

RECOMENDACIÓN No. 78 /2022

SOBRE EL INCREMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS QUE SE OFRECEN EN EL SERVICIO DE TIENDA EN LOS CEFERESOS, LO QUE VULNERA LOS DERECHOS HUMANOS A LA NO DISCRIMINACIÓN, A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

Ciudad de México, a 20 de abril de 2022

LIC. JOSÉ ÁNGEL ÁVILA PÉREZ
COMISIONADO DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL.

DR. FRANCISCO RICARDO SHEFFIELD PADILLA
PROCURADOR FEDERAL DEL CONSUMIDOR

Distinguido Comisionado y Procurador:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1°, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, 3°, párrafo primero, 6°, fracciones I, II, III y XII, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46, 51 y 60 de la Ley de la Comisión Nacional, así como 14, 89, 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente de queja **CNDH/3/2021/3625/Q**, sobre las deficiencias que vulneraron los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en los Centros Federales de Readaptación Social.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4°, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78 y 147, de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; 1, 3, 9, 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último y 117, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. La información se pondrá en

conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto en el que se describirá el significado de las claves utilizadas, quien tendrá el compromiso de dictar las medidas de protección correspondientes.

3. Para mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para las distintas personas involucradas en los hechos son las siguientes:

Denominación	Claves
Víctima	V
Quejosa/Víctima Indirecta	QVI
Autoridad Responsable	AR

4. En la presente Recomendación la referencia a distintas dependencias e instancias de gobierno se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de una mejor comprensión y evitar su constante repetición, los cuales podrán ser identificados como sigue:

Denominación	Acrónimos o Abreviaturas
Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana	OADPRS
Procuraduría Federal del Consumidor	PROFECO

Denominación	Acrónimos o Abreviaturas
Centro Federal de Readaptación Social en Villa Aldama, Veracruz.	CEFERESO Villa Aldama
Centros Federales de Readaptación Social	CEFERESOS
Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial	CEFEREPSI
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Comisión Nacional/ Organismo Nacional/ CNDH
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Ley Nacional de Ejecución Penal	LNEP
Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos	Reglas Mandela
Quien es quien en los precios	QQP

Denominación	Acrónimos o Abreviaturas
Ley Federal de Competencia Económica	LFCE
Ley Federal de Protección al Consumidor	LFPC

I. HECHOS

5. El 5, 7, 8, 9, 10, 11 y 20 de abril de 2021, QVI1, QVI2, QVI3, QVI4, QVI5, QVI6, QVI7, QVI8, QVI9, QVI10, QVI11, QVI12 y QVI13, presentaron ante esta Comisión Nacional queja en la que manifestaron que a petición de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10, V11, V12, V13 y V14 solicitan se investigue el alza de los precios en los productos que se venden en el servicio de tienda y que afecta la economía de los internos del CEFERESO Villa Aldama, por lo que se inició el expediente CNDH/3/2021/3625/Q.

6. En virtud de lo anterior y toda vez que el convenio para la venta de productos lo suscribe el titular del OADPRS por ser la autoridad facultada para ello, se solicitó información a los Centros Federales sobre los precios de la venta en tienda, desprendiéndose lo siguiente:

CENTRO	CONTESTACIÓN
CEFERESO 1	Oficio SSPC/PRS/CGCF/CFRS1/DG/0010815/2021, del 25 de julio de 2021, donde manifiesta que <i>“los productos que se ofertan en tienda es con base a los catálogos de precios que “La Empresa” envía cada trimestre de año”</i> . Envía listados de precios del 2020 y del primer y segundo trimestre de 2021.
CEFERESO 4	Oficio PRS/CGCF/CFRS4/DG/19937/2021, del 23 de julio de 2021, manifestando que <i>“se encuentra imposibilitado para atender el</i>

CENTRO	CONTESTACIÓN
	<i>requerimiento de información, por no existir registro de que la persona privada de la libertad esté o haya estado recluida en ese lugar”.</i>
CEFERESO 5	Oficio PRS/CGCF/CFRS5/DG/0021762/2021, del 20 de julio de 2021, donde manifiesta que <i>“los productos que se ofertan en tienda es con base a los catálogos de precios que “La Empresa” envía, de existir cambios ésta los notifica”</i> . Envía listados de precios del 2020 y del primer y segundo trimestre de 2021.
CEFERESO 7	Oficio SSPC/PRS/CGCF/CFRS7/DG/4889/2021, del 28 de julio de 2021, en el que se informa que <i>“los productos que se ofertan en tienda es con base a los catálogos de precios que “La Empresa” envía”, anexa listados de precios del 2020 y del primer y segundo trimestre de 2021. De igual forma adjunta copia del oficio SEGOB/CNS/OADPRS/CGCF/CFRS7/DG/DA/422/2018, del 12 de mayo de 2018, donde el Encargado de la Dirección de Administración de ese Centro Federal hace del conocimiento al Coordinador General de Centros Federales, la petición colectiva de 54 personas privadas de la libertad de disminuir los precios de los productos de tienda.</i>
CEFERESO 8	Oficio PRS/CGCF/CFRS8/DG 006474/2021, del 29 de julio de 2021, por el que manifiesta que <i>“los productos que se ofertan en tienda es con base a los catálogos de precios que “La Empresa” envía”, desconociendo si existe una homologación en los diversos CEFERESOS</i> . Envía listados de precios del 2020 y del primer y segundo trimestre de 2021.
CEFERESO 11	Oficio OADPRS/CFRS11/DA/00436/2021, del 23 de julio de 2021, donde manifiesta que <i>“los productos que se ofertan en tienda es con base a los catálogos de precios que “La Empresa” envía, conforme a lo establecido en el contrato No. PRS/DGS/S/026/201, manifestando que a la autoridad del Centro Federal no le compete determinar los costos, incrementos y variación de los productos”</i> . Anexa listados de precios del 2020 y del primer y segundo trimestre de 2021.

CENTRO	CONTESTACIÓN
CEFERESO 12	Oficio SSPC/PRS/CGCF/CFRS12CPS-GTO/DG/14746/2021, del 7 de septiembre de 2021, donde manifiesta <i>“el procedimiento de levantamiento del pedido por parte del interno y hasta su entrega en el servicio de tienda, que los productos que se ofertan en tienda es con base a los catálogos de precios que “La Empresa” envía”</i> . Anexa listados de precios del 2020 y del primer y segundo trimestre de 2021.
CEFERESO 13	Sin contestar. Se dan por ciertos los hechos, de conformidad con el artículo 38 de la Ley de la Comisión Nacional.
CEFERESO 14	Sin contestar. Se dan por ciertos los hechos, de conformidad con el artículo 38 de la Ley de la Comisión Nacional.
CEFERESO 15	Oficio SSPC/PRS/CGCF/CFRS15/DG/0012929/2021, del 24 de agosto de 2021, por el que señala <i>“el procedimiento de levantamiento del pedido por parte del interno y hasta su entrega en el servicio de tienda; que los productos que se ofertan en tienda es con base a los catálogos de precios que “La Empresa” envía, conforme a lo establecido en el Contrato de Prestación de Servicio entre “La Empresa” y el OADPRS”</i> . Anexa listados de precios del 2020 y del primer y segundo trimestre de 2021.
CEFERESO 16	Oficio SSPC/CGCF/CFRS16/DG/9611/2021, del 19 de julio de 2021, por el que la Directora General manifestó que <i>“toda vez que se desprende que la posible violación a los derechos humanos es en agravio de personas privadas de la libertad del sexo masculino, se hace saber que no forman parte de la población penitenciaria ya que ese CEFERESO alberga población femenil”</i> . Situación que no guarda relación con el tema de “Venta de Productos en Tienda a las Personas Privadas de la Libertad”
CEFERESO 17	Oficio SSPC/PRS/CGCF/CFRS17/DG/10691/2021, del 28 de julio de 2021, a través del cual el encargado de la Dirección General señaló que <i>“me encuentro realizando funciones distintas en el CEFERESO 17 y cuento con acceso a la información que usted solicita, por lo cual sugiero canalice su solicitud al CEFERESO 5, derivado que en esa unidad administrativa reside la información para atender su solicitud”</i> .

CENTRO	CONTESTACIÓN
CEFERESO 18	Oficio SSPC/PRS/CPF18/DG/06322/2021, del 11 de agosto de 2021, manifestando que <i>“la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos del OADPRS, está enterada de la queja y es ésta quien tiene la facultad y atribuciones para dar contestación en lo referente; no se encuentra dentro de nuestro ámbito de competencia ya que le pertenece a la PROFECO y a la Coordinación General de Centros Federales”</i> .

II. EVIDENCIAS

7. Escritos de queja del 5, 7, 8, 9, 10, 11 y 20 de abril de 2021, presentados ante esta Comisión Nacional por los que QVI1, QVI2, QVI3, QVI4, QVI5, QVI6, QVI7, QVI8, QVI9, QVI10, QVI11, QVI12 y QVI13, manifestaron que a petición de V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7 y V8 solicitan se investigue el alza de los precios en los productos que se venden en el servicio de tienda del Centro Federal de Readaptación Social en Villa Aldama, Veracruz.

8. Acta circunstanciada de 19 de abril de 2021, de la entrevista con V1 en la que manifestó que los precios de los productos que se venden en el servicio de tienda han tenido un incremento considerable.

9. Oficio PRS/UALDH/DDH/3472/2021, de 22 de junio de 2021, signado por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos del OADPRS, mediante el cual la Coordinación General de Centros Federales del OADPRS rinde informe sobre los hechos motivo de la queja.

10. Oficio PFC/SPJ/DGJC/0729/2021, de 21 de junio de 2021, firmado por personal de la Dirección General Jurídica Consultiva de la PROFECO, al cual se anexaron diversas constancias, de las que se desprenden:

10.1 Oficio PFC/CGED/DGEC/095/2021, de 15 de junio de 2021, suscrito por AR2, informando que el OADPRS envió a la PROFECO el catálogo de productos que ofrece “La Empresa” a las personas privadas de la libertad.

10.2 Oficio PFC/SPVDC/DGVDC/0377/2021, de 17 de junio de 2021, signado por AR2, manifestando que el Convenio de Colaboración celebrado el 19 de junio de 2018, entre la PROFECO, la Secretaría de Gobernación a través del OADPRS y “La Empresa”, mismo que derivó del Contrato Plurianual celebrado por “PYRS” con “La Empresa” del 28 de agosto de 2017, no se encuentra vigente.

11. Acta de visita de 8 de noviembre de 2021, suscrita por un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional, en la que hace constar que se realizó una visita a tres supermercados a fin de comparar los precios de 49 productos que se venden en el servicio de tienda de los CEFERESOS.

III. SITUACIÓN JURÍDICA

12. QVI1, QVI2, QVI3, QVI4, QVI5, QVI6 y QVI7 presentaron inconformidad ante este Organismo Autónomo, toda vez que los precios de los productos que se ofrecen en el servicio de tienda en el CEFERESO son excesivos y que la cantidad que depositaban a los internos para la compra de éstos afecta su economía, así como, que por la venta de dichos productos no debe existir ganancia y ser apegados a las normas de la PROFECO, siendo conveniente precisar que el 19 de junio de 2018 el OADPRS como autoridad facultada para ello, celebró un convenio con PROFECO para la regulación de los precios, el cual no está vigente.

13. A la emisión de la presente Recomendación no se tiene evidencia que durante 2021 el OADPRS haya iniciado expediente administrativo por esta presunta irregularidad o que haya remitido constancias de actualización del Convenio de Colaboración Plurianual celebrado el 19 de junio de 2018 entre la PROFECO el OADPRS y “La Empresa”, con efectos retroactivos al 2017, lo cual afecta a la población penitenciaria interna en los CEFERESOS, por ser el único lugar donde pueden adquirir productos en tienda.

IV. OBSERVACIONES Y ANÁLISIS DE LAS PRUEBAS.

14. En este apartado se realiza un análisis lógico-jurídico al conjunto de evidencias del expediente de queja CNDH/3/2021/3625/Q, con enfoque de máxima protección a las víctimas, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional y de criterios jurisprudenciales aplicables de la SCJN y de la Corte IDH, en términos de lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional, por lo que en el caso se cuenta con elementos suficientes que acreditan violaciones a los derechos humanos a la no discriminación y a la seguridad jurídica, en virtud de los elementos y razones que a continuación se exponen:

15. El 22 de junio de 2021 mediante oficio PRS/UALDH/DDH/3472/2021 personal de la Unidad de Asuntos Legales del OADPRS dio contestación al requerimiento de información emitido por esta Comisión Nacional, haciendo del conocimiento que *la Coordinación General de Centros Federales del OADPRS, informó que el servicio de abastecimiento de los productos que se venden en el servicio de tienda es proporcionado por “La Empresa”, que conforme al convenio de colaboración del 19 de junio de 2018, se desprende que la PROFECO ubicará los productos de acuerdo con los componentes del intercambio de información, con el propósito de elaborar una relación de los mismos, precisando el precio más alto, el precio más bajo y promedio, mismo que envía al OADPRS; asimismo con base en la relación enviada, tanto el OADPRS y la PROFECO verifican que ninguno de los productos para su comercialización exceda el 10% del precio más alto señalado en dicha relación y en caso de encontrar algún precio por encima de este porcentaje se solicita su corrección; de igual manera se comunicó que de conformidad al procedimiento establecido en el anexo de ejecución del Convenio de colaboración mencionado, “La Empresa” actualizara el catálogo de productos de manera trimestral y de existir cambios los notificará con antelación. Anexa lista de precios del año 2020 y 2021; igualmente comunica que existe homologación en el precio del catálogo de tienda, ya que es el mismo que se oferta en cada uno de los CEFERESOS.*

16. De la documentación obtenida, previa solicitud de información a la PROFECO por esta Comisión Nacional, el 21 de junio de 2021 se recibieron las siguientes constancias:

16.1 Oficio PFC/CGED/DGEC/095/2021, de 15 de junio de 2021, suscrito por AR2, anexando constancias de respuestas de AR2, así como también, disco compacto que contiene listados de precios de los años de 2020 y 2021, oficios y anexos.

16.2 Oficio PFC/SPVDC/DGVDC/0377/2021, de 17 de junio de 2021, signado por AR2, quien rinde informe y anexa copia certificada de resolución administrativa del requerimiento de información realizado a “La Empresa” para verificar los precios

17. Cabe mencionar que los listados que exhiben las autoridades de los diversos CEFERESOS, coinciden con el listado de precios que envía el OADPRS; sin embargo, algunos artículos de primera necesidad, como los timbres postales, marcas de desodorantes, cafés solubles, rastrillos, entre otros, no se encuentran contemplados en la lista que emite la PROFECO.

18. Asimismo, las autoridades del OADPRS y de los CEFERESOS, coinciden en señalar que durante los años 2020 y 2021 la PROFECO no ha realizado visitas de verificación en los diversos servicios de tienda de los Centros Federales.

19. Acta de visita de 8 de noviembre de 2021, realizada por un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional a tres supermercados, para comparar el precio de 49 productos que se venden en el servicio de tienda de los CEFERESOS, observando que los precios oscilaban de un 2% a un 44% más caros que los ofrecidos en el interior de los Centros Federales.

20. Oficio PRS/UALDH/DDH/3472/2021, de 22 de junio de 2021, signado por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos del OADPRS, mediante el cual la Coordinación General de Centros Federales del OADPRS, rinde informe sobre el servicio de abastecimiento de los productos que se venden en el servicio de tienda dentro del CEFERESO, mencionando que es proporcionado por

“La Empresa”, que conforme al convenio de colaboración de 19 de junio de 2018, se desprende que la PROFECO ubicará los productos de acuerdo con los componentes del intercambio de información, con el propósito de elaborar una relación de los mismos, precisando el precio más alto, el precio más bajo y promedio, mismo que envía al OADPRS; asimismo con base en la relación enviada, tanto el OADPRS y la PROFECO verifican que ninguno de los productos para su comercialización exceda el 10% del precio más alto señalado en dicha relación y en caso de encontrar algún precio por encima de este porcentaje se solicita su corrección; de igual manera se comunicó que de conformidad al procedimiento establecido en el anexo de ejecución del Convenio de colaboración mencionado, “La Empresa” actualizará el catálogo de productos de manera trimestral y de existir cambios los notificará con antelación, e igualmente comunica que existe homologación en el precio del catálogo de tienda, ya que es el mismo que se oferta en cada uno de los CEFERESOS. Anexa lista de precios de los productos que se venden en el servicio de tienda de febrero, mayo, agosto de 2020 y del 2021.

A. DERECHO HUMANO A LA NO DISCRIMINACIÓN.

21. Se entenderá por discriminación, según establece la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que, por acción u omisión, con intención o sin ella, no sea objetiva, racional ni proporcional y tenga por objeto o resultado obstaculizar, restringir, impedir, menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y libertades, cuando se base en uno o más de los siguientes motivos: el origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otro motivo¹.

22. La prohibición de la discriminación es un aspecto fundamental de los derechos humanos, presente en todos los tratados internacionales generales de la

¹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Derecho a la no discriminación”, Segunda reimpresión de la segunda edición: julio, 2018, pág. 5 y 6.

materia, tanto en el ámbito universal de protección de los derechos humanos (Sistema de Naciones Unidas) como en los ámbitos regionales (Africano, Americano y Europeo).

23. El artículo 1º de nuestra Carta Magna en su párrafo quinto prevé que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

24. Discriminar quiere decir dar un trato distinto a las personas que en esencia son iguales y gozan de los mismos derechos; ese trato distinto genera una desventaja o restringe un derecho a quien lo recibe. Todas las personas pueden ser objeto de discriminación; sin embargo, aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o desventaja, ya sea por una circunstancia social o personal, son quienes la padecen en mayor medida.²

25. El artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la CNDH indica como atribución de este Organismo Nacional: *“Proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como, de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos”*, lo anterior en concordancia también a lo dispuesto en el numeral uno de los Principios de París 1 y con el artículo 1 del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.³

26. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito por nuestro país en 1980, dispone en el artículo 2 que, con arreglo en la

² IDEM pág. 6.

³ Obligación de Adoptar Medidas Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo. Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador. 1998

Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los estados parte deben cumplir con la obligación de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en ese pacto relativos a la salud, la educación, el trabajo, la capacitación, la cultura y al deporte sin discriminación alguna, lo cual obliga al Estado mexicano a asumir su deber de garante en el ejercicio de estos derechos al tratarse de personas en reclusión penitenciaria por lo que en atención a ese deber, es posible exigir la obligación de presentar resultados.

27. Dentro del marco jurídico de los derechos humanos y por la importancia de promover su observancia, considerando los más altos estándares de protección, es necesario citar tanto los instrumentos jurídicos vinculantes como las reglas y principios desarrollados en materia de privación de la libertad, que se contemplan en los siguientes artículos 2, 3, 10 y 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 15 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Reglas 1, 2, 3, 5 de las Reglas Mandela de 2015; Reglas 17, 18 y 19, de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad “Reglas de Tokio” de 1990; Reglas 1, 46, 59, de las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes “Reglas de Bangkok” de 2010; Principios 1, 3, 5, 6 del Conjunto de Principios Para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión; 1, 5, 6, 8, 9 y 10 de los Principios Básicos Para el Tratamiento de los Reclusos y 1, 2 y 6 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

28. Para esta CNDH el diseño e implementación de las estrategias para lograr los fines dispuestos por la ley debe involucrar a las autoridades corresponsables considerando que su colaboración debe atender al criterio de que los derechos deben garantizarse sobre parámetros de accesibilidad, aceptabilidad, progresividad y adaptabilidad acorde a las necesidades de las personas privadas de la libertad y en condiciones de igualdad.

29. Para reafirmar lo anterior, esta CNDH ha señalado que de acuerdo con los principios de indivisibilidad, interdependencia y progresividad, el derecho de las personas privadas de la libertad a la reinserción social corresponde al trato humano y tiene una estrecha vinculación con el reconocimiento a la dignidad y la autonomía de las personas, cuyo nivel de protección opera como límite a la intervención del Estado en derechos o prerrogativas que no obstante su situación o condición jurídica, deben ser protegidos y garantizados por constituir parte de la titularidad de quienes se encuentran en un régimen de sujeción especial por lo que la disposición de las prestaciones contenidas en el derecho deben encontrarse disponibles para éstas, sin restricción y con los ajustes razonables que conduzcan a su acceso en condiciones de igualdad.

30. En abundancia debe recordarse que al interpretar a la reinserción social como un principio, la SCJN ha afirmado que “éste puede asumirse como un conjunto de derechos y criterios de justicia penitenciaria fundados en los derechos humanos del sentenciado y, con mayor razón, de la persona procesada sujeta a prisión preventiva, al trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, conforme a lo establecido por el artículo 18 constitucional además de otros derechos implícitos como el derecho a una estancia digna y a la alimentación por lo cual es dable que la autoridad utilice todos los medios y estrategias que le permitan conseguir ese fin”. En el mismo sentido, se debe tomar en consideración que nuestro sistema penitenciario no está diseñado simplemente para reprochar una conducta y hacer efectiva una sanción que ha impuesto un juez, sino también tiene como finalidades: a) lograr la inserción social, y b) procurar que no se vuelva a delinquir.⁴

31. Al referirse a la índole de las obligaciones de los Estados Partes el Comité de la ONU de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General No. 3 ha afirmado que lo que se espera de los Estados son obligaciones tanto de comportamiento como de resultado y que no obstante que el Pacto

⁴ Acción de inconstitucionalidad 61/2016 promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2016, así como los Votos Particular del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Concorrente del Ministro Javier Laynez Potisek. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5522030&fecha=09/05/2018.

contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato como lo es el de adoptar medidas inclusive de orden legislativo, pero si se obliga a realizar en un plazo razonable las acciones para lograr la plena efectividad de los derechos inclusive en condiciones de limitaciones económicas en especial tratándose de poblaciones en estado de vulnerabilidad, por lo que estos Estados deben informar sobre las políticas públicas desarrolladas para cumplir con sus compromisos en materia de garantía de los derechos.⁵

32. Al respecto la CIDH ha concluido en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos que *“las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales, a los efectos que los Estados Miembros puedan cumplir cabalmente sus obligaciones internacionales de protección y garantía”*. En este sentido, la referencia al enfoque de derechos en las políticas públicas debe ser entendido en dos dimensiones, diferentes pero complementarias: por una parte, los estándares y principios de derechos humanos aportan una guía u hoja de ruta, tanto para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, como para que los Estados desarrollen políticas públicas que tengan como objetivo la realización de estos derechos.⁶ Es decir deben organizarse bajo una dinámica centrada en la atención a las demandas de los gobernados y la cobertura de sus derechos.

33. En varias de sus resoluciones, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas puso de relieve la importancia de contar con un entorno propicio para el pleno disfrute de todos los derechos humanos y también destacó que el buen gobierno y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, y que el primero es condición indispensable para la realización de los segundos por lo que las sinergias que redunden en buenas prácticas serán el resultado de una eficiente suma de esfuerzos y de una debida diligencia.⁷

⁵ Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) (Quinto período de sesiones, 1990. Comité DESC. ONU. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>

⁶ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. CIDH. http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridaddiv.sp.htm#_ftn61

⁷ Actualmente es el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

34. También debe tenerse presente que la CIDH ha dejado en claro que los tratados internacionales de derechos humanos consagran derechos que los Estados deben garantizar a “todas las personas bajo su jurisdicción”. Así, los tratados internacionales de derechos humanos se inspiran en valores comunes superiores, centrados en la protección de la persona; se aplican de conformidad con noción de garantía colectiva; con obligaciones de carácter esencialmente objetivo; y cuentan con mecanismos de supervisión específicos.

35. En el “Caso Loayza Tamayo vs. Perú”⁸, la CIDH señaló que el “proyecto de vida” se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone con independencia de que se encuentre privada de la libertad, por ello es que esta Comisión Nacional considera que la pena privativa de la libertad conlleva la posibilidad y la obligación del estado para dotar a las personas de las aptitudes de desarrollo personal para cumplir con ese propósito tal y como lo dispone la normatividad en la materia.

36. La Comisión Nacional considera que el desarrollo de un país no puede entenderse sin la participación de las empresas. Si bien el Estado es el principal obligado de impulsar el desarrollo sustentable del país y fomentar actividades económicas que busquen el máximo bienestar de las personas, ello no sería posible sin intervención del sector privado, puesto que su actividad consolida el crecimiento económico. Ambos, Estado y empresas, están llamados a asumir los objetivos de desarrollo sostenible. El Estado en su política pública, los segundos en su estrategia y política empresarial y operativa. Si se alinean ambos esfuerzos se puede lograr un crecimiento del país y desarrollo sustentable que beneficie a todas las personas.

37. Esta Comisión Nacional considera que el respeto a los derechos humanos no incide en la posible disminución de la ganancia económica de las empresas, al contrario, la maximiza, pues de generar sólo ganancias individuales pasa a generar beneficios colectivos; se crea un equilibrio virtuoso y se transforma en un modelo

⁸ Sentencia de 27 de noviembre de 1998. https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_42_esp.pdf

empresarial sostenible que se refleja en un incremento en su utilidad económica empresarial, al tiempo que aporta al desarrollo del país al impactar positivamente en un mayor número de personas de la sociedad.

38. La base de la cultura empresarial de respeto a los derechos humanos parte de la premisa de que las empresas puedan obtener y mejorar sus ganancias económicas y de manera simultánea producir impactos positivos para la sociedad. Si bien, las empresas tienen como principal objetivo generar las mayores utilidades económicas, se busca que en sus actividades económicas haya un giro en su filosofía empresarial para que adicional al beneficio económico para “La Empresa”, haya beneficios para la sociedad y mayor incidencia en el desarrollo y economía del país. La vía para lograr estos objetivos es incorporar el respeto a los derechos humanos en todas sus actividades empresariales. Es viable y compatible obtener ganancia individual empresarial y generar beneficios colectivos para la sociedad, lo que redundará en un crecimiento de “La Empresa” y en el desarrollo del país. La observancia y respeto de los derechos humanos no es un obstáculo del sano ejercicio económico del sector empresarial, por el contrario, es un catalizador que lo complementa y potencializa.

39. No escapa para esta Comisión Nacional que las empresas obtengan ganancia empresarial y generar beneficios colectivos para la sociedad, lo que redundará en un crecimiento de la empresa y en el desarrollo del país; sin embargo, la observancia y respeto de los derechos humanos no es un obstáculo del sano ejercicio económico del sector empresarial, por el contrario, es un catalizador que lo complementa y potencializa.

40. Esa sinergia se logra cuando el respeto a los derechos humanos permite a “La Empresa” generar lazos de confianza entre sus trabajadores, entre consumidores y usuarios de sus productos y servicios, y con las comunidades con las que interactúa. Los lazos de confianza crean modelos empresariales sostenibles y generan beneficios a las empresas (innovación y crecimiento) les permiten operar con mayor seguridad y menor riesgo de fracaso de proyectos; genera una imagen positiva de “La Empresa”; hay reconocimiento público y éxito de “La Empresa”.

41. En suma, el resultado es un círculo virtuoso y positivo que aporta al desarrollo sustentable del país, por la mejora económica, social, medioambiental, cultural y política, en lo particular (de “La Empresa” y de cada persona) y en lo colectivo (terceros a “La Empresa” y sociedad en su conjunto). Se debe superar la visión antagónica entre las ganancias económicas y el respeto a los derechos humanos, pues ambas resultan a largo plazo compatibles.

42. Cuatro elementos permiten evaluar si el Estado mexicano cumple con sus obligaciones de protección en materia de empresas y derechos humanos: a) contar con leyes y políticas que establezcan obligaciones a las empresas de respeto a derechos humanos; b) hacer cumplir las leyes; c) establecer mecanismos de prevención para evitar que las empresas violen derechos humanos; d) establecer mecanismos para investigar y sancionar a empresas que violen derechos humanos.

43. Contar con leyes y políticas que establezcan obligaciones a las empresas de respeto a derechos humanos, esta obligación del Estado implica que existan normas que establezcan a las empresas obligaciones vinculantes para que respeten derechos humanos y reparen los daños que sus actividades generen. Las obligaciones legales a las empresas se pueden distinguir entre generales, aplicables a todas las empresas, independientemente de las actividades a las que se dediquen, así como específicas, atendiendo a los sectores industriales particulares a los que las empresas pertenecen.

44. La regulación general y la específica debe garantizar la prevención y la reparación de daños por abusos y violaciones a derechos humanos en las actividades empresariales; es preciso alinear la normatividad interna en el país y las políticas públicas a los estándares internacionales y establecer mecanismos de exigibilidad vinculantes para las empresas.

45. Al respecto, la Declaración de Filadelfia⁹ define los fines y objetivos por la que fue creada la OIT, el 10 de mayo de 1944 y en su numeral II señala, que “...la paz permanente sólo puede basarse en la justicia social afirma que: ...todos los

⁹ Organización Internacional del Trabajo, *Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo (Declaración de Filadelfia)*. Consultada en: <https://www.ilo.org/legacy/spanish/inwork/cb-policy-guide/declaraciondefiladelfia1944.pdf>

seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades...”

46. Este instrumento reafirma el compromiso de los Estados parte, para que todas las personas gocen del ejercicio a perseguir su bienestar material en condiciones de dignidad y seguridad económica. Este bienestar material debe permitir obtener satisfacciones y los Estados deben generar condiciones que permitan solventar la seguridad económica de las personas.

47. El movimiento de la economía se activa con una decisión. El consumidor debe elegir de acuerdo a sus recursos, necesidades y preferencias cuáles son los bienes y servicios por los que pagará. Como los recursos son limitados optará por aquellos productos que hagan rendir más su presupuesto. Si un precio baja y los demás se mantienen igual, lo más seguro es que demandará más del bien cuyo precio bajó.¹⁰ Si el precio sube, consumirá menos o buscará la manera de sustituir ese bien por otro similar. Detrás del producto están las empresas, son ellas quienes ofertan los bienes y servicios. Los productores deben decidir la cantidad que producirán y venderán, así como las técnicas que les resulten favorables para producir a los costos más bajos posibles y obtener el mejor precio. Estos elementos darán como resultado ganancias para el empresario.¹¹

48. Un ciudadano común puede acudir a cualquier establecimiento mercantil a comprar diversos productos, encontrando diferentes marcas que ofrecen el mismo producto. Para que decida consumir una marca u otra, las empresas deben poner en marcha estrategias que resulten atractivas para el consumidor. En las actividades económicas, cuando dos o más proveedores que ofrecen el mismo producto compiten por el consumidor¹² las condiciones del mercado los harán ofrecer el precio más bajo, mayor calidad y variedad de productos. La economía crece mientras mayor sea el número de vendedores y compradores que participan en el mercado. Lo contrario sucede con el monopolio, es decir, la situación del

¹⁰ <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/economia-para-todos/abc-de-economia/162-oferta-y-demanda>.

¹¹ <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/economia-para-todos/abc-de-economia/162-oferta-y-demanda>.

¹² Vizcarra Cifuentes, José Luis. *Diccionario de Economía. Términos, ideas y fenómenos económicos*. México: Grupo Editorial Patria, 2007. Pág. 64.

mercado donde “un vendedor único controla toda la producción de un determinado bien o servicio”¹³. ¿Qué pasaría si sólo existiera un proveedor de pan en una colonia? Habría poca variedad de productos, el proveedor podría establecer el precio a su conveniencia y probablemente no sería el más justo. Tampoco se podría comparar precios y elegir aquello que convenga al presupuesto familiar. Situación que no ocurre al interior de los CEFERESOS, por existir un vendedor único, ya que no se puede comparar precios de los productos y elegir aquellos que convengan al presupuesto.

49. Esta Comisión Nacional entiende que se trata de personas privadas de la libertad y no es lo mismo para ellos la oferta y la demanda, pues en los Centros Penitenciarios solo se cuenta con una empresa que oferta los productos, por lo que lo mismo pudiera constituir una práctica monopólica, ya que conforme a los artículos 54 y 56 de la LFCE, son aquellas que realiza un agente económico con poder sustancial, con objeto o efecto de desplazar indebidamente a otros agentes del mercado, impedirles sustancialmente su acceso o establecer ventajas exclusivas a favor de una o varias personas. Entre estas prácticas se encuentran: restricciones verticales, ventas atadas, exclusividades, negativa de trato, descuentos por lealtad, discriminación de precios, boicot y depredación de precios.

50. Al no existir otro proveedor dentro de los CEFERESOS que pueda ofertar productos de mejor precio y calidad, AR1 y AR2 permiten que en la práctica la única empresa que los oferta, los dé más caros que en el exterior, lo que vulnera los derechos de la población penitenciaria pues al tratarse de un grupo vulnerable que no puede acudir a otro sitio a adquirir productos da como consecuencia un trato discriminatorio para los internos por no contar con otra opción más que adquirir éstos, lo que afecta su economía.

51. De la información recabada se desprende que el OADPRS envía a la PROFECO el catálogo de productos que ofrece “La Empresa” a las personas privadas de la libertad, para que identifique aquellos productos cuyos precios se hayan recolectado a través del programa QQP, en cuanto aquellos productos que por sus características de cantidad, gramaje, envase, empaque o cualquier otra

¹³ *Idem.* Pág. 230.

especificación no se encuentren en el mercado regular y que por lo tanto no se encuentren en la base de datos del programa mencionado, se busca sus similares para que sean utilizados como referencia.

52. Una vez que se cuenta con la relación y clasificación de los productos, se realiza el comparativo de los precios a partir de la información nacional del levantamiento que se realiza en el programa de QQP, se verifica que ninguno de los precios ofertados exceda el 10% del más alto identificado a nivel nacional y en caso de encontrar algún precio por encima de este porcentaje se solicita a “La Empresa” su corrección, función que le corresponde realizar a AR2.

53. Conforme a los listados proporcionados por PROFECO y OADPRS la mayoría de los productos no rebasan el porcentaje señalado; sin embargo, dicho porcentaje se basa en el precio más alto, por lo que al fijar el precio que se exhibirá a los internos, será en un precio mucho mayor que el precio más alto a nivel mercado, lo que genera molestias y quejas de los personas privadas de la libertad, ya que al no poder adquirir los productos mediante otro servicio, pagan los precios que “La Empresa” oferta a través del servicio de tienda que es supervisado por el OADPRS.

54. Sería razonable que el porcentaje que se menciona se fije en función al precio más bajo de los productos que se ofertan en el exterior, toda vez que el precio que se ofrece en el servicio de tienda con los que se expenden en el exterior resultan elevados, ofrecerlos respecto al precio más bajo representaría una disminución considerable en la oferta y en la economía de los internos y de sus familias.

55. En el Anexo 1 se exhibe el listado de precios del cuarto trimestre de 2020 y del segundo trimestre de 2021, enviado a este Organismo Nacional, donde se comprueba, tanto lo convenido entre las autoridades y “La Empresa”, así como la propuesta que sobre el precio más bajo no rebase un aumento del 10% y que este precio sea el considerado como el que se pudiera ofrecer en los servicios de tienda de los CEFERESOS.

56. De igual forma, mediante visita realizada por un Visitador Adjunto de este Organismo Nacional a tres distintos supermercados se comprobó que de una muestra de 49 productos del catálogo que se ofrecen en el servicio de tienda de los

CEFERESOS, la mayoría de los precios son muy altos, tal y como se muestra en el Anexo 2.

57. Conforme al análisis de los precios de las tablas que se muestran, se verifica que los precios de los productos ofertados en el servicio de tienda de los CEFERESOS son más altos que en el exterior, por lo que es menester que de inmediato se garantice que los precios de los productos que se muestran a las personas privadas de la libertad, sean similares o los más justos a los que se venden en el mercado exterior.

58. No se omite mencionar que si bien los precios no rebasan el 10% del precio más alto, sigue siendo un precio no razonable para las personas privadas de la libertad, en virtud de que al no tener otra opción para adquirir los productos que se expiden en el servicio de tienda, este porcentaje debería ser aplicado al precio más bajo.

59. Los privados de la libertad en los CEFERESOS no tienen la opción de poder adquirir los productos en otro lugar, por su condición de encontrarse privados de la libertad lo que los convierte en vulnerables, constituyendo una grave afectación a la calidad de vida de las personas reclusas, en este sentido AR1 y AR2 fomenta la discriminación derivado de que los reclusos no tienen la posibilidad de optar por el precio justo de los productos o que les permita elegir el producto que por su capacidad económica sea el más adecuado, asimismo, AR2 por no realizar visitas respectivas a los Centros Federales para verificar esta situación.

B. DERECHO HUMANO A LA SEGURIDAD JURÍDICA Y A LA LEGALIDAD

60. La Declaración Universal de los Derechos Humanos en sus artículos 8 y 10, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su numeral 14 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25, establecen que los Estados deben garantizar el derecho a la certeza jurídica y la legalidad.

61. La seguridad jurídica es una situación personal y social, por lo que se relaciona con el funcionamiento de las instituciones del Estado de acuerdo con lo legalmente establecido y, a su vez, con la noción de las personas gobernadas del contenido de la Norma, siendo esto lo que llamamos legalidad y certeza jurídica, respectivamente. Cuando las autoridades no se conducen conforme a la legalidad y no dan certeza jurídica de sus acciones a los gobernados, incumplen con su obligación de garantizar la seguridad jurídica de las personas.

62. El derecho a la seguridad jurídica constituye un límite a la actividad estatal y se refiere al *“conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.”*¹⁴ Tal derecho también comprende el principio de legalidad, lo que implica *“[...] que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio de cara a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.”*¹⁵

63. Las disposiciones que obligan a las autoridades del Estado mexicano a respetar el derecho a la certeza jurídica y legalidad se encuentran también en los artículos 10, 12 y 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 14 y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, 9, 21 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “Pacto de San José”.

64. Adicionalmente, es menester acotar que el derecho humano a la seguridad jurídica proviene de la confianza que se deposita en el irrestricto respeto del orden jurídico y el correcto y oportuno funcionamiento de los mecanismos que hacen válida su observancia; es por ello que la debida fundamentación y motivación de los actos de autoridad garantizan el cumplimiento a la seguridad jurídica y legalidad del gobernado, atendiendo a lo señalado en la Norma que resulte aplicable; para el caso de las personas privadas de la libertad, toda vez que no pueden acudir por su propia voluntad a adquirir productos a otro lugar, dependen de la autoridad

¹⁴ CNDH. Recomendaciones 60/2016, párrafo 92; 30/2016, párrafo 66 y 66/2017, párrafo 124.

¹⁵ CNDH. Recomendación 90/2019, párrafo 71.

penitenciaria para que se les proporcione a un precio justo y razonable, siendo que por las razones expuestas en el presente documento se vulneraron sus derechos a V1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8 y de los internos de los CEFERESOS. Cuando las autoridades no se conducen de conformidad con las facultades que por mandato de ley les son encomendadas y no dan certeza de sus acciones, incumplen con su obligación de garantizar la seguridad jurídica de las personas.

65. De lo anterior se deduce que no existe cumplimiento a las normas mencionadas ya que el precio de los productos no se apega a lo establecido en éstas, lo que deja en completo estado de incertidumbre jurídica a las personas privadas de la libertad.

66. Es menester acotar lo estipulado en el artículo 28 de la CPEUM en los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos, las condonaciones de impuestos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria. En consecuencia, la ley castigará severamente, y las autoridades perseguirán con eficacia, toda concentración o acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de los precios; todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan, para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social. Las leyes fijarán bases para que se señalen precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, así como para imponer modalidades a la organización de la distribución de esos artículos, materias o productos, a fin de evitar que intermediaciones innecesarias o excesivas provoquen insuficiencia en el abasto, así como el alza de precios. La ley protegerá a los consumidores y propiciará su organización para el mejor cuidado de sus intereses.

67. Al respecto la LFCE en su artículo 9 establece que para la imposición, en los términos del artículo 28 de la CPEUM, de precios máximos a los bienes y servicios que sean necesarios para la economía nacional o el consumo popular, se estará a lo siguiente: I: Corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal determinar mediante decreto los bienes y servicios que podrán sujetarse a precios máximos, siempre y cuando no haya condiciones de competencia efectiva en el mercado relevante de que se trate.

68. La Comisión Federal de Competencia Económica determinará mediante declaratoria si no hay condiciones de competencia efectiva. II. La Secretaría de Economía, sin perjuicio de las atribuciones que correspondan a otras dependencias o entidades y previa opinión de dicha Comisión, fijará los precios que correspondan a los bienes y servicios determinados conforme a la fracción anterior, con base en criterios que eviten la insuficiencia en el abasto. La Secretaría de Economía podrá concertar y coordinar con los productores o distribuidores las acciones o modalidades que sean necesarias en esta materia, procurando minimizar los efectos sobre la competencia y la libre concurrencia. La PROFECO será responsable de la inspección, vigilancia y sanción, respecto de los precios que se determinen conforme a este artículo, de acuerdo con lo que dispone la LFPC.

69. Considerando que la PROFECO es un organismo descentralizado de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, con funciones de autoridad administrativa, encargado de promover y proteger los derechos e intereses del consumidor y procurar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores, y que conforme a lo establecido en los artículos 8, 10, segundo párrafo, y 24, fracciones I, II, IX, XII, XIII, XX bis, de la LFPC, tiene las atribuciones de verificar que se respeten los precios máximos establecidos en términos de la Ley Federal de Competencia Económica, así como los precios y tarifas que conforme a lo dispuesto por otras disposiciones sean determinados por las autoridades competentes, por lo que los proveedores están obligados a respetar el precio máximo y las tarifas establecidas conforme al párrafo anterior, asimismo, debe promover y proteger los derechos del consumidor, considerando dentro de este grupo a las personas privadas de la libertad, al erigirse como consumidores en los establecimientos penitenciarios, así como aplicar las medidas necesarias para

propiciar la equidad y seguridad jurídica en las relaciones entre proveedores y consumidores; procurar y representar los intereses de los consumidores, mediante el ejercicio de las acciones, recursos, trámites o gestiones que procedan; promover nuevos o mejores sistemas y mecanismos que faciliten a los consumidores el acceso a bienes y servicios en mejores condiciones de mercado; celebrar convenios y acuerdos de colaboración con autoridades federales, estatales, municipales, del gobierno del Distrito Federal y entidades paraestatales en beneficio de los consumidores; vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de precios y tarifas establecidos o registrados por la autoridad competente y coordinarse con otras autoridades legalmente facultadas para inspeccionar precios para lograr la eficaz protección de los intereses del consumidor y, a la vez evitar duplicación de funciones; requerir a los proveedores o a las autoridades competentes a que tomen medidas adecuadas para combatir, detener, modificar o evitar todo género de prácticas que lesionen los intereses de los consumidores, y cuando lo considere pertinente publicar dicho requerimiento; por lo que existe responsabilidad de la PROFECO al no cumplir con lo preceptuado, al no realizar verificación en el servicio de tienda de los Centros Federales, no obstante el convenio con el OADPRS para regular el servicio de tienda y tener conocimiento de la problemática que se suscita en esos lugares por la venta de productos a un precio elevado, donde podría atender las quejas de las personas privadas de la libertad.

70. Asimismo, el Convenio de Colaboración celebrado el 19 de junio de 2018, entre la PROFECO, la Secretaría de Gobernación a través del OADPRS y “La Empresa”, mismo que derivó del Contrato Plurianual celebrado por “PYRS” con “La Empresa” de 28 de agosto de 2017 debe actualizarse, ya que no hay certeza jurídica entre las partes, a la fecha este Organismo Nacional no tiene conocimiento de que esto se haya realizado, por lo que es responsabilidad de AR1 y AR2, el perfeccionamiento de éste.

C. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL DEL OADPRS Y DE PROFECO.

71. Como se estableció en la Recomendación 12/2020 de 12 de junio de 2020, emitida por esta Comisión Nacional, se reitera que conforme al párrafo tercero del artículo 1° de la CPEUM, *“todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos*

humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”

72. Las cuatro obligaciones reconocidas en el artículo citado, también se establecen en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano. Por ello, su cumplimiento obligatorio no deriva sólo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados.

73. El contenido de las obligaciones y las acciones que el Estado debe realizar para cumplirlas ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la Corte IDH y aquellos que conforman el sistema universal de las Naciones Unidas.

74. Cuando el Estado no cumple con esas obligaciones, faltando a la misión que se le encomendó, en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquélla que corresponda, de manera específica, a las personas servidoras públicas, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

D. RESPONSABILIDADES DE LAS PERSONAS SERVIDORAS PÚBLICAS.

75. Durante el desarrollo del presente documento, AR1 y AR2 omitieron realizar las acciones tendientes para garantizar que las personas privadas de la libertad tengan acceso a precios más justos en los productos que se expiden en el servicio de tienda de los CEFERESOS, a fin de no afectar su economía como la de su familia, quienes son, en la mayoría de las veces, los que aportan el dinero para que los internos puedan adquirir los productos que venden en el servicio de tienda, cabe señalar que las personas privadas de la libertad, procesadas o sentenciadas, no tienen limitado su derecho al comercio, por lo que es discriminatorio que los precios sean altos.

E. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

76. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad profesional e institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo de la Ley de la 30/39 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1, 2 fracción I, 4 párrafo 2, 6 fracción XIX, 26, 27, 64 fracción II y 65 inciso c) de la Ley General de Víctimas, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a personas servidoras públicas del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la reparación integral del daño.

77. Siendo aplicable al caso, lo previsto en los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, así como diversos criterios de la Corte IDH, ya que consideran en su conjunto que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción, garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

78. Es de precisar que en los artículos 26 y 27 de la Ley General de Víctimas, se establece que el derecho a la reparación integral del daño contempla el hecho de que las víctimas sean reparadas de manera oportuna, plena, diferenciada, transformadora, integral y efectiva por el daño que han sufrido como consecuencia del delito o hecho victimizante que las ha afectado o de las violaciones de derechos humanos que han sufrido.

a) MEDIDAS DE NO REPETICIÓN.

79. Estas están contempladas en los artículos 27, fracción V, 74, fracciones VII y IX y 75 de la Ley General de Víctimas, consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y prevenir o evitar la de actos de la misma naturaleza, por lo que toda autoridad del Estado debe adoptar las medidas legales y administrativas, legislativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de estos derechos, contemplando inclusive, la educación, de modo prioritario y permanente, de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como la promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas, en particular los definidos en normas internacionales de derechos humanos y de protección a los derechos humanos, por los funcionarios públicos incluido el personal de los establecimientos penitenciarios.

80. De los artículos 18 y 23 incisos e) y f) de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”* de las Naciones Unidas, así como en los diversos criterios sostenidos por la Corte IDH, se advierte que para garantizar la reparación proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir las garantías de no repetición de hechos violatorios de derechos humanos por parte de las personas servidoras públicas de los establecimientos penitenciarios.

81. Es en ese sentido, que con el fin de cumplir con el mandato constitucional estipulado en los artículos 1, 4 y 18, deben realizarse acciones preventivas encaminadas a evitar la repetición de tales conductas en personas privadas de su libertad, por lo que es importante que el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social:

- a)** Implemente una comisión que en coordinación con la PROFECO revise las recomendaciones que presenta este Organismo Nacional, a fin de que examine los precios de los productos, observando las Normas de desarrollo

económico, el precio de oferta y demanda que exista en su momento en el mercado y se garantice un mejor precio (el más justo) a los internos de los CEFERESOS, procurando que si detecta un incremento no sea mayor al 10% del precio más bajo a los que prevalecen en el mercado exterior.

- b) Lleve a cabo las acciones necesarias, para que se actualice el Convenio de Colaboración celebrado el 19 de junio de 2018, entre la PROFECO, la Secretaría de Gobernación a través del OADPRS y “La Empresa”, mismo que derivó del Contrato Plurianual celebrado por Prevención y Readaptación Social con “La Empresa” de 28 de agosto de 2017, atendiendo los lineamientos expresados en la presente Recomendación.

82. Lo anterior es importante que se lleve a cabo en coordinación con las autoridades corresponsables señaladas en la LNEP¹⁶, para lo cual se deberán implementar acciones a efecto de cumplir con los 5 ejes señalados en el artículo 18 de la CPEUM, entre otros, el respeto a los derechos humanos a la vida, a la protección de la salud, así como a la seguridad jurídica y a la legalidad.

83. Con base en lo expuesto, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente a ustedes Comisionado de Prevención y Readaptación Social y Procurador Federal del Consumidor las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. En un plazo breve se establezcan las acciones necesarias y suficientes, para que se actualice el Convenio de Colaboración celebrado el 19 de junio de 2018, entre la PROFECO, el OADPRS y “La Empresa” que corresponda, atendiendo los lineamientos expresados en la presente Recomendación, donde se respeten los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los Centros Federales, en los términos desarrollados en el presente instrumento, enviando constancia de su cumplimiento a este Organismo Nacional.

SEGUNDA. En un plazo no mayor a 60 días naturales, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se garantice que los lineamientos que se establezcan en el Convenio de Colaboración celebrado entre la PROFECO, el

¹⁶ Artículo 3 fracción II, y 7, párrafo segundo.

OADPRS y “La Empresa” para el control de precios sea eficaz, tomando en consideración el precio más bajo que se ofrece a nivel nacional de acuerdo al programa QQP, ya que por ser un solo proveedor que abastece los productos que se ofrecen en el servicio de tienda, los precios son excesivos, pues “La Empresa” es el único proveedor que abastece dicho servicio en los CEFERESOS, lo que deja en estado de dependencia a la población penitenciaria al ser el único oferente en esos lugares; una vez hecho lo anterior se remitan las constancias correspondientes a este Organismo Nacional que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Una vez que se haya actualizado el Convenio mencionado en la Recomendación primera, en un plazo no mayor a 60 días, contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, la PROFECO en colaboración con la Subprocuraduría de Verificación de esa Institución y el OADPRS cumpla con las visitas periódicas a los CEFERESOS, tomando en consideración que este último es el facultado para suscribir el convenio, a fin de verificar que los precios de los productos que se venden en el servicio de tienda cumplan con los parámetros establecidos en el Convenio de colaboración entre la PROFECO y “La Empresa”, y se remitan las constancias correspondientes a este Organismo Nacional que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión quién fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

84. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la CPEUM, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero de la misma, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otra autoridad competente para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

85. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. Asimismo, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación. De no hacerlo así, concluido éste, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

86. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional, ante ello este Organismo Nacional podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, que requieran su comparecencia para que expliquen los motivos de su negativa.

P R E S I D E N T A

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA