



RECOMENDACIÓN No. 82 /2020

SOBRE EL CASO DE INCUMPLIMIENTO EN LAS FUNCIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEL CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL VARONIL DE ATLACHOLOAYA Y DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE CENTROS PENITENCIARIOS, AMBOS DEL ESTADO DE MORELOS, POR OBSTACULIZAR LA INTERVENCIÓN DE ESTE ORGANISMO NACIONAL PARA LA VIGILANCIA AL RESPETO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA POBLACIÓN INTERNA, Y POR LA FALTA DE PERSONAL DE SEGURIDAD Y CUSTODIA, FACTOR QUE LIMITÓ LA ACTIVIDAD DE ESTA COMISIÓN NACIONAL, EN ESPECÍFICO DEL DIAGNÓSTICO NACIONAL DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA, VULNERANDO EL DERECHO HUMANO A LA REINSERCIÓN SOCIAL EFECTIVA.

Ciudad de México, a 15 de diciembre de 2020.

**C. CUAUHTÉMOC BLANCO BRAVO
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE MORELOS.**

Distinguido señor Gobernador:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo tercero, 6º, fracciones I, II, III y XII, 15, fracción VII, 24, fracción IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente de queja **CNDH/3/2020/7210/Q**, sobre el caso de incumplimiento en las funciones de los servidores públicos del Centro de Reinserción Social Varonil de Atlacholoaya y de la Dirección General de Centros Penitenciarios, ambos del estado de Morelos, por obstaculizar la intervención de este Organismo Nacional para la vigilancia al respeto de los derechos humanos de la población interna, y por la falta de personal de seguridad y custodia, factor que limitó la actividad de esta Comisión Nacional, en específico del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, vulnerando el derecho humano a la reinserción social efectiva.

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 4º, 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; 3, 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último 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. Dicha 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
Autoridad responsable	AR

4. En la presente Recomendación la referencia a distintas dependencias, instancias de gobierno y cargos de servidores públicos 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
Coordinación del Sistema Penitenciario del Estado de Morelos	Coordinación Penitenciaria Morelos
Centro de Reinserción Social Varonil de Atlacholoaya, Morelos	CERESO Varonil Atlacholoaya
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN



Denominación	Acrónimos o Abreviaturas
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Corte IDH
Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria	Diagnóstico Nacional
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	CPEUM
Ley Nacional de Ejecución Penal	LNEP

I. HECHOS

5. El 18 de agosto de 2020 al intentar ingresar personal de esta Institución que aplica los instrumentos para el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria en el CERESO Varonil Atlacholoaya, les fue obstaculizado el acceso; ya que AR1 argumentó que no se encontraba la titular de ese establecimiento penitenciario, ni otra autoridad que pudieran dar la información requerida; no había suficiente personal de Seguridad y Custodia que pudiera garantizar la integridad de los servidores públicos adscritos a esta Institución durante la realización de la supervisión, y que este Organismo Autónomo no solicitó una cita para llevar a cabo tal diligencia, por lo que AR1 recibió el oficio de comisión correspondiente, señalando que les haría saber en qué fecha podían acudir a efectuarla.

6. Esa misma fecha AR2 precisó a personal de esta Institución que autorizaba sólo el ingreso a los funcionarios de este Organismo Nacional, bajo ciertas condiciones, como no permitirles el acceso a los dormitorios, ni aplicar encuestas a las personas privadas de la libertad, porque no se contaba con personal de Seguridad y Custodia suficiente para salvaguardar su integridad física.

7. Cabe precisar que el 18 de agosto de 2020, personal del Diagnóstico Nacional, se encontraba acompañado de un servidor público de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, por lo que tuvieron conocimiento que

también personal del CERESO Varonil Atlacholoaya ha obstaculizado en otras ocasiones su labor.

II. CONTEXTO.

8. En la República Mexicana el Sistema Penitenciario encuentra su fundamento jurídico en el artículo 18, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 3, fracción III de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en donde se consigna que el centro penitenciario es el espacio físico destinado para el cumplimiento de la prisión preventiva, así como para la ejecución de penas.

9. Para lograr los objetivos de este mandato constitucional es importante el adecuado funcionamiento de la administración penitenciaria, la cual, a su vez, debe seleccionar de manera cuidadosa al personal que ahí labora, quienes deberán tener capacidad profesional y demostrar eficacia en las funciones que desempeñan, en razón de que de ello dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios, con el objeto de dar estricto cumplimiento a los criterios señalados en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos “*Reglas Nelson Mandela*”, mismas que de igual manera prevén que las funciones que ellos desarrollan, “*constituyen un servicio social de gran importancia*”.

10. En ese contexto a fin de observar el respeto a los derechos humanos en el Sistema de Reinserción Social del país, el artículo 6 fracción XII de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos faculta a este Organismo Autónomo para elaborar un diagnóstico anual sobre la situación que ese sistema guarde, por medio de evaluaciones de cada uno de los centros que se supervisan, en donde se verifican las condiciones de estancia e internamiento de las personas procesadas y sentenciadas, ponderando ante todo, el respeto y observancia a sus Derechos Humanos.

11. Bajo esta premisa resulta menester indicar que la LNEP en su artículo 58 enaltece la importancia de facilitar a todos los Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos, el acceso irrestricto a los Centros Penitenciarios, sin

necesidad de aviso previo, y con ello asegurar su ingreso cuyo objetivo es realizar funciones de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano en favor de las personas privadas de la libertad.

12. A fin de dar cumplimiento a la tarea encomendada a esta Institución Protectora de Derechos Humanos y de acuerdo a los datos arrojados en el Diagnóstico Nacional de 2018 y 2019, de la visita realizada al CERESO Varonil Atlacholoaya se advirtió la importancia de prestar atención, entre otros temas, a las condiciones de gobernabilidad que imperaban en dicho sitio, en específico respecto de la insuficiencia de personal de Seguridad y Custodia.

13. Resulta de gran importancia precisar que el enfoque con mayor relevancia del Diagnóstico Nacional es la observancia al respeto de los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario, cuyo diseño incorpora las directrices establecidas en el artículo 18 constitucional en materia de derechos humanos con el objeto de reflejar con mayor precisión la realidad en los centros evaluados bajo esta perspectiva, de ahí la importancia de la intervención de los Organismos Autónomos de Derechos Humanos en la observancia y respeto de tales derechos.

14. Es así que cada año, personal del Diagnóstico Nacional busca en cada centro penitenciario del país realizar la supervisión correspondiente, con el objeto de observar las condiciones de habitabilidad en las que se encuentran las personas privadas de la libertad, y con lo que, en caso de existir y observarse irregularidades durante su diligencia, hacerlas del conocimiento de manera posterior a las autoridades competentes, a fin de que presten atención en ellas, tomen las medidas que estimen convenientes y lleven a cabo acciones encaminadas a su mejora, y que ello impacte de manera positiva en obtener la reinserción social efectiva.

III. EVIDENCIAS.

15. Diagnóstico Nacional del 2018 y 2019.¹

16. Acta circunstanciada del 18 de agosto de 2020 suscrita por personal de este Organismo Nacional, mediante la cual se certificó que el día de la fecha se obstaculizó el acceso a servidores públicos adscritos al Diagnóstico Nacional por parte de AR1, al no permitirles el ingreso inmediato al CERESO Varonil Atlacholoaya bajo los siguientes argumentos: a) No se encontraba la titular de ese establecimiento penitenciario u otra autoridad para dar información; b) Insuficiencia de personal de Seguridad y Custodia para garantizar su seguridad e integridad durante la supervisión; y c) No existía una cita previa para llevar a cabo dicha diligencia. Así también, en dicho documento asentaron que AR2 posteriormente les refirió que se había autorizado el ingreso; sin embargo, les condicionó las áreas a las que sí podían acceder, por lo que, ante esta limitación y falta de custodios para resguardarlos en el Módulo, no se llevó a cabo la supervisión en dicha área.

17. Acuerdo de atracción y de apertura de oficio del expediente CNDH/3/2020/7210/Q del 1 de septiembre de 2020, por parte de esta Comisión Nacional.

18. Oficio CES/CSP/655/09/2020 del 17 de septiembre de 2020 signado por personal de la Coordinación Penitenciaria Morelos, recibido en esta Institución Nacional el 2 de octubre del mismo año a través del cual informa entre otras circunstancias, que al 5 de septiembre de 2020 contaban con una población de 2616 personas privadas de la libertad, un estado de fuerza total de 181 elementos de Seguridad y Custodia; y el 18 de agosto de 2020, día en que se presentó personal del Diagnóstico Nacional se encontraban laborando únicamente 48 efectivos; además confirmó que no se encontraba la titular del CERESO Varonil Atlacholoaya, sin especificar quien estaba ese día como encargado. Al señalado oficio se anexan los siguientes documentos:

¹CNDH. Diagnóstico Nacional. Disponible en <https://www.cndh.org.mx/web/diagnostico-nacional-de-supervision-penitenciaria>.

18.1 Protocolo de Visitas y Entrevistas con Organismos Públicos de Protección de los Derechos Humanos y Personas Observadoras de la Sociedad Civil, en cuya Descripción Narrativa se establecen los puntos a seguir antes, durante y después de la visita de dichos organismos, entre otros, que la Autoridad Penitenciaria debe recibir la solicitud de visita de las personas visitadoras y observadoras registradas, debiendo comunicar al Titular o Responsable, a fin de que éste autorice el acceso y designe un enlace en Derechos Humanos quién será el encargado de dar continuidad a la diligencia.

19. Acta circunstanciada, del 4 de noviembre de 2020, en la que una Visitadora Adjunta adscrita a este Organismo Nacional hizo constar la recepción de documentos enviados vía electrónica por un servidor público de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos:

19.1 Acta circunstanciada del 29 de octubre de 2019 a través de la cual un Visitador Especializado en Sistema Penitenciario adscrito a ese Organismo Local asentó que ese mismo día ante la riña suscitada en el CERESO Varonil Atlacholoaya, personal de ese establecimiento penitenciario no les permitió el ingreso a las instalaciones a fin de verificar los hechos.

19.2 Denuncia penal del 30 de octubre de 2019 formulada por un Visitador Especializado en Asuntos Penitenciarios de esa Comisión Local, entre otros, en contra de la Directora de Asuntos Penitenciarios de Morelos y de quien resulte responsable por incumplimiento de funciones públicas, de conformidad con el artículo 270 fracción II del Código Penal vigente al día de los hechos en el Estado de Morelos.

19.3 Recomendación del expediente CDHM/SE/VEAP/061/025/2019, del 30 de octubre de 2020, dirigida al Comisionado Estatal de Seguridad Pública en el Estado de Morelos y emitida por la Comisión de Derechos Humanos de esa entidad federativa sobre los hechos violentos suscitados los días 29 y 30 de octubre de 2019 en el CERESO Varonil Atlacholoaya; que derivaron en la muerte de 7 personas privadas de la libertad y 12 lesionadas, en la cual se documentó y acreditó entre otras situaciones, la resistencia de la Autoridad

Penitenciaria para permitir al personal de ese Organismo Local el desarrollo de sus actuaciones e investigación el día del suceso, con el objeto de supervisar y/o acreditar violaciones a derechos humanos de los internos.

IV. SITUACIÓN JURÍDICA.

20. Las personas privadas de su libertad están en una situación especial de vulnerabilidad, por lo que la actividad gubernamental debe pugnar por el estricto respeto de sus derechos humanos; por lo tanto, quienes se encuentran en establecimientos penitenciarios, no pierden por ese hecho su calidad o condición de ser humano, pues únicamente se encuentran sujetas a un régimen jurídico particular que suspende determinados derechos, sin que ello signifique la suspensión o anulación de la titularidad de sus derechos fundamentales, como es la reinserción social.

21. La falta de diligencia en las funciones de AR1 y AR2 al obstaculizar las labores de personal adscrito a Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos y no permitirles la vigilancia y observancia al respeto de tales derechos en el Sistema Penitenciario del país refleja un incumplimiento al artículo 18 constitucional párrafo segundo de la Constitución Federal y 58 de la LNEP, éste, en su último párrafo es claro en precisar que la obstrucción de la labor de las personas visitadoras de esos organismos será sancionada administrativa y penalmente, en términos de la legislación aplicable.

22. En el caso del incumplimiento a las funciones por parte de servidores públicos del CERESO Varonil Atlacholoaya el 29 de octubre de 2019 y derivado de la denuncia presentada por personal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos se inició una Carpeta de Investigación en la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción de la Fiscalía General en esa entidad federativa, la cual se encuentra en trámite.

23. A la emisión de la presente Recomendación no se cuenta con evidencia en el sumario que nos ocupa de que se haya iniciado expediente administrativo alguno en contra de los servidores públicos que no dieron las facilidades previstas en el

artículo 58 de la LNEP al personal del Diagnóstico Nacional para llevar a cabo su labor, obstaculizando la observancia por el respeto de los derechos humanos de la población interna del CERESO Varonil Atlacholoaya.

V. OBSERVACIONES

24. En este apartado se realiza un análisis lógico-jurídico al conjunto de evidencias del expediente CNDH/3/2020/7210/Q, que a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 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 de los Derechos Humanos, por lo que en el caso se cuenta con elementos suficientes que acreditan violaciones al derecho humano a la reinserción social, por lo que a continuación se realizará el siguiente análisis:

A. DERECHO HUMANO A LA REINSERCIÓN SOCIAL Y LA INTERVENCIÓN DE ESTE ORGANISMO NACIONAL PARA SU DEBIDA OBSERVANCIA.

25. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

26. En pro de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, el artículo 18 constitucional enfatiza que el Sistema Penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la salud y el deporte como ejes rectores para lograr una reinserción social efectiva y procurar que el sentenciado no vuelva a delinquir.

27. Es así, que las condiciones de internamiento en un régimen penitenciario son un elemento que permite visualizar cómo se cumplimenta el fin de la pena bajo la

perspectiva esencial del respeto a tales derechos humanos.

28. Bajo ese contexto y atendiendo al principio de progresividad, un régimen penitenciario encaminado a la reinserción social efectiva, implica que gradualmente se incorporen aspectos que favorezcan una adecuada resocialización, tal principio implica que el disfrute de los derechos humanos siempre debe mejorar; en atención a ello, el 10 de junio de 2011, se realizó una de las más importantes reformas constitucionales donde se incorpora en el tema de los derechos humanos tal principio.

29. Así, este principio persigue principalmente *“la aplicación preferente de aquel ordenamiento que contemple un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos, por ello las autoridades deben estar atentas a la evolución de éstos, especialmente en los tratados internacionales, pues puede suceder que exista contraposición entre un derecho humano que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el previsto en el tratado, en cuyo caso, si éste es de mayor beneficio para la persona, es el que debe aplicarse, en observancia al referido principio y acorde con los fines de justicia, equidad y solidaridad social perseguidos por el Constituyente Permanente a partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011”*.²

30. En ese sentido y con aras de cumplir con dicho objetivo, sobre la máxima protección a derechos humanos de las personas privadas de la libertad, el contar con un Sistema Penitenciario que responda adecuadamente al fin de la pena de prisión que se establece tanto en los estándares nacionales como en los internacionales requiere que cada uno de los actores involucrados en el ámbito, sumen los esfuerzos necesarios para lograr dicha finalidad, es bajo este concepto que este Organismo Nacional realiza diversas acciones dirigidas a que los Centros Penitenciarios del país lleven a cabo las medidas suficientes encaminadas a

² Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis constitucional *“Progresividad. Cómo debe interpretarse dicho principio por las autoridades a partir de la reforma que sufrió el artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011”*. *Semanario Judicial de la Federación*, enero de 2012, registro 2000129.

alcanzar la reinserción social efectiva.

31. El artículo 6 fracción XII de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos precisa como una de las atribuciones de esta Institución la de supervisar el respeto a los derechos humanos en el Sistema de Reinserción Social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre su situación, haciendo del conocimiento a las autoridades federales y locales competentes, quienes elaboraran políticas públicas tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de la población interna.

32. Por su parte, el artículo 112 de su Reglamento Interno señala que, durante la fase de investigación, los visitadores adjuntos que sean designados al efecto podrán presentarse ante cualquier oficina administrativa o centro de reclusión para comprobar cuantos datos fueren necesarios; hacer las entrevistas personales pertinentes, sea con autoridades o con testigos, o proceder al estudio de los expedientes o documentos necesarios, para lo cual las autoridades deberán dar las facilidades que se requieran para el buen desempeño de las labores de investigación de los servidores públicos de esta Institución Nacional, por tanto, la falta de colaboración de éstas con las labores podrá ser motivo de la presentación de una protesta en su contra ante el superior jerárquico, independientemente de las responsabilidades administrativas y/o penales a que haya lugar y de la solicitud de amonestación a que alude el artículo 73 de la Ley de este Organismo Autónomo de Derechos Humanos.

33. La supervisión penitenciaria a cargo de esta Institución Autónoma de Derechos Humanos a la que se hace referencia se realiza bajo la perspectiva de las obligaciones de la autoridad de respetar, proteger, garantizar y cumplir los derechos humanos, contemplados en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, de ahí que resulta necesario permitir su actuar en el ámbito de sus facultades a fin de coadyuvar en lograr dicha finalidad.

34. Es importante resaltar que el Diagnóstico Nacional, es un instrumento de evaluación y valoración que presenta la situación que impera en el sistema penitenciario bajo la perspectiva del respeto de los derechos humanos, analizando

las condiciones de estancia e internamiento de las personas en reclusión.

35. El Diagnóstico Nacional se estructura bajo dos matices, uno cuantitativo y otro cualitativo, con los cuales se obtiene una calificación estructurada por centro, por entidad federativa y de forma global por la dependencia de éstos; para conformarlo, la información se integra de los datos obtenidos de las visitas de supervisión realizadas a cada uno de los centros de reclusión programados durante el año que se reporta y donde se aplican diversos instrumentos que comprenden entre otros aspectos, la aplicación de cuestionarios y entrevistas tanto a las personas privadas de la libertad, como a los titulares de los centros y responsables de las áreas técnicas, así como al personal de Seguridad y Custodia; también, se efectúan diversos recorridos, ello con el objeto de mostrar los aspectos que impiden su adecuado funcionamiento, identificando deficiencias y logros, que sirven como parámetros para establecer procesos de mejora.

36. Así, esta Comisión Nacional formula dicho Diagnóstico a partir de la responsabilidad y la necesidad de evaluar a través de un proceso sistémico el ámbito penitenciario nacional, con el objeto de determinar en qué medida se alcanzan los objetivos en materia de derechos humanos establecidos en la normatividad, instaurando además una valoración que permita un proceso de mejora, basado en parámetros fundados en los instrumentos nacionales e internacionales, cuyo principal objetivo, es hacer del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia, la situación puntual del sistema penitenciario y que sea un instrumento efectivo que contribuya a la construcción de políticas públicas tendentes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos.

37. Es por ello que el Diagnóstico Nacional se ha posicionado como un referente de suma importancia para las autoridades penitenciarias, reflejando las temáticas en las que se debe poner mayor atención a fin de atender las deficiencias encontradas.

38. Para lograr los alcances de una reinserción social con estricto cumplimiento a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, resulta básica la

coordinación entre autoridades, es así que, la Autoridad Penitenciaria, tal y como se advierte en los artículos 14 y 15 de la LNEP organizará la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto de los derechos humanos como medios para procurar la reinserción social, atribuyéndole como funciones para ello, el garantizar el respeto a tales derechos de todas las personas que se encuentren sujetas al régimen de custodia y vigilancia en un Centro Penitenciario.

39. Es en ese sentido que en un Estado Democrático de Derecho se exige a las autoridades encargadas del Sistema Penitenciario que en la ejecución de la pena se respeten los estándares mínimos de derechos humanos reconocidos en normas nacionales e internacionales en la materia, los cuales a su vez establecen claramente el objetivo encaminado a lograr una adecuada resocialización, es decir se cumpla con la finalidad de la pena y que ello no se traduzca en violación a los derechos fundamentales.

40. Por ello, la garantía que el Estado debe proporcionar para el respeto de tales derechos a las personas privadas de la libertad implica también facilitar la intervención de Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos que se encarguen de su observancia y vigilancia, pues el impedir su actuar limita la protección integral de esos derechos.

41. El lograr el objetivo de la reinserción social es una tarea en conjunto, en primera instancia, la Autoridad Penitenciaria debe administrar y operar de manera adecuada el Sistema Penitenciario y para ello debe contar con personal adecuado que comprenda la importancia de su función en el proceso de resocialización, permitiendo dentro de sus funciones y atribuciones, la participación de entes que pretendan sumar esfuerzos para ello, tal es el caso de esta Institución Nacional.

A.1 Incumplimiento de las funciones de la Autoridad Penitenciaria que obstaculizan la vigilancia al respeto de los derechos humanos para lograr la reinserción social efectiva de la población penitenciaria en el CERESO Varonil Atlacholoaya.

42. El artículo 3 de la LNEP define a la Autoridad Penitenciaria como: “*A la autoridad administrativa que depende del Poder Ejecutivo Federal o de los poderes ejecutivos de las entidades federativas encargada de operar el Sistema Penitenciario; [...]*”; por su parte, el artículo 15 prevé como parte de sus funciones básicas las de garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren sujetas al régimen de custodia y vigilancia en un Centro Penitenciario.

43. La Constitución en su artículo 1° prevé de igual forma que las autoridades en los ámbitos de su competencia tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

44. Es evidente que tal obligación involucra la participación de los servidores públicos que conforman el Sistema Penitenciario, por lo que su selección y formación es un tema que se ha considerado importante desde 1955, en el que se celebró el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente en el que se aprobaron las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.³

45. El numeral 4 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos establece que el personal encargado de las cárceles cumplirá con sus obligaciones en cuanto a la custodia de los reclusos y la protección de la sociedad contra el delito de conformidad con los demás objetivos sociales del Estado y con su responsabilidad fundamental de promover el bienestar y el desarrollo de todos los miembros de la sociedad.

46. Por su parte, el Principio XX, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas parte de la base de considerar que “*el personal que tenga bajo su responsabilidad la dirección, custodia, tratamiento, traslado, disciplina y vigilancia de personas privadas de*

³CNDH. Pronunciamento “*Perfil de Personal Penitenciario en la República Mexicana*”, 2016.

libertad, deberá ajustarse, en todo momento y circunstancia, al respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y de sus familiares. El personal deberá ser seleccionado cuidadosamente, teniendo en cuenta su integridad ética y moral, sensibilidad a la diversidad cultural y a las cuestiones de género, capacidad profesional, adecuación personal a la función, y sentido de responsabilidad. [...].”

47. Tal importancia quedó concebida en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), en específico las Reglas 74, 75 y 76 advierten que la administración penitenciaria deberá seleccionar de manera cuidadosa al personal, quienes deberán contar con capacidad profesional y óptima formación para el desempeño de sus funciones generales y específicas, incluyendo conocer sus deberes en el ejercicio de sus funciones.

48. Es por ello que para que el personal de las instituciones penitenciarias pueda realizar el servicio público de manera profesional y en apego al respeto de los derechos humanos de las personas internas debe ser cuidadosamente seleccionado y recibir la información adecuada para llevar a cabo su importante labor. Es así que, la Regla 77 de las Reglas Mandela es muy clara en precisar que todo el personal penitenciario deberá conducirse y cumplir sus funciones, en toda circunstancia.

49. Elio Gómez Grillo refiere que: *“El personal penitenciario cumple una de las funciones más exigentes y delicadas que puede realizar un ser humano. Porque trabaja con hombres y mujeres que padecen la peor de las privaciones que pueden sufrirse en la vida, como es la privación de la libertad. Están encarcelados. En la cárcel están ellos y por eso la cárcel es el campo de trabajo del personal penitenciario”⁴*. Por lo tanto, resulta importante que dicho personal tenga la concepción máxima de la importante labor que desempeña para que ésta siempre vaya encaminada a la protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

⁴Ibídem.

50. Como parte del desempeño de las funciones de la Autoridad Penitenciaria, el artículo 58 de la LNEP establece que se debe facilitar a los Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos, el acceso irrestricto al Centro Penitenciario sin necesidad de aviso previo así como asegurar que se facilite el ingreso a los servidores públicos de éstos, que puedan portar el equipo necesario para el desempeño de sus atribuciones y entrevistarse en privado con las personas privadas de la libertad, situación que no aconteció en el caso que nos ocupa, toda vez que contrario a lo señalado en esta legislación, AR1 precisó a personal del Diagnóstico Nacional que no se había solicitado cita para llevar a cabo la diligencia, aseverando que avisaría en qué fecha se podría llevar a cabo la misma, lo que de conformidad a esta ley no es necesario y mucho menos de carácter obligatorio o condicionante.

51. Por otra parte, AR2 también incumplió a cabalidad dicho precepto al obstaculizar el acceso irrestricto de personal del Diagnóstico Nacional al CERESO Varonil Atlacholoaya. El diccionario de la Real Academia Española, define “*irrestricto*” como ilimitado, en tal sentido al señalarse en el artículo 58 de la LNEP que debe facilitársele a los Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos el “*acceso irrestricto*” se debe entender como “*acceso ilimitado*”, en tanto AR2 al condicionar el área por donde debían entrar, así como aquéllas que podían visitar y determinar que no podían aplicar encuestas a los privados de la libertad, no proporcionó las facilidades para su ingreso, sin omitir mencionar que esperaron 90 minutos para acceder, situaciones que en definitiva obstaculizan la labor del personal de esta Institución Nacional para la plena observancia por el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

52. Tal es el caso que después de la tardanza para el ingreso, se le cuestionó a la servidora pública que realizaría su labor, si estaba segura de pretender ingresar al Módulo, lugar en donde personal de la Coordinación Penitenciaria Morelos, a través del oficio CES/CSP/655/09/2020 del 17 de septiembre de 2020, aseveró que se albergan, entre otros, a personas con trastornos graves de personalidad, ello en virtud de que no se podía garantizar su seguridad al interior por falta de personal de Seguridad y Custodia, por lo que la supervisión en dicha área no se concretó por la

falta de condiciones imputables al CERESO Varonil Atlacholoaya, contraviniendo lo estipulado en el multicitado artículo 58 de la LNEP tercer párrafo, que a la letra dice *“Se deberá establecer las normas necesarias para facilitar el ingreso de las instituciones públicas que tengan como mandato vigilar, promover o garantizar los derechos de los grupos vulnerables o personas que por sus condiciones o características requieran cuidados especiales o estén en riesgo de sufrir algún tipo de discriminación, así como las condiciones en las que los representantes de organismos privados y civiles de protección y defensa de los derechos humanos podrán acceder a entrevistar o documentar lo que consideren necesario [...]”*.

53. Es conveniente precisar que no es la primera vez que servidores públicos del CERESO Varonil Atlacholoaya impiden facilitar el acceso a las instalaciones de personal de Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos, como lo fue el 29 y 30 de octubre de 2019 a personal de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos, tal y como quedó documentado en el sumario CDHM/SE/VEAP/061/025/2019 radicado en ese Organismo Local, mismo que dio origen a un pronunciamiento, en el cual, entre otras circunstancias se evidenció la resistencia de dichas autoridades en colaborar con esa Institución en la realización de su labor de investigación en hechos suscitados en esas fechas. Es así, que la conducta por parte de ellos ha sido reiterativa.

54. Por otra parte, el artículo 16 de la LNEP contempla como funciones del titular de los Centros Penitenciarios, representar al Centro ante las diferentes autoridades y particulares, lo que tampoco aconteció en virtud de que AR1 fue enfática en precisar que una de las razones por las que en primera instancia no se permitiría el acceso era que no se encontraba la titular, ni alguna otra autoridad que pudieran dar la información requerida, y si bien es cierto en el oficio CES/CSP/655/09/2020 personal de la Coordinación Penitenciaria Morelos informó que el 18 de agosto de 2020 no estaba la Encargada de la Dirección, en virtud de que era su día de descanso, también lo es, que fueron omisos en esclarecer el servidor público que estaba a cargo del CERESO Varonil Atlacholoaya ese día, siendo que se les solicitó dicha información de manera expresa, por lo que tal omisión resulta concordante con lo señalado por AR1.

55. De igual manera, si bien es cierto, en el informe que rindió personal de la Coordinación Penitenciaria Morelos, a través del oficio mencionado en el párrafo anterior, se precisó que el ingreso a los Centros Penitenciarios se regula de acuerdo a los protocolos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, de forma particular, el “Protocolo de Visitas y Entrevistas con Organismos Públicos de Protección de los Derechos Humanos y personas Observadoras de la Sociedad Civil”⁵, en cuya descripción narrativa indica que el Titular o Responsable del Centro debe autorizar la solicitud de acceso y designar un enlace en Derechos Humanos; es evidente que se incumplió con dicho Protocolo, contraviniendo lo señalado en el artículo 33 de la LNEP que precisa *“la Autoridad Penitenciaria estará obligada a cumplir con los protocolos para garantizar las condiciones de internamiento dignas y seguras para la población privada de la libertad y la seguridad y bienestar del personal y otras personas que ingresan a los Centros.”*

56. Por otra parte, es importante señalar que si bien el ingreso de visitas de personal de Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos a Centros Penitenciarios de Morelos se regula por el Protocolo de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, también lo es que el artículo 5 fracción IV y 9 del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Seguridad Pública del Estado de Morelos señala: *“[...] Para el despacho de los asuntos de su competencia, la Comisión contará con [...] IV. La Coordinación del Sistema Penitenciario: a) Dirección General de Reinserción Social, b) Dirección General de Centros Penitenciarios, c) Dirección General de Ejecución de Medidas para Adolescentes, y d) Dirección General Operativa Penitenciaria; [...]. Artículo 9. El Comisionado, quien además de las atribuciones que le confiere la normativa, cuenta con las atribuciones que a continuación se señalan, las que ejercerá conforme a las necesidades del servicio: [...] XLVI. Establecer las normas conforme a las cuales deben funcionar los Establecimientos Penitenciarios, a fin de que en ellos se preserve la seguridad, sin menoscabo de que se brinde a las personas privadas de su libertad un trato que atienda a lo dispuesto por el artículo 18, de la Constitución Federal, los tratados e instrumentos internacionales en materia de tratamiento de personas privadas de su*

⁵Secretaría Ejecutiva de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, Octava Sesión Extraordinaria del Comité de Transparencia del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, 27 de febrero de 2018.

libertad; [...]”.

57. En ese sentido, el señalado Reglamento faculta al Comisionado Estatal de Seguridad Pública de Morelos a establecer normas relativas al funcionamiento de los establecimientos penitenciarios en pro de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, por lo que dicha potestad debe incluir aquéllas que involucren facilitar el actuar de los Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos, Instituciones que persiguen el mismo objetivo, permitiéndoles y proporcionándoles las facilidades que resulten necesarias para llevar a cabo su labor, sin obstaculizarla, como en el presente caso aconteció.

58. El limitar el actuar de los servidores públicos encargados de realizar la supervisión penitenciaria para la observancia, vigilancia y respeto de los derechos humanos de la población penitenciaria, como en el asunto que nos ocupa aconteció, no solo es incumplir lo estipulado en el citado artículo 58 de la LNEP, sino implica también impedir la detección de deficiencias en el Sistema Penitenciario del país, en específico en el Estado de Morelos, imposibilitando cumplir con el fin del mandato constitucional consagrado en el artículo 18, además de la creación de políticas públicas para garantizar tales derechos.

59. Para ello resulta importante también el actuar e intervención tanto del Coordinador del Sistema Penitenciario, Director General de Reinserción Social así como el de los Centros Penitenciarios, todos del Estado de Morelos para lo cual el Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Seguridad Pública de esa entidad federativa, en su artículo 10 fracción I y 20 fracción II los faculta para asesorar al Comisionado en el ámbito de su competencia; en el caso específico del Coordinador, para proponerle los Protocolos, las Reglas Generales y las normas administrativas técnicas que habrán de aplicarse en los Centros Penitenciarios, en virtud de ello, con dicha potestad y con aras de colaborar con el cumplimiento de los deberes de los Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos en pro de la defensa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, dicha asesoría debe estar dirigida a establecer la normatividad aplicable al caso concreto y condiciones actuales del Sistema Penitenciario de Morelos para facilitar

el cumplimiento de la labor de esas Instituciones y lograr en conjunto el respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como ejes rectores de la reinserción social.

60. Resulta menester indicar que la participación activa y diligente de la Autoridad Penitenciaria así como de los Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos para el respeto de éstos en el Sistema de Reinserción Social del país es sumamente importante y trascendental, pues de la primera depende garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren sujetas al régimen de custodia y vigilancia en un Centro Penitenciario; y de las Instituciones Protectoras de Derechos Humanos, su observancia, en el caso de esta Comisión Nacional, a través del Diagnóstico Nacional, con la supervisión a través de la elaboración de un diagnóstico anual.

A.2 Falta de personal de Seguridad y Custodia en el CERESO Varonil Atlacholoaya, factor que limitó la actividad de esta Comisión Nacional, en específico del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.

61. Para el buen funcionamiento de un Centro de reclusión se requiere de personal de Seguridad y Custodia adecuado, suficiente y profesional para mantener el orden y la disciplina, siendo su función principal la de garantizar la seguridad al interior del centro.

62. El artículo 5.6, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, advierte que *“las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados”* y en armonía con ello, en el precepto 18 constitucional se mandata el derecho humano a la reinserción social, y para ello se debe contar con las instalaciones y personal adecuados.

63. El Principio XX, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas parte de la base de considerar que, *“el personal que tenga bajo su responsabilidad la dirección, custodia, tratamiento, traslado, disciplina y vigilancia de personas privadas de libertad, deberá ajustarse, en todo momento y circunstancia, al respeto a los derechos humanos de*

las personas privadas de la libertad y de sus familiares”.

64. El tema del personal penitenciario, su perfil y la importancia de su labor en el logro de objetivos en el Sistema Penitenciario Nacional, bajo la óptica normativa nacional e internacional, ha sido destacado en los Pronunciamientos que en la materia ha emitido esta Comisión Nacional, donde se ha puntualizado que *“garanticen [las autoridades] una mejor y más amplia protección de los derechos humanos, [...] el derecho a la reinserción social efectiva y a una vida digna para las personas que se encuentran privadas de la libertad”*, involucra a los servidores públicos, y se manifiesta en el sentido de que se cuente con el número de personal técnico, jurídico, médico, administrativo, así como de seguridad y custodia suficiente, previa selección y capacitación para cubrir las demandas de los centros penitenciarios, de acuerdo al número de internos reclusos y a la extensión del centro penitenciario del que se trate.⁶

65. Por su parte, el artículo 19 y 20 de la LNEP estipula que la Custodia Penitenciaria tiene la atribución de salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas privadas de la libertad, visitantes y personal adscrito a los Centros Penitenciarios; así como implementar las políticas, los programas y las estrategias establecidas en materia de seguridad y custodia penitenciaria.

66. Es de suma importancia las funciones de la custodia penitenciaria, que resulta indispensable contar con el número adecuado de dicho personal para mantener el orden y tranquilidad al interior de los Centros Penitenciarios, situación que no impera en el CERESO Varonil Atlacholoaya, en primera instancia AR1 también señaló como argumento para impedir el acceso inmediato a dicho lugar a personal de esta Institución Nacional, que no había suficiente de ellos para garantizar su integridad física durante la diligencia y posteriormente al ingresar le advirtieron a personal encargado de realizar la supervisión penitenciaria que si optaba por acceder al Módulo, tampoco podían resguardar su seguridad.

67. El hecho de que personal del Diagnóstico Nacional no haya ingresado al

⁶CNDH. Pronunciamiento sobre *“Perfil del personal penitenciario en la república mexicana”* 2016.

Módulo, fue en razón de la advertencia de que ahí dentro no se podía garantizar su seguridad por la falta de personal de Seguridad y Custodia para cumplir con las obligaciones que la LNEP estipula como parte de las funciones de la custodia penitenciaria, y es evidente que ante la falta de éstos tampoco se han implementado políticas, programas y estrategias establecidas en materia de seguridad y custodia penitenciaria para poder solventar dicha irregularidad, tal y como lo indica el artículo 20 fracción II de la citada Ley.

68. Lo anterior se corrobora con la respuesta emitida por personal de la Coordinación Penitenciaria Morelos, a través del oficio CES/CSP/655/09/2020 del 17 de septiembre de 2020 quien precisó que al 5 de ese mismo mes y año contaba con una población de 2616 personas privadas de la libertad, y el 18 de agosto de 2020, día en que se realizó la supervisión penitenciaria, se encontraban únicamente 48 efectivos trabajando, por lo que no había personal de Seguridad y Custodia suficiente para la custodia de la población penitenciaria y mucho menos para brindar seguridad a personal de esta Comisión Nacional.

69. Por otra parte, si bien es cierto mediante el citado oficio se informó que se encuentra abierta la convocatoria de reclutamiento para custodios penitenciarios y que no hay personas que quieran ingresar a laborar, también lo es que tales condiciones por lo menos prevalecen desde el año 2018 y ante tales hallazgos, continúan pendientes de atender las observaciones hechas por esta Institución Nacional a través del Diagnóstico Nacional de 2018 y 2019 por lo que no se exime la responsabilidad de la Autoridad Penitenciaria para mantener la seguridad, tranquilidad e integridad de los visitantes, en virtud de que tampoco se han efectuado mayores y emergentes acciones para el buen funcionamiento del CERESO Varonil Atlacholoaya, por lo que no resulta un argumento válido, como el advertido en el informe de personal de la Coordinación Penitenciaria Morelos, mencionar que como medidas de seguridad a modo de mantener el orden y la disciplina, así como evitar que se coloque en riesgo la integridad física de las personas privadas de la libertad así como de las visitas, se cuenta con apoyo de las instituciones de Seguridad Pública de esa entidad federativa, toda vez que el 18 de agosto de 2020, cuando se realizó el Diagnóstico Nacional, tampoco estaba

presente ningún personal de apoyo.

70. En el Informe mencionado con antelación también se indicó que, en el Módulo, lugar que se le cuestionó a personal del Diagnóstico Nacional si tenía la certeza de ingresar toda vez que no podían asegurar la salvaguarda de su integridad física, se albergan a personas privadas de la libertad con trastornos graves de personalidad, en tanto, ello implica aumentar su grado de supervisión y control, por lo que tampoco en esa área había suficiente personal de Seguridad y Custodia para cubrir la actividad primordial de custodia a los internos de ese sitio ni al personal que pretendía acceder.

71. En ese sentido, es evidente que las áreas que conforman el CERESO Varonil Atlacholoaya y las personas privadas de la libertad que se encuentran en cada una de ellas no están debidamente custodiadas, y mucho menos aquéllas como el Módulo, razón que impidió el acceso a ese sitio de personal del Diagnóstico Nacional, lo que se traduce en una omisión de la Autoridad Penitenciaria, en virtud de que por no dar solución eficaz a la problemática de falta de personal, ello limitó el actuar y observancia de las condiciones en las que habitan los internos que ahí se albergan, evitando visualizar posibles irregularidades que afectan el respeto íntegro a sus derechos humanos.

72. Es evidente que la falta de personal de Seguridad y Custodia limita a grandes escalas las actividades que se desarrollan dentro de un establecimiento penitenciario, como en el presente caso, obstruyendo la adecuada operatividad del CERESO Varonil Atlacholoaya, no solo en aquéllas en las que se involucran las personas privadas de la libertad sino también las que implican el acceso y diligencia de personal de Instituciones Protectoras de los Derechos Humanos como es el caso de la Comisión Nacional.

73. El multicitado artículo 58 de la LNEP precisa que *“la obstrucción de la labor del personal judicial, de las personas visitadoras de los organismos públicos de protección de los derechos humanos, de las defensoras, del Ministerio Público y de las observadoras será sancionada administrativa y penalmente, en términos de la legislación aplicable”*; sin embargo, tal y como lo aseveró personal de la

Coordinación Penitenciaria Morelos, no se inició ningún procedimiento administrativo o de otra índole en contra de AR1 o AR2, o algún otro servidor público involucrado y responsable en la obstaculización en el acceso de personal del Diagnóstico Nacional, bajo el sustento que no existió tal, en virtud de que sí ingresaron, sin tomar en cuenta que no hubo las facilidades para su ingreso, ya que en un principio se les impidió entrar bajo los argumentos de la falta de titular o responsable, insuficiencia de personal de Seguridad y Custodia para garantizar su seguridad y no tener previa cita para llevar a cabo la diligencia, además de retrasar su labor por 90 minutos, por lo que en términos del citado precepto, lo acontecido representó una clara obstrucción a la labor de personal de esta Institución Nacional, lo que debe ser sancionado.

74. Como parte de dicha obstrucción también lo fue el hecho de condicionar el acceso a las áreas, sin omitir mencionar que no pudieron ingresar al Módulo, al no poder brindarles protección al interior, siendo que dicha supervisión implica la verificación de las condiciones de internamiento de las personas privadas de la libertad, y dicha evaluación constituye un referente importante para las Autoridades Penitenciarias y Organismos de Derechos Humanos, en tanto, es de suma importancia que el Sistema Penitenciario de Morelos brinde todas las facilidades tanto de acceso como de operatividad al interior de los establecimientos penitenciarios en cualesquiera de las áreas que requieran ingresar, debiendo asegurarles las condiciones para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones para el beneficio de la población interna.

75. La administración penitenciaria debe estar conformada por un número suficiente de personal capacitado, en atención al presente caso, de Seguridad y Custodia, que sume al buen funcionamiento de los Centros Penitenciarios. La Regla 75 de las Reglas Mandela resalta la importancia de proporcionar al personal del Sistema Penitenciario una capacitación adaptada a sus funciones generales y específicas, la cual debe ser continúa con miras a mantener y mejorar los conocimientos y la capacidad profesional del personal después de su incorporación al servicio y durante su carrera profesional.

76. En tanto, el número suficiente de personal al servicio de la Administración Penitenciaria, así como su capacitación y formación adecuada, permitirá la amplia comprensión de las funciones que desempeñan, entendiendo en el sentido más amplio que su labor constituye un servicio de vital importancia para la reinserción social, ello con el objetivo de que atiendan cabalmente la normatividad que los rige en aras de dar protección a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, incluido el permitir la participación activa de Organismos Autónomos de Derechos Humanos para lograr dicho propósito.

77. Es de suma importancia resaltar que el artículo 20 fracciones I y IX del Reglamento Interior de la Comisión Estatal de Seguridad Pública de Morelos señala como atribuciones de la Coordinación del Sistema Penitenciario, la de controlar el Sistema Penitenciario, el cual se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción social; así como la de supervisar el cumplimiento de las funciones del personal directivo, administrativo, técnico y de custodia de los Establecimientos Penitenciarios, por su parte, a la Dirección General de Centros Penitenciarios le corresponde de conformidad con el artículo 22 fracción IV del citado Reglamento, proponer a la persona titular de la Coordinación del Sistema Penitenciario los manuales de operación y protocolos de actuación de los Establecimientos Penitenciarios, respecto a la seguridad institucional y custodia de la población interna.

78. En ejercicio de las facultades que la propia legislación de la materia que rige el Sistema Penitenciario de Morelos le confiere a las autoridades involucradas, en beneficio de la reinserción social, tienen la obligación de crear manuales de operación y protocolos de actuación para asegurar la seguridad al interior de los establecimientos penitenciarios, ello incluye preservar la integridad de quienes ingresan, como lo es el personal de Instituciones Protectoras de Derechos Humanos, con el objetivo de que realicen su labor de supervisión por el respeto de los derechos humanos en el Sistema de Reinserción Social del país con plena

certeza de acceder a cualesquiera de las áreas que seleccionen para su observancia, es decir, con el acceso irrestricto que la LNEP prevé.

79. El inadecuado ejercicio de las funciones por parte de los servidores públicos que laboran en el Sistema Penitenciario, en el presente caso de AR1 y AR2 en el CERESO Varonil Atlacholoaya al no facilitar el ingreso de personal de esta Comisión Nacional y condicionar su ingreso sólo a diversas áreas, no se limita únicamente al incumplimiento del artículo 58 de la LNEP, sino trae consigo efectos aún más importantes y de mayor relevancia; es decir, con ello impiden que se detecten irregularidades en el interior de dicho establecimiento penitenciario, en tanto, al no poder observarse y en su momento darse a conocer a las autoridades, imposibilita el emprender acciones para mejorar el Sistema de Reinserción Social del país, en el caso específico de Morelos, haciendo la brecha más amplia para dar cumplimiento al mandato constitucional consagrado en el artículo 18.

80. Es evidente que AR1 y AR2 omitieron cumplir a cabalidad su obligación en el sentido de no brindar las facilidades de ingreso al CERESO Varonil Atlacholoaya, en específico AR1 en virtud de no darles el acceso inmediato e irrestricto a ese establecimiento penitenciario, retrasando la labor por 90 minutos, señalándoles que no se encontraba un funcionario titular encargado para dar la atención requerida y que no existía cita previa para desahogar la diligencia, argumentos que carecen de fundamento legal, pues a *“contrario sensu”* la LNEP, prevé: *[...]sin necesidad de aviso previo así como asegurar que se facilite el ingreso a los servidores públicos de éstos [...]*. En el caso de AR2 incumplió dicha legislación al no dar cumplimiento *“el acceso irrestricto al Centro Penitenciario”*, condicionando las áreas a las que se podía acceder argumentando la falta de personal de Seguridad y Custodia y no poder resguardar la integridad física del personal del Diagnóstico Nacional, y con ambas acciones obstaculizar las formas y métodos de aplicación de dicha supervisión a favor de la población interna de ese lugar de reclusión.

B. RESPONSABILIDAD.

81. Como se estableció en la Recomendación 12/2020 del 12 de junio del presente año emitida por este Organismo Nacional, se reitera que conforme al

párrafo tercero del artículo 1° constitucional, *“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.”*

82. 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. 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.

83. Cuando el Estado incumple 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 los servidores públicos, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos derechos.

84. La Comisión Nacional hace patente que la emisión de una Recomendación, como en el presente caso, es el resultado de una investigación que acredita trasgresiones a derechos humanos, por lo que es importante distinguir que:

- a) La determinación de responsabilidades por violaciones a derechos humanos que realizan los organismos públicos referidos en el artículo 102, apartado B constitucional es de naturaleza distinta a la que realizan los órganos jurisdiccionales que resuelven entre otras, sobre la responsabilidad penal y a los que se les reconoce la facultad exclusiva de la imposición de penas. Asimismo, es de naturaleza distinta a la función de la autoridad administrativa

a la que compete determinar la responsabilidad por infracción a normas o reglamentos administrativos y que cuenta con la facultad de imponer sanciones.

- b) Dado que el cumplimiento de una Recomendación, por su propia naturaleza no es exigible de manera coercitiva, su destinatario es el superior jerárquico de las instituciones o dependencias de adscripción de los servidores públicos responsables de las violaciones a derechos humanos. De esa manera se resalta que corresponde al titular de las instituciones o dependencias instruir la realización de las acciones de reparación a las víctimas y de investigación de los hechos para imponer las sanciones que correspondan y evitar que queden impunes.
- c) Para que se investigue y, en su caso, se sancione a los servidores públicos responsables de violaciones a derechos humanos se deberá aportar la Recomendación como uno de los documentos base de la acción penal o la queja administrativa.
- d) Con la emisión de una Recomendación se busca que las autoridades destinatarias realicen las acciones necesarias para evitar que se repitan las conductas indebidas.
- e) La función preventiva ante la Comisión Nacional, tiene igual o incluso mayor valor que las sanciones penales o administrativas impuestas a los servidores públicos; pues al tiempo de evitar la impunidad, se busca generar una cultura de respeto y observancia de los derechos fundamentales y la convicción de que es factible y compatible la función asignada a los servidores públicos de todas las dependencias de gobierno y de todos los niveles, cumplir con las exigencias legales con un adecuado respeto a los derechos humanos.

85. Durante el desarrollo del presente documento se describieron las omisiones cometidas por AR1 y AR2 traducidas en obstaculizar el trabajo de personal del

Diagnóstico Nacional, al no facilitarles el acceso, en contravención con el artículo 58 de la LNEP, retrasando su ingreso por 90 minutos, bajo diversos argumentos, todos imputables a la inadecuada administración y operatividad en el interior del CERESO Varonil Atlacholoaya, así como falta de personal de Seguridad y Custodia y de debida diligencia en el cumplimiento de las funciones de AR1 y AR2, además de restringirles su ingreso a ciertas áreas, como lo fue al Módulo, toda vez que no se podía asegurar la protección a su integridad física, incurriendo en actos u omisiones que afectaron la legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto, que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, en contravención con el artículo 6 de la Ley de Responsabilidades Administrativas para el estado de Morelos; y 133 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

C. REPARACIÓN INTEGRAL DEL DAÑO.

86. 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 constitucionales; 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 132 fracción V de su Reglamento Interno, 1, 2 fracción I y 74 de la Ley General de Víctimas, así como 1 y 94 de la Ley de Víctimas del Estado de Morelos que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos, atribuible a los servidores públicos del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan, para lograr la reparación integral del daño.

D. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN.

87. Éstas consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y prevenir o evitar actos de la misma naturaleza, por lo que toda autoridad del Estado debe adoptar las medidas legales, administrativas y 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 y la capacitación 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.

88. 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 los servidores públicos del Sistema Penitenciario.

89. Es en ese sentido, que con el fin de cumplir con el mandato constitucional estipulado en los artículos 1 y 18, deben realizarse acciones preventivas encaminadas a evitar la repetición de conductas que vulneren la observancia de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios del Estado, por lo que es importante que el Gobierno del Estado de Morelos:

- a)** Implemente un Protocolo de Actuación o Manuales de Operación adecuados y exclusivos para los Centros Penitenciarios del Estado de Morelos, contemplando la situación que prevalece en ellos actualmente en el que se incluya de forma enunciativa mas no limitativa:
 - Los procedimientos específicos que los servidores públicos adscritos a los Centros Penitenciarios de esa entidad federativa, deberán de seguir y cumplir a cabalidad para facilitar en todo momento el acceso

de personal de Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos a tales sitios, en el que habrá de designarse un enlace para ello y en caso de no encontrarse, la persona que lo sustituya.

- Las medidas y acciones que deben llevarse a cabo para resguardar y salvaguardar en todo momento la integridad física de los servidores públicos encargados de supervisar el respeto de los derechos humanos de la población interna de los Centros Penitenciarios de Morelos durante sus recorridos a las áreas a las que soliciten el ingreso y en las entrevistas que practiquen, con el objetivo de que lleven a cabo su labor de manera completa e íntegra.
 - Precisar el tipo de responsabilidad en la que pueden incurrir los servidores públicos que nieguen, no faciliten, obstaculicen o limiten el acceso de personal de Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos a los Centros Penitenciarios de Morelos, sin razón legalmente justificable.
- b)** Se capacite a la totalidad del personal de los Centros Penitenciarios de Morelos respecto de la importancia en el cumplimiento de su labor como parte esencial de la Administración Penitenciaria, en virtud de que ésta constituye un servicio social de gran importancia; así como en la de colaborar con personal de los Organismos Públicos de Protección de Derechos Humanos para realizar su labor, en el entendido de que se persigue un fin común, siendo éste, el estipulado en el artículo 18 constitucional.
- c)** Se lleven a cabo acciones inmediatas para contar con el personal de Seguridad y Custodia suficiente, acorde a la población interna actual en el CERESO Varonil Atlacholoaya para cubrir las necesidades que éste exige, ello para el adecuado funcionamiento al interior del mismo, con el objeto de mantener la vigilancia, orden y tranquilidad y se salvaguarde la vida, la



integridad, la seguridad y los derechos de las personas privadas de la libertad, visitantes y personal adscrito.

90. Con base en lo expuesto, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente, a usted señor Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, las siguientes:

VI. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Se colabore con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante la Secretaría de Contraloría de Morelos o la instancia que corresponda en contra de AR1 y AR2; así como de quien resulte responsable, con motivo de los hechos y observaciones señaladas en la presente Recomendación, debiendo enviar a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se diseñe, implemente y active un Protocolo de Actuación o Manuales de Operación adecuados y exclusivos al Estado de Morelos, contemplando la situación que prevalece en los centros penitenciarios de esa entidad federativa en la actualidad, en el que se incluyan los procedimientos específicos que el personal de los centros penitenciarios de esa entidad federativa, deben cumplir a cabalidad para facilitar en todo momento el acceso a personal de Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos para la plena observancia del respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en el CERESO Varonil Atlacholoaya u otro establecimiento penitenciario de ese estado, así como las medidas que deben tomarse para garantizar la integridad física del personal de dichas Instituciones que ingresa y respecto de las responsabilidades en las que pueden incurrir los servidores públicos que obstaculicen su labor, y se remitan las pruebas de cumplimiento correspondientes a este Organismo Nacional.

TERCERA. Se capacite al personal que labora en los Centros Penitenciarios del Estado de Morelos sobre la importancia de su labor y colaboración con Organismos Públicos de Protección a los Derechos Humanos para su plena observancia y respeto en beneficio de las personas privadas de la libertad, en estricto

cumplimiento al artículo 18 Constitucional, a fin de garantizar el derecho a la reinserción social efectiva. Los cursos deberán ser impartidos después de la emisión de la Recomendación y dentro de los tres meses siguientes, los cuales podrán ser cursados en los disponibles en forma electrónica y/o en línea, a fin de que puedan ser consultados con facilidad, enviando las pruebas de cumplimiento que así lo acredite a este Organismo Nacional.

CUARTA. Se realicen todas las gestiones necesarias y medidas emergentes a fin de garantizar que el CERESO Varonil Atlacholoaya cuente con el número suficiente de personal de Seguridad y Custodia a fin de que la insuficiencia de éstos, no limite o restrinja la adecuada operatividad al interior de ese establecimiento penitenciario, se recupere el control del mismo y se salvaguarde en todo momento la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas privadas de la libertad, visitantes y personal adscrito a los Centros Penitenciarios a efecto de evitar riesgos para cualesquiera de ellos, para lo cual debe remitir las pruebas de cumplimiento respectivas a este Organismo Nacional.

QUINTA. Se remita copia de la presente Recomendación a la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción de la Fiscalía General del estado de Morelos, a fin de que dicho pronunciamiento se integre a la Carpeta de Investigación a efecto de que se consideren las observaciones vertidas en el mismo para la determinación que conforme a derecho proceda, debiendo enviar a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

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

91. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por servidores públicos 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 constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

92. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 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. En caso de no ser aceptada, en cumplimiento al mencionado numeral inciso a), deberá fundar, motivar y hacer pública su negativa. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

93. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita que, en su caso, 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.

94. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, 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 de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, y en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a la Legislatura del Estado de Morelos que requiera su comparecencia para que justifique su negativa.

PRESIDENTA

MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA