



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN No. 35 / 2015

SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LA CONCILIACIÓN RESPECTO A LA VIOLACIÓN A LA REINSERCIÓN SOCIAL, AL TRATO DIGNO, A LA SALUD Y A LA LEGALIDAD, EN AGRAVIO DE INTERNOS DEL CENTRO FEDERAL DE READAPTACIÓN SOCIAL NO. 1 EN EL ESTADO DE MÉXICO.

México, D.F., a 27 de Octubre de 2015

**LIC. RENATO SALES HEREDIA
COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD.**

Distinguido señor Comisionado Nacional:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, primer párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128, 129, 130, 131, 132, 133 y 136, de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente **CNDH/3/2015/5536/Q**, relacionado con V1 a V180, internos en el Centro Federal No. 1, en el Estado de México.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 147 de su Reglamento Interno. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada, a través de un listado adjunto, en el que se describe el significado de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes, y visto los siguientes:

I. HECHOS.

Queja Inicial.

3. En el expediente CNDH/3/2009/4415/Q y su acumulado CNDH/3/2009/4713/Q, obran diversos escritos de queja que Q1 a Q119, familiares y representantes legales de V1 a V180, internos del Centro Federal No. 1, en el Estado de México (CEFERESO 1), presentaron ante esta Comisión Nacional, en los que manifestaron, coincidentemente, que las autoridades penitenciarias disminuyeron los días de la visita familiar e íntima para toda la población; que su periodicidad entre una y otra aumentó de 8 a 10 días; que el tiempo que se utiliza para el ingreso de los visitantes es prolongado por la falta de personal, por lo mismo se disminuye el propio de la visita y que sólo se les autoriza cuatro horas para la convivencia, que se carece de espacios adecuados para las mencionadas visitas; que se retrasa el ingreso de los representantes legales de los procesados, por lo que el lapso de entrevista con los abogados es insuficiente, lo que afecta también su defensa. Los quejosos, fueron concordantes en sus manifestaciones en el sentido de que el periodo para recibir atención médica era espaciado después de haberla solicitado y que la alimentación es de mala calidad y antihigiénica.

Respuesta de la autoridad.

4. Previos requerimientos de información, esta Comisión Nacional recibió diversos oficios del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública¹, hoy Comisión Nacional de Seguridad, en los que se señaló que en razón del incremento de la población interna y la cantidad de visitas que acuden al CEFERESO 1, se determinó ampliar el período de visitas de cada 8 a cada 10 días, a efecto de evitar que viera rebasada la capacidad de su personal; que los horarios de visita familiar e íntima no cambiaron; que se cuenta con una “sala de espera” que es atendida por personal de Trabajo Social; que el ingreso de las visitas se lleva a cabo de manera inmediata, utilizando el tiempo exclusivamente necesario para realizar el

¹ La Secretaría de Seguridad Pública desapareció por decreto presidencial publicado el 2 de enero de 2013, en el Diario Oficial de la Federación, creando la Comisión Nacional de Seguridad, de la Secretaría de Gobernación.

trámite correspondiente de ingreso; que los espacios disponibles están en función de la demanda que existe por parte de los familiares y defensores; que el 80% de la población es procesada, lo cual genera una gran demanda en el área de locutorios. Respecto del servicio médico, se informó que el CEFERESO 1 cuenta con médicos generales y de diversas especialidades, con programas permanentes en medicina preventiva, planificación familiar; que el suministro de los medicamentos es adecuado; y que se cuenta con personal calificado para la elaboración y producción de alimentos.

Investigación de campo.

5. Visitadores adjuntos de esta Comisión Nacional el 11 y 12 de agosto; 22 de noviembre 2011; 11 de julio y 9 de octubre de 2012; 8 de marzo y 3 de diciembre de 2013; 23 de abril de 2014 y 12 de marzo de 2015, realizaron visitas al CEFERESO 1, y constataron que el tiempo de ingreso tanto de familiares como de abogados, fluctúa entre cuarenta y cinco minutos a una hora y media. Personal entrevistado refirió que el Centro requiere de personal, que incluya al personal administrativo, técnico, de más seguridad y custodia; que se tienen más de 118 vacantes; que en los últimos años ha incrementado el número de internos, rebasando la capacidad operativa del personal, por lo que se han tenido que ajustar los horarios de visita familiar y de abogados a fin de que toda la población cuente con este servicio.

6. Representantes legales de los internos puntualizaron que sólo les permiten una hora de visita con sus defendidos; que existe el servicio de citas por teléfono, el cual en ocasiones resulta muy tardado, ya que se saturan las líneas y las personas que los atienden en ocasiones confunden los datos, retrasando aún más su ingreso; que cuando representan a varios internos, ya estando en locutorios no les permiten atender a uno y después al siguiente, obligándolos a salir y realizar el procedimiento de ingreso de nueva cuenta.

7. Por lo que hace al servicio médico, la plantilla de personal ha disminuido, explicando personal de esa área, que varios empleados renunciaron por cambios de horario, de lugar de adscripción y las cargas de trabajo; que de 13 enfermeras se cuenta sólo con 4 o 5 por turno; con 5 médicos generales “de guardia”; que laboran en turnos de 24 horas de trabajo por 48 de descanso, sin contar las ausencias por vacaciones; que cada médico proporciona más de 50 consultas al día y por la noche elaboran las notas del expediente clínico respectivo, aunado a que realizan actividades de apoyo para el área de soporte técnico e informes solicitados por los jueces; que sólo se cuenta con 18 médicos especialistas, y que en la cocina laboran diariamente en tres grupos de 16 personas cada uno, en turnos de 24 horas de trabajo por 48 de descanso.

Conciliación.

8. De la investigación, análisis de argumentos y pruebas del expediente de queja CNDH/3/2009/4415/Q y su acumulado CNDH/3/2009/4713/Q, se acreditaron violaciones a los derechos humanos de la población interna en el CEFERESO 1, en específico a la reinserción social, al trato digno, a la salud y a la legalidad, por lo que mediante oficio V3/20060, de 5 de abril del 2011, este Organismo Nacional, con fundamento en 6, fracción VI y 36, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 119 al 124 de su Reglamento Interno, dirigió una Conciliación al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública, en los siguientes términos:

“PRIMERA. Se implementen las medidas necesarias para que en el Centro Federal de Readaptación Social número 1 “Altiplano”, en Almoloya de Juárez, Estado de México, cuente con personal suficiente para que el ingreso de visitantes a visita familiar e íntima sea ágil y con la frecuencia debida, lo

cual permita una readaptación social adecuada de los internos, y se informe de tal situación a esta Comisión Nacional.

SEGUNDA. *Se tomen las acciones necesarias para que el CEFERESO 1 se garantice que los abogados que representan a los internos cuenten con el tiempo necesario señalado en el aludido Manual de Visita, para una adecuada defensa de los internos; así como, con espacios suficientes y adecuados para entrevistarlos, y se informe de tal situación a esta Institución Nacional.*

TERCERA. *Se lleven a cabo las acciones conducentes para cubrir las plazas vacantes en ese Centro Federal, así como se contrate personal suficiente en la Áreas de Seguridad y Custodia, Servicio Médico y Producción de Alimentos acorde al incremento de la población penitenciaria, y se informe de ello a este Organismo Nacional.*

CUARTA. *Se realicen las gestiones correspondientes para ampliar las Áreas de Vinculación Social y de Locutorios del establecimiento penitenciario en cuestión, a fin de cubrir las necesidades de la población penitenciaria de acuerdo a su incremento, y se informe a esta Comisión Nacional.”*

9. Mediante oficio SSP/SSPF/OADPRS/10383/2011, del 11 de abril de 2011, el Titular de Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública aceptó la Conciliación.

10. Previos requerimientos de información de esta Comisión Nacional, se recibió el oficio 4514/2011, del 14 de junio de 2011, mediante el cual la autoridad penitenciaria informó las acciones realizadas para cumplir la referida Conciliación, destacando que se reforzó el área de seguridad y custodia con 20 elementos, y 10 más para la seguridad y guarda, quienes al final de su turno laboral se quedan de apoyo hasta las 18 horas, a fin de agilizar el traslado de la visita familiar, íntima y de defensores; que se inició una primera etapa de reencuadre del sistema de control de accesos; que de enero a mayo de 2011 se integraron 161 expedientes de aspirantes y que las vacantes se promueven por medio de ferias de empleo y de instancias municipales y estatales, información que se reiteró a través de diversos escritos dirigidos a este Organismo Nacional.

Incumplimiento de la conciliación.

11. Mediante oficios 4661/2011, 8506/2011 y el 7431/2012, del 20 de junio, 4 de octubre de 2011, y 21 de junio de 2012, respectivamente, la autoridad penitenciaria reiteró el contenido del similar 4514/2011, del 14 de junio de 2011, con lo cual esta Comisión Nacional estima que incurrió en incumplimiento de la Conciliación, pues en ningún momento se cubrieron en su totalidad las plantillas de personal médico, seguridad y custodia y de trabajo social, , de acuerdo a la información proporcionada por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

12. Del análisis de la información recibida y de las visitas, que personal de esta Comisión Nacional realizó al CEFERESO 1, los días señalados en el apartado de "Investigación de campo" referido, se advierte el incumplimiento a los puntos conciliatorios, puesto que no se cuenta con personal suficiente de seguridad y custodia y de trabajo social, para que el ingreso de familiares y visitantes sea ágil,

aun cuando se aumentó de manera emergente el horario laboral de quienes se encargan de esas tareas, con la consecuente problemática que ello puede ocasionar, las cuales se traducen en cansancio y falta de atención en sus funciones, entre otras; no se han implementado las medidas necesarias para que los abogados cuenten con tiempo y espacio suficientes para la entrevista con sus representados; no se han cubierto las plazas vacantes, tampoco se han ampliado las áreas de vinculación y locutorios en el establecimiento, aspectos que fueron específicamente señalados en la Conciliación. Dicha situación se agudiza ante el incremento constante de población que, a julio de 2015, refleja un índice de sobrepoblación mayor al 22 % de su capacidad instalada, situación crítica para la adecuada operación de un centro penitenciario, aún mayor, en este caso, dado que se trata de un establecimiento catalogado como de máxima seguridad, fenómeno que se apreció durante el seguimiento en el cumplimiento de la Conciliación y que es analizado en el presente pronunciamiento, lo cual denota que continúan y se han agravado las condiciones que vulneran los derechos humanos a la reinserción social, trato digno, a la salud y a la legalidad de V1 a V180, lo que representa un riesgo para la población penitenciaria en general.

13. Así, el 20 de julio de 2015, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 121, tercer párrafo, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se acordó la reapertura del expediente CNDH/3/2009/4415/Q y su acumulado CNDH/3/2009/4713/Q, iniciándose el diverso CNDH/3/2015/5536/Q. Dicha circunstancia se notificó a la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, y se le requirió el informe respectivo, cuya valoración lógico-jurídica es objeto de análisis en el apartado de Observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

14. Escritos de queja firmados por Q1 a Q119 familiares de internos y los representantes legales de V1 a V180, recibidos por este Organismo Nacional el 17, 21 de septiembre y 8 de octubre de 2009.

15. Oficio V3/20060, de 5 de abril del 2011, en el cual este Organismo Nacional dirigió la propuesta de Conciliación al Titular de Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública.

16. Oficio 10383/2011, de 11 de abril del 2011, suscrito por el Titular de Prevención y Readaptación Social, mediante el cual se aceptó la propuesta de Conciliación en todos sus términos.

17. Oficio V3/35261, de 8 de junio del 2011, por el cual este Organismo Nacional solicitó por primera vez al Titular de Prevención y Readaptación Social el cumplimiento de los puntos de la Conciliación.

18. Oficio 4514/2011, de 14 de junio del 2011, firmado por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, mediante el cual se informó del horario de visita familiar e íntima en el CEFERESO 1, que se reforzó el Área de Seguridad y Custodia, a fin de agilizar el traslado de visita familiar, íntima y de defensores; que se instauró un Sistema de Control de Accesos, y que de enero a mayo de 2011, se integraron 161 expedientes de aspirantes en la oficina de reclutamiento.

19. Oficio 4661/2011, de 20 de junio del 2011, signado por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, a través del cual se reiteró lo señalado en el diverso 4514/2011, sin aportar nuevas evidencias que acrediten la atención de los puntos conciliatorios.

20. Oficio 8506/2011, de 4 de octubre del 2011, suscrito por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, mediante el cual se reiteró el contenido de los oficios 4514/2011 y 4661/2011, no advirtiendo acciones concretas de cumplimiento de la Conciliación.

21. Acta Circunstanciada de 23 de agosto del 2011, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar la supervisión al CEFERESO 1, el 11 y 12 de agosto de la misma anualidad, donde se observa una sala de espera y se entrevistó a un abogado defensor que ahí se encontraba, se verificó el procedimiento de ingreso, se revisaron las áreas de visita, de locutorios, de producción de alimentos y del Servicio Médico.

22. Acta Circunstanciada de 2 de diciembre del 2011, en la cual personal de esta Comisión Nacional hizo constar la visita efectuada el 22 de noviembre del mismo año al CEFERESO 1, para verificar el avance en el cumplimiento de la Conciliación, encontrando que el área de locutorios tiene 24 espacios individuales, la de comunicación social consta de 34 salas para visita familiar, la de visita íntima de 20 habitaciones, precisándose que el total de la población penitenciaria, en esa fecha era de 838 internos, 46 servidores públicos del servicio médico, 325 de seguridad y custodia y 60 para la producción de alimentos.

23. Oficio V3/31836, de 26 de abril de 2012, por el cual este Organismo Nacional solicitó por segunda ocasión el cumplimiento de la Conciliación al Titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

24. Oficio V3/47241, de 8 de junio de 2012, por cual esta Comisión Nacional pidió a la citada autoridad información sobre las acciones efectuadas para el cumplimiento de la Conciliación, por tercera ocasión.

25. Oficio 7431/2012, de 21 de junio del 2012, suscrito por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, mediante el cual se reiteró el contenido de los oficios 4514/2011, 4661/2011 y 8506/2011, no desprendiéndose ninguna acción tendente a la cumplimentación de la Conciliación.

26. Oficio 7227/2012, de 7 de julio del 2012, firmado por el Director General del CEFERESO 1, mediante el cual informó que existe una programación establecida para la visita, y anexó valoraciones médicas y constancias de actividades de los agraviados.

27. Acta Circunstanciada de 11 de julio del 2012, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar que el Jefe del Departamento de Control Jurídico del CEFERESO 1, indicó que no podía permitir efectuar el recorrido a la áreas de visita familiar e íntima (vinculación social), cocina y locutorios, debido a que el personal de seguridad y custodia se encontraba “ocupado”.

28. Acta Circunstanciada de 15 de octubre del 2012, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar que el 9 de octubre del mismo año, las autoridades del Centro Federal No. 1, no permitieron realizar un recorrido a la diversas áreas de ese centro.

29. Acta Circunstanciada de 12 de marzo del 2013, en la cual personal de esta Comisión Nacional hizo constar que el 8 del mismo mes y año se acudió al CEFERESO 1, en la que se asentó que las autoridades penitenciarias informaron que la infraestructura del Centro no permite ampliación de los espacios.

30. Acta Circunstanciada de 27 de febrero de 2013, en la que se hizo constar que en las mesas de coordinación interinstitucional con este Organismo Nacional se requirió por cuarta ocasión el cumplimiento de la Conciliación, manifestando la Encargada de la Dirección de Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social que se atendería “el asunto”.

31. Oficio 6504/2013, de 22 de mayo del 2013, suscrito por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, por el cual comunicó que en el CEFERESO 1, se aperturó una segunda sala de espera para el ingreso de la visita familiar; que el Consejo Técnico Interdisciplinario autorizó se recibiera, vía correo, la documentación para el trámite de la misma; que se da atención telefónica para el trámite y agenda de visitas de defensores; que se conformó un equipo de agentes de Seguridad, para agilizar y optimizar las actividades de visita, que personal de esa unidad administrativa asistió a ferias de empleo, y que 17 servidores públicos causaron alta en el Servicio Médico, Seguridad y Producción de Alimentos en el 2011; 12 en 2012, y 3 en 2013,

32. Oficio V3/71738, de 30 de septiembre de 2013, mediante el cual esta Comisión Nacional requirió por quinta ocasión información relativa al cumplimiento de la Conciliación.

33. Oficio 14952/2013, de 30 de octubre del 2013, firmado por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, por el que se informó que el horario de visitas de abogados es de 10:00 a 17:30 horas, se les autoriza un lapso de una hora con treinta minutos, y que se remodeló la antigua sala de espera.

34. Oficio 17238/2013, de 30 de diciembre del 2013, signado por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, mediante el cual se informó que por error se notificó que el proceso de ingreso de la visita tarda 15 minutos, cuando lo correcto es 45 minutos.

35. Acta Circunstanciada de 10 de febrero de 2014, en la que personal de este Organismo Nacional hizo constar que el 3 de diciembre del 2013 se visitó el CEFERESO 1, para verificar el tiempo que tarda la visita para ingresar a ver a sus familiares, desprendiéndose que dicho ingreso es de 45 minutos. Se entrevistó a personas que ingresaban a la visita con internos, quienes indicaron que entre semana tardan en entrar una hora y los fines de semana dos horas; las autoridades penitenciarias informaron que ese día tenían una población de 1,270 internos, teniendo capacidad instalada para 894.

36. Acta Circunstanciada de 26 de mayo de 2014, en la que personal de esta Comisión Nacional hizo constar que el 23 de abril del mismo año se visitó el CEFERESO 1 y se entrevistó a las autoridades penitenciarias, quienes informaron que la capacidad instalada del centro es de 840 internos y que en su momento contaba con una población de 1,277 internos.

37. Acta Circunstanciada de 28 de enero de 2015, en la que se hizo constar que en las mesas de coordinación interinstitucional entre este Organismo Nacional y Prevención y Readaptación Social, se ha requerido el cumplimiento de la Conciliación (sexta ocasión), manifestando en esta ocasión la funcionaria adscrita a esa dependencia, que se daría el seguimiento al caso.

38. Acta Circunstanciada de 26 de febrero de 2015, en la que se hizo constar que en las mesas de coordinación interinstitucional entre personal de este Organismo Nacional con personal de Prevención y Readaptación Social, nuevamente se reiteró el requerimiento de cumplimiento de la Conciliación por séptima ocasión, respondiendo el funcionario adscrito a la Unidad de Asuntos Legales y Derechos

Humanos que remitiría a la brevedad la información relacionada con el cumplimiento.

39. Oficio 1626/2015 de 26 de febrero del 2015, firmado por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, a través del cual se comunicó que en el periodo de 2013 a 2014 se asignaron 79 servidores públicos de nuevo ingreso al Centro, provenientes de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria de la Comisión Nacional de Seguridad.

40. Acta Circunstanciada de 9 de abril de 2015, en la cual personal de esta Comisión Nacional hizo constar que el 12 de marzo del mismo año, se realizó una visita de supervisión para verificar condiciones de avance en el cumplimiento de la Conciliación, recabándose diversas constancias relativas al caso contenidas en la copia del oficio 2870/2015 del 12 de marzo de 2015, indicando la autoridad que se tiene sobrepoblación; que el área de visita es insuficiente, que cuando se ha requerido se utiliza el auditorio para ese fin, que se da mantenimiento a las áreas de acuerdo al presupuesto autorizado, el cual es insuficiente. Durante el recorrido por el área médica se observó equipo obsoleto y falta de mantenimiento, material de curación y medicamentos escasos.

41. Oficio 5124/2015, de 11 de junio del 2015, signado por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, mediante el cual se hizo saber que se implementó como medida dejar 10 elementos de seguridad, los cuales permanecen en el lugar a pesar de haber concluido su turno, cubriendo puntos estratégicos y agilizando el ingreso de las visitas; se prevé que los visitantes puedan presentarse desde una hora antes de lo previsto para llevar a cabo el trámite de acceso; que recibieron 279 expedientes de aspirantes para ingreso al Área de Seguridad y 62 para el perfil de médicos canalizados a Evaluación de Control de Confianza; que el servicio de alimentos que se da a los internos está a cargo de la empresa “La Cosmopolitana” y que el CEFERESO 1, al igual que todos los centros penitenciarios, opera con una

plantilla funcional, en tanto estas sean autorizadas en su estructura orgánica. Esto es, se trata de cubrir las necesidades primordiales del Centro aun con carencia de personal.

42. Acuerdo del 20 de julio de 2015, mediante el cual esta Comisión Nacional resolvió la reapertura del expediente CNDH/3/2009/4415/Q y su acumulado CNDH/3/2009/4713/Q, con motivo del incumplimiento de los puntos conciliatorios emitidos en el mismo, por lo que se inició el diverso CNDH/3/2015/5536/Q, a fin de continuar la investigación respectiva.

43. Oficio V3/51736, de 21 de julio de 2015, por el cual este Organismo Nacional comunicó a la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación la reapertura del referido expediente de queja, y solicitó el informe respectivo derivado del inicio del similar CNDH/3/2015/5536/Q.

44. Oficio 6592/2015, de 26 de julio del 2015, suscrito por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, mediante el cual se rindió el informe del seguimiento dado a la Conciliación del presente caso.

45. Resultados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria del 2012, 2013 y 2014², donde se advierte que en el CEFERESO 1 existe una tendencia a la baja en la calificación de los aspectos que reflejan las condiciones que garantizan la integridad física y moral de los internos, entre los que se señalan aspectos de sobrepoblación y hacinamiento, deficiencias en la separación de internos y en el trato digno; asimismo deficiencias en los servicios para mantener la salud e insuficiencia de medicamentos, así como una evidente disminución en la calificación que va de 7.44, en 2012, a 6.11, en 2013 y 5.6, en 2014. En cuanto a las condiciones de gobernabilidad que se refieren a la insuficiencia de personal

² www.cndh.org.mx Link: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria del 2012, 2013 y 2014.

de seguridad y custodia, la tendencia igualmente se presenta a la baja, de 8.64 en 2012, disminuyó a 8.09 en 2013 y en 2014 a 7.71.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

46. El 17 de septiembre de 2009, este Organismo Nacional recibió escrito de queja suscrito por Q1, iniciándose el expediente CNDH/3/2009/4415/Q, posteriormente se recibieron diversos firmados por Q2 a Q119, aperturándose el similar CNDH/3/2009/4713/Q, los cuales por tratarse de los mismos hechos y la misma autoridad probablemente responsable, se acordó la acumulación respectiva.

47. Una vez analizados las constancias que integran los sumarios señalados, esta Comisión Nacional advirtió la existencia de violaciones a derechos humanos, en específico a la reinserción social, al trato digno, a la salud, y a la legalidad en agravio de V1 a V180 internos del CEFERESO 1, motivo por el cual el 5 de abril de 2011 se emitió una Propuesta de Conciliación que se dirigió al Titular de Prevención y Readaptación Social de la entonces Secretaría de Seguridad Pública, a fin de que el establecimiento penitenciario contrate personal suficiente para agilizar y regularizar el ingreso de visitantes, contar con espacios suficientes y adecuados para las entrevistas entre abogados e internos, cubrir las plazas vacantes acorde al crecimiento de la población de internos y ampliar las áreas de vinculación social y de locutorios, a fin de cubrir las necesidad de la población penitenciaria de acuerdo a su incremento; propuesta que fue aceptada el 11 de abril de 2011.

48. Mediante oficio 4661/2011, del 14 de junio de 2011, personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social informó la realización de acciones llevadas a cabo para el cumplimiento de la Conciliación; a través de diversos enviados. Posteriormente, únicamente reiteró el contenido del referido comunicado, advirtiéndose el incumplimiento de la

Conciliación aceptada. Durante el seguimiento del cumplimiento de la Conciliación, este Organismo Nacional advirtió un incremento en la población, generándose sobrepoblación, situación que fue corroborada con las diversas visitas de supervisión penitenciaria.

49. Al advertir que persistía la falta de personal médico y de seguridad y custodia, además de que eran insuficientes los espacios para realizar las actividades de visita familiar, íntima y de abogados en el Centro Federal, a lo cual se añadió la sobrepoblación existente, este Organismo Nacional acordó la reapertura del expediente, mismo que fue registrado con el número CNDH/3/2015/5536/Q, dada la persistencia de la violación a los derechos humanos denunciada por los quejosos.

A continuación se realiza el análisis de las evidencias y se exponen los razonamientos lógico-jurídicos sobre las violaciones a los derechos humanos en el presente caso.

IV. OBSERVACIONES.

50. Antes de entrar al estudio de las violaciones a derechos humanos que dieron origen a la presente Recomendación, es pertinente señalar que esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se opone a las acciones que realizan las autoridades penitenciarias relativas a la ejecución de las penas y a la prisión preventiva, que implican que dicha sujeción a prisión forma parte de la reparación en favor de la sociedad y la víctima del delito y, que es la consecuencia del actuar delictivo de quién la purga, sino a que dichas acciones se realicen en contravención al marco normativo nacional e internacional de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad y pues si bien es cierto que la reinserción social es una labor fundamental del Estado Mexicano, también lo es que toda actuación de las autoridades que tienen asignada esa tarea deben velar

por el trato a los internos con estricto apego a nuestro sistema jurídico, de conformidad con el artículo 1° constitucional.

51. Conforme al citado precepto constitucional, en el ámbito de sus competencias, *“las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos” de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad*”, quedando prohibida toda discriminación motivada entre otras por la condición social *“o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”*, y que el estar en reclusión no implica la pérdida de sus derechos, puesto que sólo podrán restringir los determinados por resolución judicial.

52. Las autoridades de cualquier nivel de gobierno se encuentran en una posición de garante frente a las personas privadas de su libertad y responden directamente por las violaciones a sus derechos a la salud e integridad personal. En este sentido, al privar de la libertad a una persona, el Estado detenta un control de sujeción especial sobre la persona que se encuentra en su custodia y, por ende, se convierte en un garante de todos aquellos derechos que no hayan sido restringidos por el acto mismo de la reclusión.

53. El Estado mexicano debe asumir la responsabilidad para garantizar a los internos que se encuentren bajo su custodia, las condiciones de internamiento digno y seguro, permitiéndoles con ello una sana convivencia durante la etapa de reclusión, evitando actos injustificados que transgredan sus derechos humanos.

54. El objetivo primordial del sistema penitenciario es la rehabilitación y reinserción social efectiva, por ello se debe garantizar a cada uno de los internos el acceso a los medios que favorezcan este fin, así también, independientemente de su situación jurídica, debe evitarse el generar, en agravio de las personas privadas de la libertad, condiciones que limiten el acceso a otros derechos como

lo es el trato digno que se transgrede cuando existe sobrepoblación en los centros penitenciarios.

55. En razón de lo expuesto, del análisis lógico jurídico realizado al conjunto de evidencias del expediente **CNDH/4/2015/5536/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se cuentan en el caso, con evidencias que permiten probar violaciones a los derechos humanos, a la reinserción social, al trato digno, a la salud, y a la legalidad cometidas en agravio de V1 a V180, internos del CEFERESO 1, en atención a las siguientes consideraciones:

Derecho a la reinserción social.

56. Se afirma que un Estado Democrático de Derecho exige a las autoridades encargadas del Sistema Penitenciario que en la ejecución de la pena se respeten los estándares mínimos de derechos humanos reconocidos en normas nacionales e internacionales en la materia, los cuales a su vez establecen claramente su objetivo encaminado a proporcionarles elementos para que decida libremente su actuar en sociedad.

57. Al respecto, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU Regla 65³ señala que: *“El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad”*. Al ejercer el poder de custodia, el Estado es el especial obligado en asegurar que la privación de la libertad sirva a la *“reforma, la reinserción social de los condenados”*⁴, a la finalidad de la pena y no

³ Adoptadas el 31 de julio de 1957 y el 13 de mayo de 1977.

⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 5.6); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 10), así como, Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las

se traduzca en violatoria de derechos fundamentales. Situación concordante con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (*“Reglas Mandela”*) Reglas 4.1 y 107⁵.

58. Se ha establecido como necesidad fundamental y medio para alcanzar la reinserción social del individuo, el contacto con otros seres humanos al interior y provenientes del exterior del centro, lo que implica aumentar los contactos sociales y las actividades con otros internos, así como las visitas de sus familiares.⁶ La rehabilitación y reinserción social debe entenderse como el proceso para la reintegración o adaptación de un interno a la sociedad, es decir, el fin último de nuestro sistema penal, a través de los medios de atención integral que favorezca de forma efectiva su reincorporación social.

59. El derecho a la reinserción social se encuentra plasmado en el artículo 18, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala en lo conducente que: *“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.”*

Américas (preámbulo) adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, durante el 131º periodo ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

⁵ *“Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos sólo pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la reinserción de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que puedan vivir conforme a la ley y mantenerse con el producto de su trabajo”. También se cita: “Se tendrá debidamente en cuenta, desde el comienzo de la ejecución de la pena, el porvenir del recluso después de su liberación, y se alentará y ayudará al recluso a que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer su reinserción social y el interés superior de su familia”. Adoptadas en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, del 2 al 5 de marzo de 2015, en homenaje al célebre Presidente.*

⁶ *“El contacto con el exterior es tan importante en el tratamiento penitenciario que las autoridades de las prisiones deben fomentar las posibilidades de que los internos tengan visitas, lean periódicos, escuchen y vean noticieros, sostengan correspondencia, reciban y hagan llamadas telefónicas”. Barreda Solórzano, Luis de la. Los derechos humanos. La ley más ambiciosa. Editorial Terracota, 2013. pp. 42 y ss.*

60. El respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte, como medios para la reinserción social de los internos, tal como se reconoce constitucionalmente, se prevé también en los artículos 10 y 11 de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; 40, 41, 43 y 44, del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, y 25, 35, 37, 43, 72 y 73 del Manual de Tratamiento de los Internos en Centros Federales de Readaptación Social.

61. Esta Comisión Nacional, de acuerdo con las evidencias, considera que al limitar las visitas debido a la falta de personal y no contar con espacios para que se lleve a cabo la misma y la existencia de la sobrepoblación en el CEFERESO 1, se violenta el derecho a la reinserción social de V1 a V180, pues como afirman las propias autoridades penitenciarias, se estableció la visita familiar cada 10 días y no cada 8 días como regularmente se realizaba. Lo anterior debido al incremento de la población interna y la gran cantidad de visitas que acuden a dicho centro rebasando la capacidad operativa del personal, impidiendo con ello reforzar el vínculo familiar y afectivo del interno con las personas del exterior, lo que también conlleva impedir que se brinde un trato digno a las personas privadas de su libertad y a quienes los visitan.

62. Con ello se contraviene lo dispuesto en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que en su numeral 37 se refieren al contacto con el mundo exterior y prevén el derecho de los internos para comunicarse periódicamente con familiares y amigos, tanto por correspondencia como mediante visitas. En el numeral 61, establece que la prisión no debe *“recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella”*, derecho que se enfatiza en los principios I, XVIII y XX, de los Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas, que asienta la importancia de *“...mantener contacto personal y directo, mediante visitas periódicas, con sus familiares, representantes legales, y con otras personas, especialmente con sus padres, hijos e hijas, y con sus respectivas parejas”*, de igual manera, es contraria

a lo enunciado en la Regla 58 de las “Reglas Mandela”⁷.

Derecho al trato digno.

63. Este derecho se refiere a la prerrogativa que tiene toda persona a que se le permita hacer efectivas las condiciones jurídicas, materiales, de trato, acordes con las expectativas en un mínimo de bienestar reconocidas por el orden jurídico. Implica un derecho para el titular que tiene como contrapartida la obligación de todo servidor público de omitir las conductas que vulneren esas condiciones y que coloquen a la persona en esa posición de no hacer efectivos sus derechos, teniéndose como bien jurídico protegido un trato respetuoso dentro de las condiciones mínimas de bienestar.

64. El derecho al trato digno está reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en distintos instrumentos internacionales de derechos humanos. El artículo 1º constitucional, párrafo quinto, dispone que queda prohibido cualquier acto “*que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*”.

65. En este sentido al respecto del trato digno es importante considerar que se consagra en el artículo 19, último párrafo, de la citada Constitución, que señala “*toda molestia que se infiera sin motivo legal, (...) en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.*”

66. El artículo 12 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, dispone que: “*En el curso del tratamiento, se fomentará el establecimiento, la conservación y el fortalecimiento, en su caso, de las relaciones del interno con personas convenientes del exterior.*” Así todo ser

⁷ Op. Cit. “Regla 58: 1. Los reclusos estarán autorizados a comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familia y amigos: a) por correspondencia escrita y por los medios de telecomunicaciones, electrónicos, digitales o de otra índole que haya disponibles; y b) recibiendo visitas”.

humano tiene derecho a mantener su integridad física, psíquica y moral, por lo que debe protegerse a la persona de cualquier acción del Estado que pueda afectarla.

67. En el mismo sentido, reconocen este derecho los artículos 1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 11.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como el numeral V, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que disponen que toda persona tiene derecho al respeto de su honra, su reputación, al reconocimiento de su dignidad, a la protección de la ley contra los ataques abusivos a éstas, así como a no ser sometido a tratos degradantes.

68. En el presente caso se trasgredió el derecho al trato digno de los internos, puesto que no se observó lo señalado por el Código de Conducta del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social⁸ que en su apartado 4.8 se refiere a los servidores públicos de esa dependencia, en su relación con la población interna, señalando la importancia de que toda persona privada de la libertad goce del respeto a sus derechos humanos.

69. Se incumple también con lo dispuesto en los numerales, 87, 94 y 96, del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social donde se establece la autorización a los internos de visitas familiares e íntimas, en los horarios comprendidos entre las 09:00 y 17:00 horas y en espacios destinados para ello, cubriendo las necesidades de la población penitenciaria, en virtud de no atenderse a ésta, situación que no se lleva a la práctica.

70. En efecto, si bien es cierto que la autoridad penitenciaria informó que cuenta con la plantilla de personal a su consideración funcional, que cumple con las necesidades mínimas para la operación del CEFERESO 1, también lo es que

⁸ Publicado por la Secretaría de Gobernación el 30 de junio de 2014.

como resultado de la investigación se concluyó que dicha plantilla no ha resultado satisfactoriamente cubierta para atender las necesidades de la población, lo cual repercute, entre otros aspectos, en el tiempo efectivo de visita, el retraso de los traslados de los internos a las áreas de vinculación social y locutorios, así como los procedimientos de ingreso y revisión de las visitas y abogados.

71. En el mismo sentido, la falta de espacios suficientes para llevar a cabo la visita familiar e íntima, así como de locutorios, conlleva a violentar un trato digno de los internos, ya que como lo refirió la autoridad penitenciaria, la infraestructura inmobiliaria del CEFERESO 1, no permite la creación de nuevos espacios para dichas actividades, por lo que en su momento esta Comisión Nacional ha sugerido tomar las medidas necesarias para abatir la sobrepoblación, situación que hasta el momento de emitir la presente Recomendación no ha acontecido.

Derecho a la protección de la salud.

72. Es preciso reconocer que el derecho a la protección de la salud es un derecho humano indispensable para el ejercicio de otros derechos, que debe ser entendido como la posibilidad de las personas de disfrutar de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar su bienestar físico, mental y social⁹.

73. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación General 15, Sobre el Derecho a la Protección de la Salud, del 23 de abril de 2009, en la que estableció que ese derecho debe entenderse como la prerrogativa de exigir al Estado *“un sistema capaz de proteger y velar por el restablecimiento de la salud”*; y que *“el desempeño de los servidores públicos de las instituciones es fundamental, ya que de sus acciones u omisiones dependerá la eficacia con que éste se garantice; la efectividad del derecho (...) demanda la observancia de*

⁹ “La salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”. La cita procede del Preámbulo de la Constitución de la Organización Mundial de la Salud, que fue adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, celebrada en Nueva York del 19 de junio al 22 de julio de 1946, firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados y entró en vigor el 7 de abril de 1948. La definición no ha sido modificada desde 1948”.

elementos esenciales que garanticen servicios médicos en condiciones de: disponibilidad; accesibilidad, (física, económica y acceso a la información) aceptabilidad, y calidad.¹⁰

74. Es importante advertir que una de las finalidades del derecho a la protección de la salud, es que el Estado satisfaga eficaz y oportunamente las necesidades de quienes requieren de los servicios de salud, protegiendo, promoviendo y restableciéndola, lo anterior en términos del artículo 4, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prevé el derecho de toda persona a la protección de la misma.

75. Independientemente que la autoridad penitenciaria pretende justificar que en el CEFERESO 1 cuentan con un número superior de médicos al señalado en la “Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo” (ENOE) y en la “Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares” (ENIGH) de 2014, realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en las cuales se establece que el número de médicos por cada mil habitantes es de 1.9; esta Comisión Nacional considera que tal comparativo, no guarda relación con el caso, ya que de las visitas realizadas al CEFERESO 1 y de la información proporcionada por la misma se observa de que si bien es cierto tienen instalaciones para brindar atención médica, no se cuenta con suficientes médicos generales, especialistas y enfermeros para cubrir las necesidades de salud de los internos, ya que según lo informado la plantilla de médicos con la que cuenta ese CEFERESO 1 es de un encargado de los servicios médicos, 4 médicos generales y 18 médicos especialistas, para atender a una población interna de 1,028 personas.

76. La anterior situación fue puntualizada en la Conciliación, para su debida atención, lo que hasta el momento no se ha cumplido, lo cual se agrava con la sobrepoblación, provocando que no exista una detección temprana de enfermedades infectocontagiosas, crónico degenerativas y de atención

¹⁰ Párrafos 3 y 4, pág. 7. www.cndh.org.mx

especializada, brindando un servicio médico deficiente e inoportuno, vulnerando el derecho a la salud de V1 a V180; situación que se evidencia en los datos que esta Comisión Nacional publica en el Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos,¹¹ en el cual se registra que de las quejas presentadas, donde se señala como autoridad presuntamente responsable a Prevención y Readaptación, de la Secretaría de Gobernación y el hecho violatorio con mayor incidencia, refiere a la omisión de proporcionar atención médica. Específicamente se observa que, respecto del CEFERESO 1 ubicado en el Estado de México, de la totalidad de las quejas presentadas en el periodo enero-agosto 2015, el 60% corresponde a ese rubro.

77. El mencionado listado del personal médico que labora en ese lugar, nos da una clara idea de que es insuficiente debido a la sobrepoblación penitenciaria, la cual ha excedido en un 22.97%, y es evidente que rebasa la capacidad operativa de los empleados, ya que como lo señalan los agraviados en su quejas no son atendidos oportunamente por el servicio médico, en consecuencia, se vulnera en agravio de los internos del referido Centro Federal, el derecho humano a la salud previsto en el citado artículo 4, párrafo cuarto, constitucional.

78. En el presente caso se contraviene lo dispuesto en los artículos 12.1 y 12.2, inciso b), c), y d), del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹²; 10.1, 10.2, incisos a., b., y d., del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (“Protocolo de San Salvador”)¹³; XI, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, adoptada el 2 de mayo de 1948, en Bogotá, Colombia; 25.1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁴, señalando que toda persona tiene derecho a la protección

¹¹ www.cndh.org.mx Sistema Nacional de Alerta de Violación a los Derechos Humanos Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Indicadores por Autoridad. Estado de México.

¹² Adoptado el 16 de diciembre de 1966 y vigente para México desde el 23 de junio de 1981.

¹³ Adoptado por la Organización de Estados Americanos el 17 de noviembre de 1988, y vigente para México desde el 16 de noviembre de 1999.

¹⁴ Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

de la salud, entendida como el bienestar físico, social y mental; y la necesidad de asegurar éste derecho para todos los individuos, el margen mínimo de calidad en los servicios médicos que el Estado debe proporcionar a su población, y el deber de adoptar las medidas necesarias para su plena efectividad, siendo aplicables, además, los artículos 4.1 en relación con el 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“Pacto de San José”) del 22 de noviembre de 1969 y vinculante para México desde el 24 de marzo de 1981; y 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos adoptada por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

79. En concordancia, con los artículos 22.1, 22.2, 24 y 25, inciso 1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que dispone que los médicos deben examinar *a cada* interno cuando lo requiera *“para determinar la existencia de una enfermedad física o mental”*, tomando, en su caso, las medidas necesarias, y realizando visitas diarias a todos los internos enfermos, así como los principios I y II párrafos primero y segundo de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas; en correlación con numerales 40, 41, 43, 44, 49, 50 y 101 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, que señalan que en los centros de reclusión: *...“los servicios médicos (...) tendrán por objeto velar por la salud física y mental de los internos”, (...) y proporcionará a los internos la atención necesaria” “deberá prestar sus servicios en cualquier Centro Federal, de acuerdo con las necesidades de Prevención y Readaptación Social”*. y 28, 29, del Manual de Tratamiento de los Internos en Centros Federales de Readaptación Social; disposiciones que no se cumplen en el CEFERESO 1, ya que el personal médico no es suficiente para dar la atención señalada en forma oportuna, provocando que no se garantice su derecho a la protección de la salud.

80. Las prisiones son lugares de constante ingreso y egreso de personas que ahí laboran o visitan a internos en reclusión, por lo que existe un vínculo permanente entre la sociedad y la población penitenciaria que hace más viable la propagación de enfermedades tanto en el interior, como hacia el exterior de los

establecimientos penitenciarios, por lo que se requiere observar lo establecido en los artículos 11 y 21 del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, los cuales señalan que: *“En todos los reclusorios y centros de readaptación social debe existir un servicio de atención médico-quirúrgico, que permita resolver los problemas que se presenten”*, y tienen que contar *“con personal suficiente e idóneo”*, lo cual no se cumple en el CEFERESO 1, pues con su sobrepoblación penitenciaria, el personal médico resulta insuficiente para atender las necesidades de salud de los internos.

81. Resulta evidente que no se está cumpliendo con los artículos 32, 33, de la Ley General de Salud, que establece qué debe entenderse como atención médica al *“conjunto de servicios que se proporcionan al individuo con el fin de proteger, promover y restaurar su salud”*, mediante actividades preventivas, curativas, de rehabilitación y paliativas; mientras que el artículo 51, párrafo primero, en relación con lo dispuesto en el artículo 48 de su Reglamento señala el derecho a prestaciones oportunas de salud, de calidad, atención profesional y éticamente responsable, y al trato respetuoso y digno de los profesionales, técnicos y auxiliares. El artículo 77 bis 1, párrafo segundo de la misma Ley General de Salud define que: *“La protección social en salud es un mecanismo por el cual el Estado garantizará el acceso efectivo, oportuno, de calidad, sin desembolso al momento de utilización y sin discriminación a los servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios que satisfagan de manera integral las necesidades de salud,...”*

82. Lo anterior, pone en evidencia la omisión de garantizar, de manera integral, un servicio médico, conforme a la ley, con lo que se vulnera este derecho en perjuicio de los internos del CEFERESO 1.

Derecho a la legalidad.

83. Los actos de autoridad deben realizarse con estricto apego a lo señalado por el ordenamiento jurídico vigente, para evitar que se vulnere la esfera jurídica de las personas. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en este sentido, respecto a las personas privadas de la libertad, en el “*Caso Tristán Donoso vs. Panamá*”, en sentencia del 27 de enero de 2009, párrafo 119; asentó que: “*En una sociedad democrática el poder punitivo sólo se ejerce en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado*”. Así, los internos del CEFERESO 1, al estar bajo la tutela y custodia del Estado, éste asume el compromiso de brindarle las necesidades básicas inherentes a su persona aun estando en un régimen de internamiento, con el objeto de ofrecerles una estricta aplicación de la ley.

84. Esta Comisión Nacional estima que a las personas internas en el CEFERESO 1, que se encuentran sujetos a prisión preventiva en situación jurídica de procesados, se les debe garantizar el derecho a la legalidad, por lo que no deben generarse en su perjuicio actos de autoridad injustificados, como los documentados en el presente caso. Respecto de la comunicación con sus abogados y familiares, durante la visita efectuada al CEFERESO 1 el 12 de marzo de 2015 por personal de esta Institución, se constató la información contenida en el oficio 2870/2015 de la misma fecha, y su anexo 11, en el que indicó la plantilla de elementos de seguridad y custodia, y que a la fecha de rendir el informe era de 304 plazas ocupadas, precisando la falta de 240 para cubrir la plantilla autorizada, aunado también a que no se cuenta con espacios suficientes para recibir la visita de abogados defensores, lo que vulnera su derecho a la legalidad, aun cuando se han implementado medidas paliativas, como la que actualmente opera, a través de la programación de visitas de abogados, que debe agendarse previamente vía telefónica, medida que no ha resultado efectiva, lo cual motivó la inconformidad plasmada en las quejas que dieron origen al expediente CNDH/3/2009/4415/Q.

85. La actuación irregular acreditada, no puede ser consentida dentro de un Estado de Derecho, entendido como el régimen que cuenta con un cuerpo normativo, que en el caso tiene que ser respetado a través de sus funcionarios o servidores públicos, quienes deben proceder con apego a la ley y conforme a sus atribuciones para ejercer la autoridad necesaria en el debido desempeño de sus tareas. Situación que en el presente caso se hace evidente ante la falta de las acciones y medidas necesarias para atender los puntos conciliatorios.

86. Es necesario señalar que en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se consagra como derecho de todas las personas el de la legalidad, considerando que la autoridad únicamente puede afectar la esfera jurídica del gobernado, cuando exista una ley vigente que permita adecuar los hechos a la hipótesis normativa, siguiendo las formalidades que para el efecto señala la propia legislación.

87. Sobre el particular hay que destacar que con la falta de personal se acentúa la tardanza en el ingreso de los defensores de los internos, reduciéndose el tiempo que estos tienen para entrevistarse con sus defendidos, lo cual vulnera su derecho a una defensa adecuada.

88. Si bien es cierto que la autoridad penitenciaria informó que se cumple con el horario de visita, también lo es que personal de esta comisión Nacional constató que el tiempo para ingresar al CEFERESO 1, es de 45 minutos y que por dicho de los quejosos es de una dos horas, tal situación limita las posibilidades de una correcta asistencia técnico-jurídica, sobre todo de aquellos internos sujetos a prisión preventiva, quien requieren estar en comunicación constante con sus abogados, vulnerando lo establecido en el artículo 20, constitucional, apartado B, fracción VIII, que establece: *“Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, ...”*, así como el numeral 8 de los Principios Básicos sobre la función de los abogados, adoptados por la ONU el 7 de septiembre de 1990, el cual señala que: *“A toda persona arrestada, detenida o presa se le facilitarán oportunidades,*

tiempo e instalaciones adecuadas para recibir visitas de un abogado, entrevistase con él y consultarle sin demora, interferencia, ni censura, y en forma plenamente confidencial...”

89. Esta Comisión Nacional considera que los derechos señalados anteriormente fueron vulnerados por la autoridad penitenciaria debido a la falta de personal, a la sobrepoblación y al hacinamiento.

A) Falta de personal.

90. Esta Comisión Nacional advierte que en el CEFERESO 1, desde la emisión de la Conciliación no ha contado con una plantilla completa de personal, lo cual no garantiza la seguridad institucional ni favorece una reinserción social adecuada; información que la propia autoridad reconoció al emitir sus informes de seguimiento al pronunciamiento.

91. Así, el personal de seguridad y custodia asignado al aludido CEFERESO 1 continúa siendo insuficiente para garantizar los derechos vulnerados de reinserción social, trato digno, salud y legalidad, como quedó asentado en el cuerpo del presente pronunciamiento, aunado a que la autoridad, en sus informes, ha reconocido la falta del mismo y que se ha incrementado la población, al indicar que en 2012 era de 1,012; en 2013 de 1,263; en 2014 de 1,107 y en julio de 2015 de 1,066.

92. No contar con personal de seguridad y custodia suficiente, pone en riesgo también la gobernabilidad del CEFERESO 1 y la realización de las actividades programadas; no se cumple con tiempos y horarios en que deben llevarse a cabo o, en su caso, simplemente no se efectúan, al haber una amplia demanda por parte de los internos. La falta de personal impide la adecuada movilización de la población penitenciaria, contraviniendo lo establecido en el Reglamento de los

Centros Federales de Readaptación Social¹⁵.

93. Los resultados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de 2012, 2013 y 2014 corroboran las violaciones a derechos humanos descritas hasta el momento en cuanto a la reinserción social, al trato digno, a la salud y a la legalidad en el CEFERESO 1. Se observó el incremento de la población penitenciaria y el hacinamiento, datos que fueron convalidados por la propia autoridad y recabados por este Organismo Nacional, asentados en el Acta Circunstanciada del 9 de abril de 2015, en las que confirmó la información ya citada de promedio en el año de 2011, fue de 831 internos; en 2012, incrementó a 1,012; en 2013, a 1,263; mientras que en 2014, a 1,107 y a julio de 2015, a 1,066; fenómeno que será desarrollado en los párrafos subsecuentes, por considerarla de relevancia al presentarse en un Centro de Máxima Seguridad, como lo es el CEFERESO 1.

B) Sobrepoblación y hacinamiento.

94. Es importante señalar que si bien es cierto al momento de emitir la Conciliación, en el CEFERESO 1 el total de los internos era inferior a su capacidad, también lo es que actualmente presenta sobrepoblación, que se ha definido como *“la cantidad de presos que excede la capacidad instalada en un establecimiento penal”*,¹⁶ es decir, *“el exceso de personas privadas de libertad sobre la capacidad de alojamiento oficialmente previsto”*¹⁷.

95. La presencia de sobrepoblación y hacinamiento en un Centro de Reclusión conlleva, necesariamente a la insuficiencia de recursos para atender de manera digna a los internos, problema que agudiza la afectación de sus derechos, en

¹⁵ “Artículo 60. Los internos sólo podrán transitar y permanecer en las áreas destinadas para tal efecto, en los horarios establecidos y previa autorización. En todo momento deberá estar acompañados por personal del Área de Seguridad y Custodia”.

¹⁶ Bringas, Alejandro y Quiñones, Luis. *“Las cárceles mexicanas: una revisión de la realidad penitenciaria”*. Editorial Grijalbo. México. 1998. p. 129.

¹⁷ Carranza, Elías. *“Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles”*. Ed. Siglo XXI. México. 2011. p. 11.

específico a la reinserción social, al trato digno, a la salud y a la legalidad, al estar diseñado ese sitio para albergar a 424 internos, según el proyecto inicial de creación y que a julio de 2015 presentaba un total de 1,066, es decir, un 251.42% superior a la capacidad original vulnerando también la seguridad del Centro, en el entendido de haber aumentado el número de camas a 836.

96. Es conveniente proporcionar a la población interna, los medios que les permita un proceso de rehabilitación y reinserción, brindando condiciones de estancia adecuadas durante la prisión, lo cual se ve disminuido al existir sobrepoblación y hacinamiento en el CEFERESO 1. Mediante oficio número 6592/2015, de 26 de julio del 2015, signado por personal de la Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos de Prevención y Readaptación Social, se informó a esta Comisión Nacional que el CEFERESO 1, el 24 de julio de 2015, reportó una población de 1,028 internos, contando con un excedente de 22.97%, en relación con su capacidad operativa para 836, destinado para personas privadas de la libertad en seguridad máxima, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 26 inciso A) del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

97. No pasa desapercibido que las personas privadas de su libertad se encuentran sujetas a la actividad gubernamental que debe pugnar por el estricto respeto de los derechos humanos. En ese contexto, es menester indicar que la sobrepoblación y el hacinamiento en los centros penitenciarios no sólo obstaculizan el normal desempeño de actividades y una sana convivencia entre internos al no permanecer en condiciones necesarias de habitabilidad, sino que, además, las tareas del personal que ahí labora las desarrollan bajo situaciones difíciles y riesgosas. La sobrepoblación y hacinamiento produce que las actividades se desarrollen con irregularidad o en su caso sean suspendidas, lo que conlleva a los internos a permanecer inactivos, lo cual puede generar ansiedad y fatiga por no aprovechar el tiempo en actividades ocupacionales, rehabilitadoras y vitales.

98. En ese orden de ideas, el principio XVII, párrafo segundo, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, señala que: *“La ocupación de establecimiento por encima del número de plazas establecido será prohibida por la ley. Cuando de ello se siga la vulneración de derechos humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante”*; situación que se actualiza en el presente caso, pues de acuerdo a la información que este Organismo Nacional constató a través de diversas visitas e información proporcionada por la propia autoridad, el total de población en el CEFERESO 1, ha aumentado ya que en el 2011 albergaba a 831 y en julio 2015 a 1,066, internos, lo que indica que la sobrepoblación y el hacinamiento ha sido una constante.

99. La sobrepoblación y el hacinamiento genera, además, insalubridad, suprime la privacidad en las actividades básicas y, en sí misma, constituye un maltrato a los internos, incide directamente en el buen funcionamiento y orden del Centro Federal y si el personal técnico, administrativo y de seguridad y custodia es insuficiente, como ocurre en el presente caso, la seguridad y el orden se ven rebasados por el número de internos, obstaculizando y limitando el movimiento regular de la población penitenciaria para la realización de diversas actividades, lo cual crea circunstancias riesgosas, que menoscaban los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, desestimula la buena conducta de éstos y debilita la disciplina y el trabajo penitenciario.

100. En la Recomendación General 18, Sobre la situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana, del 21 de septiembre de 2010, esta Comisión Nacional observó que *“la sobrepoblación genera serias dificultades para las personas privadas de libertad e incluso lleva a situaciones que constituyen un trato cruel, inhumano o degradante”*¹⁸, y también otros abusos, cuya prohibición se prevé en la última parte del artículo 19 de la Constitución Federal, *“Todo mal tratamiento en la*

¹⁸ www.cndh.org.mx 3. Sobrepoblación. Párrafo 8, página 11.

aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades". Dicha prohibición se prevé también en el artículo 16.1 de la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes¹⁹.

101. Por otra parte, este hecho repercute en el ingreso ágil a visita familiar e íntima y con la frecuencia debida que contribuya a una rehabilitación social adecuada; por el contrario, el periodo establecido de cada 8 días para este tipo de visita se ha espaciado cada vez más, como consecuencia de la sobrepoblación. Si bien es cierto que los días autorizados para tal fin pueden variar en cada institución de acuerdo con el reglamento vigente, también lo es que debe garantizarse que la frecuencia y los horarios sean lo suficientemente amplios para que los internos puedan realmente convivir con sus visitantes y familiares, sin impedir o afectar el desarrollo normal de las actividades programadas en cada centro penitenciario.

102. Las penas privativas de libertad tienen como finalidad esencial el tratamiento tendente a la reforma y la readaptación social del interno, según los artículos 5.4 y 5.6, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁰, y 10.2 y 10.3 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos²¹, lo cual en el caso que nos ocupa no acontece, puesto que las condiciones de habitabilidad no resultan favorables para dicho fin.

¹⁹ "Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona. Se aplicarán, en particular, las obligaciones enunciadas en los artículos 10, 11, 12 y 13, sustituyendo las referencias a la tortura por referencias a otras formas de tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes" adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1984, y vigente en México desde el 26 de junio de 1987.

²⁰ "5.4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas"; 5.6. "Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados".

²¹ "10.2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas"; "10.3 El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados".

103. Conforme a las referencias jurídicas mencionadas, esta Comisión Nacional apoya la necesidad de proteger los derechos humanos de manera amplia y extensiva de toda persona, en cumplimiento al mandato contenido en el artículo 1º, párrafo segundo, constitucional con el fin de favorecer en los internos la protección más amplia, sujetándolos en todo momento al principio “*pro persona*”.

104. El gobierno federal, a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, conforme al artículo 8, fracción III, de su Reglamento, es responsable de: “*Autorizar el ingresos y egresos de internos a los centros federales...*”, y en consecuencia, de garantizar que el espacio para la población cuente con las condiciones de habitabilidad adecuadas, preservando en todo momento su derecho a la integridad personal.

105. Por lo que hace a la sobrepoblación y hacinamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del “*Caso Tibi vs Ecuador*” del 7 de septiembre de 2004 con base en lo previsto en el artículo 5.2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, con motivo de la sobrepoblación y hacinamiento existentes en los centros penitenciarios, señaló en su párrafo 150, que: “*...toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en situación de detención compatible con su dignidad personal*”, por lo “*...que mantener a una persona detenida en condiciones de hacinamiento, con falta de ventilación y luz natural, sin cama para su reposo ni condiciones adecuadas de higiene, en aislamiento e incomunicación o con restricciones indebidas al régimen de visitas constituye una violación a su integridad personal*”, lo cual sucede en el presente caso, pues se han espaciado las visitas y se obstaculiza el fortalecimiento de lazos familiares, considerando a las autoridades penitenciarias las responsables de tales violaciones.

Responsabilidad de las autoridades.

106. Es menester señalar que con su proceder, las autoridades penitenciarias también infringieron lo contemplado por la fracción I, del artículo 8, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el cual señala que todo servidor público tendrá la obligación de *“Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión”*.

107. No obstante las gestiones señaladas para intentar abatir la sobrepoblación y el hacinamiento, atender la carencia de personal médico y de seguridad, así como de ampliar las áreas de visitas y locutorios, éstas no fueron debidamente cumplidas, originándose las violaciones a derechos humanos referidas en la presente Recomendación, a pesar de los informes recibidos.

108. Así, la falta de personal que ha persistido en el CEFERESO 1, constituye el problema sustancial a resolver para evitar que se continúen violentando los derechos a la reinserción social, al trato digno, a la salud y la legalidad en perjuicio de la población interna.

109. Esta Comisión Nacional considera necesario destacar que se reconoce, dentro de las facultades del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, las de organizar y administrar los establecimientos dependientes de la Federación, para la detención de personas procesadas, la ejecución de sentencias y la aplicación de tratamientos de rehabilitación social; proponer al Secretario para su autorización, la estructura orgánica y funcional de las unidades administrativas del Órgano, así como aprobar la contratación y adscripción de su personal y, su caso, su remoción, así como suscribir, entre otros documentos, aquéllos que impliquen actos de administración y de ejercicio del presupuesto.

110. En este orden de ideas, esta Comisión Nacional estima necesario que se cumpla con las responsabilidades que la ley le confiere para realizar las acciones conducentes en materia de ocupación de plazas, nombramiento de personal y distribución del mismo, y que respondan, efectivamente, a las necesidades de operación dentro del sistema penitenciario federal y, en consecuencia, se garantice el respeto a los derechos humanos de la población interna.

111. Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 1º, párrafo tercero y 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción III, 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, solicite el inicio de los procedimientos administrativos correspondientes, en contra de los servidores públicos involucrados en los hechos de la presente Recomendación, para que, en su caso, se apliquen las sanciones respectivas.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular respetuosamente a usted, señor Comisionado Nacional de Seguridad, las siguientes:

V. RECOMENDACIONES.

PRIMERA. Se lleven a cabo las gestiones conducentes para cubrir, a la brevedad, las plazas vacantes en el CEFERESO 1, y para la contratación, nombramiento y distribución del personal en los Centros Federales dependientes del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, y que sea acorde a la población penitenciaria.

SEGUNDA. Se giren instrucciones a quien corresponda para que se abata la sobrepoblación y el hacinamiento, así como que se instauren medidas que

permitan a los internos del CEFERESO 1, una adecuada y oportuna atención médica.

TERCERA. Se colabore con esta Comisión Nacional para que se inicie ante el Órgano Interno de Control del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, la investigación de las actuaciones y omisiones del Titular del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, que debió realizar las acciones conducentes para dar cumplimiento a la Conciliación y no lo hizo, mismas que pudieran ser constitutivas de responsabilidad administrativa, debiendo tomar en cuenta las consideraciones vertidas en las observaciones del presente documento, remitiendo a este Organismo Nacional las constancias que le sean requeridas.

CUARTA. Que se establezcan protocolos a fin de que se agilice el tiempo de revisión de las visitas a los internos, coadyuvando con la rehabilitación y reinserción social de los mismos, sin menoscabo de las condiciones de seguridad que prevalezcan en los Centros Federales de Readaptación Social dependientes del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación.

112. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental, tanto de formular una declaración respecto de actos violatorios cometidos por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero, constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que dentro de sus atribuciones se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

113. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación.

114. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre la aceptación de la misma, de lo contrario dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

115. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, Apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a las Legislaturas de las entidades federativas, su comparecencia, a efecto de que explique el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ