

# RESUMEN EJECUTIVO

## 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	9
INTRODUCCIÓN	11
JUSTIFICACIÓN	13
DIAGNÓSTICO	15
SÍNTESIS METODOLÓGICA DEL ESTUDIO	19
SÍNTESIS DE RESULTADOS	25
CONCLUSIONES	33



## ABREVIATURAS

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



## GLOSARIO

<b>Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria</b>	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.
<b>Índices de cumplimiento</b>	Son valoraciones del nivel de ejecución de los instrumentos de posicionamiento calculados a partir de la semaforización de los puntos específicos aplicados.
<b>Instrumentos de posicionamiento</b>	Son recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos emitidos por la CNDH para cumplir con su misión de promover y proteger Derechos Humanos.
<b>Punto</b>	Es una sugerencia contenida en los instrumentos de posicionamiento para atender las problemáticas tratadas en estos. Suelen plantearse en la conclusión de los instrumentos.
<b>Punto específico</b>	Es aquel 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.
<b>Punto específico aplicado</b>	Es aquel punto específico desglosado según las autoridades destinatarias. del PEA. Por ejemplo, un punto específico dirigido a 32 entidades federativas y a la federación tendría 33 PEA. Cada PEA corresponde a una fila en la Matriz de análisis de puntos.
<b>Punto general</b>	Es aquel 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.
<b>Tercera Visitaduría General</b>	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 en centros de tratamiento interno para 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 tendentes a garantizar el respeto de los Derechos Humanos de las personas internas en los centros de reclusión del país.
<b>UNAPS</b>	Son un conjunto de estándares que constituyen la base del modelo de evaluación de centros penitenciarios desarrollados en el marco del proyecto “Estándares Avanzados de Naciones Unidas para el Sistema Penitenciario Mexicano” de la UNODC con el objetivo de fortalecer la capacidad institucional del sistema penitenciario mexicano.



## INTRODUCCIÓN

El presente documento es el resumen ejecutivo del *“Estudio para el seguimiento de las recomendaciones generales, los informes especiales y pronunciamientos emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Tema: los derechos humanos en el sistema penitenciario”*. El objetivo del estudio es dar seguimiento a recomendaciones y opiniones emitidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) respecto al estado del sistema penitenciario mexicano y el respeto a los derechos humanos en el marco del mismo.

En concreto, el estudio integra el análisis de 21 instrumentos de posicionamiento (IP) emitidos por la CNDH en materia penitenciaria desde el año 2001. Estos documentos surgen a raíz de la identificación de problemáticas que afectan los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. El estudio analiza el cumplimiento o atención que distintas autoridades le han dado a las recomendaciones y opiniones de la CNDH para obtener un diagnóstico sobre la permanencia de las problemáticas.

El documento está organizado de la siguiente forma: primero se justifica el estudio y se contextualiza el papel de la CNDH en el pronunciamiento público sobre violaciones de derechos humanos en el sistema penitenciario. Posteriormente, se presenta un resumen del marco conceptual del sistema penitenciario mexicano, incluyendo los principios y fundamentos que lo rigen y las problemáticas detectadas durante el periodo estudiado. Más adelante se muestra una síntesis de la metodología del estudio, seguido de una sección en donde se resumen sus principales hallazgos. Finalmente, el documento contiene una breve conclusión.



## JUSTIFICACIÓN

La CNDH, en su papel como institución encargada de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos en México, está facultada para pronunciarse públicamente sobre violaciones de derechos humanos a nivel individual y generalizado. Los mecanismos con los que cuenta la CNDH para plantear su postura sobre la situación contextual de los derechos humanos son los instrumentos de posicionamiento (IP), conformados por recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos. Actualmente, la Tercera Visitaduría General de la CNDH es la encargada de emitir IP en materia de sistema penitenciario.

La legislación que rige a la CNDH contempla propósitos y mecanismos de seguimiento diferenciados para los IP. Las recomendaciones generales se encuentran reguladas en el artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH. Éste estipula que el fin de las mismas es promover las modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos. El mismo artículo plantea que el seguimiento de las recomendaciones generales será a través de la elaboración de estudios generales para conocer el grado de cumplimiento que éstas han tenido, aunque no se especifica un mecanismo sistemático para realizar dichos estudios.



Los IP (recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos) en materia penitenciaria son emitidos por la CNDH, por medio de la Tercera Visitaduría, a raíz de la **identificación de problemáticas que afectan los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.**

### RECOMENDACIONES GENERALES

**Fundamento:** artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH.

**Objetivo:** promover modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones de ddhh.

**Mecanismo de seguimiento:** elaboración de estudios generales para conocer su nivel de cumplimiento

### INFORMES ESPECIALES

**Fundamento:** artículos 174 y 175 del Reglamento Interno de la CNDH.

**Objetivo:** emitir una postura pública cuando la naturaleza del caso lo por su importancia o gravedad.

**Mecanismo de seguimiento:** el Reglamento prevé que la CNDH no estará obligada a dar seguimiento a los informes especiales.

### PRONUNCIAMIENTOS

**Fundamento:** se crearon en el marco de un acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH.

**Objetivo:** formular denuncias públicas e incidir en las políticas públicas en materia penitenciaria.

**Mecanismo de seguimiento:** no se contempla un mecanismo de seguimiento. La CNDH puede realizarlo mediante estudios de impacto.

Si bien la obligación de dar seguimiento a los IP sólo se define de manera puntual para las recomendaciones generales, conocer cómo se han implementado los informes especiales y los pronunciamientos es enriquecedor para la labor de la CNDH.

Ilustración 1. Instrumentos de posicionamiento de la CNDH

Los informes especiales, por otro lado, se mencionan en los artículos 174 y 175 del Reglamento, que estipulan que estos se emitirán cuando la naturaleza del caso requiera tomar una postura pública por su importancia o gravedad. A diferencia de las recomendaciones generales, la normatividad de la CNDH no establece un mecanismo de seguimiento riguroso para los informes especiales. De acuerdo con el artículo 175 del Reglamento Interno, la CNDH no está obligada a darle seguimiento a estos IP y su monitoreo se limita al registro de la información recibida por las autoridades en torno a las acciones emprendidas para darles cumplimiento.

Por último, los pronunciamientos son instrumentos que se emiten exclusivamente en materia penitenciaria y que fueron concebidos en el marco de un acuerdo del Consejo Consultivo de la CNDH en 2015<sup>1</sup>. Estos no se contemplan de forma específica en Ley de la CNDH o en el Reglamento Interno. Sin embargo, los pronunciamientos representan uno de los mecanismos a través de los cuales la CNDH cumple con su atribución de formular denuncias públicas y de incidir en las políticas públicas en materia penitenciaria.

Si bien la obligación de dar seguimiento a los instrumentos de posicionamiento solo se define de manera puntual para las recomendaciones generales, conocer cómo se han implementado los informes especiales y los pronunciamientos es enriquecedor para la labor de la CNDH. Ante el interés de la CNDH por fortalecer el sistema de seguimiento de todos los instrumentos de posicionamiento, este estudio se realizó con el objetivo de generar un diagnóstico para 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 buscó medir el impacto de la respuesta de dichas autoridades en la política pública y las prácticas administrativas.

---

<sup>1</sup> Programa de pronunciamientos tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos tanto en el sistema penitenciario nacional, como en los casos de pena de muerte de connacionales en el extranjero.

## DIAGNÓSTICO

### 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<sup>2</sup>. La población penitenciaria actual se encuentra en una tendencia a la baja desde 2014<sup>3</sup>.

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 sobrepoblación<sup>4</sup>.

En cuanto a la población privada de la libertad para diciembre de 2018, algunos datos relevantes incluyen<sup>5</sup>: 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, y 75,030 (37.9%) se encontraban en proceso y 122,958 (62.1%) estaban cumpliendo una sentencia.

### PROBLEMÁTICAS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS

El sistema penitenciario hoy descansa sobre el fundamento constitucional del respeto de los derechos humanos. Sin embargo, existen retos importantes que han impedido y actualmente impiden que las personas privadas de la libertad en México gocen plenamente de garantías básicas y de un trato digno en reclusión. A continuación, se presenta un cuadro resumen, seguido de explicación más detallada, de las situaciones violatorias de derechos humanos que la CNDH ha identificado desde 2001, muchas de las cuales siguen vigentes al día de hoy.

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

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

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional. Comisión Nacional de Seguridad, OADPRS, diciembre 2018. Disponible en: [<https://bit.ly/2Xlmscy>].

Cuadro 1. Resumen de las principales situaciones violatorias de derechos humanos en el sistema penitenciario identificadas por la CNDH en sus IP desde 2001

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violaciones al derecho a la protección de la salud de las personas privadas de la libertad</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retrocesos en la seguridad y en las condiciones físicas de los centros de reclusión</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Condiciones de sobrepoblación en los centros de reclusión en el país</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposición excesiva, prolongada y discrecional de la medida de aislamiento</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Carencia de una debida separación de personas privadas de la libertad, particularmente de acuerdo con su situación jurídica y su sexo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violación al derecho de acceso de una identificación oficial de las personas que cumplen una pena en libertad</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diferencias en las condiciones de vida en reclusión entre mujeres y hombres</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Violación a derechos humanos de poblaciones vulnerables en reclusión (mujeres, personas con discapacidades físicas o psicosociales, personas adultas mayores)</li> </ul>

La problemática más antigua señalada por la CNDH en sus instrumentos de posicionamiento data de 2001 y consistía en revisiones indignas a las personas que visitaban centros de reclusión. Esta práctica, recurrente en un número significativo de centros penitenciarios al momento del llamado de la CNDH, atenta en contra de la dignidad de las personas y es incompatible con estándares de seguridad que privilegien el respeto de los derechos humanos. Por ello, la CNDH emitió recomendaciones para erradicar la práctica a través de la adquisición de equipos tecnológicos que permitan hacer revisiones sin necesidad de hacer contacto físico con quienes ingresan a los centros; además propuso el desarrollo de manuales, protocolos y capacitaciones para realizar revisiones dignas.

En materia de reinserción social, la CNDH ha identificado diversas situaciones que violaban el derecho de las personas privadas de la libertad a acceder a servicios educativos, laborales y de salud de calidad. Ello ha sido plasmado de forma transversal en instrumentos de posicionamiento distintos desde 2002 y hasta años recientes. Las deficiencias en materia de salud han sido señaladas por la CNDH con particular insistencia. Esto se debe a que para 2015, 76% de las quejas dirigidas a la CNDH se relacionaron con violaciones al derecho a la protección de la salud. Entre las preocupaciones más relevantes se identificaron: la falta de personal, material de curación, instrumentos médicos y medicamentos; la inexistencia de consultorios y unidades especializadas, y la calidad en la atención médica.

Desde 2015, la CNDH ha señalado problemáticas en la seguridad y en las condiciones físicas de los centros de reclusión, mismas que impiden tener estancias seguras. Uno de los temas más denunciados ha sido la existencia de cárceles municipales. Si bien estos espacios fueron concebidos únicamente para albergar a personas que cometan faltas administrativas, permanece la práctica de mantener en ellos personas privadas de la libertad (procesadas y sentenciadas). El hecho de que estos establecimientos no estén diseñados o adaptados para estancias largas implica violaciones serias de los derechos humanos de las personas ahí reclusas. En sus denuncias, la CNDH ha llamado a la regularización de estos establecimientos y al traslado de las personas ahí albergadas a centros penitenciarios estatales.

Asimismo, en 2015 la Comisión se pronunció sobre la existencia de condiciones de sobrepoblación. La población penitenciaria en este año rebasaba en 25% la capacidad instalada de los centros de reclusión en el país. Este fenómeno, atenta gravemente en contra de la integridad de las personas privadas de la libertad al propiciar condiciones de hacinamiento y al evitar la provisión de servicios básicos de alimentación, higiene, seguridad, entre otros.

En materia de seguridad de las personas privadas de la libertad, la CNDH identificó problemas en la debida aplicación de la medida de aislamiento, particularmente en cuanto a su imposición excesiva, prolongada y discrecional. Ante ello, la Comisión se pronunció en 2015 por establecer controles para que quienes se encuentren subordinados a un régimen de sujeción especial puedan gozar plenamente de sus derechos. Además, frente al incremento de condiciones de autogobierno y cogobierno en centros penitenciarios (especialmente a nivel estatal), la CNDH hizo un llamado en 2017 a combatir las situaciones que las propician, incluyendo la omisión o incapacidad de las autoridades, la sobrepoblación, la falta de infraestructura y la inadecuada clasificación de las personas privadas de la libertad dentro de los centros. Sobre este último punto, la CNDH ha señalado en repetidas ocasiones la necesidad de garantizar una debida separación de personas privadas de la libertad —particularmente de acuerdo con su situación jurídica y su sexo— como medida fundamental para mantener la seguridad de los centros.

La CNDH también se ha pronunciado sobre situaciones que, si bien no surgen propiamente de deficiencias en el sistema penitenciario, sí afectan a personas privadas de la libertad. Dos ejemplos son la aplicación excesiva de la prisión preventiva (para agosto de 2017, 38% de las personas privadas de la libertad se encontraban en un proceso penal y no habían recibido una sentencia) y la racionalización de la pena de prisión. En materia de racionalización, la CNDH señaló en 2016 que las penas de larga duración anulan la esperanza de acceder a una vida en libertad y de reinserirse en la sociedad. En este contexto, la Comisión llamó a homologar la legislación federal y estatal para limitar el uso de penas de larga duración y para garantizar beneficios de libertad anticipada.

Finalmente, la CNDH se ha pronunciado por que los derechos a la reinserción social y a la confidencialidad se garanticen para las personas que cumplen una pena en libertad y para aquellas que ya compurgaron una pena. Uno de los llamados más recientes (2017) ha sido a tomar las medidas necesarias para que las personas que cumplan una pena en libertad tengan

acceso a una identificación oficial. Dado que en México ésta generalmente se vincula al derecho al voto, quienes son despojadas de su credencial para votar también son privadas de su derecho a identificarse. Asimismo, la CNDH se ha pronunciado sobre la necesidad de proteger los datos personales de las personas que han cumplido una pena a través de la cancelación de sus antecedentes penales, independientemente del delito cometido.

Es importante mencionar que si bien estas problemáticas afectan a la población en reclusión en su totalidad, resultan ser especialmente perjudiciales para poblaciones en situación de vulnerabilidad, como las mujeres, personas con discapacidades físicas o psicosociales y personas adultas mayores. Desde 2002, la CNDH ha señalado con preocupación las diferencias significativas en las condiciones de vida en reclusión entre hombres y mujeres. Éstas son evidentes, principalmente, en el estado de las instalaciones; en la calidad de los espacios de estancia y para realizar actividades; en los servicios médicos especializados disponibles; y en la falta de oferta de servicios laborales y educativos.

En cuanto a las personas con discapacidades psicosociales e inimputables en centros penitenciarios, la CNDH ha planteado en repetidas ocasiones —iniciando en 2004 y pronunciándose de nuevo al respecto en 2016— la necesidad de realizar cambios jurídicos y atender las condiciones de reclusión de esta población. En materia legal, la Comisión ha identificado una falta de homogeneidad en la regulación de procedimientos penales para imponer sanciones, sobre todo en relación con la aplicación de procedimientos especiales, la duración de los mismos, la suspensión del proceso penal y la compurgación de la pena en instituciones de salud. En cuanto a las condiciones de reclusión, la CNDH ha evidenciado deficiencias en el estado de salubridad, la insuficiencia de espacios dignos y especializados, la calidad de la atención médica y psiquiátrica, la insuficiencia de personal capacitado, la permanencia indebida de estas personas con discapacidades psicosociales e inimputables en reclusión y la falta de controles para su convivencia con el resto de la población.

Finalmente, a partir de un aumento de quejas de personas mayores de 60 años en los últimos años, la CNDH llamó a atender las situaciones que representan violaciones a los derechos humanos de dicha población en 2017. Entre éstas, las más comunes incluyen la negativa para otorgar beneficios de libertad anticipada y la falta de espacios accesibles en los centros penitenciarios.

## SÍNTESIS METODOLÓGICA DEL ESTUDIO

Desde 2001, la CNDH ha emitido 21 IP en materia penitenciaria: ocho recomendaciones generales, tres informes especiales y 10 pronunciamientos.

Cuadro 2. Instrumentos de posicionamiento contemplados en el estudio

Recomendaciones generales	
1	<b>Recomendación general 1/2001:</b> Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana.
2	<b>Recomendación general 3/2002:</b> Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana.
3	<b>Recomendación general 9/2004:</b> 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	<b>Recomendación general 11/2006:</b> Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana. <sup>6</sup>
5	<b>Recomendación general 18/2010:</b> Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
6	<b>Recomendación general 22/2015:</b> Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
7	<b>Recomendación general 28/2016:</b> Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana.
8	<b>Recomendación general 30/2017:</b> Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
Informes especiales	
9	<b>Informe especial 2002:</b> Sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal.
10	<b>Informe especial 2004:</b> Sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales.
11	<b>Informe especial 2017:</b> Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
Pronunciamientos	
12	<b>Pronunciamiento 2015:</b> La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
13	<b>Pronunciamiento 2016:</b> Clasificación penitenciaria.

<sup>6</sup> 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 convirtió 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 general, 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.

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

En particular, 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: tema y tipo.

En cuanto a la clasificación por tema, los puntos estudiados se vincularon con algunos de los 11 ejes temáticos definidos para el estudio. La selección de temas se hizo a partir de un ejercicio de alineación del contenido de tres fuentes: el contenido de los IP, el Índice temático de los UNAPS y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (“Reglas Nelson Mandela”).<sup>7</sup> Los once ejes temáticos usados en el estudio se definen a continuación:

Cuadro 3. Ejes temáticos del estudio

<p>1. <b>CÁRCELES MUNICIPALES:</b> 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 y por cortos periodos de tiempo.</p> <p>2. <b>EJECUCIÓN PENAL:</b> 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.</p> <p>3. <b>CLASIFICACIÓN PENITENCIARIA:</b> 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).</p> <p>4. <b>CONDICIONES MATERIALES DE DETENCIÓN:</b> 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.</p>
---

<sup>7</sup> 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.

5. **TRABAJO, CAPACITACIÓN, EDUCACIÓN Y SALUD:** Se refiere a los servicios laborales, de capacitación para el mismo, 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,<sup>8</sup> por lo que son necesarios. 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 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 autoridades penitenciarias; y la colaboración interinstitucional de éstas con otros órganos de gobierno.
9. **AUTOGOBIERNO Y COGOBIERNO:** De acuerdo con Naciones Unidas, 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”.<sup>9</sup>
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.

La clasificación de puntos por tipo implicó identificar aquellos que pueden ser considerados como generales y aquellos que son específicos. Los puntos se consideraron específicos cuando cumplieran dos requisitos: estar dirigidos a un destinatario mencionado explícitamente en el IP<sup>10</sup> e incluir acciones verificables para su cumplimiento. Los puntos que no cumplieran con estos criterios se clasificaron como generales.

Aun cuando el seguimiento de los puntos fue diferenciado según su tipo, se utilizaron dos métodos de análisis comunes tanto para aquellos específicos como generales: los grupos de enfoque y el análisis de difusión de los IP en los que se inscriben los puntos. El análisis diferenciado consistió en una evaluación más puntual para los puntos específicos, para los cuales

<sup>8</sup> El quinto pilar de la reinserción social, el deporte, no se menciona en ningún IP en materia penitenciaria.

<sup>9</sup> UNODC ROPAN. 2013. Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá, p. 5. Disponible en línea: [https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion\_5/Opinion\_Consultiva\_005-2013.pdf]

<sup>10</sup> 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.

se realizó (además de los métodos mencionados anteriormente) una evaluación sistemática de datos con el fin de verificar su nivel de cumplimiento.

Para el análisis sistemático de datos para los puntos específicos se utilizaron cuatro fuentes de información: análisis legislativo, solicitudes de información, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (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.

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 para determinar el nivel en que la autoridad atendió cada punto específico dirigido a la misma (cumplimiento total, parcial o nulo) y para determinar si la respuesta de la autoridad —en caso de haberse recibido— se acompañó de evidencia útil. El resultado de esta semaforización se presenta en el siguiente apartado.

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 buenas prácticas 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.

La metodología previamente descrita permitió no solo identificar el cumplimiento que se le ha dado a los IP presentados por la CNDH, sino también conocer la evolución que de los once ejes temáticos derivados de dichos instrumentos. A continuación, se presentan los resultados principales del estudio.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Con el fin de sintetizar los principales hallazgos del estudio, este resumen ejecutivo no detalla resultados específicos para todas las metodologías antes mencionadas. En caso de desear más información, favor de referirse al reporte completo del estudio.



## SÍNTESIS DE RESULTADOS

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 los Derechos Humanos en el sistema penitenciario.

Con relación a la primera dimensión de resultados, 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. Estos se calculan a partir de la semaforización de los Puntos Específicos Aplicados (PEA)<sup>12</sup>, 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 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.

A continuación, se presentan los índices de cumplimiento generales obtenidos para aquellos IP para los que se hizo una valoración de cumplimiento<sup>13</sup>. Las gráficas contienen al centro el número de PEA que representa el universo bajo estudio en el IP en cuestión. Los valores que lo componen se muestran bajo la siguiente semaforización:

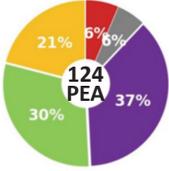
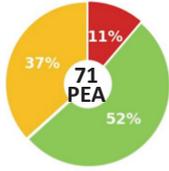
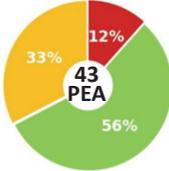
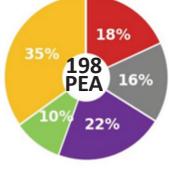
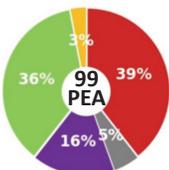
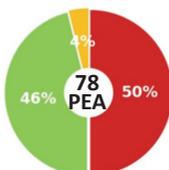
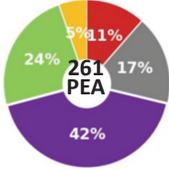
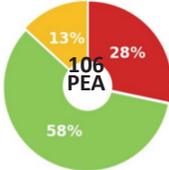
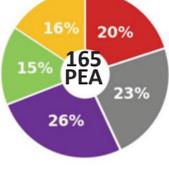
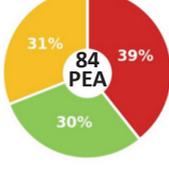
<sup>12</sup> Los PEA son los puntos específicos desglosados según las autoridades destinatarias del PEA. Por ejemplo, un punto específico dirigido a 32 entidades federativas y a la federación tendría 33 PEA.

<sup>13</sup> 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.

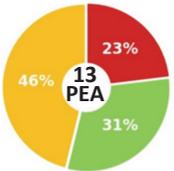
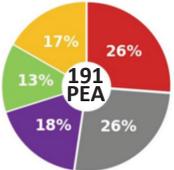
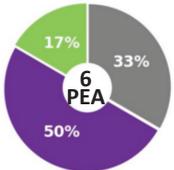
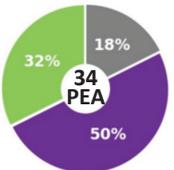
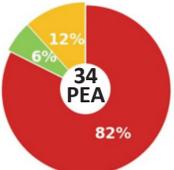
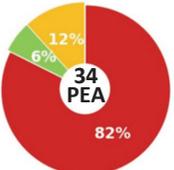
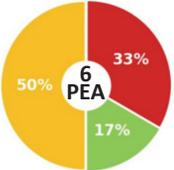
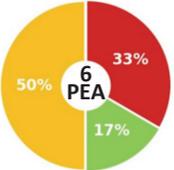
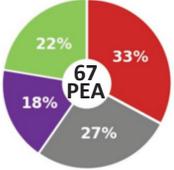
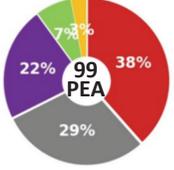
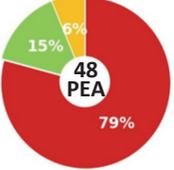
Cuadro 4. Semaforización del cumplimiento

				
Cumplimiento total	Cumplimiento parcial	Sin cumplimiento	No evidencia	No respuesta

Cuadro 5. Valoración de cumplimiento de los instrumentos de posicionamiento

No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
1	<b>Recomendación general 1/2001:</b> Derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana.		
2	<b>Recomendación general 3/2002:</b> Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana.		
3	<b>Recomendación general 9/2004:</b> 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	<b>Recomendación general 11/2006:</b> Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana.		
5	<b>Recomendación general 18/2010:</b> Sobre la situación de los Derechos Humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana.		
6	<b>Recomendación general 22/2015:</b> Sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana.		

**RESUMEN EJECUTIVO**  
**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**

No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
7	<b>Recomendación general 28/2016:</b> Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana.		
8	<b>Recomendación general 30/2017:</b> Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana.		
9	<b>Informe especial 2002:</b> Sobre la situación de los Derechos Humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal.		
10	<b>Informe especial 2004:</b> Sobre la situación de los Derechos Humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos locales y municipales.		
11	<b>Informe especial 2017:</b> Sobre personas mayores en los centros penitenciarios de la República Mexicana.		
12	<b>Pronunciamento 2016:</b> Racionalización de la pena de prisión.		
13	<b>Pronunciamento 2016:</b> Supervisión Penitenciaria.		
14	<b>Pronunciamento 2016:</b> Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana.		

No.	Instrumento de posicionamiento	Índice de cumplimiento A	Índice de cumplimiento B
15	<b>Pronunciamiento 2016:</b> Antecedentes penales.		
16	<b>Pronunciamiento 2016:</b> Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana.		

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.

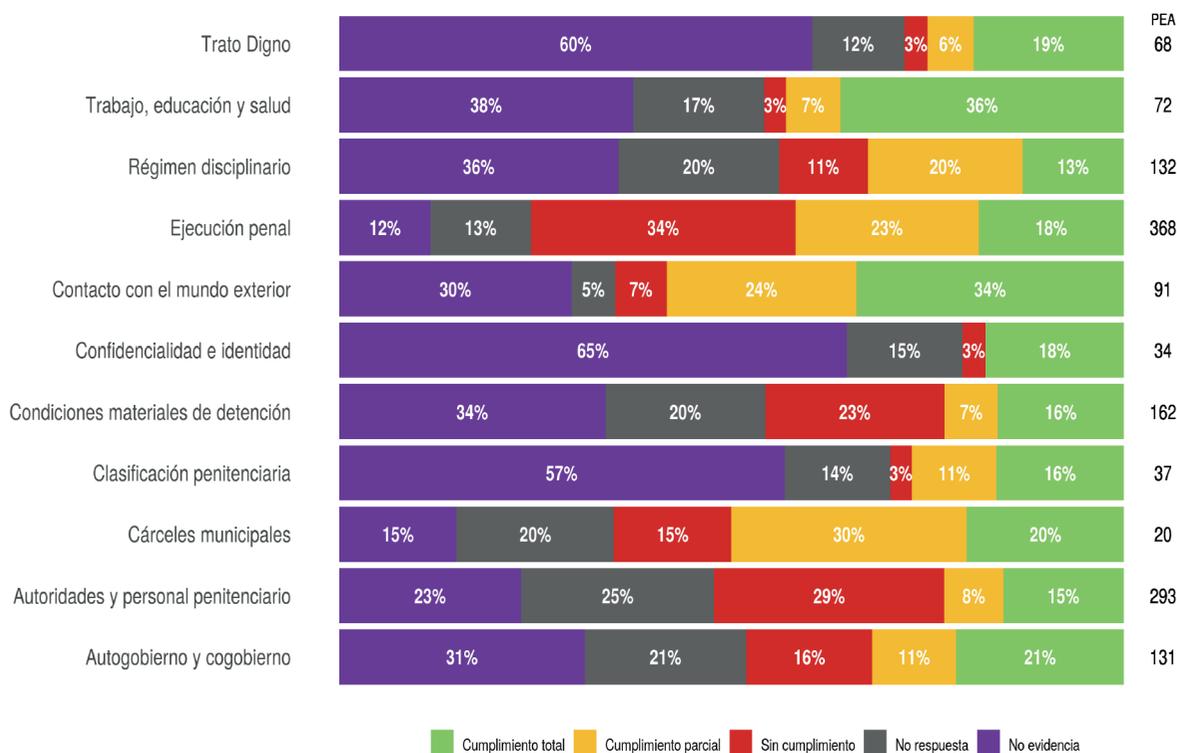
Cuadro 6. Instrumentos de posicionamiento sobre los que no se realizó una valoración de cumplimiento

No.	
1	<b>Pronunciamiento 2015:</b> La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana.
2	<b>Pronunciamiento 2016:</b> Clasificación penitenciaria.
3	<b>Pronunciamiento 2016:</b> Derecho a la protección de la salud de las personas internas en centros penitenciarios de la República Mexicana.
4	<b>Pronunciamiento 2017:</b> Sobre el plazo razonable en la prisión preventiva.
5	<b>Pronunciamiento 2017:</b> Sobre el derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial.

Ahora bien, respecto de la segunda dimensión de resultados que consiste en la valoración del cumplimiento de los once ejes temáticos, a continuación, se presenta una gráfica que 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.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> 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.

Gráfica 1: Valoraciones de cumplimiento por eje temático y prevalencia del tema en los IP



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

**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.

**Trabajo, capacitación, educación y salud:** La publicación y entrada en vigor de la LNEP, y con esto, la materialización del principio de reinserción social como objetivo central del sistema penitenciario, representa un avance relevante en relación con este tema. 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; particularmente aquellas relacionadas con la oferta de servicios educativos y laborales en los centros. En cuestión educativa, se han tomado acciones para proporcionar servicios de educación básica, media y superior a través de convenios con las secretarías de educación estatales. Similarmente, se han establecido mecanismos de cooperación con las secretarías de trabajo de las entidades federativas para proveer capacitaciones y oportunidades laborales para las personas privadas de la libertad. Entre las habilidades más comunes está la carpintería, la mecánica, la artesanía, el estilismo y la repostería. Si bien se ha avanzado, aún

existen establecimientos que no cuentan con los recursos o la infraestructura adecuada para proveer dichos servicios.

Los grupos de enfoque del estudio identificaron algunos retos específicos relacionados con los servicios educativos. Por ejemplo, en ocasiones son las mismas personas privadas de la libertad quienes se encargan de proporcionar los recursos materiales y humanos necesarios para la operación de servicios educativos, y existen ciertas barreras para la obtención de certificaciones educativas, como por ejemplo requisitos de pago.

En cuanto a los servicios de salud, los resultados del estudio muestran que éste continúa siendo un sector deficiente. Dicho pendiente es especialmente urgente cuando se trata de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en condición de vulnerabilidad, como son las personas con discapacidades psicosociales. Los IP enfocados en esta población presentaron algunos de los índices de cumplimiento más bajos de los IP analizados. 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 como en instituciones de salud especializadas fuera de los mismos.

**Régimen disciplinario:** El establecimiento de criterios y lineamientos para regular el aislamiento como medida temporal en la LNEP representó un avance importante para evitar la discrecionalidad en su aplicación. El estudio reveló que, previo a la entrada en vigor de la Ley, existían grandes discrepancias en la normatividad que regulaba el aislamiento como sanción y como medida de internamiento cotidiano en los estados. En particular, 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.

En dicho contexto, uno de los grandes retos es 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 hallazgos del estudio mostraron que aún persisten condiciones de corrupción y de aplicación discrecional de las reglas en los centros penitenciarios, especialmente a nivel estatal.

**Ejecución penal:** 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. Ello permitirá atender una de las preocupaciones señaladas de forma transversal 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 garantizar 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 beneficiosa es en los procesos de otorgamiento de beneficios de libertad anticipada. Los índices de

cumplimiento del estudio mostraron que, previo a la entrada en vigor de la LNEP, solamente un número reducido de entidades se encontraban alineadas normativamente con los estándares en la materia. Esto implicaba que los estados operaran con base en criterios diferenciados que dejaban espacio para la discrecionalidad y limitaban el acceso a dicho beneficio. A partir de la entrada en vigor de la LNEP, las entidades deben regirse por las disposiciones de esta ley. En este contexto, uno de los grandes retos será que dichos lineamientos se implementen de forma uniforme, tanto a nivel federal como estatal. Una debida implementación requerirá reforzar la creación de programas específicos para la detección de casos susceptibles de recibir beneficios, por lo que será necesario contar con suficiente personal capacitado. 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, con el fin de considerar beneficios para esta población.

**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.

**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. Dos de los pendientes de este tema se relacionan con la necesidad de garantizar el derecho de las personas sentenciadas en libertad de contar con una identificación y de abordar con mayor puntualidad la confidencialidad de los antecedentes penales de las personas que cumplen con una sanción. En cuanto a este último, los índices de cumplimiento del Pronunciamiento sobre antecedentes penales resultaron en cero, lo cual indica que no se ha atendido ninguno de los puntos específicos inscritos en éste. Por ello, un gran pendiente es que las disposiciones sobre antecedentes penales en la LNEP contemplen el principio de reinserción social de todas las personas, independientemente del delito cometido.

**Condiciones materiales de detención:** Los resultados del estudio sugieren que no se obtuvieron avances importantes en la materia. La inexistencia de espacios dignos y suficientes de internamiento continúa siendo una problemática vigente. Si bien actualmente la población penitenciaria total no rebasa la capacidad instalada de los 308 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. De acuerdo con la valoración de los puntos sobre el tema, menos de la mitad de los llamados de la CNDH en esta materia han sido cumplidos.

Además, los resultados del estudio sugieren que, a raíz del Pronunciamiento correspondiente a la sobrepoblación (2015), en tres años se redujo de 204 centros sobrepoblados a 103 al mes de diciembre de 2018. Esto nos indica una activa respuesta del estado mexicano para atender las

recomendaciones emitidas por la CNDH, no obstante que en estos 103 establecimientos aún persisten deficiencias en torno a las condiciones de estancia que garanticen 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<sup>15</sup>.

**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 la cercanía con las familias prevalezca al momento de determinar el establecimiento en el que se albergará a las personas privadas de la libertad.

**Cárceles municipales:** Se logró un avance en el cierre de las cárceles municipales y distritales que existían en México, que, al momento de la emisión del IP en cuestión, ascendían a 91. Específicamente, se avanzó con el cierre de todas las cárceles municipales o distritales en cuatro de los diez 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. Es relevante mencionar que, de acuerdo con datos del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, para diciembre de 2018 el número de cárceles municipales y distritales se había reducido de a 18, nueve respectivamente.

**Autoridades y personal penitenciario:** Los resultados del estudio sugieren que se ha avanzado en la capacitación sobre derechos humanos proporcionada al personal de seguridad de los centros. Sin embargo, persisten retos importantes en cuestiones de la autoridad y el personal penitenciario. En particular, no se han realizado las modificaciones necesarias para que los sistemas penitenciarios y las autoridades que lo integren tengan un perfil alineado a los propósitos de la reinserción social (y no de seguridad pública). Asimismo, se encontró que persiste la necesidad de contar con un servicio de desarrollo profesional de carrera, así como de incluir una perspectiva de reinserción social en el mismo.

**Autogobierno y cogobierno:** El fenómeno del autogobierno y cogobierno sigue representando una de las problemáticas más violatorias de derechos humanos en el sistema penitenciario. De acuerdo con los índices obtenidos, menos de la mitad de los llamados de la CNDH en materia de autogobierno y cogobierno han sido cumplidos. Los pendientes en el tema continúan siendo el contar con personal de seguridad y custodia suficiente 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.

<sup>15</sup> Medidas Privativas y no Privativas de la Libertad. El Sistema Penitenciario. Manual de Instrucciones. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena, 2010. Pag. 19

## CONCLUSIONES

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. El análisis de cumplimiento de los IP permitió conocer el nivel en que las recomendaciones inscritas en éstos han sido acatadas por las autoridades destinatarias. Con ello se generó un diagnóstico sobre la vigencia de las problemáticas detectadas por la CNDH al identificar aquellos puntos que no fueron cumplidos por las autoridades destinatarias. Dicho diagnóstico permite conocer el grado de cumplimiento de los IP e identificar aquellos en donde se debe continuar dando seguimiento.

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.

En suma, es necesario que la CNDH continúe el seguimiento de las problemáticas señaladas, y que mantenga su labor de incidencia en aquéllas que no han sido contempladas aún por los IP emitidos hasta hoy. De robustecer su capacidad para formular y darle seguimiento a los mecanismos a su alcance, en especial a las recomendaciones generales, la CNDH podría tener un papel más contundente en la observancia y protección de los derechos humanos en materia penitenciaria en México.

*Resumen Ejecutivo. 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 Universidad Nacional Autónoma de México. 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