:

- No se especifica

Total de puntos en el IP: 9

- Total de puntos específicos: 0
- Total de puntos generales: 9

Análisis por punto
P4-098 Desarrollar los mecanismos necesarios con hospitales públicos y privados de tercer nivel para que se utilice el sistema de “consulta remota” por medio de la aplicación de tecnologías de la información y comunicación en aquellas instituciones en las que se imposibilite el acceso a una atención médica de alta especialidad. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P4-098 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P4-099 Fortalecer la aplicación de un sistema permanente de vigilancia epidemiológica y de información continua, con un sistema de registro periódico a fin de contar con la información sanitaria necesaria. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P4-099 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P4-100 Establecer mecanismos para que en casos de necesidad de atención médica inmediata y urgente, se traslade a los internos a hospitales de acuerdo a su condición de salud y se brinde la debida atención. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P4-100 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P4-101 Diseñar protocolos orientados a agilizar la prestación de servicios médicos a fin de que se establezcan los procedimientos y se identifiquen las personas que deben intervenir. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P4-101 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P4-102 Llevar a cabo acciones necesarias a fin de asegurar la prestación adecuada de los programas de protección de la salud en los centros de reclusión tanto para la población interna, como para los hijos de las mujeres que se encuentren en reclusión. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P4-102 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P4-103 Prever en los presupuestos anuales los recursos humanos y materiales necesarios para que se cuenten con instalaciones médicas que permitan ofrecer atención de primer y segundo nivel en condiciones dignas. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P4-103 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P4-104 Fortalecer el sistema de prevención general de enfermedades garantizando el esquema de vacunación de todas las personas internas, así como de los hijos menores que se encuentren con mujeres privadas de la libertad. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P4-104 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P4-105 Intensificar la ejecución de programas de prevención y cuidado de enfermedades infectocontagiosas a fin de evitar su diseminación. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P4-105 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Análisis por punto

P4-106

Establecer y fortalecer los acuerdos para que las instancias responsables de la atención de la salud participen mayormente en las tareas de protección de la salud de todos los internos del sistema penitenciario.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P4-106 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Índices y semáforos de cumplimiento

Dado que los puntos del IP son generales, no fue posible realizar un análisis de cumplimiento. Por lo tanto, el instrumento no contiene índices ni semáforos de cumplimiento.

Observaciones de avances y retos del IP

Principales elementos del IP cumplidos

- De acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, se han llevado a cabo programas de cooperación con las instituciones de salud de algunas entidades federativas para garantizar acceso a servicios de salud en los centros penitenciarios estatales. Entre estos programas destacan las ferias anuales para la prevención del cáncer cervicouterino y las brigadas para otorgar atención odontológica y oftalmológica.

Principales elementos del IP pendientes

- De acuerdo con el DNSP de 2017, uno de los temas que resultaron alarmantes a nivel estatal y federal para la integridad personal de las personas privadas de la libertad fueron las deficiencias en los servicios de salud, especialmente para personas en situación de vulnerabilidad como las mujeres.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- Se observó que las deficiencias en los servicios de salud a personas privadas de la libertad son un tema pendiente tanto a nivel federal como estatal.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación		
Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2016	5	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 158.
Total	5	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

Se quejan reos por mala atención médica



250 mil reos requieren atención médica adecuada, señaló CNDH; 76 por ciento de quejas de encarcelados se asocian al tratamiento de salud.

[César Martínez](#)

A nivel nacional, mil 151 quejas de reos por la negativa o retardo en brindarles atención médica o proporcionarles medicinas fueron recibidas durante 2015 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

CNDH pide atención médica adecuada para reos

29/03/2016 | 21:05 | Ruth Rodríguez

La comisión indicó que cuando una persona está detenida queda bajo custodia del Estado y, en este sentido, debe proporcionar la asistencia médica necesaria que le permita una vida digna

Me gusta 4.2 mil | Seguir a @El_Universal_Mx

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), dijo que aproximadamente 250 mil personas internas en centros de reclusión requieren de una atención médica adecuada.

Recomendación a CNS por Cefereso

04/04/2016 | 02:20 | Ruth Rodríguez

Población del penal federal de Tepic no recibe atención médica: CNDH

Me gusta 4.2 mil | Seguir a @El_Universal_Mx

ruth.rodriguez@eluniversal.com.mx

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió una recomendación a la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) por falta e inadecuada atención médica a internos del penal federal 4 de Tepic, Nayarit.

Una constante, la falta de atención médica en los penales del país, asegura la CNDH



La población penitenciaria también tiene derecho a una atención médica adecuada, señala la CNDH
» Foto Notimex

CNDH llama a mejorar condiciones de reclusión en prisiones

17/07/2016 | 12:41 | Astrid Rivera | Ciudad de México

La Comisión destacó la necesidad de mejorar las condiciones de reclusión penitenciaria en todas las prisiones del país, e instó a la observancia de lo previsto en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos

Me gusta 4.2 mil | Seguir a @El_Universal_Mx

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) llamó a fortalecer el respeto de los derechos humanos de las personas en reclusión, a fin de evitar la reincidencia de conductas delictivas.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Se quejan reos por mala atención médica	César Martínez	Reforma	29 marzo 2016	http://tinyurl.com/y8daf8cp	Difusión de la publicación del instrumento, síntesis del propósito y datos.
CNDH pide atención médica adecuada para reos	Ruth Rodríguez	El Universal	29 marzo 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/03/29/cndh-pide-atencion-medica-adeuada-para-reos	Informa sobre la situación. Difusión de la publicación del instrumento y síntesis del propósito.
Una constante, la falta de atención médica en los penales del país, asegura CNDH	Emir Olivares Alonso	La Jornada	30 marzo 2016	https://www.jornada.com.mx/2016/03/30/politica/010n1pol	Informa sobre la situación. Difusión de la publicación del instrumento. Breve síntesis del propósito y datos.
Recomendación a CNS por Cefereso	Ruth Rodríguez	El Universal	4 abril 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/04/4/recomendacion-cns-por-cefereso	Mención de la publicación del instrumento y datos.
CNDH llama a mejorar condiciones de reclusión en prisiones	Astrid Rivera	El Universal	17 julio 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/07/17/cndh-llama-mejorar-condiciones-de-reclusion-en-prisiones	Hace mención explícita de la publicación del instrumento.

Pronunciamiento 2016: Supervisión penitenciaria

Síntesis del instrumento de posicionamiento

La supervisión penitenciaria a cargo de la CNDH se hace mediante visitas y recorridos en centros penitenciarios en las que, con el apoyo de los organismos locales de derechos humanos, se aplican instrumentos de supervisión penitenciaria (principalmente encuestas con las autoridades y con las personas privadas de la libertad). Posteriormente, se procesa la información recabada y se elaboran los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria de forma anual.

La metodología del DNSP incluye una evaluación de indicadores cualitativos y cuantitativos en torno a cinco rubros:

Aspectos que garantizan la integridad física, psicológica y moral de las personas privadas de la libertad

Aspectos que garantizan una estancia digna

Condiciones de gobernabilidad

Reinserción social de las personas privadas de la libertad

Grupos de personas en situación de vulnerabilidad

Esta metodología permite establecer parámetros y realizar comparaciones a través de los años. Ello, a su vez, permite orientar acciones de política pública para fortalecer el sistema penitenciario mexicano.

Para optimizar el impacto del DNSP, la CNDH consideró necesario transparentar el proceso de elaboración de los diagnósticos y fortalecer los procesos de retroalimentación que se tienen con las autoridades encargadas de operar y administrar los centros.

Fecha de publicación: 2016

Derechos humanos vulnerados:

N/A (el pronunciamiento aborda la metodología de supervisión del DNSP, mas no profundiza sobre problemáticas de derechos humanos en particular)

Ejes temáticos que trata el instrumento:

Autoridades y personal penitenciario (estructura orgánica y colaboración interinstitucional)

Trato digno

Autoridades destinatarias:

Comisión Nacional de Derechos Humanos

Órgano encargado del sistema penitenciario federal

31 órganos estatales encargados del sistema penitenciario

Total de puntos en el IP: 6

Total de puntos específicos: 3

Total de puntos generales: 3

Análisis por punto

P5-107

Analizar los resultados del DNSP de forma integral con el propósito de utilizar realmente la información cuantitativa y cualitativa, para así atender las diversas problemáticas que prevalecen en los centros de reclusión que no garantizan el respeto por los derechos humanos ni la reinserción social.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P5-107 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P5-108

Conformar un proceso incluyente, donde puedan participar con mayor provecho la Comisión Nacional de Derechos Humanos, los organismos estatales de derechos humanos y las propias autoridades que son supervisadas, compartiendo la visión y compromiso que establece nuestro sistema normativo sobre el respeto de los derechos humanos en el sistema de reinserción social.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P5-108 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Análisis por punto

P5-109

Hacer la evaluación sobre estándares internacionales que deben prevalecer sobre criterios que no ofrecen certeza de respeto por los derechos humanos.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria

Destinatario: Comisión Nacional de Derechos Humanos

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



P5-110

Hacer del conocimiento de las diversas autoridades supervisadas los parámetros bajo los cuales se realiza el análisis cuantitativo y tasación de resultados, con el objeto de transparentar el proceso de realización del DNSP.

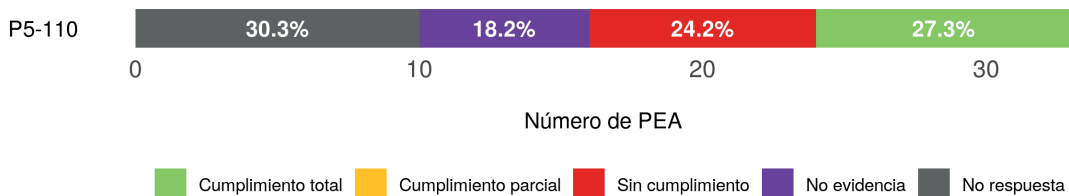
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información; respuestas institucionales

Destinatarios:

- Órgano encargado del sistema penitenciario federal
- 32 órganos estatales encargados del sistema penitenciario

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



P5-111

Favorecer la retroalimentación de información con las autoridades penitenciarias para la realización de la supervisión, a fin de tener un impacto positivo y que el DNSP sea utilizado para determinar las políticas públicas que determinen las acciones de mejora continua de los centros, a efecto de garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas internas.

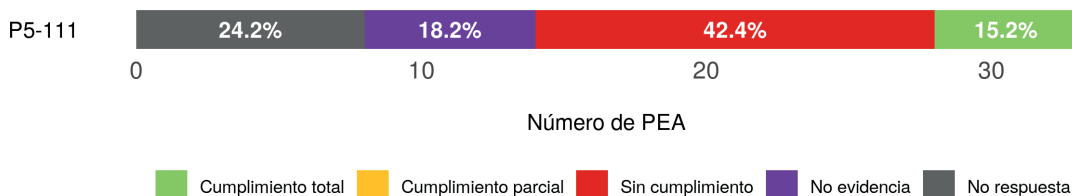
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Órgano encargado del sistema penitenciario federal
- 32 órganos estatales encargados del sistema penitenciario

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



Análisis por punto

P5-112

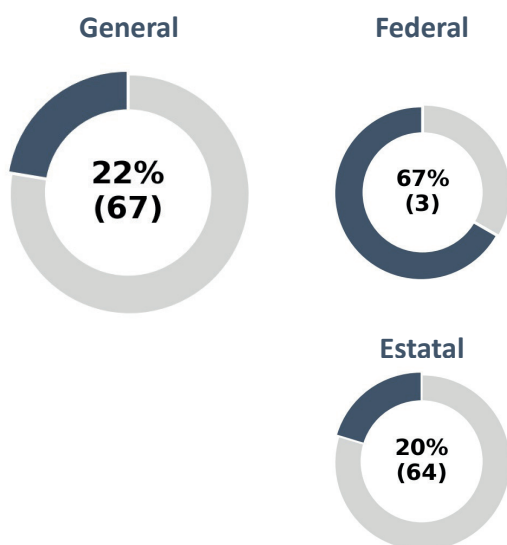
A partir del conocimiento de los criterios de supervisión penitenciaria, trazar un programa de corto, mediano y largo plazo que posibilite alcanzar los estándares óptimos de respeto a la dignidad de las personas en reclusión.

Clasificación por tipo: General

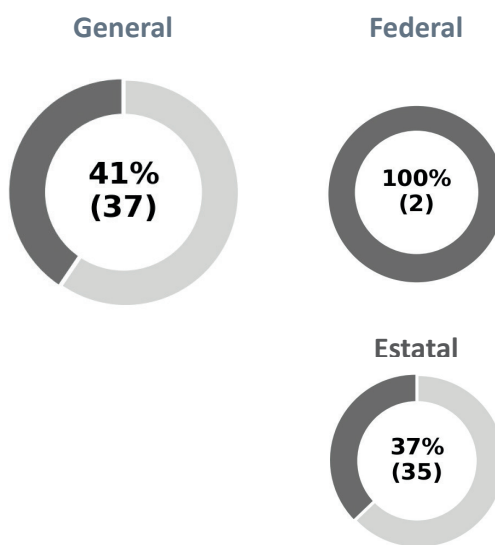
Nota: El punto P5-112 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Índices de cumplimiento

Índice de Cumplimiento A: universo total
(Comprende respuestas útiles, "No respuesta" y "No evidencia")

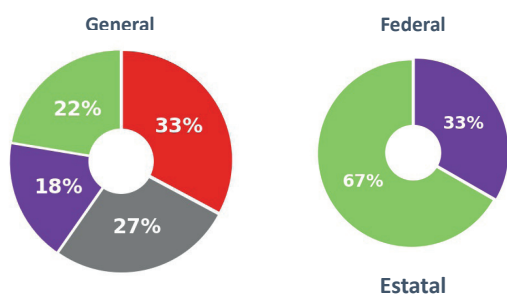


Índice de Cumplimiento B: universo útil
(Comprende solo respuestas útiles)

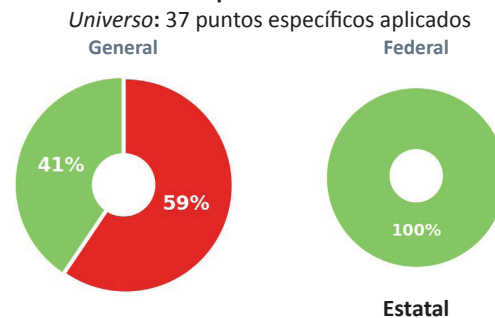


Semáforo de cumplimiento de los puntos específicos aplicados

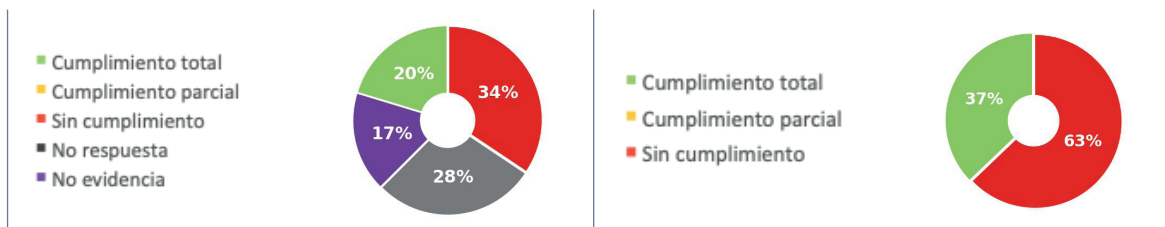
Cumplimiento de los puntos específicos aplicados
Universo: 67 puntos específicos aplicados⁸¹



Cumplimiento de los puntos específicos aplicados con respuestas útiles
Universo: 37 puntos específicos aplicados



⁸¹ El IP incluye un total de 67 PEA. De estos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como "No respuesta" y "No evidencia") fue de 37. Éste último es el universo utilizado para el índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.



Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- La CNDH elabora el DNSP con base en estándares internacionales de derechos humanos: los indicadores utilizados en su metodología se basan en los estándares mínimos para las condiciones de personas privadas de la libertad estipulados en la normatividad nacional e internacional.
- La federación y ocho estados manifestaron conocer los parámetros bajo los cuales se realiza el análisis cuantitativo y la tasación de resultados en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.
- Cinco entidades manifestaron mantener comunicación y sesiones de retroalimentación con la CNDH durante el proceso de elaboración y a partir de la publicación de resultados del DNSP.
- De acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, el módulo cuatro del curso “Derechos humanos de las personas en reclusión penitenciaria”, impartido por la CNDH a autoridades penitenciarias, trata el tema de supervisión penitenciaria. Al momento de la elaboración de este estudio, 19,949 personas han acreditado el curso.

Principales elementos del IP pendientes

- Ocho estados alegaron no conocer los parámetros bajo los cuales se realiza el análisis cuantitativo y la tasación de resultados en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. Seis entidades aseguraron conocer dichos parámetros, pero no proporcionaron evidencia para comprobarlo, y para diez no se obtuvo respuesta para hacer una valoración.
- Cinco entidades manifestaron mantener comunicación y sesiones de retroalimentación con la CNDH durante el proceso de elaboración y a partir de la publicación de resultados del DNSP.
- Catorce entidades manifestaron no tener sesiones de retroalimentación con la CNDH durante el proceso de elaboración y a partir de la publicación de resultados del DNSP. Para la federación y trece entidades no se obtuvo suficiente información o evidencia para comprobar que dichas sesiones se lleven a cabo.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- Se observaron disparidades a nivel estatal en el nivel de conocimiento sobre la metodología de elaboración del DNSP. De 16 respuestas útiles obtenidas, la mitad alegaron no conocer dicha metodología.
- De acuerdo con lo manifestado por los estados, hay diferencias en el nivel de retroalimentación que existe por parte de la CNDH tanto al momento de supervisar los centros penitenciarios como al momento de socializar los resultados.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2016	2	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 158.
Total	2	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

Alerta CNDH de “grave crisis” en penales del país

30/03/2016 | 02:09 | Horacio Jiménez y Suzzete Alcántara

Presenta reporte a legisladores y aclara que no se buscan privilegios para los presos

Me gusta 4.2 mil. Seguir a @El_Universal_Mx



politica@eluniversal.com.mx

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) concluyó que las cárceles enfrentan una “grave crisis” derivada de la falta de una adecuada política nacional para atender los grandes rubros que constitucionalmente debe observar y cumplir.

CNDH llama a mejorar condiciones de reclusión en prisiones

17/07/2016 | 12:41 | Astrid Rivera | Ciudad de México

La Comisión destacó la necesidad de mejorar las condiciones de reclusión penitenciaria en todas las prisiones del país, e instó a la observancia de lo previsto en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos

Me gusta 4.2 mil. Seguir a @El_Universal_Mx



La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) llamó a fortalecer el respeto de los derechos humanos de las personas en reclusión, a fin de evitar la reincidencia de conductas delictivas.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP

Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Alerta CNDH de “grave crisis” en penales del país	Horacio Jiménez y Suzzete Alcántara	El Universal	30 marzo 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/03/30/alerta-cndh-de-grave-crisis-en-penales-del-pais	Informa sobre la situación. Difusión de la publicación del instrumento y síntesis del propósito.
CNDH llama a mejorar condiciones de reclusión en prisiones	Astrid Rivera	El Universal	17 julio 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/07/17/cndh-llama-mejorar-condiciones-de-reclusion-en-prisiones	Hace mención explícita de la publicación del instrumento.

Pronunciamiento 2016: Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana

Síntesis del instrumento de posicionamiento

De acuerdo con normatividad nacional y parámetros internacionales en materia de atención a personas con discapacidades psicosociales e inimputables, las autoridades sanitarias, judiciales y administrativas deben coordinarse para brindar a esta población atención de salud especializada y un tratamiento adaptado a sus necesidades. El presente pronunciamiento define la discapacidad psicosocial como aquella que padecen personas con “diagnóstico de trastorno mental que han sufrido los efectos de factores sociales negativos, como el estigma, la discriminación y la exclusión”. Por otro lado, la inimputabilidad es un concepto jurídico que implica una incapacidad de conocer el alcance de los propios actos por falta de desarrollo intelectual o por graves anomalías psíquicas.

Para 2015, la población penitenciaria en el país incluía 4,476 personas con padecimientos mentales, de los cuales 1,054 fueron declarados inimputables y 3,422 con discapacidad psicosocial. La CNDH detectó que las problemáticas que más afectaban a personas con discapacidades psicosociales en reclusión y a personas inimputables incluían: la falta de un marco jurídico estandarizado para que garantice medidas de compensación jurídica para dicha población; la ausencia de personal especializado para proporcionar atención técnica; el desabasto de medicamentos, material de curación, equipo e instalaciones médicas para su adecuada atención; la falta de programas específicos de tratamiento psiquiátrico; la inadecuada clasificación y ubicación de esta población y la falta de controles y vigilancia en situaciones de convivencia con el resto de la población interna; la inexistencia de expedientes clínicos, y un inadecuado control y seguimiento para evaluar el estado procesal de esta población.

Fecha de publicación: 2016

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a una vida digna
- Derechos económicos, sociales y culturales
- Derecho a la igualdad y no discriminación

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Ejecución penal (personas con discapacidad mental)

Autoridades destinatarias:

- Sector salud federal
- Autoridades administrativas encargadas de la ejecución de sanciones federal
- 32 secretarías de salud estatales
- 32 autoridades administrativas encargadas de la ejecución de sanciones estatales

Total de puntos en el IP: 7

- Total de puntos específicos: 3
- Total de puntos generales: 4

Análisis por punto

P6-113

Adoptar las medidas necesarias para que las personas que requieran atención especializada por alguna discapacidad psicosocial, sean valoradas y diagnosticadas por profesionales especializados a fin de que se integre un expediente médico con su historia clínica y el diagnóstico para que sean atendidas por un médico psiquiatra.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P6-113 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P6-114

Tomar las medidas necesarias para garantizar el derecho a la protección de la salud de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables que se encuentren en centros penitenciarios de la República Mexicana para que sean internadas para su atención en instituciones de salud especializada y éstas brinden los cuidados indispensables, con base en las normas y estándares nacionales e internacionales disponibles.

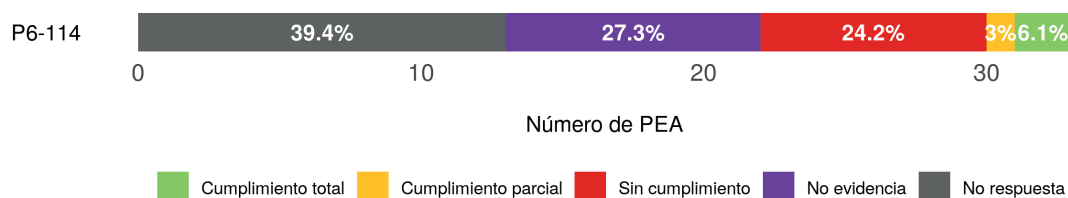
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Solicitud de información

Destinatarios:

- Secretaría de Salud federal
- 32 Secretarías de Salud estatales

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)



P6-115

Reconocer que las personas inimputables requieren de especial atención y deben estar a cargo de las autoridades del sector salud.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P6-115 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P6-116

Instrumentar mecanismos de atención para las personas discapacitadas psicosociales para que, en su caso, sean canalizadas a unidades especializadas del sector salud.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P6-116 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P6-117

Contar con infraestructura necesaria que permita proporcionar la mejor atención a esta población (personas con discapacidad psicosocial), para lo cual deben construirse o habilitarse unidades especiales para la atención y estancia de estas personas, previéndose, en su caso, anualmente, las partidas presupuestales para tal fin.

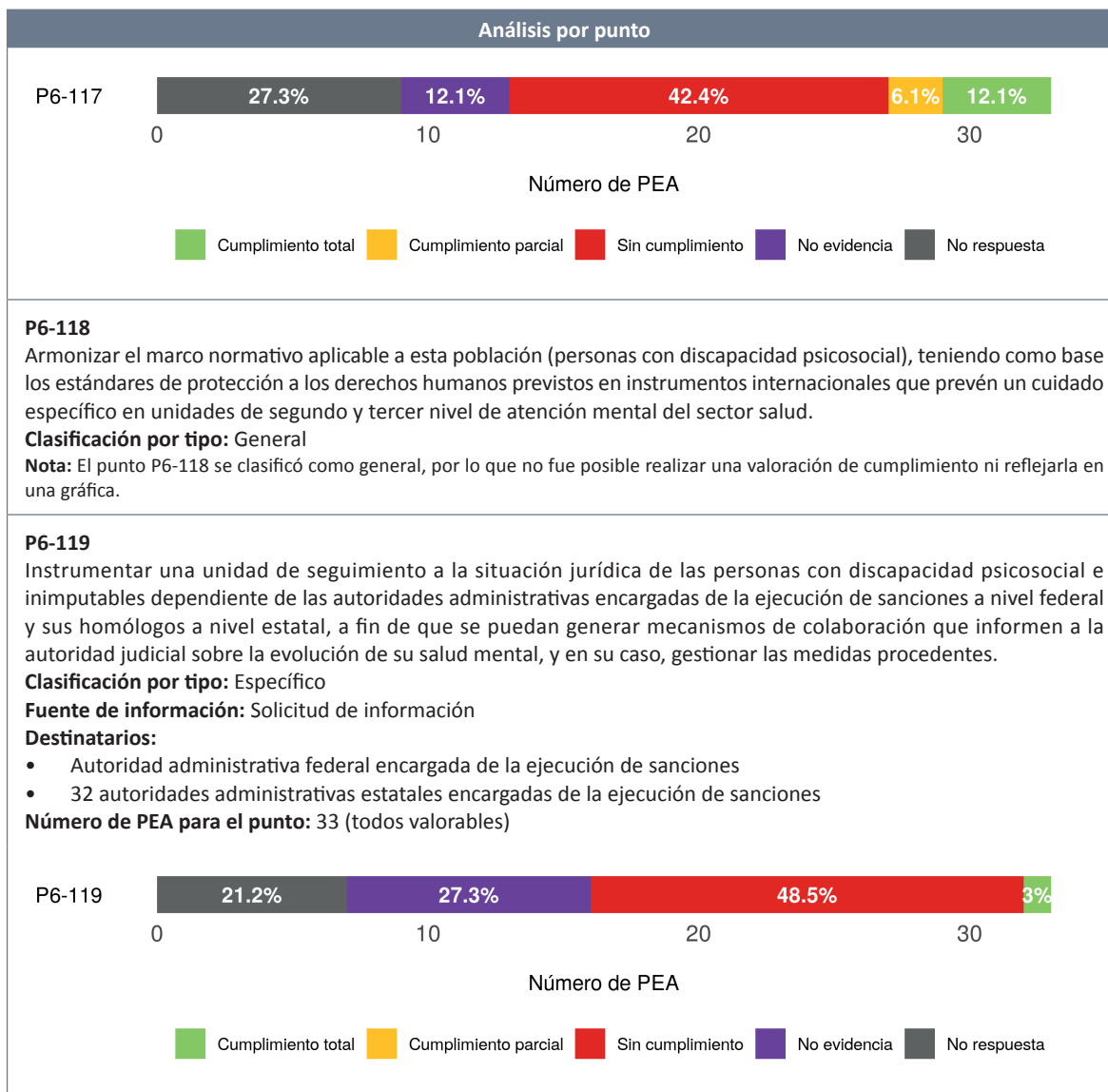
Clasificación por tipo: Específico

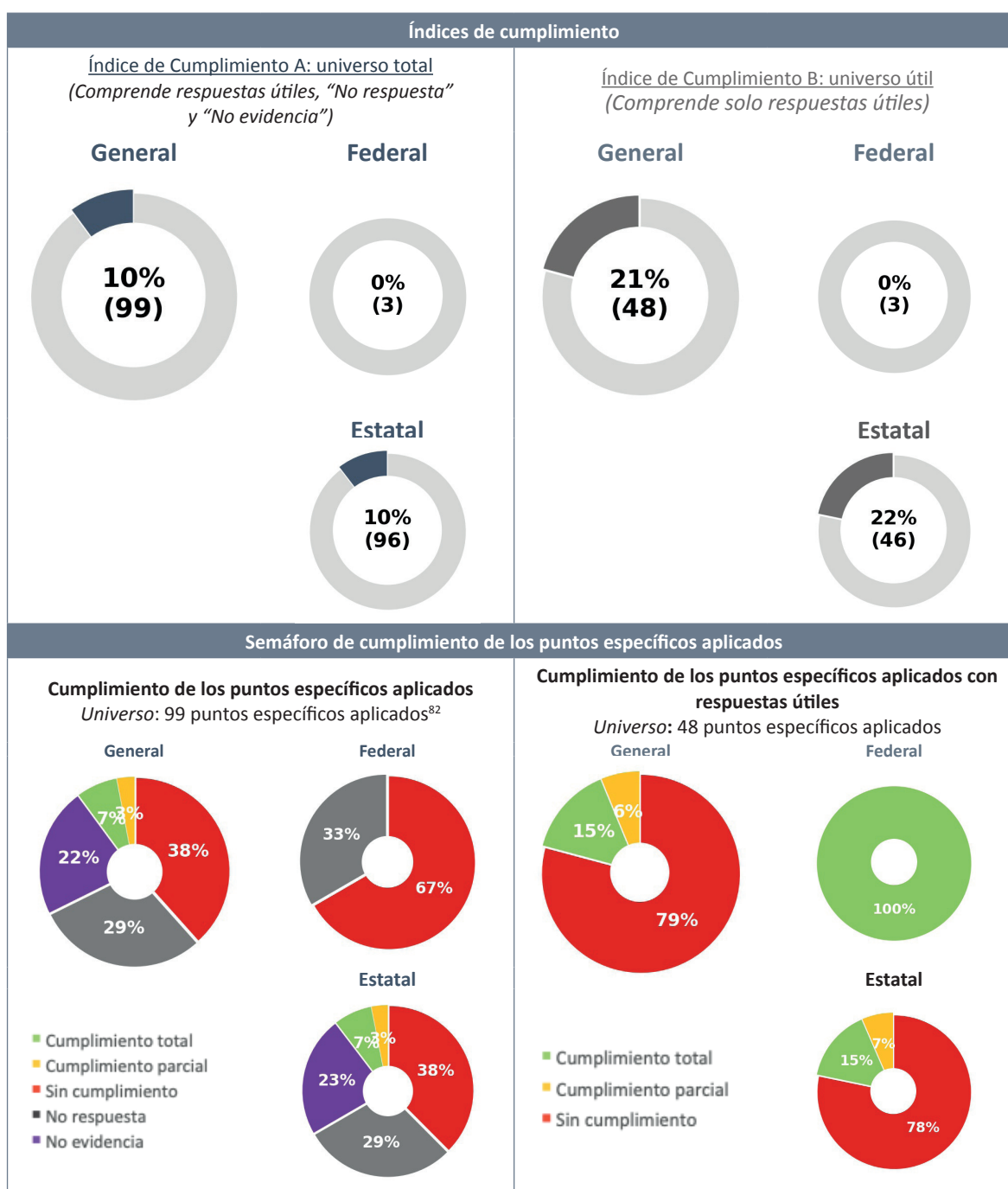
Fuente de información: Solicitud de información, respuestas institucionales

Destinatarios:

- Secretaría de Salud federal
- 32 Secretarías de Salud estatales

Número de PEA para el punto: 33 (todos valorables)





⁸² El IP incluye un total de 99 PEA. De éstos, el número de PEA útiles (restando aquellos valorados como “No respuesta” y “No evidencia”) fue de 48. Éste último es el universo utilizado para el índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- Dos estados manifestaron contar con procedimientos para gestionar que las personas con discapacidades psicosociales e inimputables sean internadas para su atención en instituciones de salud especializada y éstas brinden los cuidados indispensables.
- Cuatro entidades cuentan con unidades especiales para la atención y estancia de personas con discapacidad psicosocial e inimputables.
- Un estado cuenta con una unidad jurídica especializada para dar seguimiento la situación jurídica de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables.

Principales elementos del IP pendientes

- Un estado aseguró contar con un centro psiquiátrico para la atención de personas con padecimientos mentales para el corto y mediano plazo. Sin embargo, no se especificó si dicha unidad tienen la capacidad para internar personas por largos periodos de tiempo. La federación y siete estados alegaron no haber adoptado medidas para garantizar que las personas con discapacidad psicosocial e inimputables sean internadas en instituciones de salud especializada. Para 22 entidades no se obtuvo información o evidencia suficiente para determinar la existencia de dichas medidas.
- Dos entidades cuentan con unidades especiales para la atención y estancia de personas con discapacidad psicosocial e inimputables. Sin embargo, no se menciona si dichas unidades permiten estancias de largo plazo. Catorce estados aseguraron no contar con unidades especiales para la atención y estancia de personas con discapacidades psicosociales o inimputables, y para la federación y doce estados no se obtuvo información o evidencia suficiente para comprobar la existencia de estas unidades.
- La federación y quince estados manifestaron no tener unidades jurídicas especializadas para dar seguimiento la situación jurídica de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables. Para dieciséis entidades no se obtuvo información o evidencia suficiente para comprobar la existencia de dichas unidades.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- Se observaron carencias significativas, particularmente a nivel estatal, en la provisión de espacios adecuados para la estancia o atención de personas con discapacidades psicosociales e inimputables.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2016	2	1. <i>Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 158.</i> 2. <i>Promedio de menciones en medios de un IP: 3.</i>
2017	1	
Total	3	

Rechaza CNDH cárcel a enfermos mentales



Hay 4 mil 476 enfermos mentales en centros penitenciarios del país, lo que viola derechos humanos por su vulnerabilidad, evaluó la CNDH

[REFORMA / Redacción](#)

La reclusión de enfermos mentales en centros penitenciarios es una práctica constante que viola los derechos humanos, en especial por su condición de vulnerabilidad, alertó la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

CNDH llama a mejorar condiciones de reclusión en prisiones

17/07/2016 | 12:41 | Astor Rivera | Ciudad de México

La Comisión destacó la necesidad de mejorar las condiciones de reclusión penitenciaria en todas las prisiones del país, e instó a la observancia de lo previsto en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos

Me gusta 4.2 mil Seguir a @CNDH_Mex

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) llamó a fortalecer el respeto de los derechos humanos de las personas en reclusión, a fin de evitar la reincidencia de conductas delictivas.

Reos con problemas mentales, a la sombra del sistema penal

05/08/2017 | 09:30 | ALEXIS ORTIZ

En la primera Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, el Inegi no contiene datos sobre la salud de los reos, incluida la mental; la CNDH contabilizó 4 mil 476 presos con este tipo de trastornos en 2015

Me gusta 4.2 mil Seguir a @CNDH_Mex

Hace 12 años encontraron a Gumaro de Dios Arias comiéndose a su amigo; el corazón de su víctima, un riñón y algunas costillas estaban en una parrilla. "La carne me sabía como a borrego", dijo El Canibal a los policías que lo detuvieron. El **sistema judicial mexicano** lo declaró inimputable: según las autoridades, la esquizofrenia paranoide padecida por Gumaro de Dios le impedía reconocer que estaba cometiendo un ilícito.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Rechaza CNDH cárcel a enfermos mentales	Redacción	Reforma	10 febrero 2016	http://tinyurl.com/y8t1p3ra	Informa sobre la situación. Datos del instrumento y propósito.
CNDH llama a mejorar condiciones de reclusión en prisiones	Astrid Rivera	El Universal	17 julio 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/sociedad/2016/07/17/cndh-llama-mejorar-condiciones-de-reclusion-en-prisiones	Hace mención explícita de la publicación del instrumento.
Reos con problemas mentales, a la sombra del sistema penal	Alexis Ortiz	El Universal	5 agosto 2017	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2017/08/5/reos-con-problemas-mentales-la-sombra-del-sistema-penal	Informa sobre la situación. Mención de la publicación del instrumento y datos.

Síntesis del instrumento de posicionamiento
Las personas que cumplen con una pena privativa de la libertad, al reintegrarse a la sociedad, suelen sufrir estigmatización y rechazo, particularmente en ámbitos clave como la vida laboral o el acceso a créditos. Una de las problemáticas que obstaculiza que esta población tenga un proyecto de vida en libertad es la violación a la confidencialidad de sus antecedentes penales. Actualmente, el artículo 27 de la Ley Nacional de Ejecución Penal otorga el derecho a obtener acceso a una constancia de los antecedentes penales de cualquier persona si se alega que con ello se cumple un deber o se ejercita un derecho. Asimismo, la misma ley contempla la cancelación de antecedentes penales, pero reserva este derecho a personas que no hayan sido sentenciadas por delitos graves. Lo anterior conlleva una violación a la privacidad de las personas que han cumplido la pena y una negación de su potencial. Por ello, la CNDH se pronunció sobre la necesidad de proteger los datos personales de las personas que han cumplido una pena, independientemente del delito cometido.
Fecha de publicación: 2016 Derechos humanos vulnerados: • Derechos económicos, sociales y culturales • Derecho a la igualdad y no discriminación Ejes temáticos que trata el instrumento: • Confidencialidad e identidad Autoridades destinatarias: • Poder legislativo federal Total de puntos en el IP: 9 • Total de puntos específicos: 2 • Total de puntos generales: 7

Análisis por punto

P7-120

Privilegiar el derecho a la reinserción social efectiva como un derecho exigible que permita que las personas que han egresado de prisión tras haber cumplido su sentencia no sean estigmatizadas y se les ofrezca la oportunidad de vivir en igualdad, como un miembro más de la comunidad, siendo uno de los elementos clave para ello el que se protejan sus datos personales.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P7-120 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P7-121

Deben cancelarse de oficio los antecedentes penales de todas las personas independientemente de la gravedad de delito por el que se condenó.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P7-121 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P7-122

Debe reformarse el artículo 27, fracción V, inciso G de la Ley Nacional de Ejecución Penal a fin de que la cancelación de los antecedentes penales se lleve a cabo en todos los casos, sin excluir ningún tipo de delito, a efecto de que se garantice la reinserción social efectiva.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatario: Poder legislativo federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



P7-123

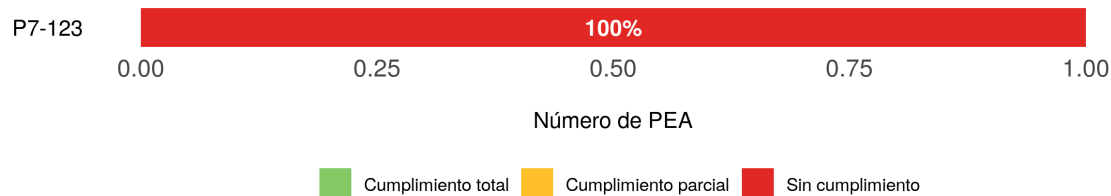
Debe modificarse el inciso B de la fracción IV, del citado artículo, de tal forma que no se pueda extender a terceros la potestad de conocer o solicitar antecedentes penales, como condicionante para el acceso de algún derecho.

Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatario: Poder legislativo federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)



Análisis por punto

P7-124

Generar la armonización normativa que brinde protección a los datos personales sensibles de las personas, a fin de que pueda asegurarse su derecho a la no discriminación y el derecho a contar con un proyecto de vida, el cual no se vea limitado solo por tener antecedentes penales.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P7-124 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P7-125

Generar el marco normativo para proteger y garantizar el principio de presunción de inocencia, elaborando los protocolos correspondientes para establecer restricciones a la difusión de datos e información de personas vinculadas con algún proceso penal que los estigmatice en menoscabo de su integridad, su derecho a la privacidad personal y familiar y al ejercicio de su proyecto de vida.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P7-125 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P7-126

Establecer los protocolos para desindexar los datos sobre antecedentes penales de los motores de búsqueda públicos, a fin de limitar el acceso de éstos únicamente para fines estadísticos, de prevención e investigación de delitos, sin que puedan asociarse los datos personales o familiares con el individuo a quien se refieran.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P7-126 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P7-127

Participar en el intercambio de buenas prácticas sobre protección del derecho a la privacidad en los medios electrónicos y digitales, tanto a nivel nacional como internacional, buscando privilegiar el derecho a la no estigmatización de las personas, así como su derecho a la reinserción social efectiva.

Clasificación por tipo: General

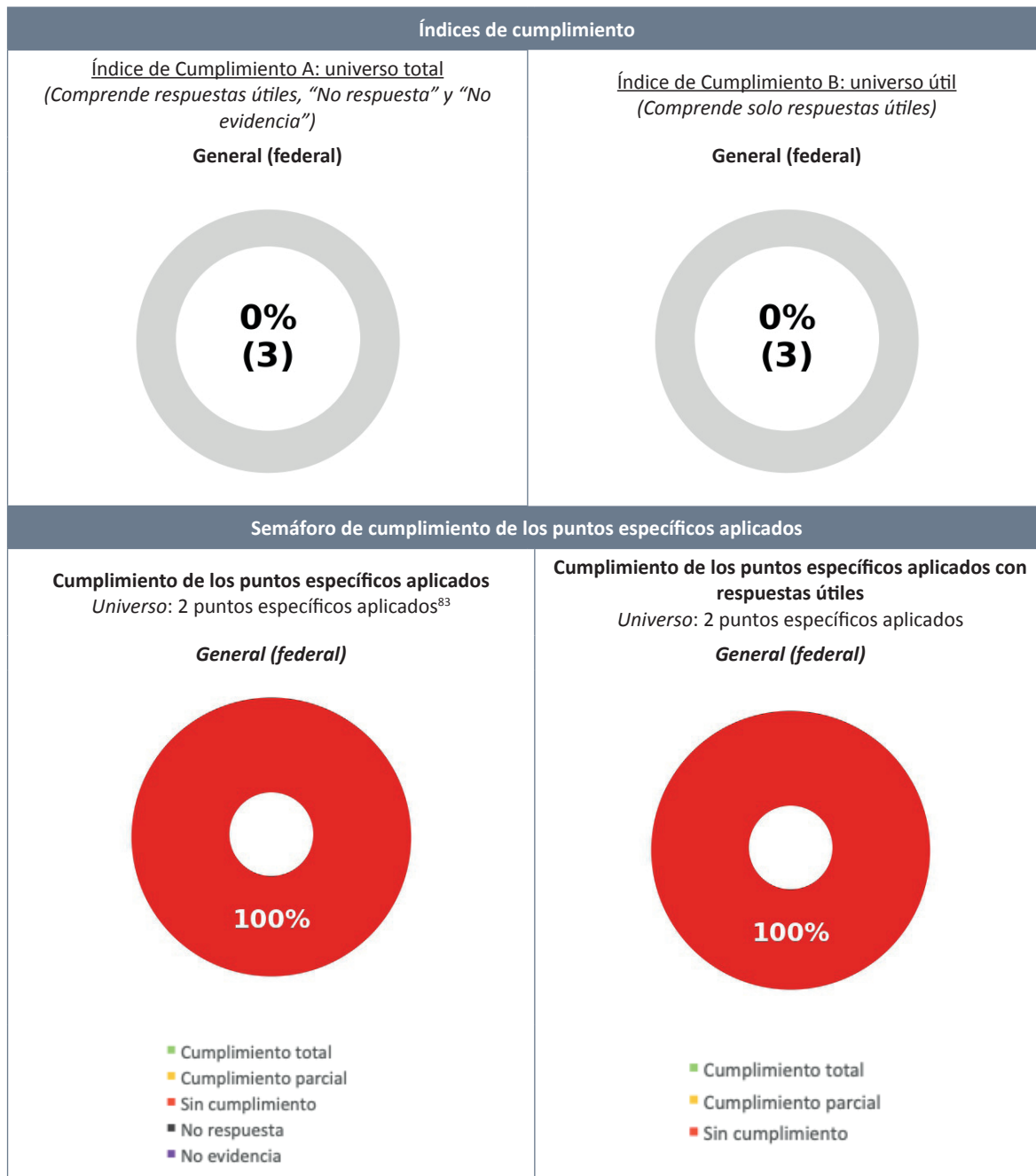
Nota: El punto P7-127 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P7-128

Sensibilizar a la sociedad con información difundida por instancias defensoras de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, sobre la importancia de la reinserción social efectiva para todas las personas con el fin de acceder a una nueva oportunidad de vida en libertad.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P7-128 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.



⁸³ El IP incluye un total de 2 PEA. De igual forma, el universo de PEA utilizado para el índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles fue de 2.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- De acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, ciertas entidades federativas han emitido acuerdos para solicitar que los patrones no requieran de una constancia de antecedentes penales en un proceso de contratación.

Principales elementos del IP pendientes

- El artículo 27, fracción V, inciso G de la Ley Nacional de Ejecución Penal aún no ha sido reformado para garantizar que la cancelación de los antecedentes penales se dé en todos los casos, sin excluir ningún tipo de delito.
- El inciso B de la fracción IV del mismo artículo no se ha reformado para evitar extender a la potestad de conocer o solicitar antecedentes penales como condicionante para el acceso de algún derecho.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- En materia de antecedentes penales, no se ha dado cumplimiento alguno para reformar el artículo 27 de la LNEP a fin de garantizar la reinserción de las personas que cumplen una pena privativa de la libertad.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2016	2	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 158.
2017	1	2. ¿Promedio de menciones en medios de un IP: 3.
Total	3	

CNDH insta a no pedir antecedentes penales

29/08/2016 | 02:14 | Diana Lastiri

Me gusta 4.2 mil · Seguir a @C_N_Universal_Mx



justiciaysociedad@eluniversal.mx

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se pronunció a favor de restringir la facultad de pedir constancia de antecedentes penales para conseguir trabajo.

Mediante un pronunciamiento, planteó la posibilidad de reformar la Ley Nacional de Ejecución Penal, que establece quiénes pueden solicitar la constancia de antecedentes penales.

Los antecedentes penales de ex presos deben cancelarse de oficio, insta CNDH

■ JOSÉ ANTONIO ROMÁN

Perifoneo La Jornada
Lunes 29 de agosto de 2016, p. 5

Los antecedentes penales de todas las personas que hayan cumplido una pena o cumplido su sanción en prisión, independientemente de la gravedad del delito por el que se les condenó, "deben cancelarse de oficio", señaló la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la cual pidió cambios a la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Esta situación se presenta también al requerir antecedentes penales relacionados con familiares directos o indirectos, y no sólo los propios, al momento de acceder a algún derecho, como suele suceder al solicitar el ingreso a un trabajo.

"Se deben establecer protocolos para desindexar los datos sobre antecedentes penales de los motores de búsqueda públicos, a fin de limitar el acceso de éstos únicamente para fines estadísticos, de prevención e investigación de delitos, sin que

CNDH propone identificación oficial a personas con procesos penales

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sostiene que las personas procesadas o sentenciadas penalmente que estén en libertad, **deben contar con una identificación con validez oficial**, que les permita ejercer su derecho a identificarse, en igualdad de circunstancias con cualquier otra persona, para que puedan llevar una vida de inclusión social y sin factores de discriminación.

De acuerdo con la estadística del sistema penitenciario, a mayo de 2017, hay 210 mil 810 personas privadas de la libertad, de las cuales 79 mil 870 (37.88%) **se encuentran sujetas a proceso penal y gozan de la presunción de inocencia**, no obstante de que se presume su inocencia, se le priva de ese derecho.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
CNDH insta a no pedir antecedentes penales	Diana Lastiri	El Universal	29 agosto 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/politica/2016/08/29/cndh-insta-no-pedir-antecedentes-penales	Mención de la publicación del instrumento y síntesis del propósito.
Los antecedentes penales de ex presos deben cancelarse de oficio, insta CNDH	José Antonio Román	La Jornada	29 agosto 2016	https://www.jornada.com.mx/2016/08/29/politica/005n2pol	Informa sobre la situación. Difusión de la publicación del instrumento, síntesis del propósito y datos.
CNDH propone identificación oficial a personas con procesos penales	Manrique Gandaria	El Sol de México	6 agosto 2017	https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/cndh-propone-identificacion-oficial-a-personas-con-procesos-penales-232369.html	Informa sobre la situación. Breve síntesis de la recomendación emitida, su propósito y datos.

Pronunciamento 2016: Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana

Síntesis del instrumento de posicionamiento

El artículo 21 constitucional establece que la seguridad pública comprende “la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas”. El artículo 18, por otro lado, plantea 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”. Si bien la seguridad pública y el sistema penitenciario se reconocen como subsistemas complementarios en el Sistema de Justicia Penal, sus funciones deben ser claramente diferenciadas. Por su naturaleza y fin, los estándares internacionales sugieren que el sistema penitenciario no debe quedar a cargo de personal policial o militar, sino que deben ser profesionales con habilidades y cualidades específicas en derechos humanos y reinserción social quienes lo hagan.

Al momento de elaborar el pronunciamento, la CNDH identificó que no existe un parámetro homogéneo sobre la pertenencia de los sistemas penitenciarios estatales en México: en 27 estados el sistema penitenciario dependía de instituciones de seguridad pública (incluyendo 2 de la Fiscalía General del Estado), y en cinco de la Secretaría de Gobierno. De acuerdo con la CNDH, la Secretaría de Gobernación es la más adecuada para implementar acciones durante la etapa de ejecución de sentencias que estén encaminadas a lograr la reinserción social efectiva de las personas privadas de la libertad. Por ello, la CNDH se pronunció sobre la necesidad de repensar la estructura orgánica del sistema penitenciario para lograr con mayor efectividad el fin del mismo.

Fecha de publicación: 2016

Derechos humanos vulnerados:

- N/A (el pronunciamiento aborda la estructura orgánica de los sistemas penitenciarios a nivel federal y estatal, mas no evidencia ni detalla violaciones de derechos humanos específicas)

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Autoridades y personal penitenciario (estructura orgánica y colaboración interinstitucional)

Autoridades destinatarias:

- Poder legislativo federal

Total de puntos en el IP: 7

- Total de puntos específicos: 3
- Total de puntos generales: 4

Análisis por punto

P8-129

Contar con personal con el perfil adecuado en las instituciones de reclusión, con competencias profesionales de acuerdo a los fines del sistema penitenciario. Que los lugares que aún se encuentran bajo el mando policial o militar se reemplace a éste por el personal civil idóneo conforme a las normas y estándares nacionales e internacionales.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P8-129 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P8-130

Proporcionar el número de personal técnico, administrativo, de seguridad y custodia suficiente, previa selección y capacitación para cubrir las demandas de los centros penitenciarios, de acuerdo al número de internos reclusos y a la extensión del centro penitenciario del que se trate.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P8-130 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P8-131

Intervenir con fuerzas especiales policiales o militares, solo de forma excepcional y solo en caso en los que se vea amenazada la seguridad de los internos o del personal de los centros, con acciones consideradas en protocolos específicos de intervención o proporcionales al peligro al que se hace frente, y observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad y respeto a los derechos humanos.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P8-131 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P8-132

Reconocer los subsistemas que integran al Sistema de Justicia Penal y su autonomía (prevención del delito, procuración de justicia, administración de justicia, ejecución de penas, seguimiento postpenitenciario).

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P8-132 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P8-133

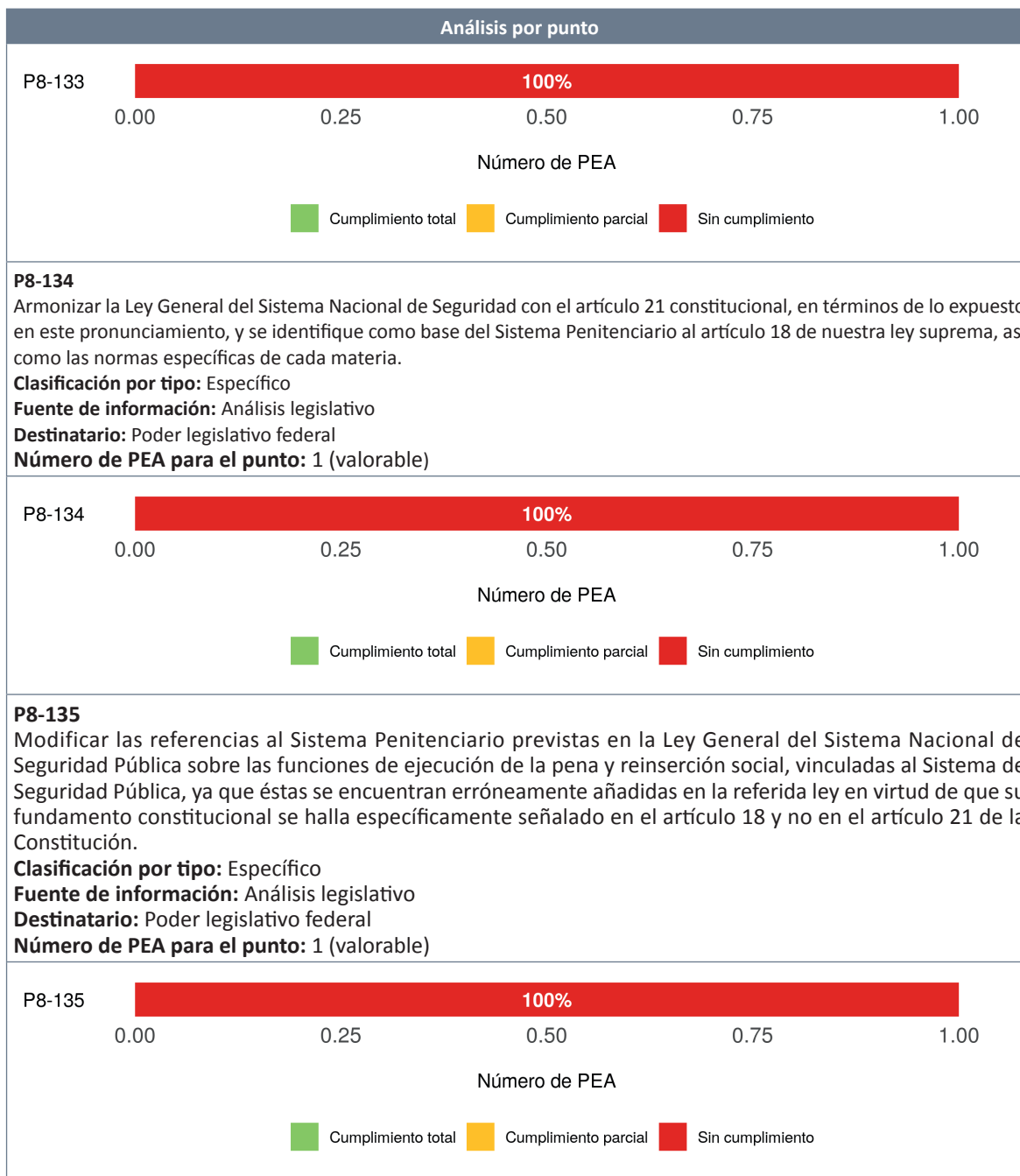
Delimitar el Sistema de Seguridad Pública, como lo prevé el artículo 21 constitucional, a la prevención de los delitos, la investigación y persecución de los mismos, así como la sanción de las infracciones administrativas.

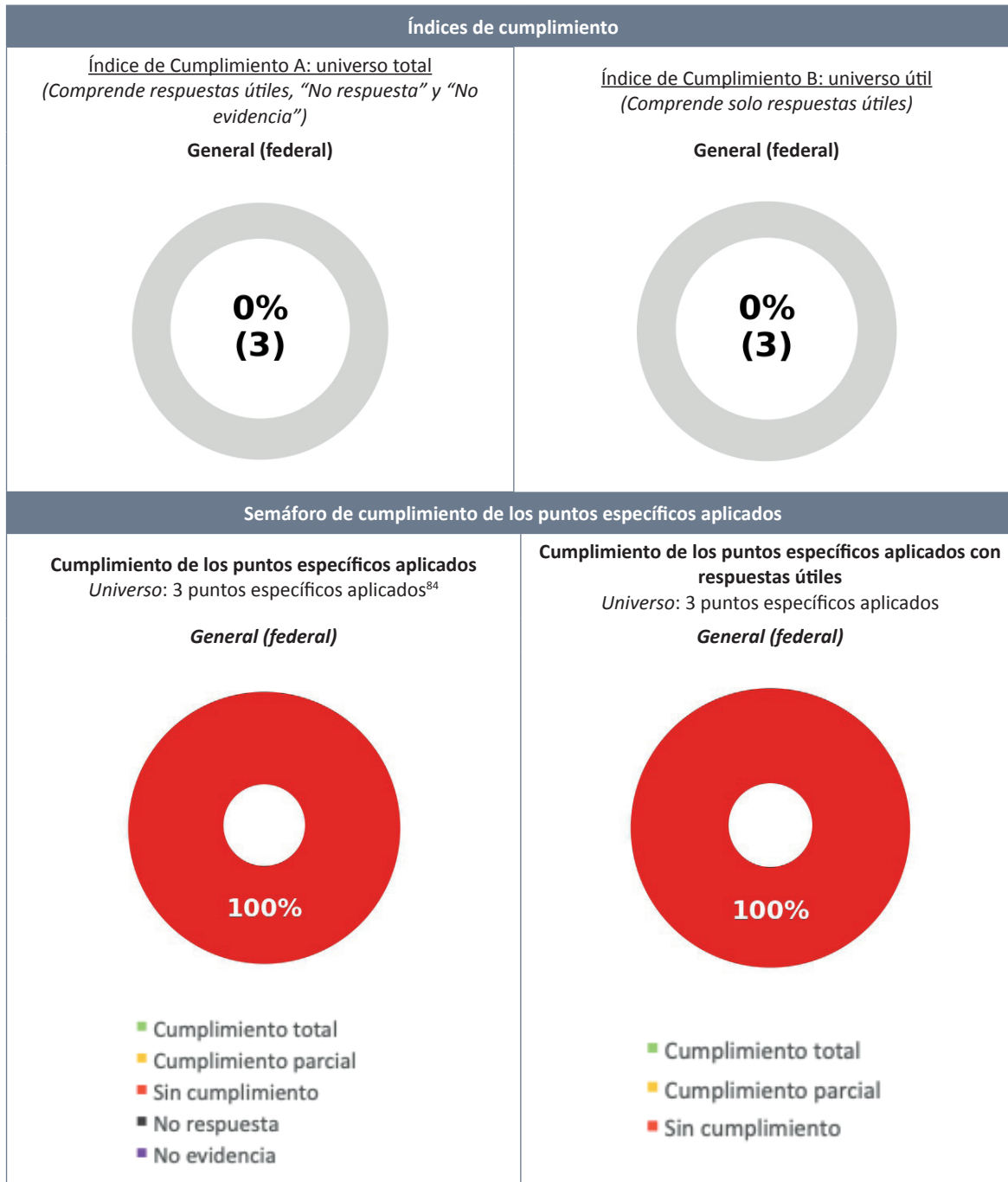
Clasificación por tipo: Específico

Fuente de información: Análisis legislativo

Destinatario: Poder legislativo federal

Número de PEA para el punto: 1 (valorable)





⁸⁴ El IP incluye un total de 3 PEA. De igual forma, el universo de PEA utilizado para el índice de cumplimiento B y para la semaforización de respuestas útiles fue de 3.

Vigencia de las problemáticas del IP a partir del análisis de cumplimiento

Principales elementos del IP cumplidos

- De acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, desde noviembre de 2018 el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (CONOCER) cuenta con una certificación sobre Promoción de la Aplicación de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Nelson Mandela” en el sistema penitenciario. El curso, dirigido al personal que opera los centros, así como a otros actores involucrados en el Sistema de Justicia Penal, pretende desarrollar competencias específicas para el trato de personas privadas de la libertad en un marco de respeto a los derechos humanos y en cumplimiento de estándares internacionales en la materia.
- Con el fin de desarrollar capacidades del personal penitenciario enfocadas en la reinserción social de las personas privadas de la libertad, la CNDH lleva a cabo en línea el curso “Derechos humanos de personas en reclusión penitenciaria”. Para finales de 2018, el total de personas capacitadas alcanzaba 19,949. En Coahuila y Querétaro, el 100% del personal fue capacitado a través de este curso. A nivel federal, la mayor parte del personal penitenciario ha llevado dicho curso.

Principales elementos del IP pendientes

- Las facultades del sistema de seguridad pública, establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, no concuerdan con aquellas que prevé el artículo 21 constitucional. Mientras que la Constitución establece que la seguridad pública debe limitarse a la investigación y persecución de los mismos, así como la sanción de las infracciones administrativas, el artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública le concede también la responsabilidad de la ejecución de penas y la reinserción social.
- Aún no se ha reformado el artículo 3 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública para excluir de las facultades de este sistema la ejecución de penas y la reinserción social.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2016	5	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 158.
Total	5	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

Policias y militares deben ser reemplazados en penales: CNDH

07/08/2016 | 11:31

La Comisión Nacional de Derechos Humanos destacó que las tareas de los custodios no deben limitarse a mantener el orden, vigilar corredores y atender disturbios; “deben coadyuvar a una vida digna de las personas que se encuentran privadas de la libertad”

Me gusta +2 mil Seguir a CNDH_Mexico



Quienes laboran en las cárceles deben tener un perfil profesional para que en aquellas que están bajo el **mando policial o militar**, se les reemplace por **personal penitenciario civil**, consideró la **Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)**.

Emite CNDH pronunciamiento sobre perfil del personal penitenciario

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió el Pronunciamiento sobre el Perfil del Personal Penitenciario en la República Mexicana, en el cual reconoce la importancia de establecer y homologar el perfil civil y profesional de quienes laboran y de los que se incorporarán a esa tarea.

En un comunicado, el organismo autónomo expuso que las funciones de estas personas constituyen un servicio social de gran importancia y deben coadyuvar a una vida digna de quienes están privadas de la libertad.

Piden personal especializado en penales

La CNDH afirmó que el personal que labora en cárceles del País debe tener un perfil civil y profesional por la labor social que realiza.

[REFORMA/ Redacción](#)

El personal que labora en los centros penitenciarios del País debe tener un perfil civil y profesional, debido a la labor social que desempeñan, consideró la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

Al emitir su “Pronunciamiento sobre el Perfil del Personal Penitenciario en la República Mexicana”, la CNDH destacó que el sistema penitenciario debe privilegiar acciones encaminadas a la reinserción social de los internos.

Pide la CNDH cambiar a personal de penales

08/08/2016 | 02:13 | Diana Lastiri

Sus labores no deben limitarse a mantener el orden, señala; insta a introducir a trabajadores civiles en lugar de policías

Me gusta 4.2 mil · Seguir a @El_Universal_Mx



justiciaysociedad@eluniversal.com.mx

Quienes laboran en las cárceles deben tener un perfil profesional, para que en aquellas que están bajo el mando policial o militar, los elementos sean reemplazados por personal penitenciario civil, consideró la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

Emplean 21 prisiones a militares o policías

Al menos 21 estados del país tienen entre su personal penitenciario a militares o policías, contrario a lo que marcan las normas internacionales, reveló ayer la Comisión Nacional de los Derechos...

[César Martínez](#)

Al menos 21 estados del país tienen entre su personal penitenciario a militares o policías, contrario a lo que marcan las normas internacionales, reveló ayer la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). En un pronunciamiento sobre el perfil del personal penitenciario en el país que difundió ayer, el organismo demandó sustituir a dicho personal por empleados civiles.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP

Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
Policías y militares deben ser reemplazados en penales: CNDH	Redacción	El Universal	7 agosto 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/08/7/policias-y-militares-deben-ser-reemplazados-en-penales-cndh	Informa sobre la situación. Mención de la publicación del instrumento.
Piden personal especializado en penales	Redacción	Reforma	7 agosto 2016	http://tinyurl.com/yatyrgv9	Informa sobre la situación. Mención de la publicación del instrumento. Breve síntesis del propósito.
Emite CNDH pronunciamiento sobre perfil del personal penitenciario	Agencia NTMX	El Sol de México	7 agosto 2016	https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/emite-cndh-pronunciamiento-sobre-perfil-del-personal-penitenciario-188096.html1	Mención de la publicación del instrumento. Breve síntesis.

Pide la CNDH cambiar a personal de penales	Diana Lastiri	El Universal	8 agosto 2016	https://www.eluniversal.com.mx/articulo/nacion/seguridad/2016/08/8/pide-la-cndh-cambiar-personal-de-penales	Informa sobre la situación. Mención de la publicación del instrumento, síntesis del propósito y datos.
Emplean 21 prisiones a militares o policías	César Martínez	Reforma	8 agosto 2016	http://tinyurl.com/ya2qypu	Informa sobre la situación. Difusión de la publicación del instrumento y datos.

Pronunciamiento 2017: Sobre el plazo razonable en la prisión preventiva.

Síntesis del instrumento de posicionamiento

El análisis realizado por la CNDH para la elaboración del presente pronunciamiento identificó que la prisión preventiva ha sido utilizada de forma excesiva. De acuerdo con la CNDH, para agosto de 2017, el 38 % de las personas privadas de la libertad se encontraba en un proceso penal y no había recibido una sentencia. La reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad y justicia buscó atender esta preocupación, limitando los criterios para aplicar la prisión preventiva como medida cautelar y cuando otras medidas no fueran suficientes para garantizar la presencia de la persona imputada en el proceso penal. Sin embargo, la aplicación de la prisión preventiva en muchas ocasiones aún sigue excediendo el plazo constitucional para la resolución del proceso penal (dos años), derivando en violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Fecha de publicación: 2017

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Ejecución penal (prisión preventiva)

Autoridades destinatarias:

- No se especifica

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a una vida digna
- Derecho a la defensa

Total de puntos en el IP: 6

- Total de puntos específicos: 0
- Total de puntos generales: 6

Análisis por punto

P9-136

Considerar la prisión preventiva como medida cautelar excepcional y reconocer a las personas a las que se aplica la presunción de inocencia, atendiendo los preceptos establecidos en la Constitución, en las Reglas Mandela, así como en los estándares emanados del sistema universal e interamericano de derechos humanos.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P9-136 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Análisis por punto
P9-137 Considerar garantizar a las partes seguridad jurídica, reconociendo que la dilación en el plazo razonable no solo implica la afectación que recae directamente sobre la persona privada de la libertad, sino también sobre los derechos de las víctimas que en el proceso se ven afectados. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P9-137 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P9-138 Tomar en consideración la necesidad de resolver los procesos penales dentro del plazo constitucional, a fin de que se garantice en su caso, la reparación al daño de la víctima, permitiéndole acceder también a procesos de justicia restaurativa. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P9-138 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P9-139 Privilegiar otras medidas cautelares a la prisión preventiva, cuando ésta no sea necesaria, a fin de que la persona pueda llevar su proceso en libertad. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P9-139 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P9-140 Asumir la obligación de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites constitucionalmente establecidos de aplicación de la justicia, sin que ello implique el modificar la medida cautelar de prisión preventiva por otra restrictiva de la libertad. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P9-140 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.
P9-141 Revisar periódicamente la aplicación de la prisión preventiva, considerando su pertinencia, conforme a los estándares interamericanos establecidos sobre la materia. Clasificación por tipo: General Nota: El punto P9-141 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Índices y semáforos de cumplimiento

Dado que los puntos del IP son generales, no fue posible realizar un análisis de cumplimiento. Por lo tanto, el instrumento no contiene índices ni semáforos de cumplimiento.

Observaciones de avances y retos del IP

Principales elementos del IP cumplidos

- Dado que la reducción del uso de la prisión preventiva es un tema que requiere de medidas de mediano y largo plazo, no se observaron cambios significativos desde 2017, año en el cual se emitió el presente IP.

Principales elementos del IP pendientes

- Si bien las reformas constitucionales en materia de seguridad y justicia se concibieron con el entendimiento de que la prisión preventiva ha sido usada de forma excesiva, no se ha observado una reducción significativa en la proporción de personas procesadas en reclusión. Actualmente, las personas procesadas en centros estatales y federales son cerca del 37.8 % de la población penitenciaria. El DNSP de 2017 refuerza esta preocupación, señalando que una de las problemáticas más preocupantes en centros estatales y federales es la debida separación entre personas procesadas y sentenciadas en centros penitenciarios.

Nivel de la uniformidad de cumplimiento entre las autoridades destinatarias del IP

- El uso, aún alto, de la prisión preventiva continúa siendo un tema pendiente tanto a nivel estatal como federal.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2017	4	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 143.
Total	4	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3

CNDH emite pronunciamiento contra el uso excesivo de la prisión preventiva

DE LA REDACCIÓN

Perifoneo La Jornada
Lunes 27 de noviembre de 2017, p. 12

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió ayer el *Pronunciamiento sobre el plazo razonable en la prisión preventiva*, para que las personas que han sido privadas de la libertad debido a que se encuentran en un proceso no permanezcan en los centros de detención por un tiempo mayor al previsto constitucionalmente.

Con la emisión de este pronunciamiento penitenciario, la Comisión Nacional "pretende que la prisión preventiva sea considerada medida cautelar excepcional en el Estado mexicano y se reconozca en las personas imputadas la presunción de inocencia, de acuerdo con los preceptos establecidos en la Constitución, en las Reglas Nelson Mandela de Naciones Unidas y en los estándares internacionales de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos", apuntó en el documento.

Acusa CNDH excesos en prisión preventiva

La prisión preventiva para las personas que enfrentan un proceso legal en México ha sido usada de manera excesiva por las autoridades, consideró la Comisión Nacional de los Derechos Humanos...

[REFORMA / Staff](#)

La prisión preventiva para las personas que enfrentan un proceso legal en México ha sido usada de manera excesiva por las autoridades, consideró la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). A través de un pronunciamiento, el organismo nacional señaló que hay casos en el país en los que las personas permanecen más tiempo en los centros penitenciarios del que establece la Constitución. "La CNDH considera que la dilación en el plazo razonable de la prisión preventiva por causas no imputables al ejercicio de la defensa de la persona procesada implica afectación a su persona y a los derechos de las víctimas", indicó.

Exige CNDH regular prisión preventiva



La CNDH exigió que Senado legisle para que autoridades no excedan el plazo de dos años de prisión preventiva sin dar resolución al acusado.

[Iris Velázquez](#)

A través de un oficio, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) pidió al Senado de la República legislar para que autoridades no excedan el plazo de dos años de prisión preventiva, sin dar una resolución para el acusado.

Envía la CNDH observación sobre prisión preventiva

ROBERTO GARDUÑO Y ENRIQUE MÉNDEZ

Períódico La Jornada
Miércoles 6 de diciembre de 2017, p. 6

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) remitió a la Cámara de Diputados un pronunciamiento en el cual exhorta al Estado mexicano a considerar la prisión preventiva como una medida cautelar, excepcional, y reconocer la presunción de inocencia a las personas a quienes se le aplica.

Entre las recomendaciones al Estado mexicano se encuentra el de privilegiar medidas cautelares a la prisión preventiva, cuando ésta no sea necesaria, con el propósito de brindar a la persona la oportunidad de llevar su proceso en libertad.

“Con esto se considera la obligación de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites constitucionalmente establecidos de aplicación a la acción de la justicia, sin que ello implique modificar la mediad

Información sobre las notas publicadas con relación al IP

Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
CNDH emite pronunciamiento contra el uso excesivo de la prisión preventiva	Redacción	La Jornada	27 noviembre 2017	https://www.jornada.com.mx/2017/11/27/politica/012n1pol	Mención de la publicación del instrumento. Breve síntesis del instrumento y propósito.
Acusa CNDH excesos en prisión preventiva	Redacción	Reforma	27 noviembre 2017	http://tinyurl.com/ycqjz2k	Mención de la publicación del instrumento. Breve síntesis del instrumento y datos.
Exige CNDH regular prisión preventiva	Iris Velázquez	Reforma	5 diciembre 2017	http://tinyurl.com/y98szdjs	Informa sobre la situación. Mención del instrumento y datos.
Envía la CNDH observación sobre prisión preventiva	Roberto Garduño y Enrique Méndez	La Jornada	6 diciembre 2017	https://www.jornada.com.mx/2017/12/06/politica/006n2pol	Mención del instrumento y recomendaciones realizadas.

Pronunciamiento 2017: Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial

Síntesis del instrumento de posicionamiento

El artículo 38 constitucional prevé la suspensión de derechos políticos para las personas que se encuentren sujetas a un procedimiento penal y a la extinción de una pena. Dado que en México el derecho al voto ha estado vinculado históricamente al concepto de identidad mediante la credencial para votar como medio de identificación oficial, las implicaciones de suspensión del voto tienen implicaciones más amplias. Privar a las personas de la credencial para votar implica también despojarla del acceso a la vida laboral, educativa, política y social. En este contexto, el Estado debe asumir la obligación de garantizar la emisión de documentos de identificación accesibles para todas las personas, incluyendo aquellas que se encuentran en un proceso penal o compurgando una pena en reclusión o en libertad.

Fecha de publicación: 2017

Derechos humanos vulnerados:

- Derecho a una vida digna
- Derecho a la igualdad y no discriminación

Ejes temáticos que trata el instrumento:

- Confidencialidad e identidad

Autoridades destinatarias:

- No se especifica

Total de puntos en el IP: 5

- Total de puntos específicos: 0
- Total de puntos generales: 5

Análisis por punto

P10-141

Reconocer que los criterios previstos en el artículo 38 constitucional para la suspensión de derechos de los ciudadanos no implica que se les suspenda a las personas procesadas o sentenciadas en libertad el derecho a poder contar con una identificación con validez oficial.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P10-141 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P10-142

Asegurar que toda persona pueda acceder a una identificación oficial debido a que es el nexos social de la identidad de toda persona.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P10-142 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P10-143

Se debe contar con un documento de identificación oficial desvinculado de procesos político-electorales que garantice el acceso a las mismas oportunidades para cualquier persona, y se evite su exclusión social.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P10-143 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

P10-144

Garantizar a las personas procesadas o sentenciadas que se encuentren en libertad poder contar con la credencial para votar como documento a través del cual puedan ejercer su derecho a identificarse en igualdad de circunstancias con cualquier otra persona, sin que ello implique, en su caso, la restitución de derechos políticos, refiriéndose esto a su incorporación en el padrón electoral del Instituto Nacional Electoral.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P10-144 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Análisis por punto

P10-145

Tomar en consideración los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad frente a la necesidad de restringir derechos; no aplicar las restricciones de forma general e inmediata sin que medie una sentencia que justifique la necesidad de aplicar dicha suspensión.

Clasificación por tipo: General

Nota: El punto P10-1445 se clasificó como general, por lo que no fue posible realizar una valoración de cumplimiento ni reflejarla en una gráfica.

Índices y semáforos de cumplimiento

Dado que los puntos del IP son generales, no fue posible realizar un análisis de cumplimiento. Por lo tanto, el instrumento no contiene índices ni semáforos de cumplimiento.

Observaciones de avances y retos del IP

Principales elementos del IP cumplidos

- De acuerdo con información proporcionada por la Tercera Visitaduría, en noviembre de 2017 el Instituto Nacional Electoral (INE) publicó el documento “Lineamientos para la incorporación, actualización, exclusión y reincorporación de los registros de las ciudadanas y los ciudadanos en el padrón electoral y la lista nominal de electores”. El documento establece que el INE podrá gestionar la reincorporación al padrón electoral de una persona que haya cumplido una pena privativa de libertad a petición de las autoridades judiciales. Con ello se pretende facilitar la tramitación de identidades oficiales de las personas que salen en libertad.

Principales elementos del IP pendientes

- Para dar cumplimiento a los lineamientos del INE, es necesario que las áreas jurídicas de los centros penitenciarios tengan la capacidad de emitir boletas de libertad y otras partidas jurídicas que integren la información requerida por el INE para que las personas que cumplan con una pena puedan reincorporarse al padrón electoral.

Difusión del instrumento de posicionamiento en medios de comunicación

Año	Total de menciones del IP	Referencias:
2017	1	1. Noticias sobre derechos humanos y el sistema penitenciario en el año de publicación del IP: 143.
Total	1	2. Promedio de menciones en medios de un IP: 3.

CNDH propone identificación oficial a personas con procesos penales

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sostiene que las personas procesadas o sentenciadas penalmente que estén en libertad, **deben contar con una identificación con validez oficial**, que les permita ejercer su derecho a identificarse, en igualdad de circunstancias con cualquier otra persona, para que puedan llevar una vida de inclusión social y sin factores de discriminación.

De acuerdo con la estadística del sistema penitenciario, a mayo de 2017, hay 210 mil 810 personas privadas de la libertad, de las cuales 79 mil 870 (37.88%) **se encuentran sujetas a proceso penal y gozan de la presunción de inocencia**, no obstante de que se presume su inocencia, se le priva de su derecho.

Información sobre las notas publicadas con relación al IP					
Título de la nota	Autor o autora	Medio	Fecha	Vínculo	Breve descripción
CNDH propone identificación oficial a personas con procesos penales	Manrique Gandaria	El Sol de México	6 agosto 2017	https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/cndh-propone-identificacion-oficial-a-personas-con-procesos-penales-232369.html	Informa sobre la situación. Mención del instrumento y una breve síntesis.

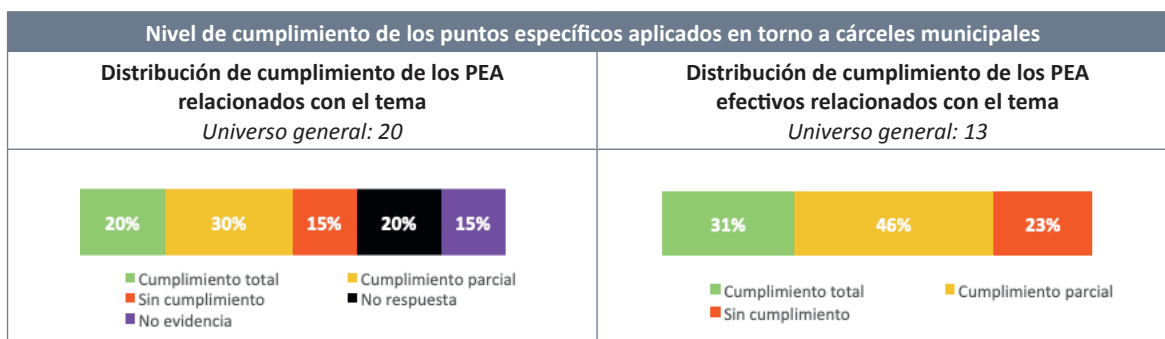
4.2.2. Resultados del análisis de avances, retos y ejemplos de acciones por eje temático

Además del análisis de cumplimiento y difusión por instrumento de posicionamiento, el presente estudio analizó los avances y retos pendientes para cada uno de los once ejes temáticos sobre los que se ha expresado la CNDH. Esta sección presenta las reflexiones cualitativas en torno a la evolución y los retos que subsisten respecto a cada eje temático, así como los resultados cuantitativos del nivel de cumplimiento de los PEA relacionados con cada tema. Asimismo, se incluyen algunos ejemplos de acciones nacionales e internacionales relacionadas con los temas analizados.

I. Cárceles municipales

El eje temático sobre cárceles municipales está presente en 3 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH por primera vez en el Informe Especial 2004: *Situación de los derechos humanos en centros y reclusorios dependientes de gobiernos locales y municipales*. Posteriormente, en 2016 se emitió un IP que la trata de forma particular, la Recomendación general 28/2016: *Sobre la reclusión irregular en cárceles municipales y distritales de la República Mexicana*.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de cárceles municipales según su valoración de cumplimiento.

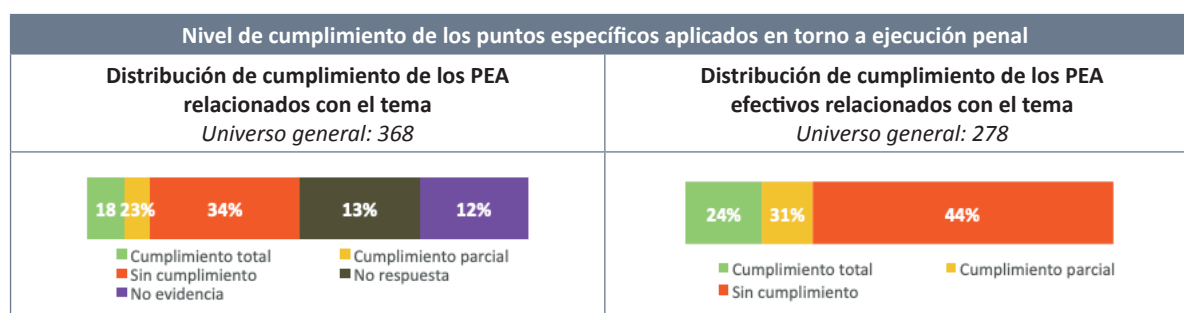


El tema de la existencia de cárceles municipales y distritales ha tenido avances importantes desde 2001, pues se ha registrado el cierre paulatino de las mismas o el traslado de personas que permanecían privadas de la libertad en éstas a centros estatales de ciertas entidades federativas. Este proceso de regularización de las cárceles municipales y distritales representa gran paso para la utilización de las mismas, como se prevé constitucionalmente.

II. Ejecución penal

El eje temático sobre ejecución penal está presente en 24 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH por primera vez en el Informe Especial 2002: *Sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal*. A partir de entonces, se han emitido nueve IP que tratan sobre alguno de sus subtemas. La temática de ejecución penal representa, junto con la de trabajo, capacitación, educación y salud, la más abordada en los puntos estudiados.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de ejecución penal según su valoración de cumplimiento.



Si bien la publicación de la LNEP representa un avance en el establecimiento de criterios para la debida ejecución penal, uno de los grandes retos es que estos se implementen de forma adecuada. Las preocupaciones en este sentido incluye la necesidad de que los jueces y juezas de ejecución asuman plenamente su rol y se capaciten y especialicen, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en la materia.

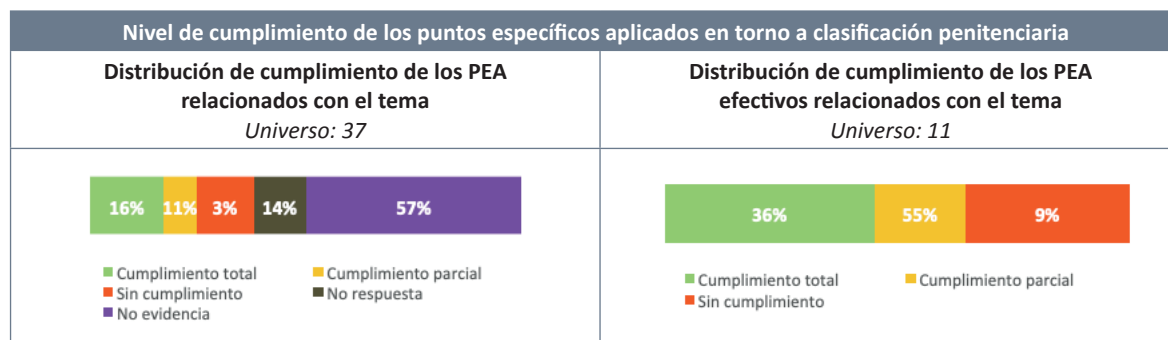
A través de los métodos cualitativos de investigación del estudio se pudo corroborar que uno de los retos más significativos desde 2001 ha sido la debida implementación de disposiciones que garanticen que la etapa de ejecución penal se lleve acorde a la normatividad establecida. En este sentido, algunas de las preocupaciones más comunes son que las personas procesadas permanezcan reclusas por tiempos prologados que excedan los límites legales, que el proceso para acceder a beneficios de libertad anticipada siga siendo arbitrario, y la existencia de irregularidades en el acceso y labor de defensores y defensoras de oficio.

Los resultados del estudio sugieren, entre los puntos importantes, la atención a la racionalización de la pena privativa de la libertad y la integración de la edad de 60 años como estándar a considerar para beneficio de la población adulta mayor en el otorgamiento de libertades anticipadas. Asimismo, la UNODC ha señalado que los estados deben de adoptar medidas que faciliten la libertad anticipada de los reclusos, así como la duración de las penas.⁸⁵

III. Clasificación penitenciaria

El eje temático sobre clasificación penitenciaria está presente en 8 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH por primera vez en el Informe Especial 2002: *Sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal*. Desde entonces, se han emitido puntos al respecto—la mayoría generales—en cuatro IP.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de clasificación penitenciaria según su valoración de cumplimiento.



A través de los métodos cualitativos de esta investigación se identificaron avances en torno a la debida clasificación de personas privadas de la libertad, particularmente cuando se trata de poblaciones en situación de vulnerabilidad. En cuanto a la clasificación por sexo, en los grupos de enfoque con personas privadas de la libertad se mencionó que existe una debida separación entre mujeres y hombres privados de la libertad. Asimismo, se identificó que suele haber espacios especiales para albergar a personas adultas mayores, lo cual puede favorecer su accesibilidad y el goce de sus derechos en los centros.

Dicho esto, la clasificación y ubicación de personas privadas de la libertad aún presenta retos importantes. De acuerdo con lo discutido en el taller con representantes de la academia y de la sociedad civil, se ha tenido un repunte en años recientes en la ubicación de personas sentenciadas por delitos federales exclusivamente en centros de este ámbito. Esta práctica puede

⁸⁵ Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. En: Informe del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Celebrado en Salvador (Brasil), del 12 al 19 de abril de 2010, A/CONF.213/18, parr. 317. Disponible en línea: <https://bit.ly/2KohXYT>.

atentar en contra de la reinserción social de las personas privadas de la libertad, pues un criterio que debiera tomarse en consideración para ubicar a esta población es la cercanía a sus familias y comunidades.

La UNODC ha hecho hincapié en que las personas privadas de la libertad no deben de ser excluidas de la sociedad sino que, por el contrario, deben continuar formando parte de ella, ya que el máximo contacto posible con sus familiares y amigos ayudará a facilitar la transición de la prisión a la sociedad civil una vez puestos en libertad.⁸⁶

Además, persiste el desafío de garantizar la integridad personal y la seguridad de las personas privadas de la libertad que formaron parte de grupos delictivos y que se encuentran cumpliendo su sentencia en el mismo centro penitenciario que grupos enemistados.

Finalmente, uno de los retos pendientes en el tema es el establecimiento de criterios para ubicar a las personas de la comunidad LGBTI bajo una perspectiva integral de derechos humanos.

EJEMPLO DE ACCIONES SOBRE CLASIFICACIÓN PENITENCIARIA

Centro Femenil de Reinserción Social de Tepepan	
Lugar	Ciudad de México, México
Año	2017
Descripción del ejemplo de acción	En el Centro Femenil de Reinserción Social de Tepepan se adaptó uno de los dormitorios para convertirlo en un espacio exclusivo para albergar a mujeres privadas de la libertad con discapacidades psicosociales o con trastornos psiquiátricos.
Beneficios derivados de su implementación	Garantizar una debida separación de las personas privadas de la libertad con una discapacidad psicosocial o con algún trastorno psiquiátrico facilita que se les pueda brindar un tratamiento y una atención adecuada a sus necesidades.

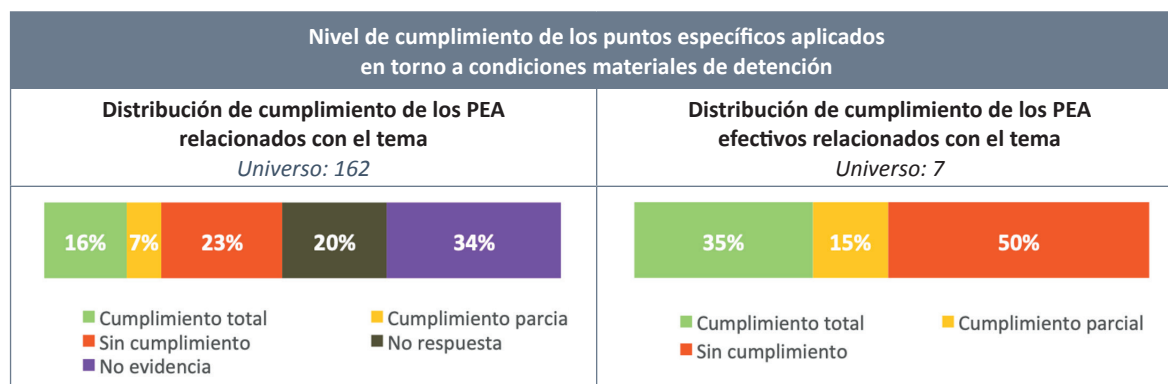
FUENTE: Respuesta institucional del gobierno de la Ciudad de México dirigida a la Tercera Visitaduría de la CNDH sobre la emisión del Informe especial 2002: *Sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal*.

IV. Condiciones materiales de detención

El eje temático sobre condiciones materiales de detención está presente en 14 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH por primera vez en 2002 con la emisión de la Recomendación general 3/2002: *Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana* y el Informe especial 2002: *Sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal*. Posteriormente, la temática ha sido cubierta por siete IP, entre los que se encuentra el Informe especial 2017: *Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana*, uno de los instrumentos más recientes.

⁸⁶ Loc. Cit.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de condiciones materiales de detención según su valoración de cumplimiento.



De acuerdo con lo discutido durante el taller, los problemas en torno a la sobrepoblación y la existencia de instalaciones dignas y seguras en los centros penitenciarios continúan presentando deficiencias importantes.

En cuanto a la sobrepoblación, el fenómeno continúa vigente a pesar de la reducción en las cifras de población penitenciaria en los últimos años. Uno de los retos para hacer frente a dicha problemática es que debe percibirse de forma integral y considerarse como un síntoma de fenómenos más complejos, como lo son la corrupción y la indebida distribución de los centros penitenciarios. Los métodos cualitativos de esta investigación permitieron constatar que el hacinamiento puede darse incluso en establecimientos en los que no se rebasa la capacidad instalada para albergar personas. En algunos casos, el número total de personas privadas de la libertad no rebasa la capacidad instalada, mas ciertas zonas presentan condiciones de sobrepoblación dado que no hay una distribución balanceada de la población. Ello podría indicar problemas más estructurales de operación, corrupción y privilegios en los centros.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, ha considerado también la sobrepoblación como reflejo de las deficiencias en torno a las condiciones de estancia que garanticen una vida digna y segura. Así lo señala en su manual de Medidas Privativas y no Privativas de la Libertad, por razón de que la calidad del régimen es un factor condicionante de la satisfactoria reinserción social de las personas privadas de la libertad.⁸⁷

De igual manera, realizar esfuerzos para disminuir la sobrepoblación en los centros penitenciarios tiene un efecto positivo en la población penitenciaria ya que se resuelven problemas como la falta de espacio en dormitorios y escasez de comida y agua, generando una disminución de hechos violentos entre la población.

⁸⁷ Medidas Privativas y no Privativas de la Libertad. El Sistema Penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. UNODC, Viena, 2010, p.19. Disponible en línea: <https://bit.ly/29ZcMfF>.

EJEMPLO DE ACCIONES SOBRE CONDICIONES MATERIALES DE DETENCIÓN

Adecuación del Centro de Reinserción Social Varonil San José El Alto	
Lugar	Querétaro, México
Año	2017
Descripción del ejemplo de acción	En el Centro de Reinserción Social Varonil San José El Alto se habilitaron espacios para albergar a personas privadas de la libertad con discapacidad, personas adultas mayores y personas lesionadas o con alguna discapacidad temporal que requieran cuidados especiales. La adecuación incluyó la mejora de la infraestructura del centro y la compra de mobiliario y equipo especializado para su condición.
Beneficios derivados de su implementación	Las mejoras en la infraestructura del centro beneficiaron a 30 adultos mayores y 19 personas privadas de la libertad con discapacidad, quienes hoy pueden gozar de mayor accesibilidad y acceso a servicios.

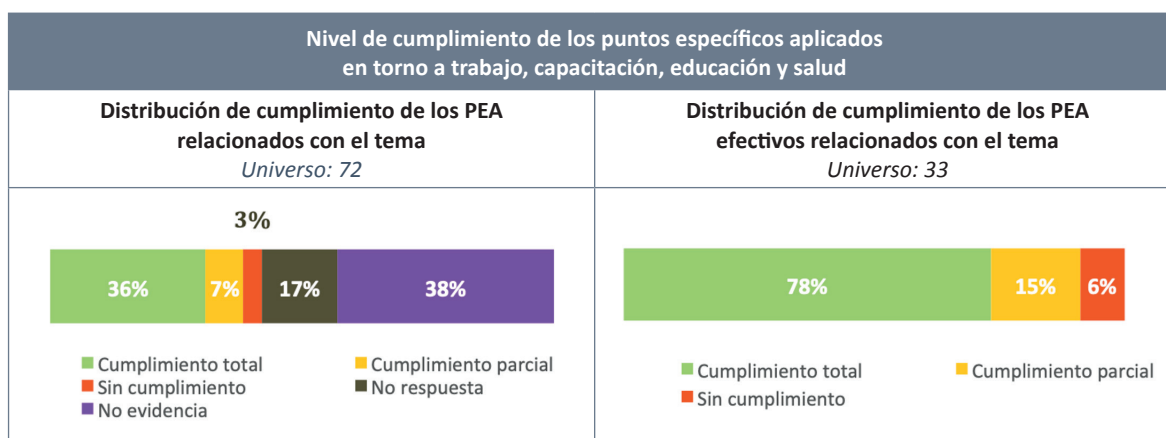
FUENTE: Respuesta institucional del gobierno de Querétaro dirigida a la Tercera Visitaduría de la CNDH sobre la emisión del Informe especial 2017: *Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana*.

V. Trabajo, capacitación, educación y salud

El eje temático sobre trabajo, capacitación, educación y salud está presente en 18 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH en seis IP. Se cubrió por primera vez en 2002 en el Informe especial 2002: *Sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal* y en la Recomendación general 3/2002: *Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana*. Posteriormente, se emitieron cuatro IP adicionales entre 2002 y 2010.

La problemática se rescató de nuevo en 2016, con la emisión del Pronunciamiento 2016: *Racionalización de la pena en prisión* (al hacer referencia a la adopción de programas de acompañamiento psicológico, educativo y recreativo para hacer frente a la reclusión durante largos periodos de tiempo); al Pronunciamiento 2016: *Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana*, y al Pronunciamiento 2016: *Derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la República Mexicana*. Junto con la ejecución penal, la problemática de trabajo, capacitación, educación y salud representa el tema más transversal de los puntos estudiados.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de trabajo, capacitación, educación y salud según su valoración de cumplimiento.



De acuerdo con lo discutido en el taller, los servicios de trabajo, capacitación, educación y salud de las personas privadas de la libertad, no han tenido avances significativos desde 2001. En cuanto a las oportunidades de educación, la mayor parte de los centros de reclusión carecen de programas educativos de calidad. En aquellos casos en que los centros sí ofrecen oportunidades de educación, llegan a ser las mismas personas privadas de la libertad quienes imparten los cursos.

A través de la investigación cualitativa se corroboró que, a pesar de la existencia de programas educativos, las personas privadas de la libertad pueden llegar a tener obstáculos para continuar con sus estudios de educación media superior al no contar con los documentos requeridos (como la Clave Única de Registro de Población, CURP) y que dependen de terceros para poder resolverlo. Además, otra de las barreras a la que se pueden enfrentar las personas privadas de la libertad es el cobro para presentar exámenes y obtener certificaciones educativas.

Por otro lado, en materia laboral, existen dos retos importantes. En primer lugar, no todos los centros penitenciarios ofrecen trabajo remunerado y capacitación para el mismo, y aquellos en donde sí hay actividades laborales generalmente son casos de autoempleo. En segundo lugar, las oportunidades laborales que sí se ofrecen se dan en un marco de poca transparencia y rendición de cuentas. Por un lado, esto propicia que no exista certeza sobre la remuneración que reciben las personas privadas de la libertad por su trabajo y facilita que se creen condiciones de explotación laboral. Asimismo, la falta de mecanismos de transparencia en materia laboral favorece que existan condiciones de extorsión entre personas privadas de la libertad o por parte de las autoridades.

La UNODC ha manifestado que la calidad del régimen carcelario condicionará la reinserción social satisfactoria de las personas privadas de la libertad, ya que la adquisición de competencias profesionales, experiencia laboral e instrucción constituye un elemento fundamental para una reinserción apropiada de las personas privadas de la libertad tras su puesta en libertad.

Finalmente, se constataron retos en materia de servicios de salud. La mayoría de los centros penitenciarios a nivel federal y estatal no cuentan con suficiente personal especializado ni tienen

acceso a medicamentos para atender a la población en reclusión. Un tema especialmente preocupante es la falta de criterios y protocolos para tratar enfermedades epidemiológicas como el VIH, la hepatitis o la tuberculosis. Asimismo, el estigma que acompaña a las personas privadas de la libertad obstaculiza que las instituciones públicas de salud afuera de los centros penitenciarios brinden una atención médica de calidad a esta población.

A través de los métodos cualitativos de esta investigación se identificó que la atención médica en ocasiones solamente se ofrece a personas privadas de la libertad que se encuentran en situaciones críticas. Aunque existe disponibilidad de ciertos medicamentos básicos⁸⁸ y estos son administrados de forma gratuita, los casos en los que se requieren medicamentos especializados suelen requerir del abasto externo de los mismos. Ello implica una carga monetaria para las personas privadas de la libertad y sus familias que llega a obstaculizar el derecho a la salud.

Si bien se identificaron esfuerzos por llevar campañas de vacunación y de prevención a la población privada de la libertad, parte importante de la prevención de enfermedades puede lograrse a través de mantener estándares de higiene y sanidad en las instalaciones y las personas privadas de la libertad. Un tema importante para lograr esto es asegurar el acceso al agua potable en las instalaciones que, de acuerdo con lo observado en los grupos de enfoque, suele ser una problemática frecuente en los centros penitenciarios.

EJEMPLO DE ACCIONES SOBRE TRABAJO, CAPACITACION, EDUCACIÓN Y SALUD

La Cana, Proyecto de Reinserción Social A.C.	
Lugar	México (Centros de Reinserción de Tlalnepantla, Nezahualcóyotl Sur, Ecatepec)
Año	2015
Descripción del ejemplo de acción	La Cana es un proyecto social enfocado en lograr la reinserción social efectiva de mujeres privadas de la libertad en tres centros penitenciarios del Estado de México. El proyecto brinda una fuente de trabajo digno y remunerado a las mujeres por medio de capacitaciones en diversas técnicas de tejido y bordado. Asimismo, ofrecen programas y talleres dirigidos al desarrollo personal y a las necesidades psicológicas de las mujeres privadas de la libertad.
Beneficios derivados de su implementación	A través de las capacitaciones y talleres se fomenta una disciplina de trabajo y se les otorga un oficio a las mujeres privadas de la libertad que pueden emplear al reinsertarse en la sociedad. Ello contribuye a la productividad de las mujeres y busca facilitar su proceso de reinserción social.

FUENTE: La Cana. Disponible en: <https://lacana.mx/>

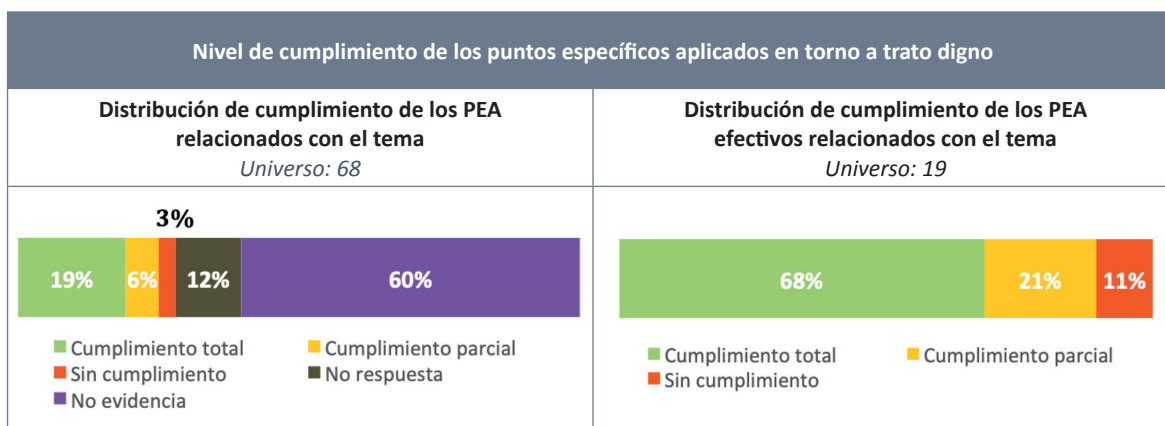
Forbes. 2017. *La Cana, el proyecto que empodera a las mujeres desde la cárcel*. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/la-cana-el-proyecto-que-empodera-a-las-mujeres-desde-la-carcel/>

⁸⁸ Medicamentos para atender cuestiones como dolores de cabeza y/o temperatura.

VI. Trato digno

El eje temático sobre trato digno está presente en 6 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH por primera vez en un punto de la Recomendación general 3/2002: *Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana*. A partir de entonces, se han emitido tres instrumentos que tocan esta temática, siendo el más reciente el Informe especial 2017: *Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana*.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de trato digno según su valoración de cumplimiento.



El trato que se les brinda a las personas privadas de la libertad continúa representando un reto relevante en el sistema penitenciario, sobre todo cuando se trata de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad que se encuentran privadas de la libertad. En cuanto a las mujeres privadas de la libertad, los principales obstáculos para garantizar sus derechos humanos se relacionan principalmente con los servicios de salud especializados que brindan los centros de reclusión.

EJEMPLO DE ACCIONES SOBRE TRATO DIGNO

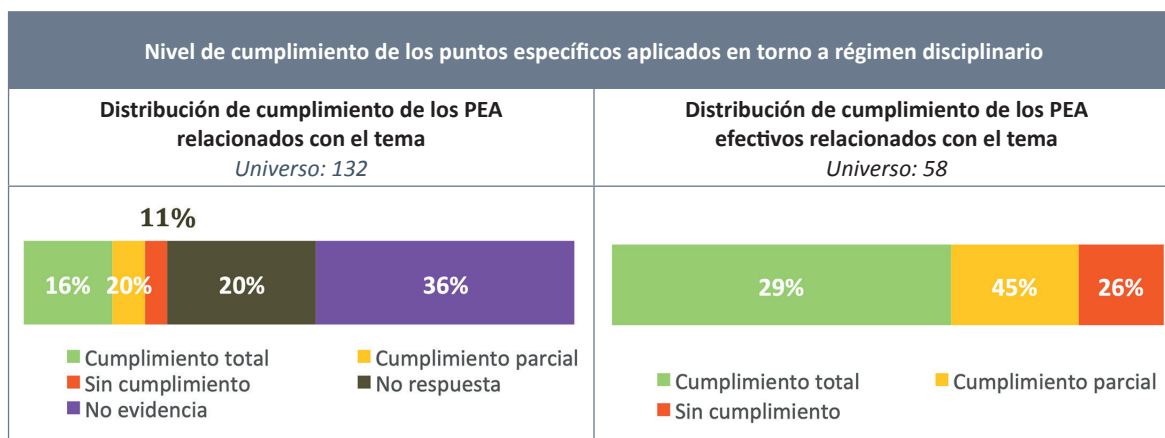
Colectivo Chuhcan A.C.	
Lugar	Ciudad de México, México
Año	2016
Descripción del ejemplo de acción	El Colectivo Chuhcan es una organización que trabaja por la inclusión de las personas con discapacidades psicosociales a sus comunidades. En materia penitenciaria, el colectivo ha llevado a cabo esfuerzos para que las personas privadas de la libertad con discapacidades psicosociales participen e interactúen plenamente con otras personas privadas de la libertad, fomentando que dicha población no se mantenga aislada.
Beneficios derivados de su implementación	Este acercamiento permite abordar de forma práctica los estereotipos que existen en torno a las personas con discapacidad psicosocial y permiten crear espacios de participación activa para una inclusión más efectiva.

FUENTE: Colectivo Chuhcan, A.C.

VII. Régimen disciplinario

El eje temático sobre régimen disciplinario está presente en 5 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH por primera vez en un punto del Informe Especial 2002: *Sobre la situación de los derechos humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal*. Posteriormente, se emitieron dos recomendaciones generales en torno a la temática: la Recomendación general 18/2010: *Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana* y la Recomendación general 22/2015: *Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana*.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de régimen disciplinario según su valoración de cumplimiento.



En el ámbito normativo, la publicación y entrada en vigor de la LNEP representó una mejora importante en la ejecución penal, incluyendo el establecimiento de criterios uniformes que minimicen el margen para la discrecionalidad en la ejecución de sanciones.

Los retos más significativos en cuanto al régimen disciplinario implementado en los centros de reclusión tienen que ver con la imposición de la figura del aislamiento, tanto como medida temporal como cotidiana de internamiento. Si bien la aplicación de dicha medida se encuentra regulada en la LNEP, el régimen de aislamiento se presta a excesos y violaciones de derechos por parte de las autoridades. En años recientes, el régimen de aislamiento se ha aplicado con mayor rigidez y cotidianidad, especialmente en centros de alta seguridad y en centros privatizados.

De acuerdo con lo discutido en el taller, un régimen que aísla y que supone la pérdida temporal o permanente de las garantías de las personas privadas de la libertad a actividades que contribuyan a su reinserción social, revictimiza y es contrario a los objetivos del sistema penitenciario.

Las problemáticas vinculadas con la imposición del régimen de aislamiento se agravan con el hecho de que, generalmente, no existen mecanismos efectivos para que las personas privadas de la libertad denuncien e interpongan quejas cuando se violan sus derechos humanos. A través de la investigación cualitativa se constató que se continúa utilizando la sanción de aislamiento como primera instancia y se excede el máximo de días que se tiene estipulado por la ley. También ocurre que las personas privadas de la libertad desconocen la existencia de un límite para dicha sanción.

En cuanto al orden y la legalidad, la investigación cualitativa reveló discrecionalidad por parte de la autoridad para hacer valer las reglas dentro de los centros penitenciarios. Ello se atribuye principalmente a la corrupción o condiciones de autogobierno y cogobierno en los centros penitenciarios.

Sobre el tema, la UNODC ha establecido que las medidas de seguridad a las que estén sometidas las personas privadas de la libertad deberán ser las mínimas imprescindibles para asegurar su debida custodia.

EJEMPLO DE ACCIONES SOBRE RÉGIMEN DISCIPLINARIO

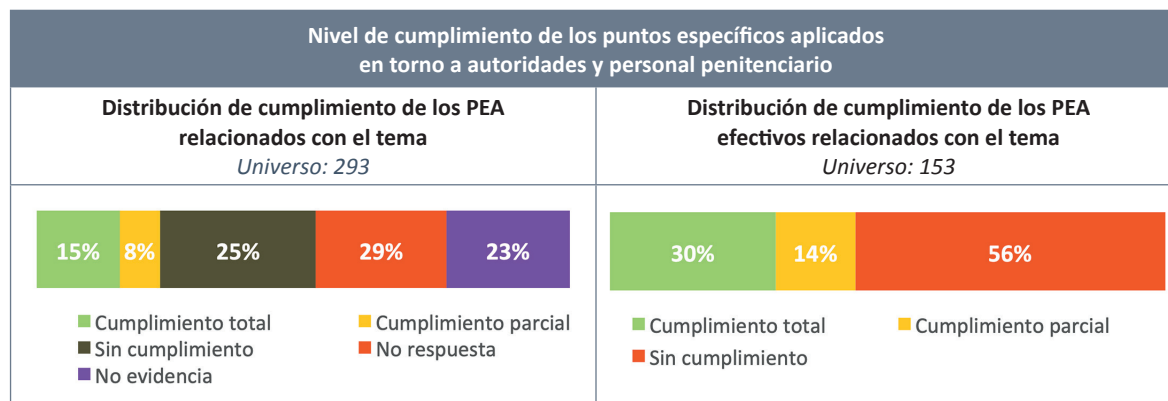
Protocolo Nacional de Primer Respondiente	
Lugar	Zacatecas, México
Año	2017
Descripción del ejemplo de acción	Las autoridades penitenciarias en Zacatecas pilotearon el Protocolo Nacional de Primer Respondiente, dirigido a personal de custodia capacitado y que tiene como objetivo responder ante la posible comisión de un delito en los centros penitenciarios. El protocolo consiste en un mecanismo a través del cual el personal de custodia resguarda al posible autor del ilícito en un área específica del centro para su resguardo. Posteriormente, se llena el protocolo homologado y se realiza un expediente que se entrega al Ministerio Público.
Beneficios derivados de su implementación	Al crear este protocolo se establece un mecanismo institucionalizado para responder a posibles conductas delictivas dentro de los centros penitenciarios. Al contar con un mecanismo conocido y difundido se puede reducir la incidencia de abusos no solo por parte de las autoridades, sino también de las personas privadas de la libertad.

FUENTE: Grupo de enfoque con representantes de la academia y de la sociedad civil.

VIII. Autoridades y personal penitenciario

El eje temático sobre autoridades y personal penitenciario está presente en 14 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH por primera vez en la Recomendación general 1/2001: *Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana*. Posteriormente, la temática fue cubierta en tres recomendaciones generales adicionales y en tres pronunciamientos. De estos seis instrumentos, cinco fueron emitidos a partir de 2015, lo cual habla de un repunte en el interés en torno al tema desde entonces.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de autoridades y personal penitenciario según su valoración de cumplimiento.



Uno de los principales retos que persisten en cuanto a las autoridades y el personal penitenciario es que a la fecha no se cuenta con un plan de carrera para el personal penitenciario que se lleve de forma independiente de aquel para el personal de seguridad pública. Por ello, a pesar de que en los últimos años se ha mejorado la capacitación de los servidores públicos, dichos programas no se llevan a cabo en un sistema meritocrático y de desarrollo de competencias específicas con enfoque en reinserción social.

En cuanto a las autoridades penitenciarias, uno de los avances en los últimos años ha sido el establecimiento de áreas internas de control. Sin embargo, estas áreas se perciben como una instancia punitiva que castigan al personal, y no como un órgano que favorezca el control y la legalidad en los centros. El reto en los próximos años será consolidar a las áreas internas de control como órganos de rendición de cuentas que cumplan funciones de investigación y de sanción de actos indebidos en un marco de transparencia y confianza.

Finalmente, un tema relevante en torno a las autoridades penitenciarias es la disponibilidad de recursos monetarios. A nivel federal, el problema no está en la existencia de los mismos, sino en su uso y distribución. Cabe mencionar que en centros federales operados por la iniciativa privada, por ejemplo, el costo de mantenimiento por persona privada de la libertad rebasa significativamente aquel de los centros operados por el sector público. Por otro lado, en las entidades federativas el presupuesto destinado a los sistemas penitenciarios en los gobiernos estatales suele ser proporcionalmente más limitado, lo cual es indicativo del nivel de prioridad que tiene el sistema penitenciario en el ámbito local.

Al respecto debe señalarse que además de los esfuerzos desarrollados por las entidades federativas, la CNDH diseñó un sistema de formación, capacitación y certificación en línea con el aval de la Universidad Nacional Autónoma de México mediante la Plataforma EDUCA de la página oficial del Organismo Nacional Autónomo y que hasta la fecha ha certificado a 6,489 funcionarios de las entidades federativas.

De igual manera, la CNDH inició la certificación del personal penitenciario sobre las Reglas Nelson Mandela en coordinación con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias laborales de la SEP y el INACIPE. Lo anterior resulta fundamental para la UNODC, debido a que considera que a través de la capacitación para los administradores penitenciarios, se logra un buen sistema de prisiones basado en estándares y normas internacionales, y que respeta al Estado de derecho y los derechos humanos.⁸⁹

⁸⁹ Manual para Administradores Penitenciarios. Una herramienta básica de capacitación y programa para administradores penitenciarios con base en los estándares y normas internacionales. UNODC, Serie de manuales de justicia penal, 2010. Disponible en línea: <https://bit.ly/2XjmSA7>.

EJEMPLO DE ACCIONES SOBRE AUTORIDADES Y PERSONAL PENITENCIARIO

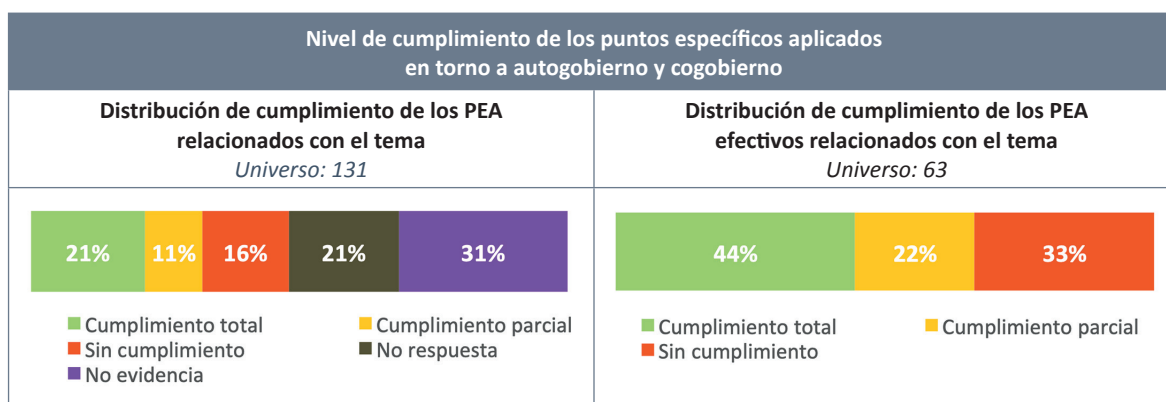
Curso “Derechos humanos de las personas en reclusión penitenciaria”	
Lugar	México (Baja California, Ciudad de México, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Jalisco, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas).
Año	2016
Descripción del ejemplo de acción	La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en su plataforma EDUCA CNDH, cuenta con un curso en línea sobre “Los derechos humanos de las Personas en Reclusión Penitenciaria”. El curso está dirigido a autoridades operadoras del sistema penitenciario y busca fomentar su formación en derechos humanos y en una efectiva reinserción social de las personas privadas de la libertad.
Beneficios derivados de su implementación	Al día de hoy, 6,489 personas han acreditado el curso a nivel nacional. En estados como Coahuila y Querétaro, y en los centros penitenciarios federales, cerca del 100 % del personal se encuentra capacitado con el contenido del curso. Esto representa un avance positivo para la operación de los centros, pues fomenta que las autoridades encargadas actúen con base en el respeto a los derechos humanos de las personas en reclusión y atendiendo su derecho a la reinserción social.

FUENTE: Respuestas institucionales dirigidas a la Tercera Visitaduría de la CNDH sobre el Pronunciamiento 2016: *Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana*.

IX. Autogobierno y cogobierno

El eje temático sobre autogobierno y cogobierno está presente en 3 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH por primera vez en un punto del Informe Especial 2004: *Situación de los derechos humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales*. Posteriormente, en 2017 se emitió la Recomendación general 30/2017: *Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana*, que cubre la temática directamente.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de autogobierno y cogobierno penitenciario según su valoración de cumplimiento.



El tema del autogobierno y cogobierno se mide en el DNSP. Esto ha permitido visibilizar la problemática y posicionarla como uno de los pilares para medir la gobernabilidad y la protección de los derechos humanos de los centros penitenciarios. Sin embargo, el fenómeno de autogobierno y cogobierno sigue representando una de las problemáticas que más violenta los derechos humanos en el sistema penitenciario.

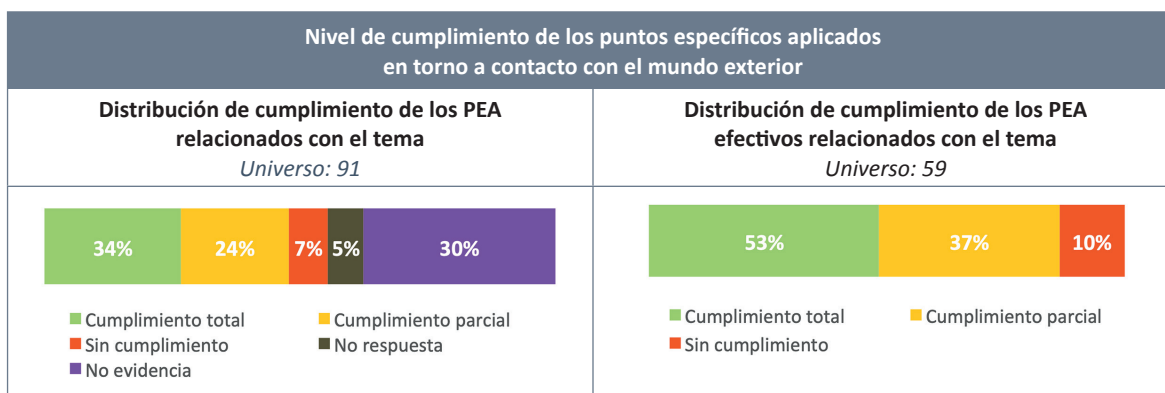
En parte, esto se debe a que no existe la capacidad institucional suficiente para supervisar la gobernabilidad de los centros y también tiene que ver con una percepción limitada del fenómeno. Actualmente, los esfuerzos para erradicar las prácticas de autogobierno y cogobierno en los centros penitenciarios se orientan a incrementar el personal de custodia y dejan de lado factores fundamentales como la infraestructura de los centros penitenciarios o las estructuras de poder dentro de los mismos como elementos que inciden en el fenómeno. Teniendo en cuenta este contexto, uno de los retos en los próximos años será el replanteamiento de dicha problemática como un tema de acceso a la justicia y a derechos básicos, y no solo como un problema de falta de recursos o personal.

Los métodos de investigación cualitativa permitieron identificar que las estructuras de poder existentes entre las personas privadas de la libertad generan una ilusión de orden dentro del centro penitenciario, pero las reglas impuestas por esta población incluyen abusos, castigos y violencia y causan una mayor vulnerabilidad para ciertos grupos.

X. Contacto con el mundo exterior

El eje temático sobre contacto con el mundo exterior está presente en 5 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH por primera vez la Recomendación general 1/2001: *Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana*. Posteriormente, fue hasta el Pronunciamento 2016: *Clasificación Penitenciaria*, que la CNDH volvió a cubrir el tema en uno de sus IP.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de contacto con el mundo exterior según su valoración de cumplimiento.



En cuanto al contacto con el mundo exterior, uno de los avances de los últimos 17 años ha sido la inclusión de disposiciones en la LNEP sobre el derecho de las personas privadas de la libertad a tener una vinculación con el exterior. El establecimiento de este marco normativo, al menos en materia legislativa, establece los derechos mínimos que las personas privadas de la libertad deben tener para comunicarse y vincularse con sus familias y sus comunidades en el exterior.

A pesar de este avance, existen retos importantes en torno al contacto de las personas privadas de la libertad con el exterior. En primer lugar, las revisiones para las personas que ingresan a los centros continúan haciendo uso de prácticas denigrantes o que atentan en contra de la dignidad de las personas. En los centros de reclusión federales y de alta seguridad, por ejemplo, los mecanismos de control de ingreso suelen incluir entrevistas y estudios psicológicos a las personas que visitan los mismos. Esto representa un problema para las hijas y los hijos menores de las personas privadas de la libertad que visitan a sus padres o madres en estos establecimientos, a quienes se le aplica el mismo rigor de ingreso que a cualquier otra persona. Esto puede llegar a vulnerar su derecho a mantener contacto con sus padres o madres y puede generarles secuelas.

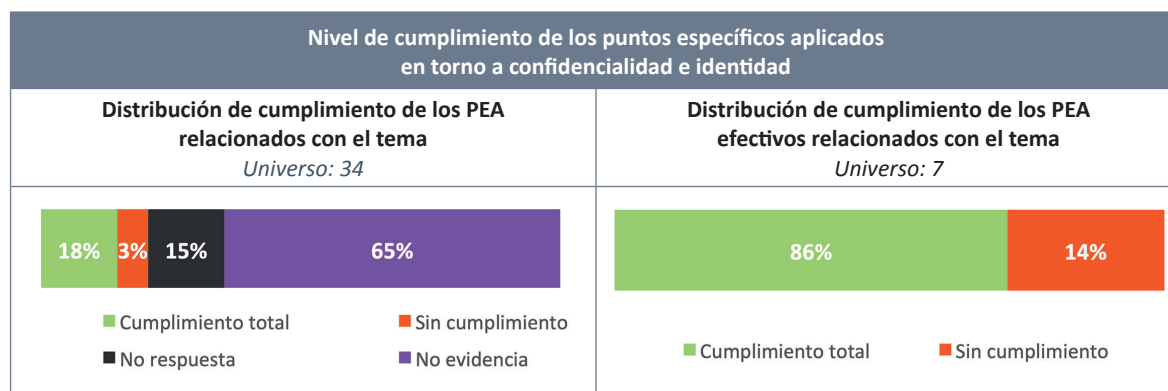
Además de los obstáculos que hay para las personas que visitan los centros de reclusión, existen retos importantes para las familias de las personas privadas de la libertad. Ante la falta de capacidad institucional para hacer frente a la corrupción y a la ingobernabilidad de los centros de reclusión, las familias de personas privadas de la libertad han tenido que asumir responsabilidades cada vez mayores para garantizar la seguridad y la subsistencia de sus familiares. En los últimos años, los costos de tener un familiar en prisión han aumentado, lo cual produce una afectación económica y social importante para las familias de las personas privadas de la libertad. La investigación también mostró que la corrupción provoca que las familias deban pagar cuotas para poder llevar ciertos alimentos a sus familiares privados de la libertad o, en el caso de las mujeres que van de visita, los hombres privados de la libertad deben pagar cuotas para evitar que en las revisiones existan tocamientos indebidos.

Finalmente, la LNEP establece que el límite de edad permitido para las hijas e hijos que viven con sus madres en reclusión será de tres años. Esto representa un reto importante para las niñas y los niños que superan esa edad y que, a partir de la entrada en vigor de la LNEP, deberán de separarse de sus madres. De acuerdo con lo discutido en el taller con personas representantes de la academia y de la sociedad civil, sería importante que en estos prevalezca el interés superior de la niñez para determinar si lo mejor para los menores es permanecer en reclusión con sus madres o vivir fuera del centro penitenciario. Además, se reconoció la relevancia de crear programas de acompañamiento para aquellos niños y niñas que egresen del centro penitenciario después de vivir ahí con sus madres.

XI. Confidencialidad e identidad

El eje temático sobre confidencialidad e identidad está presente en 10 % de los puntos de los IP incluidos en el estudio. Esta problemática fue señalada por la CNDH por primera vez en un punto de la Recomendación general 18/2010: *Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana*. Desde 2016 se han emitido dos pronunciamientos al respeto: Pronunciamiento 2016: *Antecedentes Penales* y Pronunciamiento 2017: *Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial*.

Las siguientes gráficas muestran cómo se distribuyen los puntos específicos aplicados (PEA) de todos los IP que están relacionados con el tema de confidencialidad e identidad según su valoración de cumplimiento.



En materia de confidencialidad respecto al uso de sus datos personales, las personas privadas de la libertad actualmente siguen enfrentándose a irregularidades. En el ámbito de la salud, por ejemplo, no se garantiza el derecho a la confidencialidad de la información de las personas privadas de la libertad que tienen una enfermedad, lo cual resulta en estigmatización y aislamiento para dicha población. Similarmente, las personas privadas de la libertad no reciben un aviso de privacidad de la información que se queda en manos de las autoridades ni del uso que éstas les darán a sus datos personales.

En cuanto al derecho a la identificación de las personas cumpliendo una sentencia en libertad, existe la necesidad de que instituciones externas al sistema penitenciario, como lo es el Instituto Nacional Electoral, abran sus procesos para permitir que dichas personas puedan mantener una identificación oficial sin que ello implique la restitución de sus derechos políticos. Sería provechoso que el mismo sistema penitenciario lo facilitara.

A través de la investigación cualitativa se constató que existe una preocupación respecto a la reinserción social efectiva de las personas que estuvieron privadas de la libertad, la cual se ve coartada mediante la solicitud de comprobantes respecto a antecedentes penales en ciertos lugares de trabajo. Otro obstáculo es la discriminación por parte de la sociedad en contra las personas que estuvieron en un centro penitenciario, lo cual provoca segregación y puede causar reincidencia en estas personas. Es necesario trabajar en elementos pendientes, incluyendo disposiciones para evitar el acceso a antecedentes penales a terceros o para que no se exijan como condicionantes para el acceso a otros derechos.

EJEMPLO DE ACCIONES SOBRE CONFIDENCIALIDAD Y E IDENTIDAD

Constancia de identificación oficial	
Lugar	Nuevo León, México
Año	2018
Descripción del ejemplo de acción	En Nuevo León, las personas que cumplen su sanción o su beneficio pueden solicitar la emisión de una constancia que manifiesta que cumplieron con una sentencia y que no cuentan con ningún impedimento. Este documento puede ser presentado ante el Instituto Nacional Electoral (INE) y los juzgados para el trámite de la credencial de elector.
Beneficios derivados de su implementación	La emisión de dichas constancias facilita el trámite de la credencial de elector de personas que, por haber estado privadas de la libertad, no cuentan con documentación oficial o comprobantes de domicilio requeridos para tramitarla. De esta forma, este proceso puede significar un paso importante en la reinserción social de las personas que se encuentran en libertad.

FUENTE: Grupo de enfoque con representantes de la academia y de la sociedad civil.

NOTA: El ejemplo de acción descrito aplica para personas que cumplen una sentencia o un beneficio. Si bien el IP relacionado con dicho tema se enfoca en el derecho de las personas procesadas o sentenciadas en libertad de contar con una identificación oficial, sí se pueden extraer lecciones importantes para establecer prácticas que garanticen a todas las personas que cumplen o cumplieron con una pena los mismos derechos de identificación que a cualquier persona.

4.2.3. Resultados del análisis legislativo

Esta sección presenta una síntesis de los hallazgos derivados del análisis legislativo realizado para la legislación estatal y federal en materia penitenciaria.⁹⁰ Los instrumentos de posicionamiento estudiados contienen 21 puntos en los que la CNDH plantea modificaciones

⁹⁰ El análisis jurídico detallado forma parte de lo plasmado en la sección 4.2.1 Resultados del análisis de cumplimiento y difusión de los instrumentos de posicionamiento.

legislativas. El objetivo del análisis fue identificar si la legislación vigente al momento de realizar el presente estudio contiene los elementos solicitados por la CNDH en sus instrumentos de posicionamiento. Adicionalmente, la valoración de aquellos puntos específicos que requerían a los estados hacer una modificación legislativa en materia de proceso y ejecución penal no pueda ser completada utilizando la legislación estatal, pues ya no era vigente, para obtener más información sobre si las normas estatales cumplían con lo requerido por la CNDH al momento de su abrogación, dicho análisis también se integró en el estudio.⁹¹

Ocho de los 21 instrumentos de posicionamiento estudiados hacen mención a modificaciones legislativas que la CNDH considera necesarias para mejorar el estado de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. En términos generales, se identificó un llamado de la CNDH por homologar el contenido de la legislación nacional en sus diferentes ámbitos, pues existían disposiciones distintas en lo que plasmaban las leyes estatales y las leyes federales. Las modificaciones legislativas planteadas por la CNDH están relacionadas con cinco de los once ejes temáticos del presente estudio.⁹² Para fines de la presente síntesis del análisis legislativo, las recomendaciones de la CNDH en cuestiones de modificación legislativa se presentan a través de los siguientes subtemas:

- a) Condiciones para personas con discapacidad psicosocial e inimputables
- b) Libertad anticipada
- c) Aislamiento
- d) Racionalización de la pena
- e) Términos y disposiciones sobre la reinserción social
- f) Perfil penitenciario

Atender dichos subtemas reflejaría la adopción de la reinserción social en la normativa en materia de ejecución penal y promovería una legislación apegada a la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Dentro de este análisis se observó que de manera general las entidades realizaron modificaciones a sus legislaciones aunque no siempre cumpliendo con todo lo requerido en los puntos. Por lo mismo, las entidades tuvieron avances en diferentes ámbitos y no de manera uniforme. No se puede hablar que exista un estado líder o con mayor apego hacia los planteamientos de la CNDH, ya que en cierta medida todos tuvieron avances.

A continuación, se presenta una síntesis del análisis legislativo llevado a cabo respecto a cada uno de los ejes temáticos para los cuales la CNDH plantea modificaciones normativas.

⁹¹ El detalle del cumplimiento respecto a los marcos normativos vigentes antes de la entrada en vigor de la LNEP y el CNPP se incluyó como complemento (ver Anexo 8.4: Matriz de análisis legislativo).

⁹² Los ejes temáticos del diagnóstico a los que pertenecen los subtemas mencionados son: ejecución penal, clasificación penitenciaria, condiciones materiales de internamiento, régimen disciplinario y autoridades y personal penitenciario.

Condiciones para personas con discapacidad psicosocial e inimputables

La CNDH hace un llamado a realizar modificaciones legislativas relacionadas con las condiciones para personas con discapacidad psicosocial e inimputables en cinco puntos, en su mayoría provenientes de la Recomendación general 9/2004: *Sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana*. La Comisión hace énfasis en la necesidad de la existencia de disposiciones para personas inimputables que también mencionen o contengan consideraciones para personas con discapacidad psicosocial. Ello con el fin de proteger los derechos de las personas que al ingresar al centro penitenciario tengan una discapacidad psicosocial o bien la desarrollen durante la ejecución de la pena de forma temporal, y no sean considerados inimputables.

Gran parte de las modificaciones legislativas recomendadas por la CNDH están relacionadas con asuntos que estaban regulados por las leyes de ejecución penal estatales al momento de publicar los instrumentos de posicionamiento. Aunque dichas leyes ya no están vigentes, el presente estudio incluyó una valoración de las mismas. Se observó, por ejemplo, que 16 de las 32 legislaciones estatales utilizaban terminología correcta para referirse a personas con discapacidad psicosocial o inimputables, mientras que las 16 restantes seguían utilizando términos como enloquecido, retardo mental, disminuido, loco, idiota, imbécil, entre otros. A su vez, se advirtió que la mayoría de las entidades enfocaban sus disposiciones en las personas inimputables. Casi ningún estado contaba con disposiciones sobre la necesidad de facilitar el internamiento de personas con discapacidades psicosociales en hospitales o pabellones psiquiátricos. Tampoco se consideraba la externación para personas inimputables, ni la necesidad de evaluar el riesgo para la víctima o la sociedad ante la posibilidad de externación, como lo recomienda la CNDH. En esta materia, únicamente los estados de Baja California Sur, Colima, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Sonora, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas cumplían con ello.

Actualmente, la LNEP y el CNPP son los instrumentos en donde se regulan las condiciones para personas inimputables. Éste último regula los procedimientos,⁹³ mientras que la LNEP presenta las medidas de seguridad, mencionando el tratamiento (internamiento o atención externa) y establecimientos donde debe ocurrir.⁹⁴ Sin embargo, queda pendiente que en ambas legislaciones se realicen modificaciones para que contengan disposiciones específicas para personas con discapacidad psicosocial, puesto que únicamente contienen procedimientos para personas inimputables.

Libertad anticipada

La CNDH identificó en la Recomendación general 11/2006: *Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana* y el Informe especial 2017: *Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República*

⁹³ Contenidos en el título IX del CNPP (Personas Inimputables).

⁹⁴ Contenidos en el capítulo IX de la LNEP (De las Medidas de Seguridad para Personas Inimputables).

Mexicana, que los requisitos planteados en las leyes estatales para otorgar beneficios de libertad anticipada contenían criterios discrecionales, como utilizar exámenes de personalidad para verificar que una persona se ha readaptado de manera definitiva o dejar la decisión a juicio de las autoridades. Asimismo, los requisitos para su otorgamiento diferían entre los estados, y en su mayoría no consideraban la edad avanzada –definida a los 60 años por la CNDH– como un elemento para obtener este beneficio. Por ello, la CNDH emitió recomendaciones respecto a la necesidad de homologar dichas disposiciones y eliminar criterios discrecionales de manera que se garantice que dichos mecanismos sean aplicados de manera imparcial en todo el territorio nacional.

El análisis de las leyes de ejecución estatales previas a la entrada en vigor de la LNEP en noviembre de 2018 mostró que la gran mayoría de las entidades seguían incluyendo el requisito de los exámenes de personalidad como método de evaluación para el otorgamiento del beneficio de libertad anticipada y mantenían la decisión a juicio del juez de ejecución o del Consejo Técnico. Incluso, las leyes de ejecución del Estado de México y Oaxaca no mencionaban la existencia de ningún tipo de beneficio de libertad anticipada.

Casi ninguna entidad contemplaba el que una persona sea mayor a los 60 años como un elemento para recibir el beneficio de libertad anticipada. Algunos estados incluían el criterio de que una persona sea “de la tercera edad” o “padezca senilidad” como parte de la consideración para obtener el beneficio, mas al no definir exactamente qué se entiende con estos conceptos, se mantenía la discrecionalidad. Únicamente el estado de Chiapas cumplía con lo planteado por la CNDH en sus instrumentos de posicionamiento, al plantear que la remisión parcial de la pena se consideraba en personas mayores de 60 años. Coahuila, Nayarit y Tlaxcala sí estipulaban una relación entre el beneficio y la edad de la persona privada de la libertad, pero establecían consideraciones a partir de los 70 y 75 años respectivamente. Por su parte, Estado de México y Oaxaca sí contemplaban medidas de atención eficaz y eiciente, no incluían criterios de consideración para la obtención debeneficios preliberacionales.

Actualmente, la LNEP presenta disposiciones sobre el tema de libertad anticipada que homogenizan el procedimiento a nivel nacional y eliminan elementos discrecionales previamente existentes en las leyes de ejecución estatal. Sin embargo, sigue estando pendiente especificar la edad de 60 años como un criterio particular. En relación con la protección de los derechos de las personas de la tercera edad privadas de la libertad, otra recomendación de la CNDH que sigue estando pendiente es la firma y ratificación de la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Aislamiento

La CNDH detectó que el aislamiento se aplicaba de manera indiscriminada y de forma contraria al respecto de los derechos de las personas privadas de la libertad. En parte esto sucedía dado que la regulación del aislamiento se encontraba en los reglamentos de los centros penitenciarios y no en las leyes estatales. Por ello, en la Recomendación general 22/2015: *Sobre las prácticas*

de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana, se recomienda que la regulación en materia de aislamiento especifique que ésta sea una sanción de última instancia, determinada por el Consejo Técnico Interdisciplinario de cada institución y únicamente se aplique de manera continua por un máximo de quince días.

Al momento de la entrada en vigor de la LNEP, seguía habiendo irregularidades en prácticamente todos los estados de la República Mexicana respecto a la regulación del aislamiento en los términos estipulados por la CNDH. Sin embargo, Coahuila, Chiapas y Michoacán eran las entidades que tenían una mayor similitud a lo requerido por la Comisión. El Reglamento Interior de los Centros Penitenciarios del Estado de Coahuila de Zaragoza era el único que cumplía con las tres sugerencias de la CNDH en la materia. En el caso de Chiapas y Michoacán, sus leyes de ejecución regulaban el aislamiento y mencionaban que debía tener una duración menor a quince días,⁹⁵ aunque seguían sin especificar que ésta fuese una sanción de último recurso.

Con la entrada en vigor de la LNEP, las disposiciones acerca del aislamiento en todos los estados se han alineado con las recomendaciones de la CNDH, siendo este uno de los temas en los que se identificó mayores avances a nivel legislativo. Sin embargo, se advierte que los reglamentos que rigen los centros penitenciarios siguen desactualizados en este y otras materias.

Términos y disposiciones sobre la reinserción social

La CNDH ha impulsado al sistema penitenciario a evolucionar hacia una visión basada en la reinserción social desde la publicación de varios de sus instrumentos, incluyendo la Recomendación general 11/2006: *Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana* y la Recomendación general 18/2010: *Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana*. Al analizar las leyes estatales es posible ver que las entidades federativas hicieron ciertas adaptaciones a través de los años para integrar la reinserción social como un pilar en el sistema penitenciario.

Uno de los temas más importantes se encuentra en la adopción de la figura del juez de ejecución en los estados. La totalidad de los estados integraron dicha figura en su legislación. En algunos casos, aunque no se modificaron directamente las leyes, algunas entidades emitieron declaratorias a finales de octubre y junio del 2016 respectivamente, para abrogar sus leyes de ejecución y alinearse a la LNEP de forma anticipada, integrando el concepto del juez de ejecución de esta forma. La mayoría de las entidades también adoptaron el término de reinserción social, reemplazando el de readaptación social.

⁹⁵ En el caso de Chiapas, resalta que si bien la ley de ejecución de sanciones establecía un máximo de 15 días, el Reglamento Interno de los Centros Estatales para la Reinserción Social de Sentenciados para el Estado de Chiapas no cumplía con dicho máximo.

Otros conceptos que la CNDH buscó integrar en las leyes mexicanas –la adopción de mecanismos alternativos de solución de controversias– eventualmente pasaron a formar parte de leyes nacionales, como la ley MASC o la LNEP. Adicional a ello, casi todas las entidades emitieron legislación estatal en la materia, salvo Campeche y Colima.

Racionalización de la pena

Las recomendaciones realizadas por la CNDH en materia de racionalización de la pena provienen del Pronunciamiento 2016: *Sobre la racionalización de la pena de prisión*. Dicho instrumento menciona la necesidad de realizar cambios en leyes nacionales por lo que el análisis legislativo de los puntos de este instrumento solo aplica a nivel federal.

El análisis mostró que existen diferentes niveles de atención a los puntos mencionados por la CNDH. Una de las recomendaciones de la CNDH llama al uso de herramientas como los programas de justicia restaurativa y programas de acompañamiento, con el fin de evitar condenas largas y los efectos negativos de las mismas. Ello fue atendido mediante la LNEP. Sin embargo, recomendaciones referentes a la restitución del beneficio de libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena siguen pendientes. La CNDH también recomienda limitar la duración misma de las penas, estableciendo que éstas no deben rebasar la esperanza de vida de las personas. Sin embargo, la ley mexicana sigue contando con casos en los que ello no se cumple. Por ejemplo, la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro plantea la posibilidad de extender penas de hasta 140 años.

Perfil penitenciario

En el Pronunciamiento 2016: *Sobre el perfil penitenciario*, la CNDH realizó recomendaciones puntales de modificaciones legislativas en la Ley General del Sistema Nacional, de manera que se delimitaran las facultades del sistema de Seguridad Pública y se realizaran modificaciones legislativas para homologar dicha ley con la Constitución. En este caso, la revisión de ambas legislaciones permitió observar que las funciones del Sistema de Seguridad Pública no van acorde con lo mencionado por la CNDH y no se observaron las modificaciones propuestas, pues aún se contemplan facultades para supervisar la la reinserción social del sentenciado. En términos generales, las recomendaciones provenientes del pronunciamiento sobre el perfil penitenciario aún no han recibido la atención debida por parte de las autoridades legislativas para su modificación.

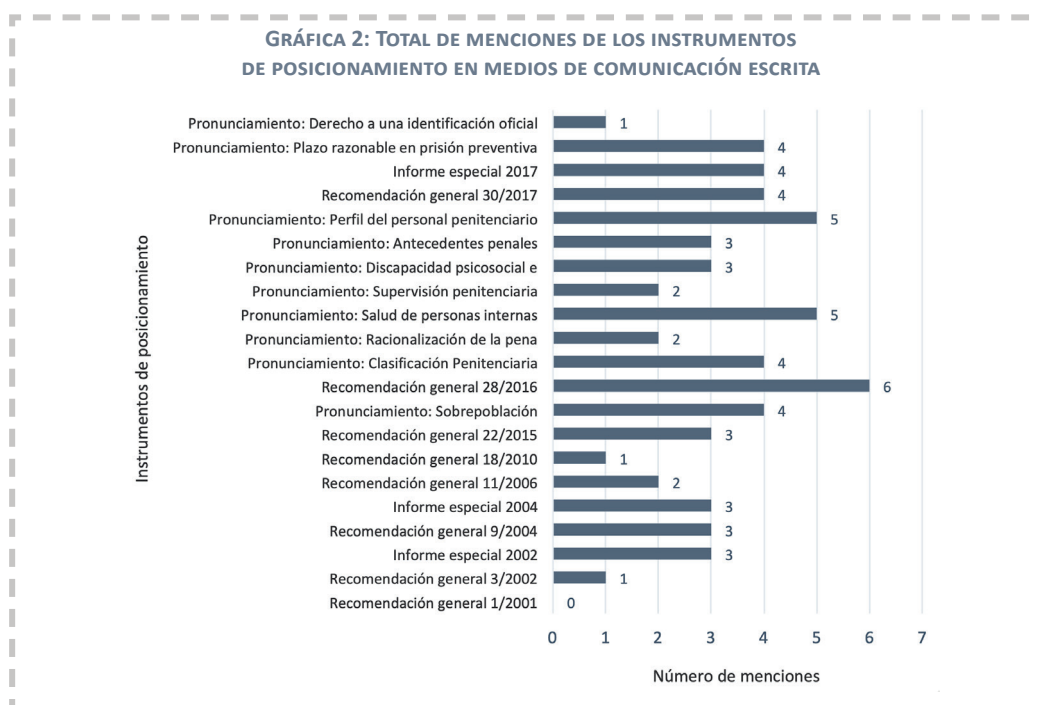
4.2.4. Resultados del análisis de difusión de los instrumentos de posicionamiento

Esta sección presenta un recuento histórico de las notas periodísticas publicadas en una muestra de medios de comunicación que hacen referencia a los IP emitidos por la CNDH sobre el sistema penitenciario. El objetivo de este análisis de difusión es identificar cuál ha sido el nivel de cobertura mediática que han tenido los temas de interés para la CNDH en materia penitenciaria, pues ello es parte del impacto de emitir los propios instrumentos.

El análisis de difusión reveló que, aunque existe cierta cobertura respecto a los IP en los medios de comunicación, estos no utilizan los instrumentos como referencia en la mayoría de las notas publicadas. Se identificaron 1,165 noticias que hablan sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario, de las cuales 5 % incluye menciones a los IP. Por otro lado, el DNSP es referenciado el doble de veces que los instrumentos de posicionamiento.

El análisis identificó un total de 63 noticias que hicieron referencia a los diferentes IP en el periodo de tiempo estudiado, obteniendo un promedio general de tres publicaciones por instrumento de posicionamiento. Como referencia, otros instrumentos de posicionamiento de la CNDH, específicamente aquellos en materia de migración, han registrado un promedio de trece publicaciones por instrumento, por lo que existe potencial para lograr una mejor difusión de los IP en materia penitenciaria.

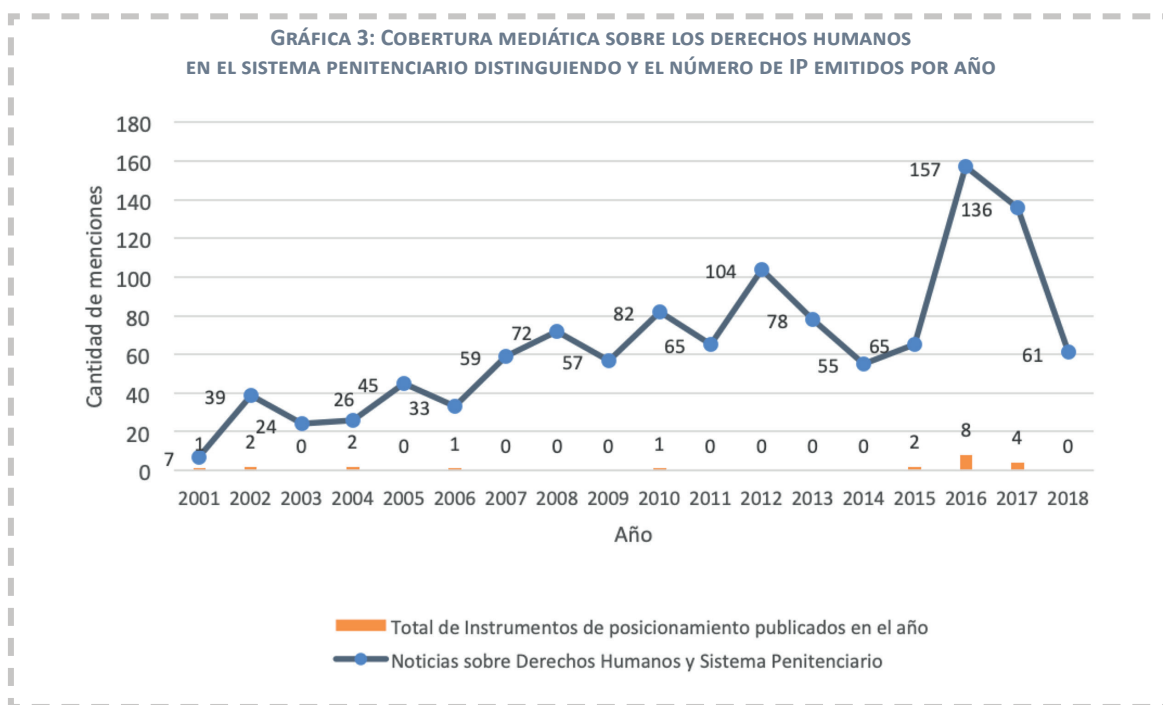
A continuación, se presenta una gráfica que resume las menciones que ha tenido cada uno de los 21 instrumentos de posicionamiento desde su emisión hasta el 30 de julio de 2018.



FUENTE: Elaboración propia.

La Recomendación general 28/2016: *Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana* destaca como el IP con mayor número de menciones, seis notas periodísticas en total. Ello responde a que además de contar con cuatro menciones en el año de su publicación, durante el año siguiente se retomó como referencia en notas que comunican los esfuerzos de los estados en la materia. Esto representa un caso deseable para la CNDH en el que además de la cobertura inicial, el documento se utiliza como referencia para mostrar avances respecto a la situación de derechos humanos en el sistema penitenciario.

No se identificó una tendencia con respecto a las fechas de publicación de los IP, pues documentos publicados con una diferencia de catorce años llegan a tener el mismo número de publicaciones registradas. Adicionalmente, se buscó determinar si existía algún cambio en el promedio de publicaciones por IP al tomar en cuenta únicamente los datos obtenidos desde el 2015, al ser el año a partir del cual se cuenta con mayor información de los medios de comunicación, además de haber un repunte en la cobertura general sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario. En este caso, el promedio aumentó a cuatro publicaciones por instrumento. A continuación, se muestra una gráfica que presenta la tendencia en la publicación de notas periodísticas sobre los derechos humanos y el sistema penitenciario haciendo mención del número de IP emitidos por la CNDH cada año.



FUENTE: Elaboración propia.

En esta gráfica se puede observar que el año 2016 sobresale frente al resto. Además de ser el año en el que la CNDH emitió el mayor número de IP en materia penitenciaria, también es el momento en el que se registró la mayor cobertura en los medios sobre los derechos humanos y el sistema penitenciario, con 157 publicaciones registradas. Sin embargo, no se le puede atribuir causalidad a ambos hechos, pues 2016 también fue el año en el cual se publicó la LNEP, mediante la cual se modificó de fondo la regulación respecto al sistema penitenciario en México.

Como se mencionó anteriormente, el DNSP es el documento emitido por la CNDH mayormente referenciado en notas sobre los derechos humanos en el sistema penitenciario: 16 % de las notas sobre derechos humanos en el sistema penitenciario hacen referencia al DNSP, frente a 5 % en el caso de las referencias a los IP. Anualmente, once notas en promedio mencionan el DNSP

mientras que tres mencionan algún IP. Un elemento que hace muy atractivo al DNSP para los medios es que éste señala condiciones para centros penitenciarios específicos, mientras que los IP hablan casi siempre de problemáticas generalizadas. Una excepción es la Recomendación general 28/2016: *Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana*, la cual señala estados en donde prevalecía la problemática de cárceles municipales. Como se mencionó anteriormente, es justamente este IP el que registró mayor cobertura en los medios, lo cual comprueba que el señalar casos particulares en los que se da una problemática tiene mayor potencial de difusión.

5. RECOMENDACIONES PARA LA FORMULACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO

A partir del análisis detallado de los IP en la materia penitenciaria, se identificaron áreas de oportunidad en los procesos de formulación y emisión de los IP que, de ser atendidas, podrían contribuir significativamente a fortalecer la labor de la CNDH como órgano supervisor de los derechos humanos en México. A partir de esto se formularon cuatro recomendaciones principales a la CNDH en torno a la emisión y el seguimiento de los IP, las cuales se desarrollan a continuación.

Recomendación 1: Establecer un mecanismo de monitoreo de necesidades para la emisión de IP

Para fortalecer los mecanismos para identificar necesidades de derechos humanos en materia penitenciaria. Dichos mecanismos deben ser representativos e incluir a diversos actores.

La CNDH podría considerar reafirmar las siguientes propuestas:

- Un sistema de monitoreo de las quejas individuales con el que se puedan detectar cambios en la incidencia de presuntas violaciones de derechos humanos a partir de una base de datos actualizada. Ello implica un trabajo conjunto fortalecido con las comisiones estatales de derechos humanos para que dicha base incluya datos de los ámbitos federal y estatal.
- Un mecanismo de seguimiento de los posicionamientos de las organizaciones internacionales que identifique puntualmente las principales preocupaciones en torno a la situación de los derechos humanos del sistema penitenciario mexicano dando seguimiento a las recomendaciones de dichos organismos.
- Continuar con la organización periódica de talleres o mesas de diálogo con organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector académico y representantes de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario que sirvan de termómetro para orientar esfuerzos.
- Continuar el análisis del DNSP para llevar a cabo la determinación de los IP más convenientes para comunicar las problemáticas detectadas.

Posterior a la identificación de una necesidad específica, la CNDH podría proceder a determinar el instrumento más apropiado para atender a la misma. La siguiente recomendación profundiza sobre ello.

Recomendación 2: Definir e implementar distinciones entre las herramientas de la CNDH

Si bien se considera positivo que la CNDH cuente con una variedad de mecanismos para cumplir su labor de protección y defensa de los derechos humanos, durante el estudio se identificó que el aprovechamiento de cada mecanismo se puede potencializar con un mayor análisis.

Particularmente, es importante que la CNDH realice una distinción más detallada sobre los propósitos y procesos de seguimiento de los instrumentos de posicionamiento, dado que las vocaciones de las recomendaciones individuales y generales, así como el DNSP, ya las establecen en la normatividad aplicable a la CNDH. A continuación, un complemento para la definición y operación actual de los IP.

CUADRO 6: ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA LA REESTRUCTURACIÓN Y DISTINCIÓN DE LOS IP

Para mejorar su labor de incidencia, la CNDH podría adoptar el siguiente esquema para los instrumentos de posicionamiento:

- **Recomendaciones generales:** Se visualizan como el mecanismo principal para que la CNDH emita puntos específicos para promover cambios de política pública (regulatorios, de proceso o de funcionamiento) en torno a una problemática de derechos humanos. Las recomendaciones generales van dirigidas a destinatarios específicos, responsables de ejecutar los puntos, con quienes habría un seguimiento periódico para determinar si le han dado cumplimiento al instrumento (más adelante se detallan lineamientos generales para dicho seguimiento).
- **Informes especiales:** Tendrían una naturaleza informativa y su propósito sería presentar una investigación sobre una problemática de derechos humanos. Los informes especiales no irían dirigidos a autoridades específicas y su seguimiento consistiría en una evaluación de difusión en medios de comunicación y en publicaciones académicas.
- **Pronunciamientos:** Tendrían una naturaleza de denuncia y su propósito sería reaccionar ante un caso coyuntural que se introduce a la agenda pública. Los pronunciamientos no irían dirigidos a una autoridad específica y su seguimiento consistiría en una evaluación de su difusión en medios de comunicación. Para ello, la CNDH podría establecer un procedimiento sistemático y periódico de *scrapping*.

Recomendación 3: Definir detalladamente los lineamientos específicos para la emisión de las recomendaciones generales

Como se mencionó anteriormente, se propone que las recomendaciones generales sean empleadas cuando el propósito de la CNDH sea proponer cambios específicos de política pública. A partir de las lecciones aprendidas en la elaboración del estudio, se recomienda que los instrumentos contemplen los siguientes elementos:

- **Destinatario específico:** Se recomienda que los destinatarios plasmados en el instrumento representen a las autoridades más directamente vinculadas con la ejecución de los puntos
- **Definición y cuantificación de la problemática de derechos humanos:** Se recomienda mantener esta sección para definir la problemática de derechos humanos y de contextualizar su magnitud a través de cifras. Adicionalmente, se sugiere que este apartado

sirva para identificar estados o centros penitenciarios en donde se considere prioritario aplicar las medidas propuestas.

- **Soluciones propuestas—puntos específicos:** Actualmente, las recomendaciones generales cuentan con una sección de puntos al final del documento. Se propone modificar la formulación de los mismos para incrementar la efectividad de su implementación y seguimiento a través de los siguientes elementos:
- Identificación de los puntos mediante un folio único
 - Reiteración del destinatario específico
 - Una acción concreta y verificable
 - Temporalidad de la ejecución
 - Medidas de verificación de cumplimiento

Recomendación 4: Fortalecer procedimientos institucionales para el seguimiento de las recomendaciones generales

Para el seguimiento de los puntos contenidos en las recomendaciones generales, se propone lo siguiente:

- **Fortalecer una base de datos:** para sistematizar los puntos emitidos. Dicho instrumento deberá integrar el contenido de los mismos, los destinatarios específicos a los que fueron dirigidos y su categorización temática. Para la categorización por tema, se recomienda mejorar la clasificación temática que permita desglosar el panorama penitenciario y tratar las problemáticas de manera focalizada.
- **Difundir mayormente la recomendación general a los destinatarios específicos del instrumento:** En este proceso se considera importante que las autoridades directamente vinculadas con la ejecución de los puntos también reciban el IP. En este sentido, aunque se reconoce la relevancia de que el mismo presidente del organismo autónomo notifique directamente al titular del respectivo Poder Ejecutivo, también se considera esencial la recepción y conocimiento de los puntos por parte de los funcionarios encargados de su aplicación.
- **Fortalecer mecanismos de seguimiento a la autoridad destinataria:** Se recomienda continuar un sistema de seguimiento periódico en el que la CNDH mantenga el acercamiento con las autoridades destinatarias dependiendo de la naturaleza de la acción.
- **Documentar las respuestas/evidencias:** Continuar con el respaldo de toda la evidencia recabada y debidamente resguardada en su versión original. La recomendación sería contar con una versión digital por punto y por autoridad destinataria.

6. CONCLUSIONES

La CNDH ha cumplido un papel fundamental en la supervisión y protección de los derechos humanos en el ámbito penitenciario. A través de las diversas herramientas a su disposición para señalar y reparar violaciones de derechos humanos, la institución ha posicionado diversas problemáticas en materia penitenciaria que afectan de forma generalizada a la población privada de la libertad. Asimismo, ha puesto sobre la mesa las necesidades particulares de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

La elaboración del presente estudio mostró que ha habido avances en las problemáticas señaladas por la CNDH en los IP, así como la persistencia de oportunidades de mejora en otros aspectos. A continuación, se presentan los avances y retos persistentes según su eje temático.

Ejecución penal

Respecto a la ejecución de la pena, los resultados del estudio sugieren, entre los puntos importantes, la atención a la racionalización de la pena privativa de la libertad y la integración de la edad de 60 años como estándar a considerar para beneficio de la población adulta mayor en el otorgamiento de libertades anticipadas. Asimismo, la UNODC ha señalado que los estados deben de adoptar medidas que faciliten la libertad anticipada de los reclusos, así como la duración de las penas.⁹⁶

Autoridades y personal penitenciario

En cuanto al personal que opera los centros penitenciarios, el estudio evidenció que tanto a nivel federal como estatal se han hecho esfuerzos importantes por capacitar a las autoridades en materia de derechos Humanos y de seguridad. En parte, esto ha propiciado que las personas que visitan los centros penitenciarios sean tratadas con respeto y que sus revisiones no incluyan exploraciones indignas.

A pesar de dichos avances, aún persisten deficiencias en la profesionalización del personal penitenciario con perspectiva de reinserción social, y en la aplicación de un régimen disciplinario que garantice tanto la seguridad de las personas privadas de la libertad como sus derechos humanos. Los retos que persisten en la materia tienen que ver, sobre todo, con la certificación de competencias y la especialización en relación a sus funciones. Al respecto debe señalarse que además de los esfuerzos desarrollados por las entidades federativas, la CNDH diseñó un sistema de formación y capacitación en línea con el aval de la Universidad Nacional Autónoma de México

⁹⁶ Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. En: Informe del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Celebrado en Salvador (Brasil), del 12 al 19 de abril de 2010, A/CONF.213/18, parr. 317. Disponible en línea: <https://bit.ly/2KohXYT>.

mediante la Plataforma EDUCA de la página oficial del Organismo Nacional Autónomo y que a 2018 había capacitado a 6,489 servidores públicos de las entidades federativas.

De igual manera, la CNDH inició la certificación del personal penitenciario sobre las Reglas Nelson Mandela en coordinación con el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias laborales de la SEP y el INACIPE. Lo anterior resulta fundamental para la UNODC, debido a que considera que a través de la capacitación y certificación para los administradores penitenciarios, se logra un buen sistema de prisiones basado en estándares y normas internacionales, y que respeta al Estado de derecho y los derechos humanos.⁹⁷

Condiciones materiales de detención

En cuanto a las condiciones materiales de internamiento, la existencia de espacios de internamiento dignos y suficientes resultó ser uno de los grandes temas pendientes. Si bien este eje temático se encuentra entre los más tratados en los IP, los resultados del estudio sugieren que no obstante en un decenio se ha duplicado la capacidad instalada, a raíz del pronunciamiento correspondiente a la sobrepoblación (2015), y que en tres años, a diciembre de 2018, se han reducido de 204 a 103 los centros sobrepoblados, indicando una activa respuesta del Estado Mexicano para atender las recomendaciones emitidas por la CNDH, en estos 103 establecimientos aún persisten deficiencias en torno a las condiciones de estancia que garanticen una vida digna y segura. Dicha situación también es considerada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su manual de Medidas Privativas y no Privativas de la Libertad, por razón de que la calidad del régimen es un factor condicionante de la satisfactoria reinserción social de las personas privadas de la libertad.⁹⁸

Por otro lado, si bien actualmente la población penitenciaria no rebasa la capacidad instalada de los 311 centros penitenciarios a nivel nacional, la inadecuada distribución de personas privadas de la libertad ha generado sobrepoblación en un número considerable de los mismos que al día de hoy no ha sido atendida. Además, se observó que las instalaciones y condiciones para la provisión de atención médica continúan teniendo deficiencias. Esto es un reto especialmente urgente cuando se trata de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en condición de vulnerabilidad, como son las mujeres y las personas con discapacidades psicosociales.

Clasificación penitenciaria

En materia de personas privadas de la libertad en situación de vulnerabilidad, uno de los logros más relevantes identificados por el equipo investigador y por la Tercera Visitaduría fue la

⁹⁷ Manual para Administradores Penitenciarios. Una herramienta básica de capacitación y programa para administradores penitenciarios con base en los estándares y normas internacionales. UNODC, Serie de manuales de justicia penal, 2010. Disponible en línea: <https://bit.ly/2XjmSA7>.

⁹⁸ Medidas Privativas y no Privativas de la Libertad. El Sistema Penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. UNODC, Viena, 2010, p.19. Disponible en línea: <https://bit.ly/29ZcMfF>.

construcción de centros de reclusión exclusivos para mujeres. Además de garantizar que las mujeres se encuentren debidamente separadas de los hombres, la disponibilidad de espacios exclusivos favorece que se les pueda proporcionar un trato especializado de acuerdo a su condición de mujeres. Esto puede abarcar una atención médica focalizada, programas para los hijos e hijas que vivan con ellas en los centros, e igualdad de condiciones en el acceso a servicios de trabajo y educación.

Los resultados del estudio sugieren que se avanzó en la debida separación de hombres y mujeres privados de la libertad, así como en la ubicación adecuada de personas adultas mayores. Sin embargo, aún es necesario que el principio de reinserción social y cercanía con las familias prevalezca al momento de determinar el establecimiento en el que se albergará a las personas privadas de la libertad. Asimismo, la UNODC ha hecho hincapié en que las personas privadas de la libertad no deben de ser excluidas de la sociedad sino que, por el contrario, deben continuar formando parte de ella, ya que el máximo contacto posible con sus familiares y amigos ayudará a facilitar la transición de la prisión a la sociedad civil una vez puestos en libertad.⁹⁹

Trabajo, capacitación, educación y salud

Un avance relevante en relación con la publicación y entrada en vigor de la LNEP es que con ello se materializó el principio de reinserción social como objetivo central del sistema penitenciario. Si bien es necesario seguir reestructurando el funcionamiento del sistema penitenciario bajo este concepto, el presente estudio mostró que se ha avanzado en el cumplimiento de las recomendaciones de la CNDH en la materia. A nivel general, se han realizado esfuerzos —aunque no los suficientes— por garantizar que las personas privadas de la libertad tengan mayor acceso a servicios de trabajo, capacitación para el mismo y educación.

A pesar de dichos esfuerzos, aún existen establecimientos que no cuentan con los recursos o la infraestructura adecuada para proveerlos y, de acuerdo con los métodos cualitativos del estudio, es común que sean las mismas personas privadas de la libertad quienes se encarguen de proporcionar los recursos materiales y humanos necesarios para dichos servicios. Asimismo, se identificaron barreras para la obtención de certificaciones educativas (como requisitos de pagos, por ejemplo) y para brindar servicios de salud de calidad, particularmente a las mujeres y las personas con discapacidades psicosociales e inimputables. En este sentido, la UNODC ha manifestado que la calidad del régimen carcelario condicionará la reinserción social satisfactoria de las personas privadas de la libertad, ya que la adquisición de competencias profesionales, experiencia laboral e instrucción constituye un elemento fundamental para una reinserción apropiada de las personas privadas de la libertad tras su puesta en libertad.

⁹⁹ Loc. Cit.

Contacto con el mundo exterior

Si bien la normatividad establece lineamientos y garantías para la vinculación de las personas privadas de la libertad con el exterior, la investigación corroboró que persisten obstáculos importantes para garantizar y hacer eficaz este derecho. Se ha identificado que las persistencias en las prácticas utilizadas para revisar a visitantes en los centros pueden ocasionalmente atentar en contra de la dignidad de las personas y tener efectos negativos tanto en quienes visitan como en las personas privadas de la libertad, por lo que en lugar de alentar el ejercicio de este derecho se le limita. Al respecto, la UNODC ha manifestado que es imprescindible garantizar que las personas privadas de la libertad mantengan suficiente contacto con el mundo exterior para que el sentimiento de aislamiento no dificulte su reinserción social.¹⁰⁰

Régimen disciplinario

La entrada en vigor de la LNEP promoverá la estandarización de criterios y lineamientos que históricamente se han aplicado de forma desigual a nivel nacional. Se espera que ello permita atender una de las preocupaciones señaladas de forma transversal por la CNDH en los IP: las discrepancias significativas en los procesos y en el funcionamiento de los centros y los sistemas penitenciarios, particularmente a nivel estatal. La existencia de criterios armonizados permitirá consolidar un estándar para evitar la discrecionalidad en la actuación de las autoridades penitenciarias y que garantice que el internamiento de las personas privadas de la libertad se dé en un marco de respeto a sus derechos humanos. Un ámbito en donde se prevé que la uniformidad de criterios será especialmente positiva es en los procesos de otorgamiento de beneficios de libertad anticipada, que al día de hoy se aplican de forma arbitraria y desigual en la mayoría de los estados. Por su parte, la UNODC ha establecido que las medidas de seguridad a las que estén sometidas las personas privadas de la libertad deberán ser las mínimas imprescindibles para asegurar su debida custodia.

A su vez, el establecimiento de criterios y lineamientos estandarizados respecto al respeto a la dignidad de las personas para regular el aislamiento como medida temporal y proporcional representó un avance importante para evitar la discrecionalidad en su aplicación. Sin embargo, es fundamental que estos criterios se apliquen de forma uniforme y que las personas privadas de la libertad sean informadas sobre su estatuto jurídico dentro del que ejerciten sus derechos, pero también que conozcan y cumplan con sus obligaciones, en especial al enfrentar una sanción disciplinaria. En cuanto al orden y la legalidad de los centros, los métodos cualitativos del estudio permitieron constatar que aún persisten diversas condiciones de corrupción y de aplicación discrecional de las reglas en algunos de los centros penitenciarios.

¹⁰⁰ Loc. Cit.

Autogobierno y cogobierno

El fenómeno de autogobierno y cogobierno sigue representando una de las problemáticas más persistentes que inciden en la violación de derechos humanos en el sistema penitenciario. Los resultados del estudio sugieren que, a nivel general, el personal de seguridad y custodia es insuficiente para garantizar la seguridad de los centros, particularmente en aquellos en donde prevalecen condiciones de sobrepoblación. Conviene enfatizar, sin embargo, lo afirmado de manera recurrente por la CNDH: que la erradicación de conductas de autogobierno y cogobierno en los centros penitenciarios requiere de la adopción de una política pública centrada en el respeto a los derechos humanos que necesita de esfuerzos estructurales que van más allá de la contratación de personal.

Trato digno

El trato que se les brinda a las personas privadas de la libertad continúa siendo un tema pendiente. Los principales retos en la materia se relacionan con la provisión de servicios de calidad especializados para mujeres privadas de la libertad y con la ratificación de instrumentos internacionales sobre la protección de personas adultas mayores.

Confidencialidad e identidad

El tema de confidencialidad e identidad es el eje con menor cobertura entre los puntos recomendatorios específicos estudiados. Los resultados del estudio sugieren que ha habido avances en el manejo de información en materia penitenciaria entre instituciones penitenciarias y de seguridad pública a nivel nacional. Sin embargo, se debe abordar con mayor puntualidad la confidencialidad de los antecedentes penales de las personas que cumplen con una sanción y el derecho de las personas sentenciadas en libertad de contar con una identificación oficial.

Cárceles municipales

Finalmente, un tema en el que los avances han sido notables es la reducción del número de cárceles municipales y distritales que operaban a nivel nacional, considerando que la naturaleza de reclusión de estos establecimientos hacía más propensas las violaciones de derechos humanos.

Los avances en el cumplimiento de los retos plasmados en los IP pueden considerarse satisfactorios. Los índices de cumplimiento en ocasiones resultan positivos, en especial el que se refiere a las cárceles municipales. Sin embargo, es necesario que la CNDH continúe el seguimiento de las problemáticas señaladas y que mantenga su labor de incidencia en aquellas que no han sido contempladas aún por los IP emitidos hasta hoy. Al robustecer su capacidad para formular y darle seguimiento a los mecanismos a su alcance, particularmente a las recomendaciones generales, la CNDH alcanzará un papel más contundente en la observancia y protección de los derechos humanos en materia penitenciaria.

Debe destacarse que este estudio es el resultado de la coordinación desarrollada entre la UNODC y la CNDH para dotar de información útil y pertinente a las autoridades del sistema penitenciario para el desarrollo e implementación de las acciones normativas, organizacionales y de procedimiento que permitan reafirmar la vocación democrática del estado mexicano al desarrollar políticas públicas centradas en los derechos humanos derivadas del reconocimiento expreso y voluntario del Estado de asumir la protección y garantía de las prerrogativas fundamentales de las personas privadas de la libertad.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Carranza, Elías. Directrices de Naciones Unidas en materia de ejecución de sanciones y reinserción social, En: Defensor - Revista de Derechos Humanos. Número 10, año viii, octubre de 2010. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2KrQpWP>].
- CNDH. *Antecedentes*. Disponible en línea: [<https://bit.ly/1ipKZhF>].
- CNDH. Recomendación general 1/2001: Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana. Junio 19, 2001. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2WOYebq>].
- CNDH. Recomendación general 3/2002: Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana. Febrero 14, 2002. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2XZlv70>].
- CNDH. Recomendación general 9/2004: Sobre la situación de los Derechos Humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en centros de reclusión de la República Mexicana. Octubre 09, 2004. Disponible en línea: [<https://bit.ly/31I8aIR>].
- CNDH. Recomendación general 11/2006: Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana. Enero 25, 2006. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2XjHb0I>].
- CNDH. Recomendación general 18/2010: Sobre la situación de los Derechos Humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana. Septiembre 21, 2010. Disponible en línea: [<https://bit.ly/1JlhWYF>].
- CNDH. Recomendación general 22/2015: Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana. Octubre 13, 2015. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2WSPuw9>].
- CNDH. Recomendación general 28/2016: Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana. Septiembre 13, 2016. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2tKcTHx>].
- CNDH. Recomendación general 30/2017: Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana. Mayo 08, 2017. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2qhpWvp>].
- CNDH. Informe especial 2002: Sobre la situación de los Derechos Humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal. Junio 25, 2002. Disponible en línea: [<https://bit.ly/1SArKdF>].
- CNDH. Informe especial 2004: Sobre la situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2WSr3ni>].

- CNDH. Informe especial 2017: Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana. Septiembre 30, 2017. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2WKUZwl>].
- CNDH. Pronunciamiento 2015: La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2r41fS5>].
- CNDH. Pronunciamiento 2016: Clasificación Penitenciaria. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2kuu6Lp>].
- CNDH. Pronunciamiento 2016: Racionalización de la pena de prisión. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2Seavzu>].
- CNDH. Pronunciamiento 2016: Derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la República Mexicana. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2FkXzDA>].
- CNDH. Pronunciamiento 2016: Supervisión Penitenciaria. Disponible en línea: [<https://bit.ly/1MiSOKu>].
- CNDH. Pronunciamiento 2016: Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2Xlv0A5>].
- CNDH. Pronunciamiento 2016: Antecedentes Penales. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2bQKLGI>].
- CNDH. Pronunciamiento 2016: Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2beJlP0>].
- CNDH. Pronunciamiento 2017: Sobre el plazo razonable en la prisión preventiva. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2L02D4e>].
- CNDH. Pronunciamiento 2017: Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2lQb3bp>].
- Código Nacional de Procedimientos Penales (D.O.F.: marz. 05, 2014/jun. 17, 2016). Disponible en línea: [<https://bit.ly/2owaSs9>].
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (D.O.F.: feb. 5, 1917/ene. 27, 2016). Disponible en línea: [<https://bit.ly/1imezoW>].
- Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. Comisión Nacional de Seguridad, OADPRS, diciembre 2018. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2KqiHwk>].
- Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá. UNODC para Centroamérica y el Caribe, Opinión Técnica Consultiva No. 005/2013, dirigida a la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá, 2013. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2aWWDqd>].

- González Placencia, Luis. En nuevo paradigma de la reinserción social desde la perspectiva de los Derechos Humanos. En: Defensor - Revista de Derechos Humanos. Número 10, año viii, octubre de 2010. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2KrQpWP>].
- Guía de derechos y beneficios de personas privadas de la libertad en México. Documenta: análisis y acción para la justicia A.C., 2017. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2Wm376A>].
- INEGI. En números, documentos de análisis y estadísticas. Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. Vol. 1, Núm. 11, oct-dic 2017. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2p3zyrl>].
- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Resolución 1/08, 131º Período Ordinario de Sesiones, marzo de 2018. Disponible en: [<https://bit.ly/1PIrhQO>].
- Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal. UNODC, Viena, 2007. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2SxwFgY>].
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Asamblea General - ONU, resolución 70/175, anexo, aprobado el 17 de diciembre de 2015. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2Swvj5j>].
- Ley Nacional de Ejecución Penal (D.O.F.: jun. 16, 2016). Disponible en línea: [<https://bit.ly/2MXXKuW>].
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (D.O.F.: jun. 29, 1992/jun. 25, 2018). Disponible en línea: [<https://bit.ly/2FReCyH>].
- Manual para Administradores Penitenciarios. Una herramienta básica de capacitación y programa para administradores penitenciarios en base a los estándares y normas internacionales. UNODC, Serie de manuales de justicia penal, 2010. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2XjmSA7>].
- Medidas Privativas y no Privativas de la Libertad. El Sistema Penitenciario. Manual de instrucciones para la evaluación de la justicia penal. UNODC, Viena, 2010. Disponible en línea: [<https://bit.ly/29ZcMff>].
- Seminario sobre estrategias y mejores prácticas para prevenir el hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. En: Informe del 12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal. Celebrado en Salvador (Brasil), del 12 al 19 de abril de 2010, A/CONF.213/18. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2KohXYT>].
- World Prison Brief. World Prison Brief Data, 2018. Disponible en línea: [<https://bit.ly/2KLybXO>].

8. ANEXOS

- 1. Documento de identificación de autoridades penitenciarias**
- 2. Matriz de análisis de puntos**
- 3. Base de datos de análisis de difusión**
- 4. Matriz de análisis legislativo**

Estudios sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos de la CNDH (2001-2017). Tomo VII. Derechos humanos en el Sistema Penitenciario, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. La copia se realizó en noviembre de 2019 en 1,000 discos y fue elaborada en los talleres de COLOR PRINTING FOREVER, S. A. S. de C. V., Jesús Urueta núm. 176 bis, colonia Barrio San Pedro, Demarcación Territorial Iztacalco, C. P. 08220, Ciudad de México.



Presidente

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Rosy Laura Castellanos Mariano
Michael W. Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el “Caso Iguala”

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



UNODC

Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito