

PRONUNCIAMIENTO DE LA CNDH SOBRE EL DEBER DE IDENTIFICAR Y PREVENIR FACTORES DE RIESGO PARA GARANTIZAR EL EJERCICIO DEL DERECHO AL VOTO EN PRISIÓN PREVENTIVA DE FORMA SEGURA, PACÍFICA E INFORMADA DURANTE LAS ELECCIONES 2024.



ÍNDICE

I. PRESENTACIÓN

II. CONTEXTO

Breve contexto sobre antecedentes, implementación de prueba piloto y ejercicios del derecho al voto en prisión preventiva en nuestro país y contexto actual.

III. ACCIONES CNDH

- a) Hallazgos detectados a través de los Informes Especiales del Voto en Prisión Preventiva emitidos por la CNDH en los años 2021 y 2022. (áreas de oportunidad y buenas prácticas observadas).
- b) Impacto de los Informes emitidos por la CNDH en las votaciones en prisión preventiva celebradas en los centros penitenciarios del Estado de México y en un centro penitenciario femenino en el estado de Coahuila en el año 2023.
- c) Factores de Riesgo identificados a través del *Pronunciamiento sobre la adopción de acciones urgentes que garanticen la operatividad, seguridad y gobernabilidad en los centros penitenciarios del país.*
- d) Factores de Riesgo identificados a partir de los resultados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria del año 2022.

IV. OBSERVACIONES Y PROPUESTAS. FACTORES DE RIESGO.

- a) Observaciones y propuestas por factor de riesgo.
- b) Semaforización de factores de riesgo identificados por sistema penitenciario estatal, federal y militar a considerar en la planeación de las elecciones en prisión preventiva 2024.

V. PROPUESTAS PENDIENTES.

Propuestas pendientes para garantizar el derecho al voto en prisión preventiva de forma segura, pacífica y previamente informada de frente a las elecciones 2024.

VI. POSTURA INSTITUCIONAL

GLOSARIO DE ABREVIATURAS

Para los efectos del presente Pronunciamiento se entenderá por:

- **CI:** Candidaturas independientes para cargos de elección federal y/o local.
- **Consejo(s) Distrital(es):** Consejo(s) Distrital(es) del Instituto Nacional Electoral.
- **Consejo General del INE:** Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- **DEOE:** Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del Instituto Nacional Electoral.
- **DERFE:** Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral.
- **INE:** Instituto Nacional Electoral.
- **JDE:** Junta(s) Distrital(es) Ejecutiva(s) del Instituto Nacional Electoral.
- **JLE:** Junta(s) Local(es) Ejecutiva(s) del Instituto Nacional Electoral.
- **Lineamientos VPPP:** Lineamientos para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024.
- **LNEPP:** Lista Nominal del Electorado en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024, que la DERFE conforma a partir de las solicitudes del Electorado en Prisión Preventiva, que solicitaron su inscripción a dicha lista.
- **MEC VPPP:** Mesa(s) de Escrutinio y Cómputo del Voto de las Personas en Prisión Preventiva.
- **Modelo de Operación VPPP:** Modelo de Operación para la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024.
- **PREP:** Programa de Resultados Electorales Preliminares.
- **SRA:** Sistema de Registro de Actas.
- **OADPRS:** Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
- **OPL:** Organismo(s) Público(s) Local(es) en las entidades que prevean la implementación del VPPP en su Legislación.
- **PPP:** Persona(s) en Prisión Preventiva.
- **RPP:** Representantes de Partidos Políticos con registro nacional o local.
- **SIILNEPP:** Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal del Electorado en Prisión Preventiva.
- **TEPJF:** Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- **UTVOPL:** Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Electorales.
- **VPPP:** Voto de las Personas que se encuentran en Prisión Preventiva o Voto en Prisión Preventiva.

I. PRESENTACIÓN

Nuestro país se prepara ante una de las elecciones federales más importantes de las últimas décadas, en las que se elegirá a la o el próximo Presidente de la República, además de la renovación de senadurías, diputaciones locales y federales, de los ayuntamientos, alcaldías, renovación de Gobernaturas en algunas entidades y de la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México, en la que por primera vez, en las 32 entidades, será una realidad que las personas en prisión preventiva que, así lo deseen y cumplan con los requisitos, ejerzan su derecho al voto anticipado.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos garantizar este ejercicio a las personas que enfrentan su proceso en prisión, representa, sin duda, un avance trascendental en el reconocimiento de su ciudadanía y el respeto y protección de su derecho a la presunción de inocencia, que, de manera transversal, salvaguardan los derechos a la democracia y a la participación política en nuestro país.

Asimismo, reconocer a las personas en prisión preventiva como sujetas de derechos, y que forman parte de quienes decidirán sobre el futuro de su país, dignifica la participación de un grupo de personas históricamente discriminado con respecto al ejercicio de sus derechos políticos electorales y propicia avanzar hacia una verdadera democracia igualitaria e incluyente, a través de la cual, se les involucra en la toma de decisiones sobre sus comunidades.

En tanto que, este Organismo, recuerda que nuestro país debe deconstruir aquellos escenarios en el que a ciertas personas y grupos históricamente discriminados se les impedía el más amplio ejercicio de sus derechos civiles políticos a través de la violencia política, ejercida por élites controladoras del Estado que no dudaron en recurrir a medidas incluso institucionalizadas mediante estructuras y legislaciones, obstaculizando sistemáticamente la democratización del país para garantizar el predominio de sus intereses y privilegios; aún a costa del aumento en la brecha de

desigualdad social, ahondando las injusticias y las violaciones a los derechos humanos, afectando por ende, no solamente a quienes las confrontaban, sino a toda la sociedad¹.

Por lo que hoy en día, México a través de sus instituciones, deberá combatir prejuicios sociales y gubernamentales y evitar en sus actuaciones, regresión alguna, ante el reconocimiento del derecho a ejercer el voto de las personas en prisión preventiva, a quienes por años, se les había restringido de forma injusta, imponiendo a su vez un castigo adicional, la anticipación de una medida limitativa injustificada, en tanto que, solo a través de una sentencia ejecutoriada podría suspenderse de manera temporal sus derechos político electorales, por lo que, ahora, todas las autoridades, a partir del ámbito de su competencia, deben avanzar y contribuir a favorecer entornos que incentiven a que dichas personas puedan acceder a tan importante ejercicio, lo cual permitirá lograr un equilibrio respecto de la obligación estatal de garantizar a dichas personas el goce efectivo de tales derechos a la par de fortalecer una democracia pacífica y participativa, con pleno respeto a los derechos humanos conforme lo establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Por lo que ahora, de frente a las elecciones a desarrollarse el próximo 2 de junio de 2024, este Organismo Protector ha sido testigo de los ejercicios electorales anticipados celebrados en algunos centros del país desde el año 2021, a la par de pronunciarse a través de dos Informes Especiales en la materia, así como, dando seguimiento a las acciones realizadas durante las elecciones del año 2023, en el Estado de México y Coahuila en el que también participaron personas en prisión preventiva, con el fin de

¹ Fragmento retomado del Pronunciamiento de la CNDH sobre el Deber de Prevenir y Erradicar las Diversas Manifestaciones de Violencia Política en el Contexto del Ejercicio de los Derechos Político Electorales. Elementos para Entender la Violencia Política en México, y cómo erradicarla. 2024. Pág. 9. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-12/1%20PRONUNCIAMIENTO%20VP_131223_0.pdf

visibilizar las obligaciones estatales de respetar, proteger y garantizar los derechos políticos electorales de las personas, en su modalidad de ejercer su voto.

De tal modo que, la CNDH consciente del importante compromiso que implica garantizar este ejercicio democrático a nivel nacional en la mayoría de las cárceles estatales, federales y militares, y con pleno respeto de las atribuciones de las instituciones electorales del país y quienes las representan, se suma a través de este Pronunciamiento, a brindar información relevante a tomarse en consideración por las distintas instancias, que a partir de nuestra labor contribuyan, a detectar oportunamente aquellos *factores de riesgo* que este Organismo protector observa deben ser detectados y subsanados previo y durante la celebración de dichos comicios, a fin de garantizar al interior de los centros penitenciarios un contexto adecuado e idóneo que admita que las personas ejerzan su voto de forma segura, y que dicho ejercicio se desarrolle sin incidente alguno, protegiendo, a su vez, los derechos humanos de todas las partes involucradas en el proceso electoral anticipado.

Por lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos convencida de que, acompañar este tipo de ejercicios, a partir de un enfoque de máxima protección de los derechos humanos, nutrirá los procesos democráticos y permitirá abonar a la construcción de escenarios pacíficos que concedan vivir las jornadas electorales en prisión preventiva como verdaderas fiestas ciudadanas alejadas de los estigmas y prejuicios asociados a la criminalización de la conducta y la sanción, en la que los principales valores invitados, sean la tolerancia y la solidaridad, a fin de seguir construyendo una verdadera cultura de paz en nuestro país, en la que la participación de todas y todos tenga el mismo valor, sin discriminación por algún motivo o causa; por lo que tiene a bien emitir, en transversalidad con los objetivos del Plan Estratégico Institucional por una Cultura de Paz y Derechos Humanos:

El Pronunciamiento sobre el deber de identificar y prevenir factores de riesgo para garantizar el ejercicio del derecho al voto en prisión preventiva de forma segura, pacífica e informada durante las elecciones 2024.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6º, fracciones VII y XIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los que se establecen como parte de sus atribuciones: “Impulsar la observancia de los Derechos Humanos en el país”; así como “Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales, signados y ratificados por México en materia de Derechos Humanos”, en relación con el artículo 15, fracción VIII, del mismo ordenamiento, que señala la facultad de la persona titular de la Comisión Nacional para: “Formular las propuestas generales, conducentes a una mejor protección de los derechos humanos en el país” y, a partir de la facultad otorgada a través de la sesión del Consejo Consultivo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de 4 de marzo de 2015, en la que se aprobó la elaboración de “Pronunciamientos Penitenciarios”, y se emitió el acuerdo correspondiente, con la finalidad de fortalecer y 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.

II. CONTEXTO

2019. Sentencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La importante resolución emitida en el año 2019 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tras el juicio promovido SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018, presentado por dos personas de origen “tsolsiles” internas en el Centro Estatal de Reinserción Social “El Amate”, en el estado de Chiapas, admitió que, conforme a un análisis en el que se ponderaron los principios pro persona, presunción de inocencia y de progresividad, la Sala Superior de dicho Tribunal determinará que las personas en prisión que no han sido sentenciadas tienen derecho a votar, el cual solo podía suspenderse tras sentencia condenatoria ejecutoriada que así lo determinará, por lo que las personas que no estuvieran en dicha circunstancia, debían continuar ejerciendo ese derecho.

En dicha resolución, el Tribunal solicitó al Instituto Nacional Electoral estableciera un modelo a implementar para garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva en el año 2024 para lo cual debía realizar una prueba durante el año 2021, a fin de observar las condiciones en las que las personas que enfrentan su proceso en prisión podían votar; se contemplara una muestra representativa nacional, a través de delimitaciones de circunscripciones y distritos electorales de distintas entidades federativas y reclusorios; contemplando tanto la participación de mujeres como de hombres en prisión preventiva, a través de una perspectiva de género e intercultural.

Acuerdo del INE por el que se implementa el Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva.

En acatamiento a la sentencia dictada por el Tribunal Electoral el Instituto Nacional Electoral el 17 de febrero de 2021, público en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo del Consejo General INE/CG97/2021 por el que se aprueba el Modelo de Operación del Voto de las personas en prisión preventiva, para el proceso electoral 2020-2021, a través del cual se establecieron los aspectos técnicos, operativos y se propuso la implementación de una prueba piloto a celebrarse en cinco Centros Federales de Readaptación Social a través de la modalidad de voto anticipado.

Prueba Piloto 2021. Voto en Prisión Preventiva en CEFERESOS del país.

Por lo anterior, tras la celebración de un convenio de colaboración entre el Instituto Nacional Electoral y el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, se generaron acciones previas y durante la jornada de voto anticipado en 5 CEFERESOS del país.

De esta manera, se establecieron tres fases de operación para la emisión de voto en prisión preventiva 2021:

- 1) Actividades previas a la Jornada Electoral
- 2) Actividades del voto anticipado y,
- 3) Programación de la prueba piloto

Es así como, los días 17, 18 y 19 de mayo de 2021, el INE implementó el Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva a través de las Vocalías Secretariales Locales de las Juntas Locales Electorales de las entidades que fueron elegidas de acuerdo con cinco circunscripciones:

- ✓ Circunscripción Primera: Sonora para realizarse en el Centro Federal de Readaptación Social N° 11 “CPS” Sonora.
- ✓ Circunscripción Segunda Guanajuato en el Centro Federal de Readaptación Social N° 12 “CPS” Guanajuato.
- ✓ Circunscripción Tercera Chiapas en el Centro Federal de Readaptación Social N° 15 “CPS” Chiapas.
- ✓ Circunscripción Cuarta Morelos en el Centro Federal de Readaptación Social N° 16 “CPS” Morelos.
- ✓ Circunscripción Quinta Michoacán en el Centro Federal de Readaptación Social N° 17 “CPS” Michoacán.

De acuerdo con la información brindada a esta Comisión por personal de los 5 CEFERESOS participantes durante la implementación de la prueba piloto, se indicó que alrededor de 942 personas en prisión preventiva, ejercieron su voto, de las cuales 142 fueron mujeres y el resto, 800 fueron hombres².

No obstante, con base en los datos de Cómputos Distritales 2021 proporcionados y publicados por el INE, se indicó que, de acuerdo con las 950 personas contempladas en la lista nominal, se registró un total de 898 votos ejercidos en prisión preventiva, de los cuales, 141 fueron emitidos por mujeres y 757 por hombres. En tanto que, 52 personas no procesadas contempladas en la lista nominal decidieron no ejercer su voto³.

² CNDH. Informe Especial Sobre la Implementación del “Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva (PPP) para el Proceso Electoral 2020-2021”. Pág. 32. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-10/IE_Modelo_Operacion_Voto_PPP.pdf

³ Ibidem, pág. 40.

Al respecto, la CNDH mantuvo su presencia durante la implementación de la prueba piloto en los 5 centros federales, lo que permitió que, a través de la información obtenida se emitiera un primer Informe denominado **Informe Especial Sobre la Implementación del “Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva (PPP) para el Proceso Electoral 2020-2021”**, cuyos hallazgos se detallarán más adelante.

2022. Voto en Prisión Preventiva para renovación de Gobernatura en el estado de Hidalgo.

En el Proceso Electoral 2021-2022, cuyos comicios fueron realizados en las entidades de Aguascalientes, Durango, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas e Hidalgo, fue esta última, la elegida para celebrar comicios anticipados en diversos centros penitenciarios.

Dichas votaciones, ejercidas por personas en prisión preventiva fueron realizadas el 16 de mayo de 2022, resguardándose los sobres de seguridad que contenían los votos en la Junta Local Ejecutiva de ese estado hasta el día de la Jornada Electoral llevada a cabo el 5 de junio de este año, por lo que su escrutinio y cómputo se realizó a la par de los votos emitidos por las personas en libertad.

Las votaciones celebradas en dicha entidad, además, estuvieron sustentadas, por una parte, en el cumplimiento a la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de la Federación a través de la cual el Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) aprobó mediante el Acuerdo INE/CG97/2021, la Implementación del Modelo de Operación del Voto de Personas en Prisión Preventiva que permitió la realización de una prueba piloto llevada a cabo en el Proceso Electoral 2020-2021 en Centros Federales de Readaptación Social, y que, a través del diverso INE/CG1792/2021 el Consejo General aprobó los Lineamientos y Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en esa entidad federativa, siendo la primera vez que personas en prisión preventiva de ese estado emitieron su voto.

Por otra parte, los comicios celebrados en el estado de Hidalgo, en los que participaron personas que enfrentan su proceso en prisión también se fundamentaron tras la reforma realizada el 31 de mayo del año 2021 por el Congreso Local al artículo 5 del Código Electoral Estatal⁴, en el que se adicionó un último párrafo que dispone, que *la ciudadana o el ciudadano que este privada o privado de la libertad y no le hayan dictado sentencia condenatoria, podrá votar en los Procesos Electorales y en cualquier mecanismo local de participación ciudadana que se organicen en dicha entidad federativa.*

De esta manera, Hidalgo es la única entidad en la que se admite la celebración de votos emitidos por personas en prisión preventiva y cuya legislación electoral local así lo sustenta, teniendo que, dichas personas participaron en la Jornada Electoral para la renovación de la Gubernatura correspondiente conforme al Proceso Electoral 2021-2022, una vez que cumplieron los requisitos establecidos para formar parte de la Lista Nominal de Electores de las Personas en Prisión Preventiva (en adelante LNEPP).

Por lo anterior, el 16 de mayo de 2022, se eligieron para celebrar votaciones anticipadas a 4 Centros de Reinserción Social de esa entidad, correspondientes a Pachuca de Soto, de Tulancingo, de Tula de Allende y de la Huasteca Hidalguense, en las que personas en prisión preventiva participaron.

El Padrón electoral de los 4 centros de reinserción social en el estado de Hidalgo contemplaba la participación de 130 personas en prisión preventiva, 121 hombres y 9 mujeres, siendo el centro con mayor padrón electoral el CERESO de Pachuca. En cuanto al **total de las personas en prisión preventiva que votaron fueron 116, de las cuales 107 fueron hombres y 9 mujeres**. Las 14 personas que no votaron se debieron a que, 10 de ellas obtuvieron su libertad, 3 recibieron sentencia ejecutoria y 1 persona se abstuvo de participar⁵.

Comicios anticipados en los que la CNDH también mantuvo su presencia, con visitadoras y visitantes adjuntos dotados de fe pública, en tres de los cuatro centros penitenciarios elegidos, siendo estos, el Centro de Reinserción Social de Pachuca de Soto, Centro de Reinserción Social de Tulancingo, Centro de Reinserción Social de Tula de Allende; en tanto que, por lo que hace a la información sobre la jornada electoral efectuada en el Centro de Reinserción Social de la Huasteca Hidalguense ésta se conoció a través de una solicitud realizada por este Organismo, lo que permitió la emisión de un segundo **Informe Especial sobre el seguimiento a la Implementación del Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Estado de Hidalgo para el Proceso Electoral 2021-2022**, cuyos hallazgos se abordarán más adelante.

2023. Voto en Prisión Preventiva para renovación de Gobernaturas en el Estado de México y Coahuila.

El Consejo General del INE en el año 2022, emitió el Acuerdo INE/CG822/2022 sobre los Lineamientos, Modelo de Operación y Documentación Electoral para la Organización de la Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva para el Proceso Electoral 2022-2023 en los estados de Coahuila de Zaragoza y México, dichas entidades, a través de las autoridades de los sistemas penitenciarios y de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales llevaron a cabo acciones coordinadas que permitieron la celebración de votaciones anticipadas en el periodo comprendido de entre el 15 al 19 de mayo de 2023 a fin de renovar Gobernaturas en ambas entidades y de elección de diputaciones locales en Coahuila.

Votaciones anticipadas que se llevaron a cabo en 20 centros penitenciarios del Estado de México y en un centro penitenciario femenino del estado de Coahuila.

Con base en la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva definitiva se contemplaba la participación de un total de 4,991 personas en prisión preventiva, siendo hasta ese año, en la historia de nuestro país, el mayor número de población penitenciaria que emitiría su voto.

⁵ CNDH. Informe Especial que presenta la CNDH en seguimiento a la Implementación del Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Estado de Hidalgo para el Proceso Electoral 2021-2022. Pág. 44. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/Informe_Especial_Prision_Preventiva_Hidalgo.pdf

Una vez llevadas a cabo los sufragios en prisión preventiva, se dio a conocer que, fue un total de **4, 530 personas en prisión preventiva**⁶ quienes ejercieron su voto. Al respecto, 4,518 personas sufragaron en el Estado de México; en tanto, que 12, todas mujeres, en el estado de Coahuila.

Al respecto, en los 20 centros penitenciarios del Estado de México elegidos se tuvo la participación de 4,125 hombres y de 393 mujeres en prisión preventiva; en tanto que, en el estado de Coahuila, dicho ejercicio fue realizado por 12 mujeres en prisión preventiva en el Centro Penitenciario Femenil de Saltillo.

En ambos ejercicios se contó con la presencia de personas representantes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos, de partidos políticos, observadoras electorales, observadores internacionales y de organismos de la sociedad civil.

2024. Voto en Prisión Preventiva a nivel nacional.

- **Panorama electoral. Acciones previstas para el VPP⁷ 2024.**

El 03 de noviembre de 2023, el Consejo General del INE en sesión extraordinaria aprobó por unanimidad el Acuerdo INE/CG602/2023 por el que se aprobaron los Lineamientos, el Modelo de Operación y la Documentación Electoral para la Organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral concurrente 2023-2024, en cumplimiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal

⁶ INE. Central Electoral. Comunicado No 190. *Entre el 15 y 19 de mayo, cuatro mil 530 personas sin sentencia votaron en 21 centros penitenciarios y 172 sufragaron de manera anticipada.* Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2023/05/28/mas-de-cuatro-mil-personas-pudieron-ejercer-voto-anticipado-y-en-prision-preventiva-en-elecciones-locales-de-coahuila-y-estado-de-mexico/>

⁷ Voto en Prisión Preventiva en adelante VPP.

Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada en el Expediente SUP-JDC-352/2018 y su Acumulado⁸.

De acuerdo con los Lineamientos emitidos por el Consejo General del INE, se tiene previsto garantizar el voto anticipado de **92 mil 792 personas** que se encuentran en prisión preventiva **en 282 centros penitenciarios** en los 32 estados de la República.

Por lo que las personas que enfrentan su proceso en prisión preventiva podrán participar a través de la modalidad del voto anticipado en la elección de la Presidencia de la República, y en las elecciones locales de Chiapas y Ciudad de México –por lo que hace a gubernatura o Jefatura de Gobierno, diputaciones y ayuntamientos o alcaldías y, en el caso del estado de Hidalgo, lo correspondiente a los ayuntamientos.

Conforme a lo expuesto en el Modelo de Operación aprobado, los comicios anticipados de las personas en prisión preventiva se tienen previstas a celebrarse durante el periodo del 6 al 20 de mayo de 2024 en los centros penitenciarios que cuenten con un protocolo de seguridad e infraestructura para la instalación de mesas receptoras del voto, de acuerdo a lo informado por la Secretaría de Seguridad Pública competente, el personal del INE será encargado de elaborar y entregar las invitaciones y solicitudes determinadas en el Listado Nominal, además de integrar los sobres –paquetes electorales de seguridad– con la documentación necesaria y, de recabar la votación anticipada de las personas en el periodo de la jornada prevista. Por su parte, el escrutinio y cómputo de la votación se llevará a cabo en las mesas que sean aprobadas por los Consejos Distritales, en tanto que el INE y los Organismos Públicos Locales (en

⁸ Consejo General. (2023). ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS LINEAMIENTOS, EL MODELO DE OPERACIÓN Y LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL PARA LA ORGANIZACIÓN DEL VOTO DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN PREVENTIVA EN EL PROCESO ELECTORAL CONCURRENTE 2023- 2024, EN CUMPLIMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, DICTADA EN EL EXPEDIENTE SUP-JDC-352/2018 Y SU ACUMULADO.

adelante OPL) realizarán la incorporación de los resultados a los sistemas electorales, conforme a cada tipo de elección⁹.

De acuerdo con las actividades programadas a través de los Lineamientos y el Modelo de Operación aprobados, el Instituto Nacional Electoral, los OPL y las autoridades de los sistemas penitenciarios estatales y federal competentes deben celebrar los Convenios Generales y los Convenios Macro de Coordinación y Colaboración, así como aquellos Convenios específicos que procedan.

Asimismo, conforme lo establecen los Lineamientos aprobados por el INE¹⁰, en el ámbito de sus atribuciones, la Secretaría Ejecutiva, a través de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral (en adelante DEOE) y de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales (en adelante UTVOPL) todas adscritas dicho Instituto Nacional, deberán requerir a las Juntas Locales Ejecutivas y a los OPL, para que de manera conjunta, soliciten a las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana de las entidades, información respecto al número y ubicación de todos los centros penitenciarios en cada estado, el número de personas en prisión preventiva recluidas en éstos y la relación de los centros penitenciarios que cuentan con las condiciones de seguridad e infraestructura para el desarrollo de las actividades del voto en prisión preventiva.

Asimismo, de acuerdo con el Modelo de Operación del Voto de Personas en Prisión Preventiva, se tienen contempladas las siguientes fases para el desarrollo de los comicios anticipados¹¹:

⁹ INE. CENTRAL ELECTORAL. Comunicado de Prensa No. 408. *Garantizará INE Voto activo de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024*. Publicado el 27 de octubre de 2023. Disponible en: <https://centralelectoral.ine.mx/2023/10/27/garantizara-ine-voto-activo-de-las-personas-en-prision-preventiva-en-el-proceso-electoral-concurrente-2023-2024/>

¹⁰ INE. Lineamientos para la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. Octubre de 2023. Párr. 18. Pág. 11. Disponible: <https://repositoriodocumental.ine.mx/pdfjs-flipbook/web/viewer.html?file=/xmlui/bitstream/handle/123456789/155633/CGex202311-03-ap-4-a1.pdf>

¹¹ Ibidem. Párr. 19. Pág. 11.

- 1) **Actividades previas al Periodo de votación:** Panorama de centros penitenciarios para el voto en prisión preventiva (en adelante VPP); conformación de la Lista Nominal de Electores en Prisión Preventiva (en adelante LNEPP); estrategia de difusión del voto de personas en PP; diseño y producción de la documentación y materiales para el voto de personas en PP; integración y envío de los sobres paquetes electorales de seguridad a las Juntas Ejecutivas Locales (JLE) para las votaciones de las personas en PP; integración de las Mesas Electorales de Escrutinio y Cómputo del Voto en PP (en adelante MEC VPPP) y capacitación electoral; determinación de las personas observadoras electorales, Representantes de los Partidos Políticos (en adelante RPP) y de Candidaturas Independientes (en adelante CI).

- 2) **Actividades durante las votaciones en prisión preventiva:** Periodo de votación anticipada al interior de los centros penitenciarios.

- 3) **Actividades posteriores al periodo de votación:** Preparación de los materiales y documentación para el escrutinio y cómputo en las MEC VPPP; escrutinio y cómputo del VPPP; remisión de los expedientes de la elección local del VPPP a los OPL; incorporación de los resultados del VPPP al Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), al Sistema de Registro de Actas (SRA) y a los cómputos Estatales y Distritales en el ámbito federal y local.

- 4) **Programación de actividades de la votación de personas en prisión preventiva:** En donde se definirán las actividades que correspondan a cada una de las partes para la instrumentación del VPPP y los periodos para su ejecución.

Asimismo, se tiene previsto que, las Vocalías Ejecutivas de las JLE en coordinación con los OPL y las SSPC establezcan las acciones que garanticen el ejercicio del VPP a partir de la instalación de grupos de trabajo interinstitucionales y multidisciplinarios con las autoridades, con un enfoque de máxima protección a los derechos humanos, en los que se revisaran, mediante reuniones periódicas, los avances en la instrumentación del proyecto, así como los compromisos y acuerdos tomados entre las partes. El resultado de estas reuniones deberá informarse por las JLE a la DEOE para su seguimiento¹².

- **Panorama del Sistema Penitenciario Nacional de frente a los comicios anticipados en prisión preventiva.**

Población Penitenciaria. De acuerdo con datos del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional¹³, Correspondiente al mes de noviembre del 2023, nuestro país contaba con una población privada de la libertad total de 233, 836 personas, de las cuales, 220,550 eran hombres y 13, 286 eran mujeres, distribuidos en 284 centros penitenciarios en operación.

De los 284 centros distribuidos en el territorio nacional, 257 de estos, que corresponden al 90.49% son centros penitenciarios estatales; en tanto que, 14 centros son federales (4.93%) y, 13 centros penitenciarios corresponden al Gobierno de la Ciudad de México (4.58%)¹⁴.

¹² Ibidem. Párr. 12. Pág. 9.

¹³ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. OADPRS. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Correspondiente al mes de noviembre del 2023. Páginas 3, 4, 13 y 15. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/878917/CE_2023_11.pdf

¹⁴ Ibidem. Pág. 12.

Al respecto, a noviembre de 2023, la población total en prisión preventiva era de **88,992 personas procesadas**, de las cuales, 76, 029 personas correspondían al Fuero Común y 12, 963, al Fuero Federal¹⁵.

Hombres en prisión preventiva. A nivel nacional, a noviembre de 2023, se contaba con una población varonil en prisión preventiva total de **82,615 hombres**, distribuidos de la siguiente manera:

- En centros penitenciarios estatales, se contaba con un total de **76,614** hombres en prisión preventiva, de los cuales, 69, 227 correspondían al Fuero Común y, 7,387 al Fuero Federal.
- En tanto que, en centros federales, el total de hombres en prisión preventiva era de 6,001; de los cuales, 1,563 correspondían al Fuero Común y, 4,438 al Fuero Federal.

Mujeres en prisión preventiva. A nivel nacional, a noviembre de 2023, se contaba con una población femenil total enfrentando su proceso en prisión de **6,377 mujeres**, distribuidas de la siguiente forma:

- En centros penitenciarios estatales a noviembre de 2023, se informó se contaba con un total de 5,869 mujeres en prisión preventiva, de las cuales, 5,108 correspondían al Fuero Común y, 761 al Fuero Federal.
- En tanto que, en el Centro Federal de Readaptación Social CPS No. 16, Femenil, Morelos, se contaba con una población femenil procesada de 508 mujeres, de las cuales, 131 correspondían al Fuero Común y, 377, al Fuero Federal.

¹⁵ Ibidem. Pág. 7.

Sobrepoblación. De acuerdo con el Cuaderno Mensual citado, a noviembre de 2023, al menos 17 sistemas penitenciarios estatales presentaban sobrepoblación¹⁶ en sus cárceles, siendo éstos:

Estado de México con 23 centros (con un 148.83%); Sonora con 13 centros (con un 36.44%); Morelos con 5 centros (con un 89.11%); Durango con 3 centros (con un 77.65%); Hidalgo con 12 centros (con un 44.39%); Coahuila con 6 centros (con un 52.11%); Nayarit con 3 centros (con un 128.39%); Chihuahua con 9 centros (con un 20.23%); Puebla con 23 centros (con un 15.77%); Tabasco con 8 centros (con un 32.01%); Quintana Roo con 4 centros (con un 35.62%); Veracruz con 17 centros (con un 13.29%); Chiapas con 15 centros (con un 19.96%); Nuevo León con 4 centros (con un 7.24%); Guanajuato con 11 centros (con un 10.64%); Aguascalientes con 3 centros (con un 14.16%) y, Guerrero con 12 centros (con un 5.49%).

Lo anterior, permite observar que, al menos uno o varios de los centros con los que cuentan dichos sistemas penitenciarios estatales mantienen condiciones de sobrepoblación.

Población en situación de vulnerabilidad. Por su parte, de acuerdo con el Cuaderno Mensual de Datos Estadísticos de Población Penitenciaria Vulnerable y de Origen Extranjero del mes de noviembre de 2023, se informó que, a nivel nacional, en los centros penitenciarios se contaba con un total de **16, 679 personas pertenecientes a algún grupo de atención prioritaria en prisión preventiva**; distribuidas a través de los siguientes grupos de personas en prisión preventiva y por centros penitenciarios estatales y federales:

¹⁶ Ibidem. Pág. 13.

Personas indígenas en prisión preventiva¹⁷. De acuerdo con la información disponible a noviembre de 2023, se contaba con un total de 3,005 personas indígenas en prisión preventiva. De las cuales, 2, 846 personas pertenecían al Fuero Común y, 159 al Fuero Federal distribuidos a nivel nacional.

Identificándose, en centros penitenciarios estatales la presencia de un total de 2, 896 personas indígenas en prisión preventiva. De las cuales, 2, 816 personas indígenas en prisión preventiva eran del Fuero Común (2, 705 hombres y, 111 mujeres) y, 80 personas indígenas (73 hombres y 7 mujeres) del Fuero Federal.

En tanto que, en centros federales se notó la presencia de un total de 109 personas indígenas en prisión preventiva. De las cuales, 30 pertenecían al Fuero Común (28 hombres y, 2 mujeres) y, 79 personas indígenas al Fuero Federal (75 hombres y, 4 mujeres).

- Observándose que 20 entidades mantienen una mayor presencia de personas indígenas en prisión preventiva en sus centros penitenciarios, principalmente estatales, siendo éstos: Oaxaca (en sus centros estatales y en el CEFERESO No. 13 CPS); Chiapas, Puebla, Veracruz, Estado de México, Chihuahua, Guerrero, Ciudad de México, Hidalgo, Yucatán, Nayarit, Sonora, Michoacán, San Luis Potosí, Baja California, Morelos, Quintana Roo, Durango, Sinaloa y Jalisco.
- No obstante, los 32 sistemas penitenciarios estatales informaron contar con al menos una persona o más, en algunos de sus centros.
- Por lo que hace a los centros federales, a noviembre de 2023, al menos, en 11 CEFERESOS se identificó la presencia de una persona indígena o más en prisión preventiva, en tanto que, 3 de estos no reportaron la estancia de dichas personas en sus centros.

¹⁷ Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana. OADPRS. Cuaderno Mensual de Información Estadística de Población Penitenciaria Vulnerable y de Origen Extranjero correspondiente al mes de noviembre del 2023. Páginas 4, 5 y 6.

Personas Mayores en prisión preventiva¹⁸. A noviembre de 2023, se informó que, se contaba con un total de 2, 624 de personas mayores en prisión preventiva distribuidas en centros penitenciarios estatales y federales del país. De las cuales 2,427 personas mayores se encontraban en centros estatales y 197 personas mayores en centros federales.

- De las que se encontraban internas en centros penitenciarios estatales del Fuero Común, se informó que, 2,197 eran hombres y, 90 mujeres.
- En tanto que, del Fuero Federal en centros estatales se tenían a, 128 hombres y, 12 mujeres.
- Por lo que hace a las personas mayores concentradas en centros federales del Fuero Común, se indicó que, se identificaron a 24 hombres y, 2 mujeres.
- En tanto que, del Fuero Federal, se contaba con 155 hombres y 16 mujeres en centros federales del país.

Personas con algún tipo de discapacidad o patología¹⁹. Respecto de las personas con discapacidad y/o con patologías en prisión preventiva, se informó que se contaba con un total a nivel nacional de 9,735 personas. De las cuales 7, 528 personas se encontraban en centros estatales y, 2,207 en centros federales.

- De las que se encontraban internas en centros penitenciarios estatales del Fuero Común, se informó que, 6, 178 eran hombres y, 756 mujeres.
- En tanto que, del Fuero Federal en centros estatales se tenían a, 532 hombres y, 62 mujeres.
- Por lo que hace a las personas con discapacidad y/o con patologías concentradas en centros federales del Fuero Común, se indicó que, se identificaron a 354 hombres y, 49 mujeres.

¹⁸ Ibidem. Pag.15.

¹⁹ Ibidem. Pág. 22.

- En tanto que, del Fuero Federal, se contaba con 1,606 hombres y 198 mujeres en centros federales del país.

Mujeres con hijos e hijas en los centros²⁰. De acuerdo con los datos brindados en dicho Cuaderno Mensual, a noviembre de 2023, **158 mujeres** vivían con sus hijas e hijos en reclusión a nivel nacional. De las cuales, se identificaron a 152 mujeres maternando en centros penitenciarios estatales; en tanto que, 6, lo hacían en el Centro Federal No. 16 CPS, Morelos.

- Al respecto, de las mujeres que viven con sus hijas y/o hijos en centros estatales, 135 mujeres pertenecían al Fuero Común y 17, al Fuero Federal.
- En tanto que, en el Centro Federal No. 16 CPS, Morelos, se informó que 1 mujer pertenecía al Fuero Común, mientras que, 5 al Fuero Federal.

Personas pertenecientes a la comunidad LGTBTTIQ+²¹. Respecto de las personas de la diversidad sexual en prisión preventiva, se informó que, a noviembre de 2023, se informó que se contaba con un total a nivel nacional de **1,157**. De las cuales, 1,067 personas se encontraban en centros estatales y, 90 en centros federales.

Del total de la población en prisión preventiva perteneciente a la Comunidad LGBTTTIQ+ a nivel nacional, a noviembre de 2023, se informó a su vez, con qué grupo o comunidad se identificaban, teniendo un total de: 207 mujeres lesbianas; 426 hombres gays; 473 personas bisexuales; 24 personas transgénero; 23 personas transexuales; 3 personas travesti y, 1 persona Intersexual.

- De las que se encontraban internas en **centros penitenciarios estatales** del Fuero Común, se informó que se contaba con 970 personas de la diversidad sexual, de las cuales, 590 eran hombres, y, 380 mujeres.

²⁰ Ibidem. Pág. 27.

²¹ Ibidem. Páginas, 30 y 32.

- En tanto que, del Fuero Federal en centros estatales se tenían a, 97 personas, de las cuales, 55 eran hombres y, 42 mujeres.
- Por lo que hace a las personas de la diversidad sexual concentradas en **centros federales** del Fuero Común, se identificó a un total de 25 personas, de las cuales, 4 eran hombres y, 21 mujeres.
- En tanto que, del Fuero Federal, se identificó un total de 65 personas de la diversidad sexual, de las cuales, 36 eran hombres y, 29 mujeres.
- **Monitoreo sobre la vinculación interinstitucional entre el personal electoral y los sistemas penitenciarios a nivel nacional.**

Por otra parte, de acuerdo con un monitoreo realizado en medios con corte al 19 de enero de 2023, la CNDH constató, que autoridades electorales del INE, a través de sus Juntas Ejecutivas y/o Distritales Locales y de las OPL de las entidades en conjunto con autoridades de los 32 sistemas penitenciarios estatales y de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana han realizado algún tipo de mención sobre las acciones que realizan para garantizar las votaciones anticipadas en prisión preventiva, de acuerdo con las fases de programación de actividades y actividades previas al periodo de votación, entre ellas, la firma de Convenios de colaboración, Convenios Marco y/o en proceso de elaboración de diagnósticos sobre la situación actual de los centros penitenciarios en sus entidades.

En el caso de los centros federales pertenecientes al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social y las Prisiones Militares adscritas a la Secretaría de la Defensa Nacional, hasta esa fecha, aún no se contaba con información pública oficial en medios sobre las acciones y/o trabajos que se realizan para garantizar los comicios anticipados en prisión preventiva con las autoridades electorales correspondientes.

III. ACCIONES CNDH

Las votaciones en prisión preventiva celebradas en nuestro país a partir de la resolución emitida por el Tribunal Electoral de la Federación han generado un piso mínimo sobre la actuación que deben observar cada una de las autoridades involucradas en dichos procesos electorales, de frente a los comicios que se celebrarán durante este año 2024.

Al respecto, la CNDH pudo constatar cómo a partir de la prueba piloto realizada en el año 2021 en 5 centros federales brindó datos y hallazgos importantes que se dieron a conocer a través del Informe Especial emitido por este Organismo, observándose avances significativos en torno a la jornada electoral celebrada en el año 2022 en centros penitenciarios del estado de Hidalgo, y que a su vez, admitieron la emisión de un Segundo Informe Especial, del cual, también se detectaron buenas prácticas replicadas en el ejercicio electoral celebrado en el año 2023, en los estados de Coahuila y Estado de México.

Por lo que la Comisión Nacional saluda que las propuestas realizadas a través de ambos Informes Especiales hayan impactado en la mejora de la actuación, toma de decisiones y detección y atención de necesidades específicas, acciones afirmativas, accesibles y de ajustes razonables en beneficio de las personas en prisión preventiva que deciden ejercer su voto.

Sin embargo, ahora el reto es aún mayor, si bien las votaciones anticipadas llevadas a cabo en el Estado de México y Coahuila contemplaron, hasta ese momento, la mayor participación de personas en prisión preventiva, lo cierto es que, nuestro país debe, además de recoger y replicar las buenas prácticas observadas en los comicios anteriores, organizar la base de sus actuaciones, previa, durante y posterior a la jornada conforme a una logística y seguridad reforzada que permita que dichas votaciones en todos los centros penitenciarios contemplados se celebren conforme a un escenario

pacífico, seguro y que sea accesible en su operatividad para todas las partes involucradas.

Por tal razón, este Organismo a través de este apartado no solo recoge los hallazgos observados sobre las buenas prácticas y áreas de oportunidad que ya en su momento, habían sido advertidas, sino también, brinda de manera transversal una radiografía de cómo se encuentran los centros penitenciarios estatales, federales y militares del país, a partir de los incidentes violentos que se han suscitado en años recientes, a fin de permitir, a las autoridades involucradas, detectar aquellos *factores de riesgo* que a la par de sus propios procesos de organización, planeación y toma de decisiones que llevan a cabo en cada entidad, les permitan adoptar aquellas, que con base en un máximo enfoque de derechos humanos no coloque en peligro la integridad personal de quienes intervengan ni ponga en riesgo tan importante ejercicio democrático a favor de dichas personas.

a) Hallazgos detectados a través de los Informes Especiales del Voto en Prisión Preventiva emitidos por la CNDH en los años 2021 y 2022.

Informe Especial Sobre la Implementación del “Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva (PPP) para el Proceso Electoral 2020-2021”.

A través de este Informe Especial, la Comisión Nacional dio a conocer los siguientes aspectos que debían mejorarse de frente al proceso electoral a celebrarse en el año 2024, a fin de que su contenido fuera observado por todas las autoridades electorales y sistemas penitenciarios del país, a partir de la prueba piloto celebrada en 5 centros federales, en los próximos comicios a celebrarse.

Aspectos que deben mejorarse de frente al proceso electoral 2024²²

- **Difusión previa, amplia y suficiente sobre el ejercicio del voto en prisión preventiva frente a los comicios 2024.** A fin de garantizar una mayor participación de las personas en prisión preventiva en los próximos comicios, se observó la necesidad de que a través de las facultades y competencias del Instituto Nacional Electoral, se realizará una amplia y suficiente difusión previa de las jornadas electorales a través de los medios de comunicación, visuales, orales y escritos permitidos al interior de los centros penitenciarios, a fin de que las personas conocieran cuáles eran sus derechos político electorales, cómo podían ejercerlos, cómo podían participar, en qué consistía su participación y cómo se desarrollaría, en su caso, las votaciones al interior de los centros. Lo cual de manera transversal reviste una protección amplia de su derecho de acceso a la información y con ello, incentivar y garantizar una mayor participación consciente, voluntaria e informada.
- **Difusión previa, amplia y suficiente de las propuestas electorales a la población penitenciaria.** Se enfatizó sobre la importancia de que, las personas en prisión preventiva tuvieran acceso preliminar suficiente a información de las y los candidatos y sus propuestas para que ejercieran su voto de manera consciente, aunado a que se les brindara pláticas previas de manera coordinada y con información suficiente respecto de la trascendencia de este ejercicio, a fin de concientizarlos sobre la relevancia que ello implica en razón a la protección, observancia y reconocimiento de sus derechos.

²² Información que puede ser consultada a detalle en el Informe Especial de referencia, en el apartado 7, denominado Aspectos que deben mejorarse de frente al proceso electoral 2024. A partir de la página 94. Texto disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-10/IE_Modelo_Operacion_Voto_PPP.pdf

- Incluso, se les permitiera acceder por los medios de comunicación permitidos al interior de los centros penitenciarios a las campañas electorales, carteles, trípticos y/o volantes que contuvieran las propuestas de las y los candidatos, tal como se brinda a la población en libertad.
- **Sensibilizar a las y los candidatos a participar en los próximos comicios sobre la realización de propuestas específicas destinadas a la población penitenciaria del país.** Si bien, de la información obtenida se tuvo conocimiento que, solo en el caso de un partido político, se hicieron propuestas específicas dirigidas a la personas en prisión preventiva, es necesario que, si bien, se ha transitado a reconocer los derechos político electorales de las personas en prisión preventiva para ejercer su voto, tal situación también debía ser prevista por parte de los actores políticos a participar, a fin de visibilizar en sus propuestas a este grupo de población, sus necesidades específicas y que sus planteamientos estuvieran dotados de una perspectiva garantista y protectora de sus derechos humanos, inclusive, tendiente a proteger los derechos de aquellas personas en mayor situación de vulnerabilidad dentro de las mismas prisiones conforme a los contextos que se viven al interior, las cuales debían ser creíbles.
- Lo anterior a fin de incentivar una mayor participación de las personas en prisión preventiva y evitar que al llegar la jornada electoral dichas personas ya no tengan interés o se desistan de hacerlo al observar que en sus plataformas, campañas, propuestas o planteamientos no son motivo de su interés.
- **Coordinación efectiva entre las instituciones participantes.** Se expresó que, era indispensable que la información oficial que se generara en torno a los comicios electorales en prisión preventiva y que no revestía el carácter de confidencial para

alguna de las partes, fuera compartida entre las instituciones participantes en el proceso, esto a fin de que se lograra una coordinación adecuada de la información que se brindara y a la que tuvieran acceso las autoridades del sistema penitenciario y el personal designado del INE (por lo que hace al manejo y flujo de la información para que no existieran inconsistencias en los datos que se brindan a otras instituciones).

- **Mayor involucramiento de las autoridades penitenciarias que coadyuve a agilizar y eficientar los procesos electorales.** De acuerdo con la información obtenida, si bien se tuvo una concertada actuación por parte del personal de los centros penitenciarios para el traslado de las personas en prisión preventiva que ejercieron su voto, se observó que, en algunos centros, la información relacionada con la ubicación de las personas internas no estaba actualizada, lo que dificultó en algunos casos, la pronta localización y retraso del ejercicio del voto de algunas personas.
- Por lo que, era indispensable que, frente a los próximos comicios, en los que se prevé una mayor participación a nivel nacional, las autoridades penitenciarias a través del personal que designara para tal efecto, con anticipación corroboraran la situación jurídica, la ubicación o cualquier otra condición que permitiera que las personas que estén contempladas en las listas nominales respectivas accedan de manera pronta y diligente a emitir su voto, a fin de no retrasar dicho proceso.
- **Acceso de observación electoral.** Si bien, el INE en su momento, se pronunció sobre los motivos por los cuales con respecto a este ejercicio no era pertinente abrir una convocatoria para la elección y aprobación de observadores electorales, entre otros aspectos, por temas de seguridad. Este Organismo observó que, posterior a la prueba piloto, tuvo a bien realizar un ejercicio de dialogo abierto con diversas

organizaciones de la sociedad civil y personas expertas en el tema sobre la prueba realizada.

- Por lo que, a través de este Informe Especial, se solicitó se valorará la pertinencia que, de frente a la jornada electoral prevista para el año 2024, se realizara previa convocatoria y tras cumplir los requisitos que así estableciera ese Instituto, la participación en calidad de observadoras electorales de aquellas instituciones, organizaciones de la sociedad civil y/o personas expertas en el tema que desearan participar en ese carácter, para lo cual debía realizarse **un análisis de contexto respecto de la seguridad y las medidas que, en su caso, deberán adoptarse para garantizar la integridad de las personas participantes, en dicho proceso.**
- Además, se sugirió que, si como resultado de ese análisis no era viable para algunas zonas geográficas del país la participación de personas observadoras electorales a fin de no colocar en riesgo su integridad personal o el desarrollo adecuado de los comicios, tal situación debía hacerse del conocimiento mediante una resolución fundada y motivada por parte del Consejo General del INE y/o a través del órgano, área o dirección que ese Instituto designe para tal efecto. Lo anterior, permitiría garantizar la mayor y más amplia transparencia en la realización de las actividades que se desarrollen durante el proceso electoral; así como, contar con una adecuada retroalimentación respecto de ese ejercicio con miras a su mejoramiento y/o eficacia para próximas elecciones.
- **Prever una mayor asignación de recursos humanos y materiales para agilizar y eficientar los procesos electorales en los centros penitenciarios del país.** Como parte del análisis que se propuso realizar de frente a los próximos comicios, se indicó que, era importante que en el mismo, se previera con anticipación y de acuerdo con los resultados obtenidos en este primer ejercicio del voto en prisión preventiva, que de

conformidad con el número de población penitenciaria contemplada por centro penitenciario, se contemplara un mayor número de personal del INE para coordinar y llevar a cabo dichos procesos; así como, el espacio o espacios suficientes y adecuados para tales ejercicios y colocación de un mayor número de mamparas que cumplieran con las especificaciones de confidencialidad y privacidad requeridas, a fin de evitar que se vulnerara el derecho al voto de manera libre y secreta. Lo cual dependería de las características de cada centro, de su número de población, del número de personas participantes contempladas en las listas nominales, entre otros factores.

- Garantizar una participación equitativa por entidad federativa de mujeres y personas en mayor situación de vulnerabilidad con respecto al número de hombres en prisión preventiva a participar en las próximas votaciones. De acuerdo con este primer ejercicio y conforme a los datos proporcionados por el propio Instituto, se observó que el registro y aprobación de personas en prisión preventiva que fueron incorporadas en las listas nominales por circunscripción fue mayor en el caso de hombres que de mujeres y como dato importante, el número de personas que se desistió o decidió no participar en el ejercicio fue mayor en el caso de hombres que de mujeres.
- En tanto que, de acuerdo con la información proporcionada por el personal de los CEFERESOS, se hizo mención sobre la entrega de invitaciones para participar a personas con discapacidad auditiva y a personas indígenas y sobre las medidas afirmativas adoptadas para que conocieran la información de manera accesible y/o en su lengua, respectivamente.

- Por su parte, personal de esta CNDH identificó que en el caso del CEFERESO que alberga mujeres, se tomaron acciones afirmativas para que mujeres embarazadas y/o con hijos o hijas emitieran su voto prontamente.
- Así como en otros centros, se observó que a las personas mayores que presentaban dificultad para leer, se les brindó la asistencia que requirieron para tal efecto.
- Por lo que ante los resultados observados, se consideró indispensable que ese Instituto, al determinar el número de participación por circunscripción, estado y distrito electoral, contemplara de conformidad con su propia normatividad, facultades y competencias, a partir de un enfoque diferencial, especializado, con perspectiva de género, multicultural e interseccional a todos los grupos que convergen dentro de la población penitenciaria a nivel nacional, tomando énfasis en considerar la importante participación e inclusión de las personas en mayor situación de vulnerabilidad, previendo para ello, el diseño y acceso efectivo de los mecanismos que les permitiera su participación y emisión de su voto.
- Para lo cual se sugirió, sobre que era factible la celebración de convenios con instituciones especializadas que aportaran a dicho Instituto de los medios para adoptar todas aquellas medidas afirmativas que hicieran efectiva:
 - La participación de personas con discapacidad visual, auditiva, motriz, sensorial y/o cualquier otra.
 - La traducción de la información a su lengua a las personas indígenas que no hablan ni entienden el español.
 - De la atención personalizada que, en su caso, requieran personas mayores, entre otros aspectos a considerar que les permitan acceder y ejercer su voto de manera idónea.

- Garantizar en igualdad de condiciones, cuando la región o zona geográfica o número de población penitenciaria por entidad así lo permitiera, el mismo número de participación de mujeres y de hombres.

Informe Especial sobre el seguimiento a la Implementación del Modelo de Operación del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Estado de Hidalgo para el Proceso Electoral 2021-2022

A través de este segundo Informe Especial, este Organismo Protector constató avances con respecto a lo dispuesto en el Informe emitido en el año 2021 y que los aspectos a mejorar propuestos sirvieron de base para que el voto anticipado emitido en centros penitenciarios del estado de Hidalgo se llevaran a cabo, sin contratiempos ni incidente alguno, observando avances y buenas prácticas que redundaron en una mayor protección de los derechos humanos de las personas votantes; así como, aspectos que quedaban pendientes por superarse, los cuales fueron exaltados a través de este Informe, a fin de que fueran retomados en los próximos comicios a celebrarse, entre estos, los esperados durante el 2024.

Buenas Prácticas. Voto anticipado en prisión preventiva en el estado de Hidalgo²³.

- ✓ Adecuada coordinación entre las instituciones participantes.

La coordinación adecuada entre las autoridades electorales y penitenciarias permitió que la jornada electoral anticipada en cada centro penitenciario estatal se realizará sin retrasos, contratiempos e incidentes durante su inicio, desarrollo y cierre del ejercicio.

²³ Información que puede ser consultada a detalle en el Informe Especial de referencia, en el apartado 7, denominado, *Buenas Prácticas a Destacarse de Cara a los Procesos Electorales Locales y Federales a Celebrarse en Nuestro País*. A partir de la página 94. Texto disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-09/Informe_Especial_Prision_Preventiva_Hidalgo.pdf

- ✓ El flujo de información oficial a cargo de las autoridades participantes fue coincidente.

Para este ejercicio, se observó que la información oficial con respecto al número de personas contempladas en las Listas Nominales por centro penitenciario y aquella no confidencial referente al desarrollo de los comicios, fue coincidente, es decir, tanto la información que brindaron las autoridades penitenciarias como las autoridades electorales no presentó inconsistencias ni representó algún contratiempo o incidente durante la presencia de la CNDH en las votaciones, lo que abonó a que el manejo de los datos registrados sobre las personas que emitían su sufragio o las que estaban contempladas y no lo hicieron, transitara sin contratiempo alguno.

- ✓ Adecuada organización de las autoridades penitenciarias durante los comicios anticipados.

Se destacó la actuación por parte del personal de los centros penitenciarios participantes, en los que este Organismo tuvo presencia, la cual fue ágil, coordinada, respetuosa del proceso y de las personas que emitían su voto y con las medidas de seguridad debidas sin que mediaran actos que inhibieran, limitaran u obstaculizaran la participación de las personas en prisión preventiva.

Por lo que se invocó sobre que, era deseable que, para los próximos comicios, las autoridades penitenciarias de cada centro a participar contemplaran una debida organización, coordinación e implementación de medidas de seguridad al interior que permitieran que los procesos electorales a efectuarse transcurrieran de forma ágil y sin incidente alguno.

- ✓ Apertura para la participación de personas observadoras electorales y otras instancias.

Se apreció que, a diferencia de la prueba piloto celebrada en el año 2021, para este ejercicio electoral estatal celebrado en el año 2022, se avanzó en la apertura del proceso de participación para la elección y aprobación de personas observadoras electorales que así se acreditaron para estar presentes durante este proceso, lo que admitió la asistencia de algunas organizaciones de la Sociedad Civil, principalmente en los centros penitenciarios de Pachuca y Tulancingo.

Además, se destacó que, como lo prevé la normatividad electoral, también se permitió que representantes de los partidos políticos contendientes en el proceso estuvieran presentes constatando el desarrollo de las votaciones anticipadas en cada centro penitenciario estatal.

Asimismo, se destacó la apertura para que, se admitiera la presencia de personal del Organismo Protector de Derechos Humanos del estado de Hidalgo, así como, de personal de esta CNDH, en los centros de reinserción social en los que fue posible, sin restricción ni limitación alguna, lo que de manera progresiva reconoce la labor de estos Organismos en la defensa y protección de los derechos humanos de las personas en prisión preventiva con respecto a sus derechos políticos electorales en su modalidad de acceso y ejercicio del voto.

Aspectos que debían mejorarse de frente al proceso electoral 2024²⁴

Por lo que conscientes también de que el ejercicio electoral celebrado durante el año 2022 invitaba a seguir mejorando aspectos que admitieran que los próximos comicios a celebrarse en el año 2023 y principalmente el relativo al año 2024, estuvieran dotados

²⁴ Ibidem. Información que puede ser consultada a detalle a partir de la página 85 del citado Informe Especial.

de las mejores prácticas posibles, este Organismo también se pronunció y reiteró sobre la importancia de contemplar aquellos aspectos que debían superarse a fin de garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva desde un enfoque diferencial y multidisciplinario, siendo estos, principalmente:

- **Difusión previa, amplia y suficiente sobre la importancia de ejercer su voto en prisión preventiva.** Se reiteró sobre la importancia de generar una amplia y suficiente difusión previa a las jornadas electorales a través de todos los medios de comunicación, visuales, orales y escritos permitidos al interior de los centros penitenciarios, a fin de que las personas privadas de la libertad conocieran cuáles eran sus derechos político electorales, cómo ejercerlos, cómo participar, qué requisitos debían reunir, en qué consistía su participación y cómo se desarrollarían las votaciones al interior de los centros. Incluso, **se impulsará un mayor número de pláticas informativas al interior de los centros**, en las que las personas pudieran externar sus dudas y en las que se incentivara su participación.
- Por lo que las autoridades de los Institutos Electorales Estatales, de las Juntas Locales Ejecutivas y Distritales respectivas en el país, debían realizar una suma de esfuerzos, a fin de lograr una amplia difusión sobre la importancia de su participación en los comicios del año 2024. Lo que permitirá, que se garantizara plenamente su derecho de acceso a la información previa y oportuna, y se incentivara a una mayor participación consciente, voluntaria e informada, que de manera transversal impactará en su efectiva reinserción social.
- **Difusión previa, amplia y suficiente sobre las propuestas electorales a la población penitenciaria.** Se enfatizó sobre la importancia de que se les permitiera acceder a todos los medios de comunicación disponibles y permitidos al interior de los centros penitenciarios, sobre las campañas electorales, a través de radio, televisión, videos

informativos, mensajes de campaña, transmisión de todos los debates, carteles, trípticos y/o volantes que contengan las propuestas de las y los candidatos, tal como se brinda a la población en libertad y durante el periodo oficial contemplado por la autoridad electoral para la difusión de dichas campañas y no solo días previos a la celebración de los comicios.

- Por lo que se reiteró que, este aspecto debía ser observado y previsto por el INE, por las Juntas Locales Ejecutivas y Distritales, por las y los representantes de los partidos políticos y por parte de las autoridades de los sistemas penitenciarios de cada entidad federativa y/o a nivel federal que intervinieran en los comicios del año 2024, a fin de garantizar de manera efectiva el derecho al acceso a la información previa y oportuna a las personas en prisión preventiva que les permita reflexionar y tomar una decisión que fuera fin a sus intereses de acuerdo a las propuestas previamente conocidas.
- Ante lo cual, se insistió, la intervención de cada autoridad o instancia, conforme al ámbito de su competencia, era crucial para lograr que, dicha información llegara a las personas destinatarias y no se obstaculizara, limitara o frenara su acceso y ésta sea difundiera de manera amplia y sin contratiempos, de tal modo que, las personas en prisión preventiva que decidieran votar lo hicieran no solo de forma libre, sino debidamente informada.
- Sensibilizar a las y los candidatos sobre generar propuestas específicas destinadas a la población penitenciaria en cada entidad y/o a nivel nacional según corresponda. Por lo que, se expresó que, era pertinente que las personas a postularse a una candidatura de frente a los comicios a celebrarse en el año 2024, debieran realizar:

- Propuestas específicas conforme a un enfoque de derechos humanos, con perspectiva de género e interseccional que observara las necesidades y requerimientos específicos con respecto a los diversos grupos de atención prioritaria que convergen en los centros penitenciarios de nuestro país, a fin de que las personas en prisión preventiva conocieran dichas propuestas y contaran con la información indispensable que les permitiera elegir a la o al candidato de su preferencia a partir de dichas acciones.
- Se generarán los mecanismos que permitieran un acercamiento o diálogo con las personas en prisión preventiva a través de la difusión de materiales, mensajes de voz, por video, o video conferencias de las y/o los candidatos a fin de interactuar con la población penitenciaria.
- Lo anterior, permitirá un mayor interés y participación por parte de las personas en prisión preventiva, en tanto que, si las plataformas políticas insistían en invisibilizar a este grupo de personas y sus propuestas las dirigían solo con respecto a las personas en libertad, esto podría desalentar la participación de dichas personas, ya que por un lado, las autoridades electorales las invitan a ejercer su voto, y por otra, las y/o los candidatos eran indiferentes al reconocimiento de sus derechos y necesidades específicas conforme a la situación jurídica que enfrentan en prisión.
- Prever una mayor asignación de recursos humanos y materiales para agilizar y eficientar las votaciones en los centros penitenciarios del país. Tanto los comicios celebrados en diversos CEFERESOS del país en el año 2021, como los llevados a cabo en los cuatro centros penitenciarios del estado de Hidalgo, permitieron corroborar la importancia de que, frente a los comicios a celebrarse en el año 2024, el INE, las autoridades de las Juntas Locales Ejecutivas y el personal de los Sistemas Penitenciarios de las entidades que participarán debían prever de manera

coordinada y con anticipación, de acuerdo al número de personas aprobadas en las Listas Nominales correspondientes:

- Una mayor asignación de personal de cada una de las instancias participantes para coordinar y llevar a cabo los comicios al interior de los centros.
- La asignación y adecuación de espacios amplios, limpios, ventilados y suficientes para tales ejercicios que permitan un mayor número de mamparas que cumplieran con las especificaciones de confidencialidad y privacidad requeridas.
- Que los lugares destinados para tal efecto permitieran una pertinente distribución del personal participante contemplando a las personas observadoras electorales acreditadas, representantes de los partidos políticos y/o en su caso, de personal de los Organismos Protectores de Derechos Humanos de cada entidad.
- Era indispensable que, previo a la celebración de los convenios de colaboración entre las instancias participantes, se realizara un análisis georreferencial, contextual, de infraestructura, de recursos humanos y materiales existentes; así como del tipo de población en prisión preventiva de cada centro penitenciario elegido, que permitiera que no se vulnerara, restringiera u obstaculizara el derecho de acceso al voto a dichas personas, y que a su vez, garantizara que su sufragio se emitiera libre, secreto y seguro, y a que, se resguardara adecuadamente el material electoral utilizado.
- **Garantizar el resguardo efectivo del material electoral tras la emisión del voto de PPP.** En relación con el punto anterior, y tras el posible incidente a través del cual una boleta electoral no fue contemplada en el conteo realizado por el Programa de Resultados Preliminares, por lo que solo fueron registrados 115 votos de 116 emitidos por

personas en prisión preventiva en el estado de Hidalgo, se indicó que, era indispensable que:

- Se diera a conocer, si se realizó una investigación a fondo o la etapa en la que se encuentra ésta, que permitiera definir aquellas hipótesis y escenarios a través de los cuales pudo haberse dado el extravío, pérdida, destrucción, extracción o algún otro hecho mediante el cual la boleta de referencia no fue localizada.
- Generar un mecanismo reforzado respecto de la actuación y acciones debidas para el resguardo eficaz de los sobres que contienen las boletas electorales, una vez que se hubiera emitido el sufragio correspondiente.
- Reconociendo que, *la transparencia y la rendición de cuentas* juegan un papel primordial en la celebración de los comicios, generando confianza en la ciudadanía e incidencia en su participación activa, este Organismo se pronunció porque las autoridades electorales del INE, de las Juntas Distritales y Locales Ejecutivas de cada entidad, *previeran que una situación similar no ocurriera de frente a las elecciones del año 2024*, en tanto que, como pudo constatar personal de la CNDH que estuvo presente en tres de los cuatro centros penitenciarios elegidos, las únicas personas que tuvieron acceso a dicho material electoral previo al ejercicio y posterior a éste para su resguardo y conteo oficial fue dicha autoridad, debiendo entonces, abocarse a la actuación mandatada en su normatividad electoral, *teniendo que rendir información oficial a la ciudadanía sobre aquellos incidentes identificados, la investigación y determinaciones emitidas al respecto.*
- Por lo que, sería deseable analizar por parte de las autoridades electorales, si de frente a la jornada electoral del año 2024, dado que se esperaba a una macro participación a nivel nacional de personas en prisión preventiva, la viabilidad de

garantizar *mecanismos digitales* que permitan a dichas personas *acceder al voto electrónico*, en aquellas regiones y centros penitenciarios en los que derivado a su infraestructura y zona geográfica sea posible, a fin de que, por una parte, se determinara si dicha medida generaba un ahorro sustantivo y sustentable de papelería, paquetería y presupuestal; y por otra parte, si ésta protegía el registro de cada voto emitido de manera inmediata, a fin de evitar posibles incidentes tras su resguardo y posterior conteo.

- **Garantizar una mayor participación de personas en prisión preventiva pertenecientes a algún grupo de atención prioritaria.** Desde la prueba piloto celebrada en el año 2021, esta CNDH apreció una mayor participación de hombres en prisión preventiva que se encontraban contemplados en las Listas Nominales que de mujeres; así como, con respecto a otras personas pertenecientes a algún grupo de atención prioritaria; siendo que para los comicios anticipados en el estado de Hidalgo se constató una dinámica similar.
- Si bien, este Organismo reconoció que, no puede compararse en algunos centros penitenciarios el número de población varonil existente con el número de población femenil y esperar un mismo porcentaje de participación, aunado a que debía considerarse que la población penitenciaria es fluctuante²⁵, si se observa la posibilidad de que: La autoridad electoral realizara un análisis respecto del número total de mujeres en prisión preventiva por centro penitenciario y generar una muestra representativa que simbolizara una participación sustantiva de mujeres con respecto al número de hombres participantes.

²⁵ Es decir que, debido a su situación jurídica en cualquier momento puede cambiar la medida impuesta y salir en libertad y/o bien, cambiar su calidad a persona sentenciada. Por lo que las cifras de la población en prisión preventiva pueden variar constantemente.

- Por otra parte, se observó que, pese a los esfuerzos realizados por las autoridades del IEE Hidalgo, para contemplar la participación de *personas indígenas*, realizando acciones afirmativas para garantizar que accedieran a los materiales en su lengua o dialecto, de acuerdo con los datos oficiales reportados, tras la participación de las personas en prisión preventiva y registradas en el PREP 2021-2022, ninguna persona indígena emitió su voto, por lo que era factible analizar las causas que motivaron que al final dichas personas ya no participaran a fin de prever ese tipo de escenarios que les permitiera culminar su acceso al voto, cuando esto, no se derivara por el cambio eminente de su situación jurídica.
- De la misma manera, para el caso de personas pertenecientes a algún otro grupo de atención prioritaria, solo se apreció de acuerdo con la observación directa realizada por los equipos participantes de la CNDH durante los comicios anticipados y de acuerdo con la información brindada por las personas en prisión preventiva, que solo *un hombre adulto mayor* emitió su voto, de entre los cuatro centros penitenciarios participantes.
- Por lo que, resaltando las buenas prácticas efectuadas para incentivar la participación de personas indígenas en los comicios anticipados celebrados, se consideró pertinente enfatizar sobre que, frente a los comicios a celebrarse en el año 2024, también se generaran acciones diferenciadas, especializadas, multiculturales, interseccionales y con perspectiva de género destinadas a la inclusión de personas pertenecientes a otros grupos de atención prioritaria, a fin de garantizar su derecho de acceso al voto en prisión preventiva.
- Así como, se realizaran todas aquellas acciones afirmativas que contemplaran el diseño y acceso efectivo de los mecanismos que permita una mayor participación de personas pertenecientes a algún grupo de atención prioritaria que desearan ejercer

su derecho al voto, generando convenios con autoridades corresponsables en la materia, que contribuyan al diseño, realización, difusión, traducción, y/o accesibilidad al interior de los centros, y que admitieran una representación de al menos todos los grupos de población en mayor situación de vulnerabilidad en prisión preventiva; incluso, **previendo una intervención oportuna de las áreas técnicas de los centros penitenciarios para coadyuvar a que dichas personas reúnan, tramiten y/o cumplan con los requisitos solicitados por las autoridades electorales respectivas.**

- **Garantizar y proteger que el derecho al voto sea libre y secreto.** Sin prejuzgar sobre la veracidad de la información brindada por las personas en prisión preventiva a esta CNDH, llamó la atención que un 2.0% de la población que ejerció su voto refiriera que *se le indicó por quién debía emitir su voto*; lo cual de ser cierto, transgredía su derecho a ejercer su voto de manera libre y secreta, en tanto que, si bien no se indagó a fondo sobre los medios ejercidos para la inducción del voto a dichas personas, sí brindaba un dato importante respecto de que, muy posiblemente se anuló su voluntad y libertad para elegir por quién votar, lo cual **de ninguna manera puede repetirse en agravio de persona alguna en prisión preventiva que desee ejercer su voto**; de tal forma que:
- Las autoridades electorales en coordinación con las autoridades de los sistemas penitenciarios respectivos, **reforzaran los mecanismos de vigilancia para evitar que las personas a participar fueran coaccionadas y/o inducidas a emitir su voto por alguna propuesta en específico**, debiendo generar una amplia difusión sobre los medios e instancias ante las cuales podían denunciar tales conductas, brindándoles acceso a los medios pertinentes, oportunos y accesibles para la interposición de éstas, garantizando, en todo momento, la identidad e integridad de las personas que sean posibles víctimas de esos actos.

b) Impacto de los Informes emitidos por la CNDH en las votaciones en prisión preventiva celebradas en los centros penitenciarios del Estado de México y en un centro penitenciario femenino en el estado de Coahuila en el año 2023.

La CNDH en seguimiento a las acciones emprendidas tras la Implementación del Modelo de Operación del Voto PPP llevadas a cabo para el proceso electoral 2020-2021 en diversos Centros Federales de Readaptación Social del país; así como, respecto de las relativas para el proceso electoral 2021-2022 en Centros Penitenciarios del estado de Hidalgo, tuvo a bien para el año 2023, a través de la Tercera Visitaduría General, sostener comunicación, reuniones de trabajo y vinculación interinstitucional con autoridades de los sistemas penitenciarios del estado de Coahuila y Estado de México, a quienes con base en las evidencias y propuestas realizadas en los Informes ya citados, se les hizo de su conocimiento la relevancia de observar cada una de las áreas de mejora que debían superarse de frente a las elecciones que se celebrarían durante ese año y en las que se previa una mayor participación de personas votantes en prisión preventiva; así como, del número de centros penitenciarios previstos.

Por lo anterior, tras las acciones de vinculación generadas, las instituciones penitenciarias enviaron a este Organismo, informes sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos tras su participación en el ejercicio del voto en prisión preventiva celebrado en los centros penitenciarios de su entidad.

De tal manera, que esta Comisión Nacional identificó avances significativos a través de los cuales se superaron áreas de oportunidad detectadas en los ejercicios electorales anteriores, lo que derivó que los comicios celebrados en los 21 centros penitenciarios estatales durante el año 2023 se realizarán sin contratiempo alguno.

Destacándose, entre otros avances importantes, antes, durante y posterior a la jornada electoral en dichas elecciones, los siguientes aspectos:

Avances y buenas prácticas en las votaciones en prisión preventiva 2023

- ✓ Mayor difusión a través de spots para incentivar e invitar a participar a las personas en prisión preventiva a emitir su voto.

Meses previos a la celebración de los comicios anticipados en los centros penitenciarios, el INE generó y difundió a través de diversas estaciones oficiales de radio, spots a través de los cuales se invitaba a las personas en prisión preventiva a participar en la emisión de su voto, los cuales eran transmitidos en diversos horarios y durante todos los días de la semana.

Constatando que se generó una difusión más amplia a través de medios de comunicación sobre la votación que se llevaría a cabo en prisión preventiva a diferencia de los años anteriores, lo que permite, por una parte, generar los mecanismos de transparencia en dichos procesos, publicitar su importancia y reconocimiento de los derechos políticos electorales de dichas personas y blindar dichos comicios de imparcialidad. Lo que permitió observar que, esta área de mejora invocada por la CNDH a través de los Informes Especiales emitidos había sido superado a través de este proceso electoral.

Asimismo, de manera significativa, el sistema penitenciario del Estado de México informó²⁶ sobre las acciones que se realizaron para incentivar a las personas en prisión preventiva a participar en las votaciones anticipadas, de tal forma que, por iniciativa de las personas en prisión preventiva se organizaron alusiones cívicas de promoción del voto libre como una expresión democrática, a través de actividades artísticas en espacios públicos de los penales. Destacándose que la explanada principal del Centro Penitenciario Nezahualcóyotl Bordo de Xochiaca, en la que se desarrolló la jornada electoral, previamente fue pintada con expresiones artísticas elaboradas por las personas internas de manera voluntaria, lo que permitió una mejora del entorno para dicho proceso.

- ✓ **Difusión de los debates y mensajes de las personas candidatas y de información relativa al proceso electoral.**

Por otra parte, en los Informes emitidos por las autoridades de los sistemas penitenciarios de los estados de Coahuila y Estado de México, enviados a este Organismo, dieron cuenta y enviaron evidencias, principalmente, las autoridades del Estado de México, sobre la difusión y transmisión de los debates públicos, a través de los medios permitidos, realizados por las personas candidatas a contender por la Gobernatura de esa entidad, a fin de que las personas en prisión preventiva conocieran su plataforma, ideas y campañas políticas.

En el Informe emitido por el Estado de México²⁷ se dio cuenta sobre los compromisos adquiridos por el Instituto Electoral del Estado de México (IEEM) sobre la producción de la documentación y materiales electorales para el ejercicio del voto en prisión

²⁶ Secretaría de Seguridad del Estado de México. Informe sobre el Voto en Prisión Preventiva. Modelo Estado de México, 2023. Pág. 41.

²⁷ Ibidem.

preventiva. De esta manera, a través de ese sistema penitenciario estatal, se distribuyeron folletos entre la población penitenciaria procesada, se garantizó la transmisión por televisión abierta de los dos debates políticos realizados, se colocaron carteles en los centros penitenciarios y se les entregó, la invitación y carta personalizada, aclarando dudas que presentaron. Además de generar pláticas informativas.

Además, se informó que, se organizaron grupos focales para contribuir a la campaña del voto informado que fueron organizados por las áreas técnicas (psicología, trabajo social, industria, criminología, área médica y educativa) de cada centro penitenciario.

Por su parte, el IEEM elaboró y circuló a través de sus redes sociales, un banner y un video con información relativa al voto en prisión preventiva, los cuales obtuvieron 19,381 impresiones.

✓ **Se contempló un mayor número de mujeres votantes en prisión preventiva.**

Al respecto, a través de nuestros informes especiales, la CNDH identificó la necesidad de impulsar la participación de un mayor número de mujeres, al menos respecto de una muestra representativa y significativa en relación con la participación que se contempla de hombres, considerando que éstos, son los que comprenden una mayor población penitenciaria en nuestro país, por lo que era importante identificar al menos una muestra proporcional con respecto a las mujeres.

Por lo que, en los comicios celebrados en dichas entidades, se informó que, previo cumplimiento de los requisitos para participar, 12 mujeres emitieron su voto anticipado en el Centro Penitenciario Saltillo, en el estado de Coahuila; en tanto que, 393 mujeres en prisión preventiva también sufragaron, quienes se encontraban distribuidas en distintos centros penitenciarios del Estado de México.

- ✓ Se permitió una mayor participación de personas observadoras electorales nacionales e internacionales, sociedad civil y otras instancias.

También de conformidad con la información brindada por las autoridades penitenciarias del estado de Coahuila y Estado de México, se informó sobre la participación plural y significativa de personas observadoras electorales e internacionales, que previa acreditación accedieron a dichos comicios; así como de, representantes de organizaciones de la sociedad civil, de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos y de las personas representantes de partidos políticos.

Además, previa la jornada electoral, el sistema penitenciario del Estado de México informó sobre la realización de reuniones de trabajo con un grupo de visitantes extranjeros representantes de diversas organizaciones y entidades, tales como Transparencia Electoral, IFES Américas, el Consejo Nacional Electoral del Ecuador, el Tribunal Electoral Supremo de El Salvador, entre otros²⁸, a fin de intercambiar buenas prácticas en la materia.

- ✓ Realización de acciones afirmativas, accesibilidad y ajustes razonables.

Además, las autoridades penitenciarias informaron sobre la implementación de acciones afirmativas, de accesibilidad y de ajustes razonables que fomentaron el interés y una mayor participación de personas en prisión preventiva pertenecientes algún grupo de atención prioritaria.

Se dio a conocer también, sobre la preferencia en el orden de participación a quienes pertenecían a grupos de atención prioritaria, tales como, personas con discapacidad,

²⁸ Ibidem. Pág. 40.

adultas mayores, con alguna enfermedad crónica, a mujeres embarazadas y/o con hijas e hijos que viven con ellas.

- ✓ Se dio acceso, previas medidas de seguridad, protección de la identidad de las personas participantes y de acreditación, a medios de comunicación para dar cobertura a los comicios que se celebraron en los centros penitenciarios del Estado de México.

Durante la jornada electoral anticipada, en los centros penitenciarios del Estado de México, se permitió el ingreso y cobertura de diversos medios de comunicación²⁹, sin presentarse incidente alguno, siendo la primera vez que se da una cobertura de una jornada electoral estando los medios al interior de los centros, destacándose dichos comicios a través de la emisión de notas en tres diarios nacionales y en diversos diarios de mayor circulación de la entidad.

- ✓ Debida coordinación interinstitucional entre las autoridades penitenciarias estatales y de las Juntas Ejecutivas Locales y Distritales.

De acuerdo con la información brindada por los sistemas penitenciarios de Coahuila y del Estado de México también se reconoce la idónea coordinación interinstitucional llevada a cabo antes, durante y posterior a la jornada electoral anticipada con autoridades del Instituto Nacional Electoral y de los Institutos Electorales Estatales a través de diversas reuniones de planeación, organización y difusión de las actividades a realizarse.

Por su parte, el sistema penitenciario del estado de Coahuila informó³⁰, entre otras acciones, que se dieron todas la facilidades para que personal del INE y del Instituto Electoral del Estado de Coahuila (EEC) ingresaran en los diferentes momentos del

²⁹ Ibidem. Págs. 79 y 83.

³⁰ Informe Ejecutivo. Voto de las Personas en Prisión Preventiva- COAHUILA. Pág. 2.

proceso y pudieran tener contacto directo con la población penitenciaria para difundir información sobre el programa piloto y sobre los participantes en estas elecciones, mediante la entrega individualizada del cuadernillo informativo “Prueba Piloto del Voto de las Personas en Prisión Preventiva” que contenía información sobre el propio programa piloto y sobre las y los candidatos participantes en esta elección.

- ✓ **Reforzamiento de medidas de seguridad y asignación de personal suficiente al interior de los centros penitenciarios participantes.**

También este Organismo, saludó la ardua participación de las autoridades de los sistemas penitenciarios del Estado de México y de Coahuila para garantizar que los comicios se desarrollarán en un ambiente de seguridad que permitió a las personas en prisión preventiva ejercer su voto de forma secreta y segura.

Especialmente, el sistema penitenciario del Estado de México, dada la magnitud de la jornada electoral anticipada que se celebraría concentrando la mayoría de la participación de personas en prisión preventiva durante ese año, en debida coordinación con la Secretaría de Seguridad, analizaron las condiciones en las que se encontraban los centros a participar y diseñaron e implementaron estrategias de seguridad que permitieron que los comicios celebrados en los 20 centros penitenciarios ubicados en esa entidad, se llevaran a cabo sin incidente alguno, para lo cual, deben destacarse las siguientes acciones que se adoptaron para tal efecto:

- ✓ **Despliegue operativo.** Las autoridades del Sistema Penitenciario del Estado de México informaron sobre la participación escalonada de 2, 692 miembros del estado de fuerza de ese sistema, con la siguiente distribución:

Estrategia. Despliegue Operativo³¹. Centros del Estado de México
<ul style="list-style-type: none"> • 1,540 custodios penitenciarios brindaron seguridad en los 20 Centros del Estado durante la jornada electoral.
<ul style="list-style-type: none"> • 432 miembros de la Policía Procesal fueron distribuidos en las tres Subdirecciones (Valle de México – Zona Norte; Valle de México – Zona Oriente; y Toluca).
<ul style="list-style-type: none"> • 150 elementos del Grupo Táctico Penitenciario.
<ul style="list-style-type: none"> • 130 custodios penitenciarios ubicados en los nueve Módulos Especiales De Seguridad -MES.
<ul style="list-style-type: none"> • 60 elementos del Centro de Mando.
<ul style="list-style-type: none"> • 240 elementos de la Policía Estatal y 140 elementos de las Fuerzas Especiales de Seguridad.
<ul style="list-style-type: none"> • Seguimiento continuo a través del C5 y el Centro de Monitoreo Penitenciario.

✓ **Intervención de la Unidad de Asuntos Internos.**

Además del despliegue operativo previsto por el sistema penitenciario del Estado de México, también se solicitó la intervención de la Unidad de Asuntos Internos de la Secretaría de Seguridad de esa entidad, a fin de monitorear la actuación de las y los servidores públicos de ese sistema durante la celebración de la jornada electoral anticipada llevada a cabo en cada uno de los centros penitenciarios programados.

Para ello, se realizaron sesiones previas de carácter informativo, en éstas se retomaron los antecedentes, fundamentación, papel de la autoridad penitenciaria y calendarización del proyecto. Capacitándose a 56 personas servidoras públicas adscritas y comisionadas a la citada unidad.

³¹ Óp. Cit. Informe sobre el Voto en Prisión Preventiva. Modelo Estado de México. Pág. 32.

Durante la jornada electoral el personal de la Unidad de Asuntos Internos (UAI) asignado realizó funciones a través de las siguientes acciones:

- **Acciones de Supervisión³²**. Se contó con una célula por cada centro penitenciario de reinserción social conformada por cuatro integrantes de la UAI.
- De cada cédula, tres ingresaron como supervisores y uno permaneció al exterior del centro con la encomienda de brindar apoyo en la seguridad perimetral e informando las novedades que se suscitaban.
- **Acciones de Disuasión³³**. Dicha función estuvo encaminada a generar acciones pacíficas de disuasión en caso de suscitarse algún incidente entre las personas participantes durante los comicios anticipados.
- Principalmente, la presencia de la UAI tuvo por objetivo asegurar el correcto actuar de las y los integrantes de la Secretaría de Seguridad durante la jornada electoral anticipada. Su intervención contribuyó a brindar certeza tanto a quienes participaron con la emisión de su voto, como también a las autoridades y partícipes de la elección anticipada, no presentándose o reportándose incidente alguno.

De lo anterior, la CNDH observa que nuestra labor e incidencia desde el año 2021 tuvo impactos importantes a fin de visibilizar y reconocer el ejercicio de los derechos políticos electorales de las personas que se encuentran enfrentando un proceso en prisión conforme al principio de presunción de inocencia y en observancia a lo dispuesto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por lo que ahora,

³² Secretaría de Seguridad del Estado de México. Informe sobre el Voto en Prisión Preventiva. Modelo Estado de México, 2023. Pág. 62, 63.

³³ Ibidem. Pág. 65.

superados aquellos retos que implicaban garantizar que dichas personas tuvieran acceso efectivo a dichos derechos a través de admitir su derecho al voto y de brindar criterios mínimos a observar para la protección integral de sus derechos humanos en ese contexto, este Organismo analiza nuevos desafíos que a la par de los ya constatados en dichos Informes, deben guiar la actuación de las autoridades penitenciarias y electorales dado que ahora, se está de frente a una macro participación de personas en prisión preventiva.

Al respecto, si bien, aún existen pendientes por mejorar y que deben implicar un compromiso por parte de las autoridades electorales y penitenciarias involucradas de subsanarlas a favor de quienes ejercerán su derecho al voto, este Organismo de manera transversal a los hallazgos derivados a través de los Informes Especiales emitidos y a los resultados de la jornada anticipada celebrada en el año 2023, se ve comprometida a observar a través de este Pronunciamiento sobre la detección e identificación de *factores de riesgo* que deben ser analizados por cada uno de los sistemas penitenciarios estatales, federal y militar del país, dados los contextos georreferenciales, socioeconómicos, culturales y por índice de violencia que sumados a las condiciones actuales en las que se encuentran las cárceles, deben llamar la atención y ser considerados a la par de los trabajos de organización y planeación de las actividades que se realizan en coordinación con el personal del INE y de las Juntas Ejecutivas y Distritales de cada entidad, de acuerdo a cada una de las fases programadas para el desarrollo de la jornada electoral anticipada, a fin de que se prevean estrategias idóneas, oportunas y pertinentes que garanticen que los ejercicios del voto anticipados previstos, se realicen en un contexto pacífico para todas las partes, sin prejuicios y sin posibles conductas de discriminación social y que, en consecuencia, podrían derivarse en discriminación institucional.

Por lo anterior y una vez que se han identificado los hallazgos, avances y áreas de mejora pendientes en la materia, es importante ahora, analizar aquellos factores o escenarios a partir de las actuales condiciones en las que se encuentran los centros penitenciarios de nuestro país, con base, por un lado, en las evidencias, datos e información observada a través del *Pronunciamiento sobre la adopción de acciones urgentes que garanticen la operatividad, seguridad y gobernabilidad en los centros penitenciarios del país*; así como, con base en los resultados emitidos a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria del año 2022, que abonen a la construcción de acciones y estrategias que garanticen debidamente las votaciones en prisión preventiva a celebrarse durante este 2024.

c) Factores de Riesgo identificados a través del Pronunciamiento sobre la adopción de acciones urgentes que garanticen la operatividad, seguridad y gobernabilidad en los centros penitenciarios del país.

En el mes de enero de 2023, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió el *Pronunciamiento para la Adopción de Acciones Urgentes que garanticen la debida operatividad, seguridad y gobernabilidad de los Centros Penitenciarios del País, a fin de proteger los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, sus visitas y del personal que labora en los mismos*, (en adelante Pronunciamiento sobre la operatividad, seguridad y gobernabilidad en los centros) a través del cual solicitó a todas las autoridades penitenciarias, a nivel estatal y federal y corresponsables, que en el ámbito de su competencia, debían intervenir, a la realización de acciones urgentes y conforme al estándar de *debida diligencia*, que les permitiera recobrar la gobernabilidad, la seguridad y el debido funcionamiento de dichos establecimientos lo que redundaría en una protección integral de los derechos humanos de la población

penitenciaria, a partir de la detección y mejora de las deficiencias y áreas de oportunidad que es necesario y prioritario atender.

El presente pronunciamiento surgió ante la preocupación de este Organismo Protector por los acontecimientos que en los últimos años se han suscitado en centros penitenciarios de nuestro país y que han colocado en riesgo y comprometido la integridad personal y la vida de las personas privadas de la libertad y del personal que labora en éstos; *ante la falta de mecanismos eficaces que garanticen un control debido de la gobernabilidad, del funcionamiento de los centros y del reforzamiento de la seguridad en algunas prisiones del país.* Los cuales, lejos de disminuir han ido en aumento, y han dado cuenta, incluso, de incidentes como los ocurridos en el mes de enero de 2023 en el Centro de Reinserción Social número 3, en Ciudad Juárez, Chihuahua, los cuales se derivan de una suma de factores que propiciaron la magnitud de dicho evento y que, principalmente invocaron la emisión de dicho Pronunciamiento.

A través de éste, la Comisión Nacional, hizo visible que pese a los resultados que año tras año se emiten y dan a conocer a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, las autoridades de los sistemas penitenciarios en nuestro país, no observaban este instrumento también como un *medio de prevención de riesgos*, a fin de generar acciones, programas, armonización de su marco normativo y políticas públicas encaminadas a revertir las graves problemáticas que se detectan en éstos, y que necesariamente impactan en la debida operatividad y gobernabilidad de los centros, lo que incide directamente en la calidad de vida de las personas privadas de la libertad, de su contacto con el exterior y de las condiciones en las que labora el personal de dichos centros.

Por lo anterior, se solicitó la generación de trece acciones sustantivas, que en carácter de urgente, y conforme a plazos definidos, las autoridades de los tres órdenes de

gobierno en debida coordinación con los sistemas penitenciarios federal y estatales del país y con las personas integrantes de las Mesas de Coordinación para la Construcción de la Paz a nivel federal y estatales, deben realizar y adoptar, a fin de que en las cárceles de nuestro país se restablezcan todas aquellas condiciones posibles que permitan que las personas internas vivan dignamente y accedan a una efectiva reinserción social, alejadas de contextos de violencia, riesgos latentes o en medio de escenarios donde se alienten las conductas ilícitas o no permitidas y de aquellas que vulneren sus derechos humanos, pugnando por transformar las actuales políticas penitenciarias, por aquellas que de manera multidisciplinaria, admitan un modelo de prisión que coloque en el centro de sus actuaciones a las personas privadas de la libertad.

Incidentes Violentos al interior de los centros penitenciarios del país.

Asimismo, a través de este Pronunciamiento se dio cuenta de diversos incidentes violentos que han ocurrido al interior de los centros penitenciarios dentro del periodo de 2019 al año 2023, en los que se había tenido alguna intervención o conocimiento a través de los diversos medios de información, y en otros que, incluso han derivado en Recomendaciones emitidas por este Organismo, observándose que la suma de diversos factores que convergen en un centro penitenciario pueden detonar en hechos violentos, como motines, intentos de fuga, rescates de la delincuencia organizada, riñas y homicidios, en cualquier momento.

Al respecto, en dicho pronunciamiento se informó que, de acuerdo con el Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal y Estatales emitido en el año 2022, por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), se refirió que, durante el año 2021, ocurrieron **2,840 incidentes** en los centros penitenciarios federales y estatales, lo que representó un **aumento de 22.6%** respecto a la cifra reportada en 2020. En

dichos incidentes estuvieron involucradas 8,830 personas. Además, 110 personas fallecieron y 691 resultaron heridas en dichos incidentes. Del total de incidentes, 74.6% (2,119) correspondieron al ámbito estatal y 25.4% (721) al federal³⁴.

Lo anterior representó un aumento en el número de incidentes en comparación con los reportados en el año 2020 a través de ese Censo Nacional, que había referido la ocurrencia de 2,316 incidentes, es decir, hubo un aumento para el año 2021, de al menos **524 eventos violentos** más en comparación con los identificados en ese año³⁵.

Además, se dio a conocer sobre diversos eventos violentos ocurridos al interior de los centros suscitados entre el periodo de 2019 a enero de 2023 que, por la gravedad o magnitud de los derechos humanos involucrados, la CNDH tuvo conocimiento y, en su caso, intervención, siendo que, de acuerdo con dicho Pronunciamento, se identificaron al menos 13 incidentes, comprendidos en los siguientes:

Incidentes violentos en los que la CNDH tuvo algún tipo de intervención. 2019-2023³⁶				
Entidad Federativa	Centro Penitenciario	Tipo de incidente	Año en el que ocurrió	Tipo de intervención de la CNDH
1. Zacatecas	CERESO Cieneguillas	Riñas y motines	Finales 2019 e inicios de 2020	Comunicado CNDH DGC/001/2020
2. Morelos	CERESO Atlacholoaya	Riñas	2019	Seguimiento de los hechos.
3. Morelos	CERESO Cuatla	Motín y riñas	2020	Seguimiento de los hechos.

³⁴ CNDH. Pronunciamento para la Adopción de Acciones Urgentes que garanticen la debida operatividad, seguridad y gobernabilidad de los Centros Penitenciarios del País, a fin de proteger los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, sus visitas y del personal que labora en los mismos. 2023. Pág. 5, párrafo 11. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/PRONUNCIAMIENTO_2023_003.pdf

³⁵ Ibidem. Párrafo 12.

³⁶ Ibidem. Información extraída y que puede ser consultada a detalle a partir del párrafo 15 al 25 del citado Pronunciamento.

Incidentes violentos en los que la CNDH tuvo algún tipo de intervención. 2019-2023 ³⁶				
Entidad Federativa	Centro Penitenciario	Tipo de incidente	Año en el que ocurrió	Tipo de intervención de la CNDH
4. Baja California	CERESO Mexicali	Motín	2021	Recomendación CNDH 100/2021
5. Nuevo León	CERESO No. 1 Norte en Apodaca	Motín y uso excesivo de la fuerza	2022	Recomendación CNDH 232/2022
6. Hidalgo	CERESO Tula	Fuga	2021	Seguimiento de los hechos.
7. Hidalgo	CERESO Pachuca	Riñas	2022	Seguimiento de los hechos.
8. Sinaloa	CERESO Goros II de Ahome	Fuga	2021	Seguimiento de los hechos.
9. Sinaloa	CERESO de Aguaruto	Motín	2022	Seguimiento de los hechos.
10. Colima	CERESO de Colima	Motín y riñas	2022	Seguimiento de los hechos.
11. Estado de México	CERESO Chiconautla	Intento de motín	2022	Seguimiento de los hechos.
12. Chihuahua	CERESO en Ciudad Juárez	Enfrentamientos con un comando armado	2022	Seguimiento de los hechos.
12. Chihuahua	CERESO en Ciudad Juárez	Fuga	2023	Emisión de Medidas cautelares. Recomendación 132/2023 y Pronunciamiento Operatividad, Seguridad y Gobernabilidad en los Centros Penitenciarios del País. 2023.
13. Chiapas	CERESO El Amate	Motín y enfrentamientos	2023	Seguimiento de los hechos.

Además, de acuerdo con un monitoreo sobre incidentes violentos en centros penitenciarios del país, de acuerdo con información brindada por medios de comunicación, en dicho Pronunciamiento se dio a conocer que, se identificó que durante los años 2022 y 2023, **en 22 entidades del país, se suscitaron incidentes en por lo menos alguno de sus centros penitenciarios**, esto a través de un monitoreo de las notas periodísticas publicadas por diversos medios de comunicación durante ese periodo, en las que se observaron, además, publicaciones que destacaron sobre las actuales condiciones que persisten en determinados centros penitenciarios y/o las deficiencias en el acceso de servicios básicos y de información, identificándose 77 notas, de las cuales, 66 versaron sobre centros estatales, 5 sobre centros federales y 6, a nivel nacional.

Análisis de los Resultados de los DNSP 2020 y 2021. Factores de Riesgo.

De esta manera, a partir del análisis de los resultados emitidos en los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria de los años 2020 y 2021, en ese Pronunciamiento, se enfatizaron las principales irregularidades de mayor incidencia detectadas en las cárceles del país, que aunado a la información que las autoridades penitenciarias brindaron en respuesta a solicitudes realizadas por este Organismo en la materia, y a la proporcionada respecto de la estadística de eventos violentos ocurridos en cada centro, permiten observar una fórmula peligrosa detonadora de éstos, como lo son la conjunción de factores, tales como: *la sobrepoblación, la insuficiencia de personal de seguridad y custodia, una debida capacitación, deficiencias en sus condiciones laborales y de equipamiento, la falta de supervisión de las personas titulares de los centros, deficiencias en la clasificación de las personas y el autogobierno o cogobierno.*

De acuerdo con los datos oficiales emitidos a través de dichos Diagnósticos, este Organismo constató los siguientes datos, que inciden en la debida gobernabilidad, operatividad y seguridad de los centros penitenciarios a nivel nacional y que son importantes analizar a la luz de que, su persistencia y/o posible falta de atención pueden generar, algún tipo de incidente violento ante la inconformidad de las personas privadas de la libertad derivado de las condiciones en las que se encuentran³⁷.

DNSP 2020. Irregularidades con mayor incidencia en los centros penitenciarios estatales del país³⁸.

Centros penitenciarios estatales. En el año 2020, de los 94 centros penitenciarios estatales supervisados, las irregularidades de manera general con mayor incidencia detectadas en los centros fueron, entre otras, las siguientes:

Indicador	Total de centros	
Deficiente separación entre procesados y sentenciados.	75	79.8%
Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.	69	73.4%
Inadecuada clasificación de las personas privadas de la libertad.	66	70.2%
Deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad	67	71.3%
Deficiencias en los servicios de salud	44	46.8%
Sobrepoblación.	40	42.6%
Hacinamiento.	43	45.7%
Presencia de actividades ilícitas.	40	42.6%
Deficiencias en el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias.	33	35.1%
Falta de capacitación del personal penitenciario.	32	34.0%
Insuficiencia o inexistencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del centro.	43	45.7%
Insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.	45	47.9%

*Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2020.

³⁷ Ibidem. Párr. 50.

³⁸ Ibidem. Información extraída, misma que puede ser consultada a detalle en el Pronunciamento de referencia, a partir de la página 29 a la 46.

Respecto a los indicadores del DNSP relacionados con el apartado de *autogobierno y cogobierno* que se supervisaron para el año 2020, se observó la existencia de al menos una de estas problemáticas en 63 de los 94 centros penitenciarios estatales.

Indicador de autogobierno	Subindicador:
Control de la seguridad:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de acceso a los dormitorios por parte de las PPL. ▪ Control de la vigilancia de las áreas por parte de las PPL. ▪ Obstrucción de visibilidad al interior de las celdas. ▪ Las PPL pueden cerrar sus celdas con candados.
Control de las actividades:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de las actividades productivas por parte de las PPL. ▪ Control de las actividades educativas por parte de las PPL. ▪ Control de las actividades deportivas por parte de las PPL.
Control de los servicios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control en la elaboración de los alimentos por parte de las PPL. ▪ Control en la distribución de los alimentos por parte de las PPL. ▪ Control de la limpieza por parte de las PPL. ▪ Control del mantenimiento por parte de las PPL.
Control de las visitas:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de las visitas por parte de las PPL.
Control de los teléfonos:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de los teléfonos por parte de las PPL.

*Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2020.

De este modo, de acuerdo con los datos disponibles a través del DNSP 2020, se observó que, en 29 entidades de la República, al menos uno de sus centros presenta condiciones de *autogobierno y cogobierno*.

Estado	Centros penitenciarios supervisados en el DNSP 2020 que mostraron al menos una problemática en el indicador de <i>autogobierno y cogobierno</i>
Aguascalientes	1
Baja California	1
Baja California sur	2
Campeche	2
Chiapas	4
Chihuahua	3
Ciudad de México	1

Estado	Centros penitenciarios supervisados en el DNSP 2020 que mostraron al menos una problemática en el indicador de <i>autogobierno y cogobierno</i>
Coahuila	1
Colima	2
Durango	1
Estado de México	4
Guerrero	2
Hidalgo	2
Jalisco	1
Michoacán	3
Morelos	2
Nayarit	3
Oaxaca	5
Puebla	4
Querétaro	1
Quintana Roo	2
San Luis Potosí	1
Sinaloa	1
Sonora	2
Tabasco	1
Tamaulipas	4
Tlaxcala	2
Veracruz	3
Zacatecas	2

*Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2020.

En tanto que, por lo que hace a la **sobrepoblación** en el año 2020, a través de ese Diagnóstico se alertó sobre la presencia de esta deficiencia en **40 de los 94 centros penitenciarios estatales supervisados**.

Centros penitenciarios federales (CEFESOS). En el año 2020, de los 16 Centros Federales de Readaptación Social del país supervisados para la conformación del DNSP, se observaron, entre otras, las siguientes *irregularidades de mayor incidencia*³⁹:

Indicador	Total de centros	
Deficiencias en los servicios de salud.	14	87.5%
Insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.	13	81.3%
Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.	14	87.5%
Inadecuada vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad	10	62.5%
Deficiencias en el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias.	5	31.3%
Deficiente separación entre procesados y sentenciados.	5	31.3%
Deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad	5	31.3%
Presencia de actividades ilícitas.	2	12.5%
Insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos.	3	18.8%

*Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2020.

Respecto de *condiciones de autogobierno-cogobierno y/o sobrepoblación* éstas no fueron detectadas en alguno de los centros penitenciarios federales durante el año 2020, de acuerdo con lo expuesto en dicho Diagnóstico.

DNSP 2020. Información Estadística. Incidentes Violentos. Respecto de la información estadística que las propias autoridades de los Sistemas Penitenciarios del país brindaron a este Organismo, se destaca la concerniente con los hechos o acontecimientos violentos que se registraron durante el año 2020, teniendo así la siguiente incidencia por sistemas penitenciarios estatales, federal y militar.

³⁹ CNDH. DNSP 2020. Páginas 367, 368. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-05/DNSP_2020.pdf

De esta manera, se tuvo que, durante el año 2020, respecto de los **Sistemas Penitenciarios Estatales** que brindaron información, siendo estas 31 entidades, en tanto que, Tabasco no envió información, se observó la siguiente tendencia⁴⁰, en cuanto a la comisión de homicidios se registraron alrededor de 70; en cuanto suicidios 100; riñas 622; motines 8; desórdenes 183 y 36 abusos⁴¹. Dando un **total de 1,019 incidentes violentos cometidos durante ese año**. Lo anterior reflejó **una tendencia al alza** en incidentes violentos en los centros estatales en relación con los reportados en 2019, excepto respecto a posibles abusos (como se apreciará más adelante).

Respecto a los incidentes violentos registrados por parte de los **Centros Federales**, se tuvo que, durante el año 2020, se habrían cometido 14 suicidios; 304 riñas y 12 abusos. Dando un total de **330 incidentes violentos perpetrados durante ese año**. Por lo que, en relación con el Sistema Penitenciario Federal se apreció una **tendencia al alza** con respecto a los registrados en el año 2019, por lo que se refiere a los incidentes de suicidios, riñas y abusos (como se apreciará más adelante).

Por su parte, las **Prisiones Militares** informaron que durante el año 2020 no se registró algún tipo de incidente violento como los antes mencionados.

Al respecto, para mayor referencia, se replica el comparativo generado a través del DNSP 2020, sobre **Incidentes Violentos**, que refleja la información mencionada en párrafos anteriores.

⁴⁰ Ibidem. CNDH. DNSP 2020. Pág. 400.

⁴¹ Entendida como la acción que comente un superior que se excede en el ejercicio de sus atribuciones.

INCIDENTES VIOLENTOS	CERESOS		CEFERESOS		Total	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
Homicidios	40	70	1	0	41	70
Suicidios	60	100	0	14	60	114
Riñas	482	622	299	304	781	926
Motines	1	8	0	0	1	8
Desórdenes	123	183	3	0	126	183
Abusos	196	36	0	12	196	48
TOTAL	902	1,019	303	330	1,205	1,349

Nota: Los datos del 2019 corresponden al periodo enero-octubre del DNSP.

Fuente: Las cifras del 2020 fueron proporcionadas por los sistemas penitenciarios estatales, federal y militar.

Asimismo, se apreció que, de acuerdo con los datos disponibles en dicho Diagnóstico, y de la información proporcionada por las autoridades, los estados con el mayor índice de incidentes violentos fueron: Estado de México con 204 incidentes, seguido de Michoacán con 153, Baja California 86; Chihuahua 78; San Luis Potosí 76; Jalisco 74; Nuevo León 65; Morelos 39; Ciudad de México 38 y Colima 35 incidentes.

DNSP 2021. Irregularidades con mayor incidencia en los centros penitenciarios estatales del país⁴².

Centros penitenciarios estatales. En el año 2021, se supervisaron 233 centros penitenciarios estatales, en los que se identificaron, entre otras, las siguientes irregularidades de manera general, de mayor incidencia:

⁴² Los datos que se dan a conocer fueron obtenidos a partir de la información oficial perteneciente al DNSP 2021 emitido por la CNDH. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP_2021.pdf

Indicador	Total de centros	
Inadecuada clasificación de las personas privadas de la libertad.	210	90.1%
Deficiente separación entre procesados y sentenciados.	206	88.4%
Insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.	202	86.7%
Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.	193	82.8%
Deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad.	181	77.7%
Insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria.	179	76.8%
Deficiencias en los servicios de salud.	155	66.5%
Insuficiencia o inexistencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del centro.	155	66.5%
Sobrepoblación.	121	51.9%
Deficiencias en el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias.	118	50.6%
Hacinamiento.	114	48.9%
Insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos.	109	46.8%
Deficiencias en la alimentación.	107	45.9%

*Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2021.

Respecto a los indicadores del DNSP relacionados con el apartado de *autogobierno-cogobierno*, que se supervisaron para el año 2021, se tiene la existencia de al menos una de estas problemáticas en **158 de los 233 centros penitenciarios estatales** supervisados, en los que se observó al menos algunos de estos subindicadores en sus centros:

Indicador de autogobierno	Subindicador:
Control de la seguridad:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de acceso a los dormitorios por parte de las PPL. ▪ Control de la vigilancia de las áreas por parte de las PPL. ▪ Obstrucción de visibilidad al interior de las celdas. ▪ Las PPL pueden cerrar sus celdas con candados.
Control de las actividades:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de las actividades productivas por parte de las PPL. ▪ Control de las actividades educativas por parte de las PPL. ▪ Control de las actividades deportivas por parte de las PPL.
Control de los servicios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control en la elaboración de los alimentos por parte de las PPL. ▪ Control en la distribución de los alimentos por parte de las PPL. ▪ Control de la limpieza por parte de las PPL. ▪ Control del mantenimiento por parte de las PPL.
Control de las visitas:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de las visitas por parte de las PPL.
Control de los teléfonos:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de los teléfonos por parte de las PPL.

*Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2021.

De este modo, de acuerdo con los datos disponibles a través del DNSP 2021, se observó que, en las **32 entidades federativas**, en al menos uno de sus centros, se presentan condiciones de **autogobierno-cogobierno**.

Estado	Centros penitenciarios supervisados en el DNSP 2021 que mostraron al menos una problemática en el indicador de autogobierno y cogobierno
Aguascalientes	3
Baja California	3
Baja California sur	4
Campeche	2
Chiapas	8
Chihuahua	3
Ciudad de México	5
Coahuila	2
Colima	1
Durango	1
Estado de México	12

Estado	Centros penitenciarios supervisados en el DNSP 2021 que mostraron al menos una problemática en el indicador de autogobierno y cogobierno
Guanajuato	3
Guerrero	9
Hidalgo	13
Jalisco	2
Michoacán	7
Morelos	2
Nayarit	3
Nuevo León	1
Oaxaca	5
Puebla	11
Querétaro	1
Quintana Roo	3
San Luis Potosí	2
Sinaloa	4
Sonora	12
Tabasco	8
Tamaulipas	6
Tlaxcala	2
Veracruz	8
Yucatán	2
Zacatecas	10

*Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2021.

Por lo que hace a la **sobrepoblación** en el año 2021, a través de ese Diagnóstico se alertó sobre la presencia de esta deficiencia en **121 de los 233 centros estatales** supervisados.

Centros penitenciarios federales (CEFESOS). En el año 2021, de los 14 Centros Federales de Readaptación Social del país supervisados para la conformación del DNSP, se observaron, entre otras, las siguientes *irregularidades de mayor incidencia*⁴³ *de manera general*:

Indicador	Total de Centros	
Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.	12	85.7%
Insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.	10	71.4%
Insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria.	9	64.3%
Deficiente separación entre procesados y sentenciados.	5	35.7%
Insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos.	5	35.7%
Inadecuada vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad.	5	35.7%
Deficiencias en los servicios de salud.	3	21.4%
Deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad.	3	21.4%
Deficiencias en el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias.	2	14.3%
Presencia de actividades ilícitas.	2	14.3%
Supervisión del funcionamiento del centro por parte del titular.	1	7.1%
Deficiencias en la alimentación.	1	7.1%

*Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2021.

Por lo que hace a la persistencia de *condiciones de autogobierno-cogobierno y/o sobrepoblación* éstas no fueron detectadas en alguno de los centros penitenciarios federales durante el año 2021, de acuerdo con lo expuesto en este Diagnóstico.

⁴³ Ibidem. CNDH. DNSP 2021. Página 695.

DNSP 2021. Información Estadística. Incidentes Violentos. Respecto de la información proporcionada por los **sistemas penitenciarios estatales** a este Organismo, se tuvo que, para ese año, se reportó un total de **1,138 acontecimientos violentos**, consistentes en: 39 homicidios; 94 suicidios; **929 riñas**; 7 motines; **11 fugas**; 1 una conducta de maltrato y/o tortura y **42 abusos**. Observándose **una tendencia al alza** con respecto de los incidentes reportados en el año 2020, principalmente respecto a la comisión de riñas, abusos y fugas.

Asimismo, dentro de la información que proporcionaron las autoridades de los sistemas penitenciarios estatales, se refirió sobre **15 huelgas de hambre** emprendidas por parte de las personas privadas de la libertad, en el marco de su derecho a la manifestación pacífica.

De acuerdo con la información proporcionada por los sistemas penitenciarios estatales, se tuvo que, la Ciudad de México reportó mayores incidentes con (348), seguido del Estado de México con (147), Nuevo León (143), Baja California (112) y Michoacán (71); contrariamente el estado de Querétaro indicó que se presentaron (2) eventos, seguido de Aguascalientes, Coahuila, Durango, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas con sólo un evento.⁴⁴.

Por su parte, **el sistema penitenciario federal**, informó sobre un total de **338** incidentes violentos cometidos durante el año 2021, de los cuales se reportaron: 13 suicidios y 323 riñas. Representando también para ese año, una ligera **tendencia al alza** con respecto al año 2020, principalmente reflejada en el aumento de riñas al interior de los centros federales.

⁴⁴ Ibidem. CNDH. DNSP 2021. Página 729.

Asimismo, en el ámbito federal, se hizo referencia a **2 manifestaciones pacíficas** en las que las personas privadas de la libertad decidieron expresarse a través de huelgas de hambre.

En relación con posibles incidentes violentos en **Prisiones Militares**, se informó que, para ese año, 2021, se presentó al menos **1 riña** en una de estas prisiones.

De esta manera, se muestra en el siguiente cuadro de manera desagregada la información⁴⁵ antes señalada proporcionada por las autoridades penitenciarias:

Incidentes violentos	CERESOS	CEFERESOS	PRISIONES MILITARES	Total
	2021	2021	2021	
Homicidios	39	0	0	39
Suicidios	94	13	0	107
Riñas	929	323	1	1,253
Motines	7	0	0	7
Fugas	11	0	0	11
*Huelgas de hambre ⁴⁶	15	2	0	17
Tortura y/o maltrato	1	0	0	1
Abusos	42	0	0	42
TOTAL	1,138	338	1	1,477

Fuente: Las cifras fueron proporcionadas por los sistemas penitenciarios estatales, federal y militar. Apartado. Información Estadística DNSP 2021.

DNSP 2021. Insuficiencia de Personal de Seguridad y Custodia como un elemento clave en la gobernabilidad de los Centros Penitenciarios.

⁴⁵ Ibidem. CNDH. DNSP 2021. Página 727.

⁴⁶ En dicho Pronunciamento se hizo la aclaración sobre que, se contempló a la ***huelga de hambre**, por formar parte de las respuestas enviadas por la autoridad; sin embargo, esta Comisión reconoce que éstas, forman parte del derecho a la manifestación pacífica, en tanto que la autoridad no especificó, si como resultado del ejercicio de este derecho las personas privadas de la libertad realizaron alguna otra conducta sí catalogada como violenta.

Una vez que se hizo referencia a las irregularidades de mayor incidencia y de los acontecimientos violentos reportados por las propias autoridades penitenciarias a nivel federal, estatal y militar, para esta Comisión, llamó la atención que uno de los elementos clave para que los centros penitenciarios mantengan el orden, la seguridad y la debida gobernabilidad, radica **en la suficiencia de personal de seguridad y custodia.**

Ahora bien, para el caso de conocer respecto de la suficiencia de personal de seguridad y custodia, este Organismo Nacional, en el marco de la elaboración del DNSP 2021 para el apartado estadístico, mediante solicitud de información a los sistemas penitenciarios del país, cuestionó, sobre ¿si era suficiente el personal de seguridad y custodia? Al respecto, las autoridades Estatales, Federales y Militares, informaron a la CNDH, lo siguiente:

Sistemas penitenciarios estatales. Las autoridades penitenciarias respondieron a nuestra solicitud sobre 230 centros, arrojando las siguientes cifras: **49 centros** estatales, refirieron que **sí contaban** con personal de seguridad y custodia suficiente; en tanto que en **172** centros penitenciarios estatales se indicó **no contar con suficiente personal de seguridad y custodia**; mientras que, en 9 centros no se obtuvo respuesta siendo éstos los siguientes: Colima, Centro de Reinserción Social de Manzanillo y Reclusorio Preventivo Tecomán; Estado de México, Centro Penitenciario y de Reinserción Social Santiaguillo, Centro Penitenciario y de Reinserción Social de Tenango del Valle y Centro Penitenciario y de Reinserción Social Texcoco; Morelos, Centro Penitenciario de Cuautla; Quintana Roo, Centro de Reinserción Social de Chetumal; y Veracruz, Centro Penitenciario Xalapa Pacho Viejo y Centro de Reinserción Social de Misantla.

Centros Federales de Readaptación Social. CEFERESOS. En 12 CEFERESOS contestaron que **no se contaba** con personal de seguridad y custodia suficiente; mientras que, en 1 centro federal se refirió sí contar con suficiencia de dicho personal y 1 no contestó siendo el Centro Federal de Readaptación Social No. 15 “CPS” Chiapas.

Por lo que respecta, a **Prisiones Militares**, 2 refirieron contar con suficiente personal de seguridad; mientras que **1 Prisión Militar** informó que **no** contaban con el suficiente personal en la materia.

Al respecto, se dio a conocer que, en el año 2021, la *insuficiencia de personal de seguridad y custodia* en centros penitenciarios estatales se presentó con una incidencia del **82.8%** del total de los centros supervisados; mientras que, en los centros penitenciarios federales, tuvo un impacto del **85.7%** del total de los centros supervisados en ese año. En el caso de prisiones militares dicha circunstancia representó el **33.3%**.

DNSP 2021. insuficiencia de personal de seguridad y custodia y condiciones de autogobierno-cogobierno.

Respecto de la relación que guarda esta irregularidad con la debida gobernabilidad de los centros, se tuvo que, de acuerdo con los datos desagregados disponibles en el DNSP 2021, en **31**⁴⁷ sistemas penitenciarios se presentó la irregularidad relativa a *insuficiencia de personal de seguridad y custodia* en al menos un centro estatal supervisado. Asimismo, se identificó que en ***42 centros penitenciarios estatales supervisados** se presentó tanto *la insuficiencia de personal de seguridad y custodia* como la presencia de *autogobierno y/o cogobierno*.

⁴⁷ El Sistema Penitenciario de **Querétaro** no presentó la transversalidad de dichas irregularidades en alguno de los centros penitenciarios a su cargo.

Sistemas Penitenciarios Estatales	Total de centros penitenciarios estatales que presentan condiciones de insuficiencia de personal de seguridad y custodia y que en algunos a la par también presentan condiciones de *autogobierno y/o cogobierno.
Aguascalientes	3
Baja California	3
Baja California Sur	3
Campeche*	2
Chiapas	10
Chihuahua	2
Ciudad De México*	7
Coahuila	3
Colima	1
Durango	2
Estado De México*	16
Guanajuato	4
Guerrero*	12
Hidalgo*	15
Jalisco*	8
Michoacán*	7
Morelos	1
Nayarit*	2
Nuevo León	2
Oaxaca*	7
Puebla*	16
Quintana Roo*	2
San Luis Potosí	5
Sinaloa*	4
Sonora*	12
Tabasco*	8
Tamaulipas*	5
Veracruz	14
Yucatán	4
Zacatecas*	13

Fuente: Información obtenida a partir de los resultados emitidos en el DNSP 2021.

Por lo que hace a los CEFERESOS, si bien en estos no se identificaron condiciones de *autogobierno-cogobierno*, si llamó la atención que 12 de los 14 supervisados durante el año 2021, si presentaran la irregularidad respecto de la *insuficiencia de personal de seguridad y custodia* en dichos Centros Federales, lo cual puede incidir en otros rubros de atención o deficiencias relacionadas con los servicios que se ofrecen en dichos centros.

De esta manera, se puede apreciar, como el cruce de al menos estas dos variables *insuficiencia de personal de seguridad y custodia y presencia de autogobierno y cogobierno* inciden directamente en la debida administración de los centros, mismas que, sí se suman otras deficiencias detectadas, cómo: la falta de capacitación, la ausencia de protocolos, la sobrepoblación, el hacinamiento y/o a la falta o deficiencia de condiciones de habitabilidad, de infraestructura, de alimentación, salud y servicios, **pueden generar inconformidades latentes de propiciar incidentes violentos**, circunstancias que, además, sirven de oportunidad para los grupos delincuenciales para la captación, evasión o rescate de personas y/o la comisión de actos ilícitos al interior y exterior de las cárceles.

Seguimiento CNDH al Pronunciamiento sobre la operatividad, seguridad y gobernabilidad de los centros.

Al respecto, a partir de la emisión de dicho Pronunciamiento la CNDH ha dado seguimiento a las respuestas de atención brindadas por las autoridades de los sistemas penitenciarios del país, identificando que, con un corte al 12 de enero de 2024, **25 sistemas penitenciarios** han brindado algún tipo de respuesta, de las cuales, 15

respuestas se han analizado como sustantivas; 8 como iniciales, pero con información sustantiva y, 5 como iniciales de conocimiento o aceptación⁴⁸.

Sistemas penitenciarios estatales. De los 32 sistemas penitenciarios estatales a los que se notificó dicho Pronunciamiento, **24 de estos**, han brindado algún tipo de respuesta. En tanto que, 8 sistemas estatales, correspondientes a las entidades de Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo y Coahuila⁴⁹ **no han remitido información alguna.**

Se destaca para los efectos del presente Instrumento que, entre las respuestas brindadas por los propios sistemas penitenciarios estatales, tras la realización de los *diagnósticos de detección e identificación de riesgos*⁵⁰ en los centros penitenciarios solicitado en nuestras peticiones, se observó la persistencia de condiciones tales, como *falta de personal de seguridad y custodia, de infraestructura adecuada o que admita una debida seguridad, de presencia de autogobierno y cogobierno y su relación con grupos de poder pertenecientes a la delincuencia organizada*, informando sobre las acciones que están adoptando y que han requerido a sus autoridades superiores para subsanar tales deficiencias que les admitan una debida operatividad, gobernabilidad y seguridad de las cárceles.

De este modo, se tiene identificado, de acuerdo con las respuestas emitidas hasta la fecha de la emisión del presente Pronunciamiento, que los siguientes sistemas penitenciarios estatales mantienen **factores de riesgo** en al menos uno de sus centros y, que es importante visibilizar, en transversalidad con los resultados del DNSP 2022

⁴⁸ En total se cuenta con un registro de 28 respuestas, en tanto que, hay sistemas que en diversas fechas han enviado más de una respuesta en seguimiento a las acciones que realizan para su cumplimiento.

⁴⁹ Se precisa que por lo que hace al estado de Coahuila, dicho sistema solicitó una ampliación para remitir algún tipo de respuesta.

⁵⁰ En cumplimiento a la acción Primera de dicho Pronunciamiento.

(que se desglosan más adelante) a fin de que estos datos sirvan de referencia y apoyo a las acciones que realizan las autoridades electorales, de las secretarías de seguridad y las autoridades de dichos sistemas penitenciarios, a fin de garantizar los próximos comicios a celebrarse.

Detección e identificación de Riesgos por sistema penitenciario estatal	
Respuestas emitidas por Sistema Penitenciario Estatal	Tipo de riesgo identificado
Campeche	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de personal de seguridad y custodia
Chihuahua	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de personal de seguridad y custodia en todos los centros. • Presencia de personas privadas de la libertad relacionadas o pertenecientes con grupos delincuenciales en algunos de los centros. • Algunos centros concentran porcentajes importantes de personas indígenas, entre éstas, pertenecientes a la etnia tarahumara alta y baja y de otras etnias. • No se cuenta con personal traductor de lenguas indígenas en algunos centros. • En algunos centros solo se cuenta con un oficial por áreas, para el cuidado y resguardo de la población que habita en éstos, siendo esta la necesidad más grande, ya que no es suficiente en caso de un acontecimiento. • Insuficiencia de personal administrativo, de áreas técnicas y médicas en todos los centros. • Falta de insumos médicos y medicamentos. • Falta e insuficiencia de mobiliario en diversas áreas de los centros. • Necesidad de reforzar las medidas de seguridad a través de infraestructura adecuada, cámaras en funcionamiento y de vigilancia perimetral. • Deficiencias y deterioro en los equipos de revisión para el área de ingreso de personas y aduana vehicular en algunos de sus centros. • Falta de radio patrullas y unidades oficiales, entre estos, uno para traslados a diligencias en algunos de sus centros. • Falta de una ambulancia equipada para traslados a hospitales. • Falta de cuatrimotos para realizar rondines constantes en el perímetro del penal y evitar la vulnerabilidad de los centros.

	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de rutas de evacuación adicionales para el personal en caso de presentarse una situación de riesgo en uno de sus centros.
Colima	<ul style="list-style-type: none"> • Uno de sus centros mantiene presencia de personas pertenecientes o relacionados con grupos de alta criminalidad. • Falta de instalaciones adecuadas para albergar a los grupos criminales identificados, estos son ubicados en zonas o áreas que estaban destinadas para otras funciones (ingreso o tratamiento especializado) generando hacinamiento. • Insuficiencia de personal de seguridad y custodia que no permite cubrir varios puntos de servicio por falta de personal por lo que se controla a la población a través de coadyuvancia con personal de SEMAR. • Insuficiencia de personal para mantener una vigilancia debida en todos los puntos de atención de los centros. • Falta de radios, la red eléctrica e hidráulica (se encuentra deteriorada). • Falta de malla ciclónica que genere una barrera física en la periferia externa de uno de sus centros a fin de delimitar la zona prohibida donde cualquier ciudadano que ingrese estaría infringiendo la norma.
Durango	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de personal de seguridad y custodia • Uno de sus centros presenta sobrepoblación.
Hidalgo	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de personal de seguridad y custodia. • Insuficiencia de personal operativo, administrativo y de áreas técnicas en todos los centros. • Insuficiencia de servicios de agua potable, drenaje y energía eléctrica en la mayoría de los centros penitenciarios de la entidad. • Deficiencias en los equipos de videovigilancia. • La mayoría de los centros con excepción del ubicado en la Huasteca Hidalguense, se encuentran ubicados alrededor de zonas conurbadas y/o en los centros municipales al interior de las Presidencias municipales; uno de ellos no cuenta con contra barda y colinda con un almacén de servicios municipales en el que ingresan y egresan vehículos constantemente. • Dos centros cuentan con personas indígenas, siendo el de la Huasteca Hidalguense que concentra en su mayoría dicha población, por lo que se requiere de servicios de traductores en su lengua. • Uno de sus centros por su ubicación y lejanía presenta importante dilación en el envío y recepción de correo, no cuenta con suficiente energía eléctrica, recepción telefónica ni internet.

	<ul style="list-style-type: none"> • Todos los centros requieren de mayor alumbrado público a sus alrededores. • Algunos centros mantienen condiciones de sobrepoblación. • Falta de parque vehicular de traslados. • Deficiencia en la infraestructura, áreas comunes y de habitabilidad.
<p>Sinaloa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Insuficiencia de personal de seguridad y custodia y deficiencias en sus condiciones laborales. • Los centros están clasificados como de mediana seguridad, pero admiten el ingreso de personas relacionadas o pertenecientes a grupos delincuenciales de alta criminalidad. • La presencia de dichos grupos dificulta la debida gobernabilidad intramuros. • Los perfiles delincuenciales se concatenan con la vulnerabilidad de las instalaciones propiciando constantes hechos violentos al interior de los centros. • Los centros de esa entidad son mixtos sin debida clasificación por categorías por delito. • Deficiencia en la infraestructura, áreas comunes y de habitabilidad (principalmente de las mujeres y de sus hijas e hijos que viven con ellas). • Deficiencias en los servicios básicos.

*Fuente. Extracción de la información proporcionada por las autoridades penitenciarias en respuesta al Pronunciamiento sobre la operatividad, seguridad y gobernabilidad de los centros.

Sistema Penitenciario Federal.

Por su parte, el sistema penitenciario federal a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) de acuerdo con sus respuestas emitidas hasta el momento, han referido que se encuentran en la etapa de la elaboración del Proyecto de Diagnóstico de Detección e identificación de Riesgos y de un plan estratégico de acciones urgentes y graduales para fortalecer el orden, seguridad y operatividad en centros federales de readaptación social, los cuales se encuentran en revisión por parte de las diversas unidades administrativas de ese Sistema Federal.

d) Factores de Riesgo identificados a partir de los resultados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria del año 2022.

En este apartado se realiza un análisis sobre las deficiencias y/o áreas de oportunidad con mayor incidencia en las prisiones del país, con base en los resultados emitidos a través del DNSP 2022, con la finalidad de brindar un amplio panorama de las condiciones actuales en las que se encuentran, y que se considera, deben ser observadas durante las acciones de planeación y operación para la realización debida de los comicios al interior de dichos establecimientos y, a fin, de salvaguardar los derechos humanos de las personas participantes; así como, para que el ejercicio del voto anticipado se realice en un ambiente propicio y adecuado.

o DNSP 2022. Áreas de oportunidad con mayor incidencia en los centros penitenciarios estatales del país.

Centros penitenciarios estatales. En el año 2022, se supervisaron 235 centros penitenciarios estatales, en los que se identificaron, entre otras, las siguientes áreas de oportunidad de mayor incidencia⁵¹:

⁵¹Los datos que se dan a conocer fueron obtenidos a partir de la información oficial perteneciente al DNSP 2022 emitido por la CNDH. Páginas 599, 600. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-06/DNSP_2022.pdf

DNSP 2022. Áreas de Mayor Incidencia. Centros estatales.	Total de Centros	
Tema:		
1. Inadecuada clasificación de las personas privadas de la libertad.	223	94.9%
2. Deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para alojar a las personas privadas de la libertad.	205	87.2%
3. Deficiente separación entre procesados y sentenciados.	202	86.0%
4. Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.	191	81.3%
5. Insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.	188	80.0%
6. Insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria.	170	72.3%
7. Insuficiencia o inexistencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del centro.	151	64.3%
8. Insuficiencia o inexistencia de actividades deportivas.	142	60.4%
9. Deficiencias en los servicios de salud.	138	58.7%
10. Inadecuada organización y registros para el cumplimiento del plan actividades.	135	57.4%
11. Insuficiencia o inexistencia de actividades laborales y de capacitación.	128	54.5%
12. Deficiencias en el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias.	127	54.0%
13. Deficiente integración del expediente técnico-jurídico.	125	53.2%
14. Insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos.	125	53.2%
15. Falta de prevención de violaciones a derechos humanos y de atención en caso de detección.	123	52.3%
16. Hacinamiento.	123	52.3%

DNSP 2022. Áreas de Mayor Incidencia. Centros estatales.	Total de Centros	
Tema:		
17. Falta de normatividad que rige al centro (reglamentos, manuales, lineamientos y disposiciones aplicables; su difusión y actualización).	121	51.5%
18. Inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene de la cocina y/o comedores.	119	50.6%
19. Sobrepoblación.	115	48.9%
20. Inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene de instalaciones para la comunicación con el exterior.	113	48.1%

Fuente: Sistema Informático. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2022.

Respecto a los indicadores del DNSP relacionados con el apartado de *autogobierno-cogobierno*, que se supervisaron para el año 2022, se tiene la existencia de al menos una de estas problemáticas en **172 de los 235 centros penitenciarios estatales** supervisados, es decir, del universo visitado, la CNDH constató que, durante el año 2022, en un **73.19% de los centros penitenciarios estatales** existía *autogobierno-cogobierno*, a través de la identificación de alguno o algunos de los siguientes subindicadores:

Indicador de autogobierno	Subindicador:
Control de la seguridad:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de acceso a los dormitorios por parte de las PPL. ▪ Control de la vigilancia de las áreas por parte de las PPL. ▪ Obstrucción de visibilidad al interior de las celdas. ▪ Las PPL pueden cerrar sus celdas con candados.
Control de las actividades:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de las actividades productivas por parte de las PPL. ▪ Control de las actividades educativas por parte de las PPL. ▪ Control de las actividades deportivas por parte de las PPL.
Control de los servicios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control en la elaboración de los alimentos por parte de las PPL. ▪ Control en la distribución de los alimentos por parte de las PPL. ▪ Control de la limpieza por parte de las PPL. ▪ Control del mantenimiento por parte de las PPL.
Control de las visitas:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de las visitas por parte de las PPL.
Control de los teléfonos:	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control de los teléfonos por parte de las PPL.

*Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2022.

De este modo, de acuerdo con los datos disponibles a través del DNSP 2022, se observó que, en 30 entidades federativas⁵², al menos uno de sus centros, presenta algún indicador de *autogobierno y cogobierno*, identificándose, un total de 172 centros penitenciarios estatales que presentan esta área de oportunidad.

Estado	Centros penitenciarios supervisados en el DNSP 2022 que mostraron al menos una problemática en el indicador de autogobierno y cogobierno
Aguascalientes	3
Baja California	3
Baja California sur	4
Campeche	2
Chiapas	9
Chihuahua	4
Ciudad de México	5
Coahuila	1
Colima	4
Durango	1
Estado de México	10
Guanajuato	2
Guerrero	11
Hidalgo	15
Jalisco	4
Michoacán	6
Nayarit	3
Nuevo león	2
Oaxaca	7
Puebla	13
Quintana Roo	2
San Luis Potosí	5
Sinaloa	4

⁵² En el caso de los centros penitenciarios estatales correspondientes a los estados de Morelos y Querétaro en dicho rubro obtuvieron calificaciones mayores o iguales a 6.

Estado	Centros penitenciarios supervisados en el DNSP 2022 que mostraron al menos una problemática en el indicador de autogobierno y cogobierno
Sonora	13
Tabasco	8
Tamaulipas	5
Tlaxcala	2
Veracruz	11
Yucatán	1
Zacatecas	12
Total de centros:	172

Fuente: Sistema Informático, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2022.

Por lo que hace a la **sobrepoblación** en el año 2022, a través de ese Diagnóstico se alertó sobre la presencia de esta deficiencia en **115 de los 235 centros estatales** supervisados, es decir, se observó que en un **48.93%** de los establecimientos visitados existe sobrepoblación.

- o **DNSP 2022. Áreas de oportunidad con mayor incidencia en los centros penitenciarios federales del país.**

Centros penitenciarios federales (CEFESOS). En el año 2022, de los 14 Centros Federales de Readaptación Social del país supervisados para la conformación del DNSP, se observaron, entre otras, las siguientes **irregularidades de mayor incidencia**⁵³ de manera general:

⁵³ Ibidem. CNDH. DNSP 2022. Páginas 676, 677.

DNSP 2022. Áreas de mayor incidencia. Centros Federales.		Total de Centros	
Tema:			
Insuficiencia o inexistencia de actividades laborales y de capacitación.	12	85.7%	
Deficiencia en la atención a personas adultas mayores.	12	85.7%	
Insuficiencia de vías para la remisión de quejas de probables violaciones a los derechos humanos.	11	78.6%	
Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.	10	71.4%	
Insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria.	10	71.4%	
Insuficiencia o inexistencia de actividades deportivas.	6	42.9%	
Insuficiencia o inexistencia de actividades educativas.	6	42.9%	
Deficiencias en los servicios de salud.	5	35.7%	
Deficiente separación entre procesados y sentenciados.	4	28.6%	
Deficiencia en la atención a personas privadas de la libertad en condiciones de aislamiento.	4	28.6%	
Insuficiencia de programas para la prevención y atención de incidentes violentos.	3	21.4%	
Deficiencias en el procedimiento para la imposición de las sanciones disciplinarias.	3	21.4%	
Deficiencia en la atención a personas indígenas.	3	21.4%	
Deficiencia en la atención a personas con discapacidad.	2	14.3%	
Inexistencia o deficientes condiciones materiales e higiene del área médica.	2	14.3%	

DNSP 2022. Áreas de mayor incidencia. Centros Federales.	Total de Centros	
Tema:		
Deficiencia en la atención a personas LGBTTTI.	2	14.3%
Deficiente integración del expediente técnico-jurídico.	2	14.3%

Fuente: Sistema Informático. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2022.

Por lo que hace a la persistencia de *condiciones de autogobierno-cogobierno y/o sobrepoblación* éstas no fueron detectadas en alguno de los centros penitenciarios federales durante el año 2022, de acuerdo con lo expuesto en este Diagnóstico.

DNSP 2022. Información Estadística. Incidentes Violentos.

Respecto de la información proporcionada por los **sistemas penitenciarios estatales** a este Organismo, se tuvo que, para ese año, se reportó un total de **816 acontecimientos violentos**, consistentes en: 46 homicidios; 84 suicidios; 629 riñas; 3 motines; 7 fugas; 0 conductas de maltrato y/o tortura y 18 abusos. Observándose **una tendencia a la baja** con respecto de los incidentes reportados en el año 2021, con excepción de los homicidios y huelgas de hambre.

Al respecto, las autoridades de los sistemas penitenciarios estatales informaron sobre **29 huelgas de hambre** emprendidas por parte de las personas privadas de la libertad, en el marco de su derecho a la manifestación pacífica, observándose una tendencia al alza con respecto a las 15 huelgas de hambre reportadas en el año 2021.

De acuerdo con la información proporcionada por los **sistemas penitenciarios estatales**, se tuvo que, Nuevo León reportó mayor número de incidentes con 186, seguido del Estado de México con 183, Oaxaca 88, Ciudad de México 64 y Michoacán 62; asimismo los estados que presentaron menor incidencia fueron Morelos, Querétaro,

Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán quienes indicaron que se presentaron 3 eventos respectivamente, seguidos de Coahuila y Tabasco con un sólo incidente Aguascalientes, Durango, Guanajuato y San Luis Potosí que revelaron que no se presentaron sucesos en el año 2022⁵⁴.

Por su parte, **el sistema penitenciario federal**, informó sobre un total de 485 incidentes violentos cometidos durante el año 2022, de los cuales se reportaron: 1 homicidio; 16 suicidios; 466 riñas; 1 motín y 1 abuso⁵⁵. Representando para ese año, una **tendencia al alza** con respecto al año 2021, principalmente reflejada en el aumento de riñas y la presencia de eventos, tales como, al menos un motín, un abuso y un homicidio; así como, también se observó una **tendencia creciente** respecto a los suicidios ocurridos al interior de los centros federales.

En relación con posibles incidentes violentos en **Prisiones Militares**, se informó que, para ese año, 2022, se presentó al menos 1 riña en una de estas prisiones⁵⁶.

De esta manera, se muestra en el siguiente cuadro de manera desagregada la información⁵⁷ antes señalada proporcionada por las autoridades penitenciarias:

⁵⁴ Ibidem. CNDH. DNSP 2022. Página 722.

⁵⁵ Ibidem. CNDH. DNSP 2022. Página 776.

⁵⁶ Ibidem. CNDH. DNSP 2022. Página 805.

⁵⁷ Ibidem. CNDH. DNSP 2022. Página 719.

DNSP 2022. Información Estadística. Incidentes Violentos.

INCIDENTES VIOLENTOS	CERESOS		CEFERESOS		PRISIONES MILITARES		Total	
	2021	2022	2021	2022	2021	2022	2021	2022
Homicidios	39	46	0	1	0	0	39	47
Suicidios	94	84	14	16	0	0	108	100
Riñas	929	629	323	466	1	1	1253	1096
Motines	7	3	0	1	0	0	7	4
Fugas	11	7	0	0	0	0	11	7
Huelgas de Hambre	15	29	2	0	0	0	17	29
Tortura y/o Maltrato	1	0	0	0	0	0	1	0
Abusos	42	18	0	1	0	0	42	19
TOTAL	1,138	816	339	485	1	1	1478	1,302

Fuente: DNSP 2022. Las cifras fueron proporcionadas por los sistemas penitenciarios estatales, federal y militar.

DNSP 2022. Insuficiencia de Personal de Seguridad y Custodia⁵⁸.

Ahora bien, para el caso de conocer respecto de la suficiencia de personal de seguridad y custodia, este Organismo Nacional, en el marco de la elaboración del DNSP 2022 para el apartado estadístico, mediante solicitud de información a los sistemas penitenciarios del país, las autoridades Estatales, Federales y Militares, informaron a la CNDH, lo siguiente:

Sistemas penitenciarios estatales. Las autoridades penitenciarias respondieron a nuestra solicitud sobre 265 centros, arrojando las siguientes cifras: **57 centros** estatales, refirieron que **sí contaban** con personal de seguridad y custodia suficiente; en tanto que, en **205** centros penitenciarios estatales se indicó **no contar** con suficiente

⁵⁸ Ibidem. CNDH. DNSP 2022. Páginas 709 y 710.

personal de seguridad y custodia; mientras que, en 3 centros no se obtuvo respuesta siendo éstos los siguientes: Ciudad de México, Durango e Hidalgo.

Centros Federales de Readaptación Social. CEFERESOS. De los 14 centros federales en operación. **12** contestaron que **no se contaba** con personal de seguridad y custodia **suficiente**; mientras que, en 2 centros federales se refirió **sí contar** con suficiencia de dicho personal.

Por lo que respecta, a **Prisiones Militares**, 2 refirieron contar con suficiente personal de seguridad; mientras que **1 Prisión Militar** informó que **no** contaban con el suficiente personal en la materia.

Al respecto, se dio a conocer que, en el año 2022, la **insuficiencia de personal de seguridad y custodia** en centros penitenciarios estatales se presentó con una incidencia del **77.3%** del total de los centros supervisados; mientras que, en los centros penitenciarios federales, tuvo un impacto del **85.7%** del total de los centros supervisados en ese año. En el caso de prisiones militares dicha circunstancia representó el **33.3%**.

Es importante identificar que, de los **282 centros penitenciarios** comprendidos en el territorio nacional, de las respuestas brindadas, por los sistemas penitenciarios estatales, federales y militar, se obtuvo información oficial de que, al menos **218 centros penitenciarios** no cuentan con suficiencia de personal de seguridad y custodia.

Respecto de la relación que guarda esta irregularidad con la debida gobernabilidad de los centros, se tuvo que, de acuerdo con los datos desagregados disponibles en el DNSP 2022, en **31⁵⁹ sistemas penitenciarios** se presentó la irregularidad relativa a ***insuficiencia de personal de seguridad y custodia*** en al menos un centro estatal supervisado; así como que, entre estos, en ***42 centros penitenciarios estatales supervisados** se presentó tanto ***la insuficiencia de personal de seguridad y custodia*** como la presencia de ***autogobierno y/o cogobierno***.

Total de centros penitenciarios estatales que presentan condiciones de insuficiencia de personal de seguridad y custodia y que en algunos a la par también presentan condiciones de autogobierno y/o cogobierno.		
Sistema Penitenciario Estatal	Insuficiencia de personal de seguridad y custodia	Ejercicio de funciones de autoridad por parte de personas privadas de la libertad (autogobierno/cogobierno).
Aguascalientes	3	
Baja California	2	
Baja California Sur	4	
Campeche	2	
Chiapas	12	6
Chihuahua	3	1
Ciudad de México	7	1
Coahuila	1	
Colima	4	
Durango	1	
Estado de México	14	
Guanajuato	4	
Guerrero	11	2
Hidalgo	15	6
Jalisco	8	
Michoacán	9	2
Morelos	3	
Nayarit	3	1

⁵⁹ El Sistema Penitenciario de **Querétaro** no presentó la transversalidad de dichas irregularidades en alguno de los centros penitenciarios a su cargo.

Total de centros penitenciarios estatales que presentan condiciones de insuficiencia de personal de seguridad y custodia y que en algunos a la par también presentan condiciones de autogobierno y/o cogobierno.

Sistema Penitenciario Estatal	Insuficiencia de personal de seguridad y custodia	Ejercicio de funciones de autoridad por parte de personas privadas de la libertad (autogobierno/cogobierno).
Nuevo León	1	
Oaxaca	9	1
Puebla	12	2
Quintana Roo	1	1
San Luis Potosí	5	1
Sinaloa	3	3
Sonora	13	7
Tabasco	7	1
Tamaulipas	6	5
Tlaxcala	1	
Veracruz	14	
Yucatán	2	
Zacatecas	11	2

Fuente: Información obtenida a partir de los resultados emitidos en el DNSP 2022.

Lo anterior, permite observar cómo en al menos **16 sistemas penitenciarios estatales se presentan ambas condiciones**, tanto insuficiencia de personal de seguridad y custodia como de presencia de *autogobierno-cogobierno*, en al menos uno de sus centros; en tanto que, en 15 de ellos, destaca la insuficiencia de personal de seguridad y custodia y, solo 1, perteneciente al sistema penitenciario del estado de Querétaro no presentó ambas deficiencias en sus centros penitenciarios.

Por lo que hace a los CEFERESOS, si bien en estos no se identificaron condiciones de *autogobierno-cogobierno*, si llamó la atención que **10 de los 14 supervisados** durante el 2022, sí presentarían en sus centros, la irregularidad respecto de la ***insuficiencia de personal de seguridad y custodia***, lo cual puede incidir, en otros rubros de atención o deficiencias relacionadas con los servicios que se ofrecen en estos.

DNPS 2022. Insuficiencia o inexistencia de instalaciones para el funcionamiento de los centros penitenciarios.

Para efectos de las condiciones de infraestructura, instalaciones, mobiliario y espacios que permitan desarrollar los comicios anticipados en los centros penitenciarios del país, la CNDH brinda la siguiente información con base en los resultados obtenidos en el DNPS 2022, que visibilizan que, **25 sistemas penitenciarios estatales del país**, en al menos uno de sus centros penitenciarios a su cargo, presenta insuficiencia o inexistencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del centro.

Sistemas Penitenciarios Estatales	Insuficiencia o inexistencia de instalaciones para el funcionamiento del centro penitenciario
Aguascalientes	1
Baja California	3
Baja California Sur	1
Chiapas	8
Ciudad De México	1
Colima	1
Estado de México	11
Guanajuato	3
Guerrero	12
Hidalgo	15
Jalisco	8
Michoacán	4
Morelos	3
Nayarit	3
Oaxaca	7

Sistemas Penitenciarios Estatales	Insuficiencia o inexistencia de instalaciones para el funcionamiento del centro penitenciario
Puebla	16
Quintana Roo	3
San Luis Potosí	1
Sinaloa	4
Sonora	5
Tabasco	7
Tamaulipas	6
Veracruz	15
Yucatán	2
Zacatecas	11
TOTAL: 25 sistemas penitenciarios	TOTAL: 151 centros penitenciarios estatales

Fuente: Información obtenida a partir de los resultados emitidos en el DNSP 2022.

Al respecto, esta área de oportunidad se identificó en **151 centros estatales**, lo cual debe llamar la atención de las autoridades de los sistemas penitenciarios estatales en coordinación con las OPL y autoridades del INE, a fin de generar acciones previas a la jornada, que admitan que las votaciones que se lleven a cabo en dichos centros se realicen sin contratiempos y/o dilaciones, evitando que las condiciones que derivan esta deficiencia detectada constituya un obstáculo previo o durante las jornada electoral anticipada.

De este modo, los resultados que se dieron a conocer a través del Pronunciamiento sobre la operatividad, seguridad y gobernabilidad de los centros, las respuestas que se han recibido en avance a su cumplimiento y los datos observados a partir de los resultados emitidos en el DNSP 2022, permiten identificar elementos importantes a considerarse como **factores de riesgo** que, los sistemas penitenciarios tanto a nivel federal, estatal y militar deben atender de manera diligente y oportuna, a fin de evitar

incidentes violentos u otros acontecimientos que coloquen en riesgo la debida operatividad, integridad y calidad de vida de las personas privadas de la libertad.

Elementos que, además, por su impacto, este Organismo identifica a través de este Instrumento, deben servir como *puntos de referencia* para el análisis de las condiciones actuales en las que se encuentran los centros, y en la toma de decisiones, acciones y planeación que realizan las autoridades electorales en conjunto con las autoridades de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana y de los sistemas penitenciarios estatales, federal y militar, según corresponda de frente a las elecciones 2024, a fin de prevenir posibles escenarios y subsanar aquellas deficiencias o insuficiencias que, durante la jornada electoral anticipada, podrían representar obstáculos y/o colocar en riesgo o peligro no solo el debido desarrollo de los comicios, sino la estancia, participación y/o la integridad personal de todas las personas involucradas durante estos, y por tanto, se vulneraría derecho a ejercer el voto de las personas en prisión preventiva.

Por lo anterior, este Organismo realizó un análisis a través del cual se brindan observaciones y propuestas con respecto a los *factores de riesgo* identificados, mismos que ahora, representan los desafíos a superar de frente a las elecciones a celebrarse en los centros penitenciarios del país; así como, en otro apartado, se retoman y reiteran aquellas áreas de mejora que a consideración de esta Comisión aún no han sido garantizadas a favor de las personas en prisión preventiva, teniendo que, todas las propuestas que se solicitan observar, tienen como única finalidad, que a partir de nuestro ámbito de competencia, las votaciones a celebrarse durante este año, se realicen conforme a los escenarios, contextos y mejores condiciones posibles a fin de garantizar al máximo los derechos humanos de todas las personas participantes.

IV. OBSERVACIONES Y PROPUESTAS. FACTORES DE RIESGO

Nuestro país, a través de sus instituciones, se encuentra ante una ardua e importante tarea de garantizar los próximos comicios anticipados en al menos 282 centros penitenciarios en los que personas en prisión preventiva emitirán su voto, lo anterior, con base en la información brindada por el propio Instituto Nacional Electoral.

Por lo que este Organismo Protector, una vez que ha hecho un recuento de las propuestas, avances, mejoras y áreas de oportunidad observadas a través de los dos Informes Especiales emitidos que dieron cuenta de la prueba piloto realizada en 5 CEFERESOS del país en el año 2021 y, de las elecciones anticipadas en centros penitenciarios del estado de Hidalgo en el año 2022; así como, de los datos brindados conforme al seguimiento de las votaciones en prisión preventiva celebradas en Coahuila y Estado de México en el año 2023; y con base en la información oficial disponible a través del Pronunciamiento sobre la Operatividad, Seguridad y Gobernabilidad de los centros y conforme a los resultados de los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria emitidos, entre otra información oficial, observa la importancia de enfatizar y reiterar aspectos que deben considerarse y que abonen a que, a la par de las acciones coordinadas que realizan y realizarán durante los próximos meses las autoridades del INE, de los OPL, las autoridades penitenciarias del país y las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, sin entorpecer sus propios procesos, les brinden elementos adicionales conforme a un enfoque de derechos humanos que permitan garantizar a las personas en prisión preventiva, votaciones de forma pacífica, segura y previamente informada; así como, a la par, garantizar la estancia, seguridad y desarrollo de las actividades de las personas servidoras públicas asignadas para tales efectos.

Por lo que, adicionales a las propuestas ya realizadas en los años 2021 y 2022, la CNDH observa que, dada la magnitud del número de personas en prisión preventiva, que de acuerdo con datos del INE corresponden a **92 mil 792 personas**, de quienes se busca garantizar su voto en todo el país, es necesario se identifiquen aquellas áreas de oportunidad que previas a la jornada electoral anticipada deben ser subsanadas y/o al menos, propiciar la generación de aquellas acciones que permitan garantizar durante el periodo previsto en el que se celebrarán los comicios, que estos se realicen en contextos, escenarios o condiciones idóneas para todas las personas participantes.

De este modo, de acuerdo con las experiencias que este Organismo ha recogido durante su presencia en dos de los tres ejercicios del voto anticipado celebrados, y en transversalidad con los resultados de los DNSP emitidos en los últimos años, principalmente con respecto al último, correspondiente al año 2022, y dada la magnitud de los incidentes violentos de los que ha tenido conocimiento, considera pertinente advertir sobre las siguientes áreas de oportunidad que persisten en diversos centros penitenciarios del país y que, de no ser detectados y atendidos previo a tan importante jornada, podrían impactar en el correcto y debido desarrollo de ésta.

Por lo anterior, las siguientes observaciones y propuestas se enfocan, a la realización de diagnósticos, acciones o toma de decisiones que abonen a garantizar que los trabajos y actividades previas, durante y posterior a la jornada electoral anticipada se lleven a cabo sin contratiempos, por lo que incluso, algunas de éstas son de carácter temporal, dados los contextos de cada sistema penitenciario en nuestro país y con base en la identificación de **factores de riesgo** que sirvan como herramientas de guía y de prevención ante la posible toma de decisiones coordinadas que se celebran y celebrarán entre las autoridades participantes: **Sistemas penitenciarios estatales, federal y militar; Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana; autoridades del INE**

a través de sus Juntas Ejecutivas Locales y Distritales y, Organismos Político Electorales en cada entidad.

Insuficiencia de personal de seguridad y custodia

Este Organismo ha podido constatar a través de las supervisiones penitenciarias que realiza año con año en los centros penitenciarios del país como la presencia o *insuficiencia de personal de seguridad y custodia* puede incidir significativamente en la debida operatividad, seguridad y gobernabilidad al interior de dichos establecimientos.

De este modo, conforme a los resultados del DNSP 2022, se observó que, de los 282 centros penitenciarios del país, entre los que brindaron información sobre la insuficiencia de personal de seguridad y custodia, se tuvo que, en al menos 205 centros penitenciarios estatales presentan esta área de oportunidad; así como, 12 centros federales y 1 prisión militar; es decir, **un total de 218 centros a nivel nacional presentaron insuficiencia de personal de seguridad y custodia.**

Lo que representa una incidencia del 77.3% respecto del total de los centros estatales supervisados; mientras que, en los centros penitenciarios federales, tuvo un impacto del 85.7% del total de los centros supervisados en ese año. En el caso de prisiones militares dicha circunstancia representó el 33.3%.

Lo anterior, debe ser considerado puntualmente por las autoridades penitenciarias de cada sistema penitenciario a nivel estatal, federal y militar, en los reportes, diagnósticos o estudios que brinden a las autoridades del INE y de los Organismos Públicos Locales, de acuerdo con el número total de población privada de la libertad existente; con el número total de personas en prisión preventiva, así como, con el número total de personal administrativo y de áreas técnicas; así como, en transversalidad con las condiciones de seguridad que cada centro presenta o, en su defecto, requiere de atención y reforzamiento de vigilancia; esto permitirá que, en coordinación con dichas instancias y con las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana Federal,

estatales y/o la SEDENA coordinen acciones conjuntas para que, durante el periodo previsto en el que se llevarán a cabo dichos comicios se asigne un mayor número de personal de seguridad que garantice que los comicios se celebren sin incidente alguno, incluso realizando los convenios de colaboración necesarios para la asignación de elementos de seguridad provenientes de otras corporaciones o instituciones estatales o federales que, previa capacitación sobre sus labores con respecto a la importancia de garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva, garanticen la debida seguridad y protección de los derechos humanos de todas las personas participantes.

Así como para que, durante el ejercicio de este derecho, la demás población penitenciaria que no participará realice sus actividades en completa normalidad y las autoridades del centro, a su vez, garanticen la dinámica institucional cotidiana.

Una buena práctica a observarse, es la planeación que realizó el sistema penitenciario del Estado de México para que las elecciones anticipadas celebradas durante el año 2023 se realizarán sin contratiempo alguno, considerando que dichos centros presentan un número de población penitenciaria importante, la infraestructura y características de los establecimientos, tuvieron a bien realizar acciones para la asignación de Policía Estatal, de elementos de las Fuerzas Especiales de Seguridad, de elementos pertenecientes al Grupo Táctico, además, del personal de seguridad y custodia existente y del personal que operó el centro de monitoreo, videovigilancia de los centros y del C5 asignado durante los días en que se realizó dicha jornada.

Asimismo, previa capacitación, se dispuso de la presencia de personal de la Unidad de Asuntos Internos, al interior y exterior de los centros, a fin de observar y vigilar la actuación del personal de seguridad asignado a dichos comicios, para así garantizar que, no se generaran escenarios propicios de abusos, uso innecesario y/o excesivo de la fuerza y/o de coacción o inducción del voto, lo que de acuerdo al reporte brindado por dicho sistema, permitió que los comicios transcurrieran sin eventualidad alguna.

También este Organismo, durante la jornada electoral celebrada en centros penitenciarios del estado de Hidalgo, por ejemplo, constató que, la intervención puntual del personal de seguridad y custodia, cuando éste es en cantidad suficiente, puede garantizar que, la presencia y emisión del voto de las personas se realice de forma ágil, al identificarla, trasladarla o guiarla al lugar donde se celebraban los comicios y brindarles las facilidades necesarias en conjunto con personal administrativo y de áreas técnicas para que, en caso de requerir de algún tipo de apoyo, ajuste o medida temporal permitida, se realizara con prontitud o se habilitara a favor de dichas personas, principalmente respecto de personas que pertenecen a grupos de atención prioritaria.

Al respecto, el Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas de 2011 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en relación con la suficiencia del personal penitenciario, refiere que: “196. En efecto, es fundamental que los Estados establezcan sistemas de administración penitenciaria autónomos, gestionados por personal y administradores penitenciarios profesionales e independientes de la policía. Sin embargo, la sola existencia de estas instituciones no es suficiente, es necesario que el personal penitenciario existente sea suficiente para cubrir la demanda laboral de los distintos centros penitenciarios. La falta de personal penitenciario suficiente genera, entre otros, problemas de seguridad interna de las cárceles”.

Teniendo así que, la suficiencia de personal de seguridad y custodia juega un papel de suma importancia, no solo respecto de la debida protección al derecho a la integridad personal de las personas que estarán presentes durante los comicios anticipados en cada uno de los centros, sino también, porque colaboran en la debida organización y coordinación con el personal administrativo, directivo y las autoridades electorales asignadas, a fin de evitar retrasos en la presentación de las personas en prisión preventiva que emiten su voto y, para su retiro y traslado a sus estancias o para la incorporación de dichas personas a sus actividades previas a emitir su sufragio.

Además, del monitoreo permanente que deben realizar con respecto de la demás población penitenciaria y control ante posibles reacciones que pudieran suscitarse previo, durante o posterior a la celebración de la jornada electoral en las prisiones, por lo que es oportuno, que en el marco de las acciones que se realizan para garantizar dichos comicios, de forma enunciativa, no limitativa, también se prevean las siguientes:

Propuestas. Insuficiencia de personal de seguridad y custodia.

1. Las autoridades penitenciarias en cumplimiento a lo establecido en los Lineamientos y Modelo de Operación del Voto 2023-2024 emitido por el INE, en respuesta a las solicitudes y/o informes que deban rendir sobre las condiciones de sus centros, deberán realizar previamente un **diagnóstico oportuno sobre las condiciones de seguridad actuales que presentan los centros penitenciarios del país, en el que se identifiquen las siguientes necesidades:**

- La suficiencia o insuficiencia de personal de seguridad y custodia
- Dotación suficiente y en buenas condiciones de equipos de trabajo.
- Las deficiencias en las condiciones de videovigilancia, zona de accesos, zonas de evacuación y vigilancia perimetral.
- Necesidades de capacitación del personal de seguridad y custodia sobre la importancia de su participación durante los comicios en prisión preventiva.
- Idoneidad de participación de órganos de supervisión durante la jornada electoral.

Los resultados de dicho diagnóstico deberán adjuntarse a los informes que se rindan a las autoridades electorales, lo que debe permitir que todas las autoridades involucradas en garantizar este ejercicio democrático abonen en la toma de decisiones y acciones que se proponen a continuación, según su ámbito de competencia y de acuerdo con los convenios que se acuerden al respecto.

2. Respecto de los centros que presentan *insuficiencia de personal de seguridad y custodia*, las autoridades penitenciarias deberán realizar las acciones y solicitudes pertinentes; así como, en su caso, la firma de convenios de colaboración, que les permita contar con el personal suficiente para garantizar el debido desarrollo de las actividades asociadas a la jornada electoral anticipada que se celebrara en éstos, a la par de realizar acciones y/o solicitudes de adquisiciones, compra o renta de equipo, a fin de que se les dote de las herramientas de trabajo, equipo táctico y de radiocomunicación en buenas condiciones, que les permita realizar sus actividades, y estar debidamente organizados y coordinados con respecto al flujo de información que se genere en cada zona o área donde se celebren los comicios, detectando con oportunidad cualquier riesgo o incidente que pudiera detonarse previo, durante y/o posterior a dichas jornadas.

3. Es indispensable, que cada centro revise sus áreas y equipos de video vigilancia, radiofrecuencia, recepción de señal y de los equipos de monitoreo, y en caso de observar la inexistencia, deficiencia o inoperatividad de estos, se realicen las acciones necesarias y se elaboren las solicitudes oportunas y previas a la jornada, para su reparación, adquisición, mejora y/o actualización, a fin de que el personal a cargo de su manejo los pruebe y opere antes de la jornada electoral, y así conocer sobre su funcionamiento, para que puedan llevar a cabo su control sin inconveniente alguno durante dichos comicios.

4. Es deseable que, una vez que hayan emitido los informes o diagnósticos solicitados por las autoridades del INE, cada sistema penitenciario en conjunto con autoridades federales, de la SEDENA y/o SEMAR, las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana en conjunto con las autoridades penitenciarias a nivel federal, estatal y/o militar, de acuerdo al contexto georreferencial, por índice de violencia en la entidad o localidad donde se encuentra el centro, por la presencia de grupos de alta criminalidad, se generen los convenios de colaboración respectivos, a fin de asignar de forma

temporal, personal adscrito a dichas instancias, tomando en consideración el tipo de población con la que cuenta cada centro y el número probable de personas en prisión preventiva que emitirán su voto y considerando el grado de gobernabilidad que opera en dichos establecimientos, a fin de generar el escenario de seguridad que posibilite que dichos comicios se celebren sin incidente alguno tanto al interior como al exterior de estos (a través de vigilancia perimetral), entre otras estrategias que se determinen viables.

5. Es indispensable generar acciones de capacitación dirigidas al personal de seguridad y custodia y del personal asignado de otras corporaciones que se sumen a dicho ejercicio en cada centro penitenciario, a fin de sensibilizarlos sobre su importante función y la trascendencia de respetar, proteger y garantizar el derecho al voto de las personas en prisión preventiva en transversalidad con su derecho a la integridad personal y al derecho a la no discriminación, principalmente de aquellas, que pertenezcan a grupos de atención prioritaria, así como, se les capacite para que, en caso de observar algún acto indebido que pretenda sobornar, inhibir, coaccionar o inducir al voto, realicen las acciones idóneas para la presentación de las denuncias o reportes correspondientes.

6. Asimismo, sería deseable dada la estructura orgánica de cada sistema penitenciario a nivel federal, estatal o militar, en tanto que algunos de éstos no dependen directamente de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana locales, sino del Gobierno del estado o de las Fiscalías, la presencia de personal de las Unidades de Asuntos Internos, Contralorías Internas u Órganos Internos de Control, a fin de tener presencia de personal que a su vez, supervise el debido actuar del personal de los centros penitenciarios asignados a dichos comicios tanto al interior como al exterior de los centros.

7. Además, debe preverse que, durante los días designados para la celebración de las jornadas anticipadas por centro, estos cuenten, además, con personal de seguridad y custodia que, cubra las necesidades y actividades de traslados a diligencias judiciales y/o para atención médica externa programada y/o de urgencia, es decir, dichos comicios no deben afectar el desarrollo de otras actividades que por su naturaleza no pueden ser postergables.

Cogobierno – autogobierno

Para la Organización de las Naciones Unidas (Oficina contra la droga y el delito), el autogobierno es “el control directo y efectivo de un centro penal por parte de los internos/as o con organizaciones criminales, y la cogestión [cogobierno] 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”⁶⁰.

En el Pronunciamiento sobre la operatividad, seguridad y gobernabilidad en los centros, este Organismo reconoció que existen otros factores externos que impactan la debida operatividad y gobernabilidad de los centros, principalmente asociados a la zona geográfica en la que se encuentran éstos, asociados a los intereses de los grupos delictivos o delincuencia organizada que operan en la zona donde se encuentran, por lo que la vinculación interinstitucional debe privilegiarse a partir de una política de prevención y control de riesgos y de inteligencia que en su conjunto, admitan una debida seguridad tanto al interior como al exterior⁶¹.

⁶⁰ UNODC. Derecho a la participación para las personas de la Libertad en Panamá. Opinión Técnico Consultiva. 5/2013, numeral 2.1. Autogobierno y cogestión, p.5. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_5/Opinion_Consultiva_005-2013.pdf

⁶¹ CNDH. Pronunciamiento para la Adopción de Acciones Urgentes que garanticen la debida operatividad, seguridad y gobernabilidad de los Centros Penitenciarios del País, a fin de proteger los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, sus visitas y del personal que labora en los mismos. 2023. Pág. 103, párrafo 211. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-01/PRONUNCIAMIENTO_2023_003.pdf

Por lo cual, la CNDH, entre sus peticiones, urgió a los sistemas penitenciarios realizaran un *diagnóstico de detección e identificación de riesgos* detallado por centro penitenciario, que les permitiera la realización de un Plan Estratégico de Acciones Urgentes y Graduales para el Restablecimiento del Orden, Seguridad y Operatividad en cada entidad y a nivel federal, que buscara mejorar las deficiencias detectadas y desarticular aquellos contextos y factores que, en cualquier momento, pudieran ser detonantes de incidentes violentos y de graves violaciones a los derechos humanos al interior de los centros de reclusión.

Al respecto, la CNDH, considera que estas acciones, son compatibles con todas aquellas que de manera transversal sirvan para garantizar la debida operatividad, seguridad y gobernabilidad de los centros, en distintos escenarios, por lo que es propicio que, como lo señalan los Lineamientos aprobados por el INE⁶², las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana de las entidades en coordinación con las autoridades penitenciarias; brinden, entre otra información, sobre cuáles son las condiciones de seguridad e infraestructura que presentan sus centros para el desarrollo de las actividades del voto en prisión preventiva, pudiendo tomar en consideración para el informe que rindan, los resultados detectados a través del diagnóstico propuesto por la CNDH en el citado Instrumento, a fin de visibilizar cuáles son las actuales condiciones que operan en sus centros, adicional a toda aquella información que deseen proporcionar y/o que les sea solicitada por parte de las autoridades electorales.

Cabe mencionar, que incluso, en seguimiento a las respuestas brindadas por parte de algunos sistemas penitenciarios estatales en cumplimiento al Pronunciamiento sobre la operatividad, seguridad y gobernabilidad de los centros, una vez que realizaron su *diagnóstico de prevención y detección de riesgos*, informaron sobre la presencia de

⁶² Óp. cit. INE. Lineamientos para la organización del Voto de las Personas en Prisión Preventiva en el Proceso Electoral Concurrente 2023-2024. Párr. 18.

grupos y/o personas relacionados o pertenecientes con la delincuencia organizada o grupos de alta criminalidad en al menos uno de sus centros, factor que incide en la debida gobernabilidad de los centros, a la par de coincidir que carecen de suficiencia de personal de seguridad y custodia.

Este Organismo Nacional ha manifestado su preocupación por la existencia de centros de reclusión donde algunas personas privadas de la libertad realizan funciones de autoridad relacionadas con la administración, los servicios y operación de actividades de un centro penitenciario, mediante la imposición de métodos informales de control, permitiendo el goce de privilegios y tratos especiales, en detrimento de las condiciones de internamiento de la mayoría y una apropiación indebida del abasto, los insumos para la alimentación y operación de los establecimientos así como de los recursos autogenerados en la institución⁶³.

Además, debe considerarse que, de acuerdo con los resultados emitidos a través del DNSP 2022, se hizo referencia sobre que, en **16 sistemas penitenciarios estatales presentan ambas condiciones**, tanto insuficiencia de personal de seguridad y custodia como de presencia de *autogobierno-cogobierno*, en al menos uno de sus centros; en tanto que, en 15 de ellos, destaca la insuficiencia de personal de seguridad y custodia solamente y en uno de los sistemas no se presentan ninguno de esos factores.

En tanto que, por lo que hace a los CEFERESOS, si bien en estos, no se identificaron condiciones de *autogobierno-cogobierno*, sí llamó la atención que **10 de los 14 supervisados** durante el año 2022, sí presentaron la irregularidad respecto de la **insuficiencia de personal de seguridad y custodia** en dichos Centros Federales, y una prisión militar presentó también dicha deficiencia, lo cual puede incidir en otros rubros de atención o deficiencias relacionadas con los servicios que se ofrecen en dichos

⁶³ CNDH. Recomendación 30/2017. Sobre Condiciones de Autogobierno y/o Cogobierno en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana. Párr. 14.

centros, y en el día de la jornada electoral anticipada que se realice en dichos centros federales, dada la infraestructura y el traslado de las personas a la zona o zonas destinadas para desarrollar dichos comicios.

Lo anterior, cobra importante relevancia en torno a que, el *autogobierno-cogobierno* de las cárceles también está relacionado y se alimenta a partir de la deficiencia de otros factores, tales como, deficiencias en la supervisión de la persona titular del centro, la insuficiencia de personal de seguridad y custodia, inadecuada clasificación de personas, la sobrepoblación y hacinamiento de las cárceles y la presencia de conductas ilícitas al interior, elementos todos que, además, pueden detonar en incidentes violentos por el control que los grupos que convergen en un mismo centro quieran obtener sobre otros, debilitando la debida gobernabilidad de los centros.

En el Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas de 2011 en su párrafo 14, la CIDH expresó que: “El primer deber del Estado como garante de las personas sometidas a su custodia, es precisamente el deber de ejercer el control efectivo y la seguridad interna de los centros penales; si esta condición esencial no se cumple es muy difícil que el Estado pueda asegurar mínimamente los derechos fundamentales de las personas bajo su custodia. A este respecto, es inaceptable desde todo punto de vista que existan un buen número de cárceles en la región que se rigen por sistemas de “autogobierno”, en los que el control efectivo de todos los aspectos internos está en manos de determinados reclusos o bandas criminales; o por sistemas de “gobierno compartido”, en las que estas mafias comparten este poder y sus beneficios con las autoridades penitenciarias. Cuando esto ocurre, el Estado se torna incapaz de garantizar mínimamente los derechos humanos de los reclusos y se trastoca y desnaturaliza totalmente el objeto y fin de las penas privativas de la libertad. En estos casos aumentan los índices de violencia y muertes en las cárceles; se generan peligrosos círculos de corrupción, entre otras muchas consecuencias del descontrol institucional en las cárceles.”

Al respecto, debe considerarse que al menos, durante el año 2022, en el DNSP, las autoridades penitenciarias a nivel nacional reportaron un total de 1,302 incidentes violentos al interior de al menos uno de sus centros; entre los que, se destacaron por su número de ocurrencias, los homicidios, suicidios y riñas cometidas en las cárceles del país.

Es por tal motivo que, de acuerdo con la información disponible en el DNSP 2022, este Organismo alerta sobre las condiciones de *autogobierno-cogobierno* detectados en al menos **30 sistemas penitenciarios estatales**, identificándose así que, **172 centros** penitenciarios estatales distribuidos en dichos sistemas presentan esta problemática.

Además, de que se constató que, en **42 centros penitenciarios estatales supervisados** en los que se presentó *la insuficiencia de personal de seguridad y custodia* también presentan *autogobierno y/o cogobierno*; por lo que las conductas probablemente delictivas que se derivan a partir de estas condiciones, además de que deben ser investigadas y sancionadas, deben ser observadas como violaciones a los derechos humanos ante la posible inobservancia de las autoridades —en su calidad de garantes— al no generar acciones reforzadas para recobrar la debida operatividad de los centros, propiciando incidentes violentos en agravio de las personas privadas de la libertad.

Por lo anterior, dadas las condiciones de *autogobierno-cogobierno* observadas por este Organismo en diversos centros penitenciarios del país, sería oportuno que previo a la jornada electoral prevista en cada uno de los centros, las autoridades penitenciarias en debida coordinación con las autoridades electorales, entre las acciones de planeación que realizan y realizarán para garantizar el voto de las personas en prisión preventiva, tomen en consideración las siguientes:

Propuestas. Autogobierno-cogobierno.

1. Conforme a las medidas de seguridad y confidencialidad y protección de datos debida, al rendir los informes y respuestas solicitadas por las autoridades electorales,

las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, Secretarías de Gobierno y/o Fiscalías locales a través de las autoridades penitenciarias respectivas, deberán adjuntar los resultados de un **diagnóstico previo en el que se identifique detalladamente sobre las condiciones actuales de los centros respecto de la posible presencia de *autogobierno-cogobierno*** asociadas a la presencia de grupos o personas relacionadas con la delincuencia organizada o de aquellas personas que ejercen el control de zonas, áreas y actividades y cómo lo ejercen al interior de los centros, su relación con el exterior y cómo, en su caso, podrían incidir en la toma de decisiones de las personas que decidan ejercer su voto, por la posible cercanía o relación que sostengan con ellas.

2. Una vez detectados los factores asociados al *autogobierno-cogobierno*, se realicen mesas de trabajo entre las autoridades involucradas y las que participaran durante los comicios anticipados en conjunto con las autoridades penitenciarias y las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, a fin de analizar y proponer estrategias de seguridad, vigilancia y actuación, a través de la conformación de un *Protocolo de Actuación* que les permita tomar decisiones oportunas compatibles con las acciones de planeación que se realizan para garantizar el derecho al voto, que permitan previo, durante y posterior a la jornada electoral, la debida operatividad y gobernabilidad de dichos centros, en el que se defina claramente cada una de sus actividades, y las acciones que cada una de las personas participantes tendrá y cómo actuarán en caso de una eventualidad asociada, proveniente o generada a través de un contexto de *autogobierno-cogobierno*, además, de que a la par se deberán prever las medidas para el debido reforzamiento del número de personal de seguridad y custodia en aquellos en los que convergen ambas deficiencias.

3. Es preciso que, si al identificar entre los factores asociados a estas condiciones, se encuentran involucradas personas servidoras públicas que indebidamente propician, toleran o facilitan las condiciones de *autogobierno y/o cogobierno*, se inicien las investigaciones administrativas y/o penales correspondientes, y se designe durante los

comicios a personal debidamente capacitado y sensibilizado con el proceso electoral que se llevara a cabo en los centros, a fin de no propiciar o tolerar escenarios de corrupción, abusos, sobornos, inducción del voto o inhibición del mismo hacia las personas en prisión preventiva que deseen emitir su sufragio.

4. Es preciso que, en la toma de decisiones o estrategias de seguridad, operatividad y de conducción de la jornada electoral en cada centro, las personas servidoras públicas tengan claras sus funciones, el espacio donde las ejercerán y donde se desenvolverán durante dichos comicios; así como, las áreas seguras de cada centro y en su caso, las rutas de evacuación con las que se cuenten o habiliten, para el caso de una emergencia o peligro, lo cual también deberá informarse, a las personas observadoras nacionales e internacionales acreditadas, representantes de los partidos políticos y de candidaturas independientes, de los organismos públicos de derechos humanos y de la sociedad civil, previamente autorizada. Información que, también deberá estar debidamente delimitada en el Protocolo de Actuación que se propone generar.

5. Además, debe considerarse que, en la toma de decisiones y estrategias que se acuerden, a fin de garantizar el derecho al voto anticipado, durante la celebración de dichos comicios, no se limite el ejercicio de las actividades y acceso a servicios de las personas privadas de la libertad sentenciadas y/o que no hayan decidido participar; así como que, las medidas de seguridad que se adopten para el posible resguardo, control y/o vigilancia de personas o grupos de control o asociados con la delincuencia organizada, no se traduzca en la vulneración de sus derechos humanos de manera arbitraria, en tanto que, si dentro de dichas personas, concurre su participación a votar, conforme a las medidas de vigilancia previstas, se les admita ejercer su sufragio en igualdad de condiciones que el resto de la población participante.

Sobrepoblación

La CNDH se ha pronunciado a través de sus Informes y Pronunciamientos, sobre que la persistencia del fenómeno de la *sobrepoblación* en las cárceles de nuestro país ha traído como consecuencia el surgimiento de otros problemas que de manera manifiesta afectan al sistema penitenciario como, la falta de control e ingobernabilidad, por la inequidad debido a la mayor cantidad de internos ante el menor número de empleados de las instituciones penitenciarias⁶⁴.

Además, también se ha advertido que, cuando el sobrecupo resulta mayor a 20% en un centro penitenciario existe mayor riesgo de que se presenten condiciones de *autogobierno-cogobierno*, es decir, a mayor densidad poblacional menor gobernabilidad de los centros. Por lo que al rebasarse su capacidad operacional se deben establecer medidas de mitigación que permitan a la autoridad administrativa conservar el control del establecimiento, mismas que deben ser parte de las políticas públicas que atiendan la sustentabilidad del sistema⁶⁵.

Si bien, se reconoce que la *sobrepoblación* es un fenómeno que se ha incrementado con base a los criterios de un sistema punitivista que no logra alejarse de los criterios arraigados sobre el uso excesivo de la prisión preventiva y del aumento del catálogo de delitos y de las penas asociadas a ésta, que necesariamente afecta la capacidad instalada y ocupacional de las cárceles, lo cierto es, que las acciones limitadas sobre la despresurización de las cárceles, y la débil exploración de otras medidas no punitivas, de los beneficios de la justicia restaurativa y/o del acceso a beneficios liberacionales, no han logrado combatir esta problemática de fondo, lo que incide en que en algunos sistemas penitenciarios estatales del país mantengan condiciones de sobrepoblación que afectan directamente al goce y acceso a servicios básicos de las

⁶⁴ CNDH. Pronunciamiento sobre la Sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana. 2015. Introducción, pág. 5.

⁶⁵ Óp. Cit. CNDH. Recomendación 30/2017. Párr. 51.

personas privadas de la libertad, entre otros aspectos, que incluso, los colocan en condiciones indignas y/o insalubres.

Los Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, específicamente el PRINCIPIO XVII, párrafo segundo, señala que “la ocupación de establecimientos por encima del número de plazas establecido deberá ser considerada como una pena o trato cruel, inhumano o degradante.”

Por lo que esta condición también debe ser prevista por todas las autoridades involucradas en las acciones para garantizar la votación en las prisiones de nuestro país, dado que, de acuerdo con lo expuesto en este Pronunciamiento, a noviembre de 2023, de conformidad con el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional emitido por el OADPRS, al menos **17 sistemas penitenciarios estatales** presentaban **sobrepoblación** en alguna de sus cárceles, y conforme con los resultados del DNSP 2022, se alertó sobre la presencia de esta deficiencia en **115 de los 235 centros estatales** supervisados, es decir, se observó que en un **48.93% de los establecimientos visitados existe sobrepoblación**.

Al respecto, la **sobrepoblación** en las cárceles, tiene una relación directa con la insatisfacción de las necesidades y requerimientos básicos de las personas privadas de la libertad, dado que, el aumento desproporcionado de la capacidad de personas que pueden habitar en una cárcel, complican los escenarios para su debida garantía, por la insuficiencia de personal administrativo, de áreas técnicas, de seguridad y custodia, y de espacios adecuados y suficientes para la realización de actividades y para una estancia digna, aunado a la falta o insuficiencia de insumos de higiene personal, alimentación y agua para consumo humano, lo que necesariamente, lleva a las personas internas a inconformarse con las condiciones en las que se les mantiene dentro de dichos establecimientos, generando en algunos casos, incluso, escenarios de protestas, manifestaciones o motines.

Por lo que este Organismo también llama a las autoridades que están y estarán involucradas a garantizar los comicios en cada centro penitenciario del país, para que observen con atención que la *sobrepoblación* que presentan principalmente un número importante de centros penitenciarios estatales puede jugar un factor importante al momento de la celebración de las votaciones anticipadas, por lo que se considera idóneo realizar las siguientes:

Propuestas. Sobrepoblación.

1. Las autoridades penitenciarias en respuesta a las solicitudes y/o informes que rindan a las autoridades electorales deberán adjuntar los resultados de un *diagnóstico previo* en el que se identifique sobre la posible *sobrepoblación* existente en sus cárceles, en el que se realice un *análisis preliminar* de cómo este factor puede impactar durante el desarrollo de la *jornada electoral anticipada*, debiendo informar sobre el número de centros que presentan *sobrepoblación*, así como, deberán detallar, previo estudio de la situación y dados los posibles espacios, área o lugares propuestos en los que se realizarán las votaciones, si el número de personas que rebasa la capacidad de los centros no incidirá en la operatividad, libre tránsito de las personas votantes y personas servidoras públicas y en el desarrollo de los comicios dada la insuficiencia de espacios disponibles, a fin de adoptar medidas y generar acciones coordinadas que permitan que éstas se lleven a cabo sin contratiempo alguno en lugares distintos al que pernocten o permanezcan la demás población no votante.

2. Asimismo, se deberá prever que los centros que presentan *sobrepoblación*, cuenten durante la *jornada electoral anticipada* con personal suficiente tanto de las áreas administrativas y técnicas como de personal de seguridad y custodia, a fin de que, en tanto una parte del personal este destinado a las actividades propias de los comicios, otra parte del personal deberá llevar a cabo las acciones cotidianas con el resto de la población penitenciaria, así como, se les capacite previamente, a efecto de que, ante cualquier disturbio, incidente, posible inconformidad o manifestación que deseen

efectuar, adopten las medidas disuasivas, pacíficas y de diálogo pertinentes e informen de manera inmediata a sus superiores para la toma de decisiones que correspondan, a fin de no alterar o entorpecer el debido desarrollo de las votaciones.

3. En relación con lo anterior, cada sistema penitenciario, a través de sus centros penitenciarios participantes, deberán observar aquellas deficiencias que sean prioritarias atender, subsanar o mejorar a favor de las personas privadas de la libertad y que asociadas a la sobrepoblación que presentan inciden directamente en su calidad de vida, para que durante los meses previos a la celebración de los comicios se soliciten las partidas presupuestales que permitan superarlas, a fin de aminorar las posibles inconformidades que pudieran suscitarse el día de la jornada y/o que pudieran incidir para desalentar o no ejercer su voto, como por ejemplo, garantizar que gocen de salud física y mental y en su caso, la dotación de medicamentos o tratamiento médico adecuado, su alimentación, su higiene personal, condiciones de accesibilidad y ajustes razonables, entre otros.

4. Además, este Organismo propone que los sistemas penitenciarios a nivel federal, estatal y militar en coordinación con las autoridades electorales del INE y de las OPL realicen amplias campañas de difusión sobre la relevancia de la emisión del voto en cada centro penitenciario, a fin de incentivar a la población penitenciaria, sobre la relevancia de su participación, generando actividades culturales y/o recreativas como, concursos de carteles, pintura, dibujos u otras actividades artísticas que desalienten cualquier descontento o inconformidad asociada con los comicios a celebrarse, a fin de que, el día de jornada electoral, todas las personas privadas de la libertad vivan dicho evento como un acto histórico y una fiesta democrática.

Insuficiencia o inexistencia de instalaciones para el funcionamiento del centro penitenciario.

Como se ha expresado en líneas anteriores, las deficiencias asociadas a las condiciones actuales en las que se encuentran los centros penitenciarios, principalmente los centros penitenciarios estatales, representan factores importantes que no pueden dejarse de lado ni obviarse ante la cantidad de personas que emitirán su voto anticipado y ante el número de centros participantes a nivel nacional.

Máxime que, como se ha podido observar a través de este Pronunciamiento, a través de los datos brindados, los centros penitenciarios de nuestro país mantienen deficiencias que necesariamente impactan en las actividades diarias, desenvolvimiento, espacios recreativos, estancia digna y, por tanto, en la protección y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Al respecto, la CNDH durante las supervisiones penitenciarias, ha podido constatar cómo diversos centros del país presentan importantes deficiencias, o incluso, inexistencia de infraestructura, áreas, espacios o mobiliario adecuado para su debido funcionamiento, que, asociado a la falta de personal de las áreas técnicas, médicas y de seguridad y custodia, impactan profundamente en garantizar una efectiva reinserción social de las personas.

De este modo, como se ha dado a conocer, de acuerdo con los resultados emitidos a través del DNSP del año 2022, se observó que, **25 sistemas penitenciarios estatales** presentan esta deficiencia, **en al menos 151 centros penitenciarios** distribuidos en dichas entidades, lo cual representó para ese año, que un **64.25 %** de los centros estatales visitados presentarían insuficiencia o inexistencia de instalaciones para el debido funcionamiento de sus centros.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado⁶⁶ que “los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con determinados estándares mínimos internacionales en la materia y que no respeten la dignidad inherente del ser humano. En esa medida, la Corte subraya que, en el caso de las personas privadas de la libertad, por las propias circunstancias del encierro existe un contenido mínimo de acceso y goce efectivo de derecho que hacen al acceso a servicios básicos para una vida digna en prisión que no puede depender de los recursos disponibles y que debe satisfacer el postulado del trato digno dispuesto en el artículo 5.2. de la Convención Americana y el derecho a la igualdad y no discriminación, recogido en los artículos 24 y 1.1. del mismo tratado”.

Por lo que esta área de oportunidad debe llamar la atención de las autoridades de los sistemas penitenciarios estatales en coordinación con las OPL y autoridades del INE, a fin de generar las acciones y solicitudes previas a la jornada, que permitan llevar a cabo las mejoras y/o adecuaciones y/o adquisición de mobiliario y/o habilitación de espacios suficientes, que admitan que las votaciones que se lleven a cabo en dichos centros, se realicen sin contratiempos y/o dilaciones derivadas a esta deficiencia.

En ese sentido, la CNDH reconoce que la labor que se realiza previo y durante la jornada electoral anticipada en los centros penitenciarios requiere de una planeación minuciosa, de la identificación, reconocimiento y familiarización de los espacios donde se realizarán los comicios, así como el número de personas que participarán y de las que se concentrarán para observar y seguir dicha jornada electoral, por lo que, es indispensable, que las autoridades involucradas tanto electorales como de los propios

⁶⁶ Corte IDH. OPINIÓN CONSULTIVA OC-29/22. De 30 de mayo de 2022 solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Enfoques Diferenciados respecto de determinados grupos de personas privadas de la libertad. Párr. 74. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_29_esp.pdf

sistemas penitenciarios reconozcan e identifiquen oportunamente aquellas áreas de oportunidad tendientes a subsanarse en los meses previos a las votaciones anticipadas a fin de propiciar los escenarios adecuados para la celebración de éstos y que a la par propicien mejoras en las instalaciones y/o infraestructura de los centros a utilizar en beneficio de la población penitenciaria.

Por ejemplo, este Organismo recuerda que en los comicios celebrados en uno de los centros penitenciarios del estado de Hidalgo, se dispuso de un salón que habitualmente es ocupado como biblioteca, en el que al concurrir tanto el personal de la Junta Local Ejecutiva, del OPL, los representantes de los partidos políticos, de las autoridades del centro, del OPDH estatal, y de la CNDH, por la cantidad de personas presentes redujo el espacio destinado para la colocación de la mampara de votación y la debida movilidad de las personas, aunado a que, la silla destinada para las personas en prisión preventiva se encontraba en malas condiciones, lo que generó se rompiera; además, no se contaba con suficiente ventilación. No obstante, muy acertadamente las votaciones se desarrollaron diligentemente y culminaron antes del tiempo previsto dada la correcta organización de las autoridades involucradas.

Asimismo, los sistemas penitenciarios estatales deben reconocer que, algunos de sus centros penitenciarios estatales cuentan con espacios limitados y reducidos, incluso, en sus áreas de gobierno, áreas técnicas y de dirección; así como, algunas de ellas no cuentan con patios o salones amplios, por lo que deben prever estas condiciones al momento de destinar el espacio o espacios propicios para celebrar los comicios.

Es por tal razón que, este Organismo realiza las siguientes propuestas, con la finalidad de colaborar para que esta deficiencia se detecte con oportunidad debida y permita la realización de los comicios en un ambiente, infraestructura y espacios idóneos y funcionales para todas las partes participantes.

Propuestas. Insuficiencia o inexistencia de instalaciones para el funcionamiento del centro penitenciario.

1. Las autoridades penitenciarias en los informes y/o respuestas que rindan a las autoridades electorales deberán **adjuntar los resultados de un diagnóstico previo en el que den a conocer sobre el número de centros que presentan insuficiencia, deficiencias o inexistencia de instalaciones para el funcionamiento de sus centros**, el tipo de deficiencias en su infraestructura, áreas, espacios, mobiliario, luz, ventilación, entre otros aspectos, que consideren deben ser subsanados para la realización óptima de los comicios, a fin de que, de manera conjunta, desarrollen un plan de acción para subsanar dichas deficiencias.

2. Una vez enteradas las autoridades electorales sobre la identificación de las posibles deficiencias, insuficiencia o inexistencia de instalaciones, infraestructura o espacios en cada centro, deberán coordinarse con las autoridades penitenciarias de dichos establecimientos para realizar un recorrido y reconocimiento del lugar donde se pretendan realizar las votaciones, a fin de determinar sobre la viabilidad de ésta; así como, determinar, si de acuerdo al número de personas que se contemplan emitirán su voto, es necesario, la adecuación o habilitación de otras áreas o zonas para la colocación de otras mamparas a fin de agilizar el acceso y que simultáneamente varias personas emitan su voto.

Además, de identificar que, el área destinada para la colocación de la mampara o mamparas se ubique a una distancia que permita la debida secrecía de la emisión del voto de las personas.

3. Las autoridades penitenciarias principalmente estatales que identifiquen dichas deficiencias, a la par de los informes que rindan a las autoridades electorales, deberán realizar las solicitudes financieras y presupuestales necesarias a fin de que se les dote de los recursos materiales y financieros destinados a las mejoras, adecuaciones o ampliaciones de las áreas o espacios donde sea propicio la celebración de dichos comicios.

3.1. Es indispensable que, en la detección de necesidades sobre la infraestructura actual de los centros, también se observen las posibles condiciones que podrían colocar en riesgo o peligro a las personas que participarán o presenciarán las votaciones, tales como, paredes y techos deteriorados, fugas de gas, instalaciones de luz en deterioro, inexistencia de rampas o de instalaciones accesibles para personas con discapacidad motriz y/o visual, presencia de fauna nociva, entre otros, a fin de generar las acciones de mejora prontas y oportunas que admitan la realización de los comicios y a su vez, garantice la integridad personal y la salud de quienes participen.

3.2. Para ello, deberán considerar el número de personas servidoras públicas, observadoras, representantes de partidos políticos, de candidaturas independientes, de la sociedad civil y de representantes de los OPDH que participarán durante dicha jornada, para contar con el mobiliario suficiente y en buenas condiciones que les permita una estancia adecuada; considerando, además, el tipo de ventilación necesaria, luz suficiente, acceso a sanitarios y la identificación de zonas de libre circulación de aire y de tránsito de personas, a fin de no obstaculizar el ingreso y salida de las personas que emitan su voto.

Semaforización de *factores de riesgo* identificados por sistema penitenciario como herramienta de orientación y prevención a considerar durante la planeación de las elecciones en prisión preventiva 2024.

Una vez que este Organismo ha dado a conocer los *factores de riesgo* que deben observarse a la par de propuestas enunciativas que abonen a aquellas que los propios sistemas penitenciarios a nivel federal, estatal y militar y autoridades electorales tengan identificados y en proceso de ejecución, y que se consideran, deben ser atendidos con oportunidad, diligencia y seriedad, también buscó reunir y cruzar información y datos a partir de los resultados obtenidos a través del DNSP 2022, de los datos recabados en el marco de las supervisiones para la elaboración del DNSP 2023, de los datos contenidos en el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional a noviembre de 2023 y con base en las respuestas emitidas por los sistemas penitenciarios que hasta diciembre de 2023 habían brindado en cumplimiento a las acciones propuestas en el Pronunciamiento de operatividad, seguridad y gobernabilidad de los centros penitenciarios del país lo que permitió, la realización de ***una semaforización*** a partir de la cual, se identifican dichos *factores de riesgo* en los sistemas penitenciarios, a nivel federal, estatal y militar, en al menos uno de sus centros.

Dicha semaforización pretende servir como una herramienta orientadora, de detección, prevención y atención de factores de riesgo, con respecto a los aspectos urgentes que deben observarse y subsanarse en transversalidad a los trabajos conjuntos y de coordinación que las autoridades electorales del INE, de las OPL en dichas entidades realizan y realizarán con las autoridades de los sistemas penitenciarios, de las Secretarías de Seguridad y Protección Ciudadana, de las Secretarías de Gobierno y Fiscalías de Justicia locales –de acuerdo a la instancia a la que dependen los sistemas– conforme a cada una de las fases previstas para la realización de la jornada electoral anticipada. Semaforización que se presenta a continuación:

Semaforización de factores de riesgo identificados por sistema penitenciario

Sistemas Penitenciarios Estatales	Factores de Riesgo			
	Insuficiencia de personal de seguridad y custodia	Sobrepoblación	Insuficiencia o inexistencia de instalaciones del centro	Ejercicio de funciones de autoridad por parte PPL (autogobierno/cogobierno)
Aguascalientes	✗	!	✓	✗
Baja California	!	!	✗	✗
Baja California Sur	✗	✓	✓	✗
Campeche	✗	✓	✓	✗
Chiapas	✗	!	!	✗
Chihuahua	!	!	✗	✗
Ciudad de México	✗	✓	✓	✗
Coahuila	!	✗	!	!
Colima	✗	✓	!	✗
Durango	!	!	✓	!
Estado de México	✗	✗	!	!
Guanajuato	!	✗	✓	✓
Guerrero	✗	!	✗	✗
Hidalgo	✗	!	✗	✗
Jalisco	✗	✓	✗	!
Michoacán	✗	✓	✓	!
Morelos	✗	✗	✗	✓
Nayarit	✗	!	✗	✗
Nuevo León	!	!	!	!
Oaxaca	✗	!	✗	✗
Puebla	✗	!	✗	✗
Querétaro	✓	✓	✓	✓
Quintana Roo	!	✗	✗	!
San Luis Potosí	✗	✓	✓	✗
Sinaloa	✗	✓	✗	✗
Sonora	✗	!	✓	✗
Tabasco	✗	✗	✗	✗
Tamaulipas	✗	✓	✗	✗
Tlaxcala	✓	✓	✓	!
Veracruz	✗	✓	✗	!
Yucatán	!	✓	!	✓
Zacatecas	✗	!	✗	✗
CEFERESOS	✓	✓	✓	✓
Prisiones Militares	✓	✓	✓	✓

V. PROPUESTAS PENDIENTES.

Propuestas pendientes para garantizar el derecho al voto en prisión preventiva de forma segura, pacífica y previamente informada de frente a las elecciones 2024.

Además, en seguimiento a las acciones de mejora propuestas en los Informes Especiales emitidos por este Organismo en la materia, retomados durante este Instrumento en el apartado de Acciones, se considera oportuno reiterar aquellos aspectos a subsanarse dados los escenarios que se viven de frente a la celebración de la jornada electoral 2024 y que adicionales a los que realizan las autoridades electorales y los sistemas penitenciarios, sumen a que el ejercicio del voto en prisión preventiva se realice en las mejores condiciones posibles. en observancia a los derechos humanos de las personas internas, por lo que es oportuno se insista en la adopción de acciones que admitan la protección y garantía de los derechos de acceso a la información, participación política y de igualdad y no discriminación, en transversalidad con sus derechos políticos electorales, a fin de que su voto sea ejercido de forma segura, secreta y previamente informada.

Teniendo así que, para este Organismo las siguientes propuestas continúan siendo pendientes importantes por subsanar y superar durante estos comicios anticipados a celebrarse en este 2024.



Acceso a información oficial sobre las etapas del proceso electoral, el arranque de las campañas, sus plataformas políticas, las candidaturas oficiales y sus propuestas, previo a los comicios anticipados.

- Las autoridades electorales tanto del INE, en coordinación con las OPL y las autoridades penitenciarias deben establecer criterios y acciones que en observancia al derecho al acceso a la información y de participación en transversalidad con sus derechos políticos electorales permita a la personas en prisión preventiva acceder a información visual, escrita y/o por los medios de comunicación permitidos en los centros, sobre cómo se están desarrollando los comicios, la importancia de su participación, quiénes son las y los candidatos, cuáles son sus propuestas electorales de acuerdo al cargo de elección por el cual contienden y las relativas para acceder a la Presidencia de la República, adicionales, a aquella información que se transmite por radio o televisión y/o a través de los debates oficiales, considerando y previendo que en algunos centros penitenciarios se carece del acceso a la radio o la televisión, siendo indispensable de dotar de dichos aparatos a los centros que presenten dicha deficiencia; además de permitir el acceso de información escrita y visual oficial y accesible, que difunda los más amplios contenidos sobre el proceso electoral que se vive en nuestro país.

Lo anterior, constituye un pendiente que, si bien, se subsana al momento de entregarles su sobre paquete electoral de seguridad que contiene las propuestas de cada candidato o candidata por partido político, es materialmente imposible que se tomen el tiempo necesario para leer todos los contenidos del material que se les entrega y a su vez, reflexionar, analizar y decidir sobre quién votar; en tanto que su decisión está predispuesta por la idea concebida anterior a los comicios anticipados por la información que entre las personas en prisión preventiva intercambian o conocen a partir de lo que les dicen sus visitas, lo cual no está garantizando debidamente su

acceso a información oficial sobre las etapas del proceso electoral, el arranque de las campañas y candidatos oficiales, previo a los comicios anticipados; información que sí es disponible a la población en libertad.



Amplía difusión sobre la importancia de emitir su voto, que contemplen, además aquellos ajustes razonables para las personas que viven con alguna discapacidad. Si bien, se saludan las acciones de difusión realizadas durante el año 2023, que atendieron nuestra petición para dar a conocer e invitar a la población en prisión preventiva a ejercer su voto, sería deseable y oportuno replicar dicho ejercicio a través de:

- Continuar con la más amplia difusión de los spots y mensajes a través de los cuales se les dé a conocer sobre la importancia de su participación y los requisitos que deben cumplir para tal efecto, a través de las radiodifusoras y televisoras en las entidades de la República, mensajes, comunicados o spots que, además, deben prever ajustes razonables que admitan que el alcance de su contenido sea accesible a las personas que viven con alguna discapacidad; así como, coordinar esfuerzos con las autoridades penitenciarias a nivel nacional, a fin de que se garantice que en todos los centros participantes se tenga acceso a dicha información y prever que se cuenten con los aparatos de radio y televisión a través de los cuales se les transmita dichos mensajes, a fin de incentivar su participación en los próximos comicios y sobre los requisitos a cumplir.



Mayor involucramiento e interés de las y los candidatos por conocer y diseñar propuestas reales y medibles a favor de las personas en prisión preventiva de acuerdo con las condiciones en las que se encuentran los centros penitenciarios.

A través del Informe Especial emitido en el año 2022, se invocó la necesidad de generar un proceso de sensibilización y empatía por parte de las y los candidatos a fin de generar propuestas específicas destinadas y dirigidas a la población penitenciaria en cada entidad y a nivel nacional según corresponda.

Por lo que este Organismo en seguimiento a dichas propuestas, también reitera la importancia de que:

- Los dirigentes de los Partidos Políticos y las y los candidatos a contender por algún puesto de elección durante este 2024 valoren la pertinencia de conocer las necesidades y condiciones en las que viven las personas en prisión preventiva, a fin de generar propuestas reales y medibles que a través de un enfoque con perspectiva de género e interseccional analicen las problemáticas de las cárceles; así como, se interesen en diseñar y proponer aquellas estrategias y políticas públicas que serían idóneas para proteger y garantizar los derechos humanos y la calidad de vida de las personas en reclusión; así como, aquellas dirigidas a sus familias en libertad, a fin de disminuir los impactos en la salud mental que genera a dichas personas el no saber sobre éstas; principalmente con respecto a las hijas e hijos en libertad.

Así también, se reitera sobre la importancia de generar los mecanismos que permitan un acercamiento o diálogo entre las personas candidatas y la población en prisión preventiva votante, esto a través de:

- Generar las estrategias y mecanismos idóneos y de seguridad en conjunto con las autoridades penitenciarias de cada entidad, a fin de que, las y los candidatos que

así lo deseen, puedan difundir sus propuestas y mensajes ya sea de manera personal al interior de los centros, y/o a través de la difusión de materiales, mensajes de voz, por video, o video conferencias que les permita una mayor interacción con dicha población objetivo.



Adopción de acciones reforzadas para evitar la pérdida o extravío de los sobres paquete electorales de seguridad.

Asimismo, este Organismo reitera la importancia de proteger y garantizar los derechos a la seguridad jurídica, el acceso a la información, a la transparencia y la rendición de cuentas, los cuales se constituyen como ejes transversales de protección a los derechos político-electorales, a la democracia y a la participación, a través de:

- Generar mecanismos reforzados de vigilancia y supervisión respecto de la actuación y acciones debidas para el resguardo eficaz de los sobres que contienen las boletas electorales, una vez que se ha emitido el sufragio correspondiente, a fin de evitar un posible extravío o pérdida de estos, a fin de que al momento del conteo oficial no se presenten inconsistencias con respecto al número de sobres paquete de seguridad que se resguardaron en las Juntas Locales Ejecutivas o Distritales posterior a la emisión del voto en las prisiones.



Proteger la debida participación de las personas en prisión preventiva, a fin de que ejerzan su voto, libres de cualquier conducta de coacción, compra o inducción de este ejercicio, a favor de una propuesta específica, o que el escenario donde lo emitan carezca de secrecía.

Como se ha analizado, los *factores de riesgo* sobre las condiciones de *autogobierno-cogobierno, insuficiencia de personal de seguridad y custodia y la sobrepoblación* en las cárceles, pueden constituir fórmulas peligrosas que pueden incidir en la inducción, coacción, soborno o incluso, la compra de los votos, en tanto que, la carencia de personal de seguridad y de una debida supervisión y gobernabilidad de los centros, podría invisibilizar aquellas conductas que generen este tipo de actos por parte de grupos o personas con intereses políticos o de otra índole contrarios a respetar la libre voluntad de las personas en prisión preventiva a ejercer su voto de forma segura y secreta.

De este modo, a la par de observar y atender las propuestas emitidas con respecto a esos factores de riesgo invocados en este Pronunciamiento, se reitera la importancia de que:

- Las autoridades de los sistemas penitenciarios participantes en las elecciones locales y federales a celebrarse este año en coordinación con el personal de las Juntas Locales Ejecutivas y Distritales del INE, de los OPL y de la Fiscalía Especializada de Delitos Electorales y las Fiscalías locales, deben reforzar previo y durante la jornada, los mecanismos de vigilancia para evitar que las personas a participar sean coaccionadas y/o inducidas a emitir su voto por alguna propuesta en específico, e iniciar, en su caso, las investigaciones correspondientes cuando al interior de los centros se detecten posibles conductas de personas o grupos que busquen alterar la libre decisión de quienes decidan participar en dichos comicios.

- A la par se debe generar una amplia difusión sobre los medios e instancias ante las cuales pueden denunciar tales conductas, brindándoles acceso a los medios visuales, escritos e informativos pertinentes, oportunos y accesibles para la interposición de éstas, garantizando en todo momento la identidad e integridad de las personas que sean posibles víctimas de esos actos.
- Es indispensable que dado el número de personas en prisión preventiva que se contempla ejercerán su voto a nivel nacional, cada centro penitenciario participante también realice a través de las personas titulares, su área jurídica, áreas técnicas y personal de seguridad y custodia una estrategia de supervisión, diálogo y comunicación constante con la población en prisión preventiva a fin de monitorear periódicamente durante los meses previos y los días de la jornada electoral anticipada sobre cómo viven el proceso electoral al interior, y detectar cualquier conducta que pudiera alterar o inhibir la libre decisión de las personas a emitir su voto, y en su caso, solicitar ante la instancia correspondiente el inicio de las investigaciones respectivas.



Realización de acciones previas y de ajustes razonables a favor de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria que les garantice su acceso efectivo a emitir su voto.

Como se ha expuesto a través de este Instrumento, la CNDH ha dado cuenta de cómo se ha ido abonando a la construcción de escenarios en los que el derecho a ejercer el voto de las personas en prisión preventiva también es una realidad para quienes pertenecen a grupos de atención prioritaria y/o en mayor situación de vulnerabilidad, teniendo que a partir de los primeros ejercicios a los desarrollados durante el 2023, se ha avanzado en el reconocimiento y visibilización de la

participación de mujeres, personas con discapacidad, personas indígenas, personas mayores, entre otros grupos.

Lo que ha permitido, por ejemplo, que se traduzcan los contenidos de la invitación, notificaciones y del sobre paquete electoral de seguridad en la lengua o lenguas originarias a fin de que las personas indígenas accedan a dicha información de manera eficaz. Además, de adecuaciones que se han efectuado a los espacios donde se celebran los comicios para que personas con discapacidad emitan su voto; o bien, se ha permitido que personas servidoras públicas auxilien a personas mayores en la lectura sobre el contenido de sus sobres, cuidando de no intervenir al momento de que emiten su voto; y en el caso de las mujeres con hijas e hijos y/o embarazadas se les ha dado preferencia de emitir su voto antes que el resto de la población participante.

No obstante, ahora el desafío es mayor, en tanto que, de acuerdo con el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional a noviembre de 2023, se contaba con un total de **16, 679 personas pertenecientes a algún grupo de atención prioritaria en prisión preventiva**, distribuidas en centros penitenciarios estatales y federales del país⁶⁷, por lo que es necesario, el reforzamiento y redoblamiento de mayores recursos tanto materiales, humanos, de adecuaciones en la infraestructura y de capacitación sobre la atención y observancia de sus derechos durante los comicios, que deben ser considerados y previstos tanto por las autoridades del INE, de los OPL como de las autoridades penitenciarias, quienes deben tener debidamente identificada a la población en prisión preventiva por grupo de atención prioritaria que emitirá su voto; para así conocer, diseñar y ejecutar aquellas medidas,

⁶⁷ Para mayor referencia sobre el número de personas por grupos de atención véase el apartado Contexto en el subapartado: **Panorama del Sistema Penitenciario Nacional de frente a los comicios anticipados en prisión preventiva. Población en situación de vulnerabilidad** de este Pronunciamiento.

acciones y ajustes razonables que generen los materiales y contenidos accesibles, capacitaciones y aquellos escenarios que garanticen su derecho al voto de manera efectiva.

Por lo que, en seguimiento a las propuestas realizadas a través de los Informes Especiales 2021 y 2022, se enuncia, la importancia de seguir observando y fortalecer las siguientes medidas⁶⁸ a favor de este grupo de personas:

- Acciones que garanticen la traducción de la información y el contenido de invitaciones, sobre paquete electoral de seguridad y propuestas de las y los candidatos a las lenguas originarias de las personas indígenas en prisión preventiva que formen parte de la Lista Nominal Electoral de Personas en Prisión Preventiva.
- Garantizar a través de acciones de accesibilidad universal, los materiales de difusión, contenido de las invitaciones, del sobre paquete electoral de seguridad y propuestas de las y los candidatos en formatos accesibles para personas con discapacidad visual, auditiva y/o sensorial. Así como las adecuaciones en la infraestructura y/o espacios donde se llevarán a cabo los comicios para el debido acceso, tránsito y salida de personas con discapacidad.
- Contemplar aquellas acciones logísticas que permitan que las mujeres que tienen hijos o hijas al interior de los centros, mujeres embarazadas, personas mayores, personas con alguna enfermedad crónica degenerativa y personas con discapacidad accedan preferentemente a emitir su voto antes que el resto de la población penitenciaria participante.

⁶⁸ Las acciones propuestas son enunciativas no limitativas de todas aquellas que se adopten en el marco de la máxima protección de los derechos humanos de las personas pertenecientes a grupos de atención prioritaria en prisión preventiva.

- En el caso de quienes requieran de algún tipo de apoyo para la lectura en voz alta o dudas que les surja con motivo de la información que contengan los sobres paquete electorales, se deberá contar con personal previamente capacitado para brindar atención a las personas que así lo requieran, tomando las medidas adecuadas y bajo supervisión de que no incidan, intervengan o conozcan al momento de que la persona emita su voto.
- Respecto de las personas de la diversidad sexual en prisión preventiva en especial las relacionadas con las identidades de género, las orientaciones sexuales y las expresiones de género, que deseen participar y sean admitidas para emitir su voto, es indispensable que, previo a los comicios anticipados, tanto el personal electoral como el personal de los centros penitenciarios que está involucrado durante el desarrollo de la jornada, este debidamente capacitado conforme al contenido a observar en el *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar a las personas trans el ejercicio del voto en igualdad de condiciones y sin discriminación en todos los tipos de elección y mecanismos de participación ciudadana* emitido por el INE, a fin de garantizar a través de sus actuaciones, los escenarios idóneos para que dichas personas emitan su voto en igualdad de condiciones que el resto de la población en prisión preventiva.



Garantizar el normal desarrollo de las actividades al interior de los centros. Finalmente, a la par de estas propuestas pendientes, se reitera, sobre la importancia, de prever, que durante los días designados para la celebración de las jornadas anticipadas por centro, estos cuenten, además, con personal de seguridad y custodia y unidades móviles que, cubran las necesidades y actividades de traslados a diligencias judiciales y/o para atención médica externa programada y/o de urgencias, es decir, dichos comicios no deben afectar el desarrollo de otras acciones que por su naturaleza no pueden ser postergables.

Además, de contar con el personal suficiente y disponible de áreas técnicas, administrativas y médicas, que garanticen a la población que no participará en esta dinámica sus derechos humanos y el normal desarrollo de sus actividades cotidianas.

VI. POSTURA INSTITUCIONAL

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos reconoce que nuestro país vive una importante transformación, a través de la cual se busca reconstruir los tejidos de una democracia participativa, que por décadas estuvo subyugada a una democracia representativa que, lejos de guiar y proteger los verdaderos intereses y demandas sociales del pueblo de México, se servía de él para satisfacer los intereses de un cierto grupo de élite.

Es por tal razón que, este Organismo Protector acompaña y busca abonar a través de sus acciones, en el reconocimiento pleno y en la máxima protección y garantía de los derechos humanos políticos electorales, a la participación política y a la democracia de las personas en prisión preventiva, a quienes a la par, sufrieron la represión e invisibilización en el acceso al ejercicio del derecho al voto, derivado de restricciones injustificadas asociadas a una política represiva y punitiva que de facto los limitó con respecto a sus derechos y obligaciones como ciudadanas y ciudadanos en nuestro país.

Ahora, tal restricción ha quedado superada tras la importante resolución emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el año 2019, siendo una realidad que las personas en prisión preventiva a nivel nacional participen en las elecciones a celebrarse en nuestro país este 2024, siendo la CNDH, testigo de las pruebas piloto y ejercicios previos celebrados durante los años 2021, 2022 y 2023 en diversos centros penitenciarios federales y estatales de Hidalgo, Coahuila y Estado de México, lo que ha permitido identificar importantes avances por garantizar de manera efectiva las votaciones en prisión preventiva.

El reto que ahora se enfrenta es aún mayor, dado el número importante de personas en prisión preventiva que se estima emitirán su voto a nivel nacional, por lo que no solo basta la buena voluntad en el acatamiento de la sentencia emitida por el Tribunal Electoral, sino que ahora, todas las instituciones electorales y de los sistemas penitenciarios del Estado mexicano, de acuerdo al ámbito de competencia, deben contribuir por blindar hasta el máximo de sus recursos disponibles la importante participación que se espera de este grupo de personas, lo que indudablemente fortalecerá la tan lacerada democracia participativa.

Por lo que, la CNDH estimó oportuno ahora a través de este Pronunciamiento, brindar los elementos básicos de identificación de *factores de riesgos* para su debida detección, prevención y atención, a fin de generar los contextos y escenarios seguros y pacíficos, alejados del control de grupos o personas que busquen desestabilizar la paz al interior de los centros y de otras condiciones que pudieran obstaculizar el desarrollo de las jornadas previstas, a fin de garantizar el acceso al voto de las personas en prisión preventiva, apostando por que vivan esta experiencia como una verdadera fiesta democrática, en la que se dignifique su participación como un elemento clave para la toma de decisiones sobre el rumbo de nuestro país, en condiciones similares a las otorgadas a la ciudadanía en libertad.

Es por ello, que a la par, este Organismo reitera también la relevancia de que, conforme a los principios pro persona, de igualdad y no discriminación y presunción de inocencia, se les brinde a las personas que enfrentan sus procesos en prisión, de la mayor y más amplia información previa posible que los haga pensar y reflexionar sobre las propuestas políticas, discutir las, analizarlas y concientizarse a su vez, sobre la importante decisión que emitirán al marcar su boleta electoral, libres de coacción, inducción o inhibición para tan trascendente ejercicio y en condiciones idóneas que garanticen su participación de forma voluntaria, secreta y segura.

Ante lo cual, esta Comisión Nacional también apuesta a que sean las propias plataformas políticas, las y los dirigentes de los partidos y las y los candidatos, quienes incluyan en sus propuestas a este grupo de personas como sujetos plenos en el goce y ejercicio de sus derechos políticos electorales en relación con su derecho a ejercer su voto, así como que se acerquen a esta población penitenciaria y les den a conocer sus estrategias y programas de acción reales, alcanzables y medibles que busquen mejorar su calidad de vida en reclusión, su acceso a una reinserción social efectiva y al mejoramiento de las condiciones actuales de sus familias, principalmente de sus hijas e hijos que no viven con ellas y/o de sus dependientes económicos y/o que tenían a su cuidado.

Es por tal razón que, la CNDH saluda las acciones que a la fecha se han generado a través de las instituciones electorales y penitenciarias a nivel nacional, y apuesta a que dichas instancias redoblen esfuerzos, mediante medidas tales que permitan, durante los meses próximos y conforme a un enfoque de máxima protección de derechos humanos, de igualdad, de inclusión, multiculturalidad, de género y de interseccionalidad, garantizar que todas las personas en prisión preventiva ejerzan su derecho al voto en un contexto de seguridad, tolerancia, pluralismo, igualdad y solidaridad; valores y condiciones mínimas, la garantía de avance hacia la construcción y consolidación de una verdadera cultura de paz social, donde se reduzcan y/o eliminen las brechas de desigualdad de todas las personas que históricamente han sido discriminadas en la toma de decisiones en nuestro país.

Finalmente, para la implementación del presente Pronunciamiento se instruye para que se le dé seguimiento a través del Mecanismo Especial de Observación y Monitoreo, creado para garantía del derecho a la democracia por esta Comisión Nacional, mismo en el cual estarán integradas todas las áreas sustantivas, a efecto de que su aplicación sea de manera coordinada con la autoridad y se puedan alcanzar los objetivos pretendidos.

LA PRESIDENTA

MTRA. MA. DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA

Ciudad de México, a 28 de febrero de 2024.

HTL