



**RECOMENDACIÓN GENERAL No. 30/2017  
SOBRE CONDICIONES DE  
AUTOGOBIERNO Y/O COGOBIERNO EN  
LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE LA  
REPÚBLICA MEXICANA.**

Ciudad de México, a 8 de mayo de 2017.

**SEÑOR SECRETARIO DE GOBERNACIÓN,  
SEÑORA GOBERNADORA,  
SEÑORES GOBERNADORES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA,  
JEFE DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MEXICO Y  
COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD.**

Distinguidos señores y distinguida señora:

1. En el artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de *“promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*, y se establece la obligación del Estado de *“prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos”*. Esto conlleva que todos los órganos del Estado, en el marco de las atribuciones que le son conferidas por la ley, están obligados a implementar programas tendentes a prevenir violaciones a los derechos humanos y garantizar que sean efectivamente respetados.

2. En el artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se indica, como atribución de este Organismo Nacional: *“Proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos”*. Así, la presente Recomendación está orientada a corregir las condiciones de autogobierno que afectan de manera dramática la vida de las personas privadas de la libertad, en Centros de Reclusión de la República Mexicana, en contravención de lo dispuesto

en los artículos 1º, 18 párrafo segundo y 19, párrafo séptimo, constitucionales y contribuir en el desarrollo de una estrategia que garantice la protección de los derechos humanos de las personas en internamiento penitenciario. En tal virtud, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se formula la presente Recomendación General.

## **I. ANTECEDENTES.**

**3.** De conformidad con el numeral 6, fracción XII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional tiene la obligación de emitir anualmente el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, en el que uno de sus ejes a evaluar es la gobernabilidad de los Centros Penitenciarios del país. Para la presente Recomendación General se tomó en cuenta el último lustro, documentándose omisiones sistemáticas del personal que ahí trabaja y que permite tolera y/o auspicia que personas privadas de la libertad ejecuten actividades que corresponden exclusivamente a la autoridad. Estas prácticas han sido reiteradamente señaladas en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) 2011 a 2015 con el fin de que, en atención a su importancia, las autoridades estatales tomen el control de los establecimientos y garanticen la seguridad y el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, de sus familiares, de los visitantes y del personal, eviten además que desde el interior de los establecimientos se afecte a la ciudadanía, por actos ilícitos que se cometen desde estos establecimientos por el autogobierno que prevalece en los mismos.

**4.** La Comisión Nacional considera que las acciones para mantener la seguridad interior, la gobernabilidad y la disciplina en los centros de reinserción social es una atribución indelegable del Estado y un requisito indispensable para cumplir con los fines de las medidas privativas de la libertad; por ello, deben ser desarrolladas por la administración penitenciaria manteniendo un ambiente de respeto y disciplina en apego a la Constitución Federal, a los estándares internacionales y a los artículos 19, 20, 23, 25 y 41 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que externa su

preocupación de que las personas privadas de la libertad realicen funciones exclusivas e indelegables de la autoridad con el consentimiento de éstas o como resultado de su insuficiencia o incapacidad, y que consecuentemente se afecten los derechos humanos.

5. Para verificar lo anterior, la Comisión Nacional ha llevado a cabo entre otras acciones, el desarrollo de la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria, como un instrumento de registro y soporte del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, en el que se evalúan las condiciones de internamiento a través del eje denominado “Condiciones de gobernabilidad”, integrado por los siguientes indicadores.

- Normatividad que rige al centro. (*Estatuto Jurídico*)
- Personal de seguridad y custodia. (*Cantidad y aptitud*)
- Respeto al debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias. (*Principio de legalidad*)
- Ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos del centro. (*Condiciones de autogobierno/cogobierno*)
- Ausencia de actividades ilícitas.
- Ausencia de cobros (*Extorsión y sobornos*)
- Capacitación del personal penitenciario.<sup>1</sup>

## II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

6. Esta Comisión Nacional es competente para conocer de las violaciones que se cometen a los derechos humanos de las personas reclusas en los centros penitenciarios del país, así como para emitir la presente Recomendación General, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 6, fracciones II, III, VIII y XII; 15, fracciones VII y VIII, y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y 140 de su Reglamento Interno.

---

<sup>1</sup> Pronunciamiento sobre Supervisión Penitenciaria.

[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento\\_20160316.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160316.pdf)

**7.** Las funciones y articulación de las actividades del sistema penitenciario mexicano están plasmadas en los referidos artículos 1º y 18, párrafo segundo, y 19, párrafo séptimo, constitucionales y en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

**8.** Dentro del marco jurídico de los derechos humanos y por la importancia de promover su observancia, en consideración a los más altos estándares de protección, es necesario invocar tanto los instrumentos jurídicos vinculantes como las reglas y principios desarrollados en materia de privación de la libertad, que son los siguientes: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos conocidas como “Reglas Mandela”, Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad conocidas como “Reglas de Tokio”; Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes conocidas como (Reglas de Bangkok); Conjunto de Principios Para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión; Principios Básicos Para el Tratamiento de los Reclusos y Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

**9.** En el ámbito regional se consideró lo dispuesto en los siguientes instrumentos internacionales: Convención Americana de Derechos Humanos y su Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como los Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, todos ellos en el marco de la Organización de Estados Americanos.

**10.** La Corte Interamericana de Derechos Humanos resolvió que *“el Estado, al privar de libertad a una persona, se coloca en una especial posición de garante de su vida e integridad física. Al momento de detener a un individuo, el Estado lo introduce en una “institución total”, como es la prisión, en la cual los diversos aspectos de su vida se someten a una regulación fija, y se produce un alejamiento de su entorno natural*

*y social, un control absoluto, una pérdida de intimidad, una limitación del espacio vital y, sobre todo, una radical disminución de las posibilidades de autoprotección. Todo ello hace que el acto de reclusión implique un compromiso específico y material de proteger la dignidad humana del recluso mientras esté bajo su custodia, lo que incluye su protección frente a las posibles circunstancias que puedan poner en peligro su vida, salud e integridad personal, entre otros derechos”.*<sup>2</sup>

**11.** 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”*.<sup>3</sup>

**12.** Esta definición se da en concordancia con la desarrollada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el *“Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas”*<sup>4</sup> y la citada Opinión Técnica Consultiva 5/2013<sup>5</sup> de las Naciones Unidas. En los criterios mencionados, se establecen dos hipótesis:

- a) Autogobierno. - Es cuando el *“control efectivo de todos los aspectos internos está en manos de determinados reclusos”*.
- b) Cogestión [cogobierno]. - Cuando *“la administración penitenciaria comparte el poder de gestión de un centro penal con una parte de los internos.”*

**13.** Ambas prácticas deben ser diferenciadas del derecho a la participación de las personas privadas de la libertad, previsto en la normatividad, consistente en permitir que bajo la supervisión de la autoridad y con el propósito de demostrar una adecuada respuesta al tratamiento de reinserción social, se organicen y participen

---

<sup>2</sup> “Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en la cárcel de Challapalca, Departamento de Tacna República del Perú del 9 de octubre de 2003, párr. 113.

<sup>3</sup> “Derecho a la participación para las personas de la Libertad en Panamá. Opinión técnico Consultiva. 5/2013, numeral 2.1. Autogobierno y cogestión, p.3”

<sup>4</sup> 31 de diciembre de 2011, p14.

<sup>5</sup> Ibidem.

en actividades educativas, recreativas, laborales, de capacitación como docentes o facilitadores de alguna actividad debidamente reconocida y avalada por los reglamentos o por la Ley Nacional de Ejecución Penal.

**14.** Al respecto, 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 institución.<sup>6</sup>

**15.** En estos centros de reclusión se presentan afectaciones a las condiciones de estancia digna, por una limitación o cobro en la prestación de los servicios, alimentación, agua potable, estancia para dormir, salud, trabajo, capacitación, instalaciones deportivas, visita familiar e íntima por lo que es más factible que se presenten incidentes de violencia, introducción de sustancias o materiales prohibidos, así como la organización de actividades delictivas que afectan gravemente a la sociedad como la extorsión y el secuestro.<sup>7</sup>

**16.** Independientemente de que las anteriores prácticas constituyen conductas probablemente delictivas que deban ser investigadas y sancionadas por las autoridades correspondientes, son violaciones a los derechos humanos por la inobservancia de las autoridades en la aplicación de políticas públicas legalmente

---

<sup>6</sup> En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015 se denominan “Centros penitenciarios donde los internos realizan actividades propias de la autoridad. Condiciones de autogobierno”. pág. 385.

<sup>7</sup> Recomendación General 18, “Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana”. Recomendación 55/2016, “Sobre el Caso del Centro Preventivo de Reinserción Social Topo Chico, Nuevo León.” Recomendación M01/2016 del “Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Sobre los Centros de Reclusión que dependen del Gobierno del Estado de Nuevo León”. Recomendación M04/2016 del “Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Sobre centros de reclusión que dependen del Gobierno del Estado Hidalgo”. “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana” de 2015.

establecidas para la operación de los centros penitenciarios, entre otras causas, propiciando incidentes violentos en agravio de las personas privadas de la libertad.

**17.** El Sistema Penitenciario Mexicano<sup>8</sup> registró 375 centros de reclusión que albergan en su totalidad 216,831 personas privadas de la libertad, distribuidas en 278 establecimientos estatales, 17 federales, 13 que dependen del gobierno de la Ciudad de México y 67 municipales. Resulta relevante señalar que de acuerdo a ese reporte la capacidad instalada total es para 212,144 personas por lo que existe una sobrepoblación relativa de 4,687 personas. Debe llamarse la atención que en este periodo la Secretaría de Gobernación informó que en 138 establecimientos persiste el problema de la sobrepoblación y que éste constituye un factor que contribuye al autogobierno debido a que, cuando es mayor el número de personas que debe controlar un elemento de seguridad, es inversa y progresivamente menor la capacidad de conducción porque se rompe la proporción en el manejo razonable de la población, por lo que debe considerarse que ningún centro incrementa la plantilla de personal en proporción a la cantidad de personas que ingresan.

**18.** Las condiciones de autogobierno/cogobierno han sido constatadas y documentadas en diversos Informes y Recomendaciones publicados por la Comisión Nacional<sup>9</sup>, y a través de los múltiples recorridos por los centros penitenciarios en los que se entrevistaron a personas privadas de la libertad, a personal de todos los niveles y se hicieron visitas a las diferentes áreas para verificar las condiciones reales de los establecimientos y de su funcionamiento, complementando los datos con la estadística de cada centro en lo que se refiere a incidencias, homicidios, riñas, motines, desórdenes, abuso y quejas, que en su conjunto constituyen indicadores de operación del establecimiento que en su conjunto se integran al Diagnóstico Nacional del Sistema Penitenciario<sup>10</sup> y resalta su preocupación al observar que estas prácticas persisten.

---

<sup>8</sup> Cuaderno Mensual de Información de Estadística Penitenciaria Nacional. Enero 2017. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Secretaría de Gobernación.

<sup>9</sup> Op. Cit.

<sup>10</sup> Op. Cit.

**19.** Del análisis de datos realizado se han evidenciado los factores principales que propician el autogobierno/cogobierno:

- a)** Violación, limitación o ausencia de un marco normativo adecuado.
- b)** Personal insuficiente y no apto para las funciones de seguridad penitenciaria.
- c)** Ilegalidad en la imposición de las sanciones disciplinarias.
- d)** Actividades ilícitas, extorsión, soborno y;
- e)** Ejecución de actividades exclusivas de la autoridad por personas privadas de la libertad.

**20.** Las condiciones de autogobierno/cogobierno en los centros penitenciarios y las violaciones a los derechos humanos pueden ser perpetrados bajo los siguientes supuestos:

- a)** Por la incapacidad, omisión o tolerancia de la autoridad.
- b)** Por la corrupción de la autoridad.
- c)** Por coacción a la autoridad.

**21.** Hay variables o factores que facilitan el autogobierno y/o cogobierno, y que son:

- Sobrepoblación. Bajo esta condición se rompe la proporción entre el personal de seguridad y custodia y las personas privadas de la libertad, por tanto el riesgo aumenta de perderse el control del establecimiento.
- Hacinamiento. Agudiza las limitaciones del centro y del personal para mantener el control de la población por lo que se incrementa la presencia de hechos ilícitos.
- Inadecuada clasificación penitenciaria de las personas privadas de la libertad. Si no se separa adecuadamente a las personas que requieren medidas especiales de seguridad se facilita el liderazgo negativo y la posibilidad de abusos contra personas en condición de vulnerabilidad.
- Infraestructura inadecuada. Cuando las instalaciones no son aptas para separar adecuadamente a la población, el control y la gobernabilidad se ven disminuidos.
- Corrupción e impunidad. Bajo éstas dinámicas todos los demás factores son automáticamente neutralizados, especialmente cuando se tiene la convicción de que no habrá consecuencias negativas por su ilegal actuación.



22. Este Organismo Nacional ha observado además que el autogobierno y/o cogobierno provoca las siguientes situaciones:

- a) Permite que las personas privadas de la libertad realicen funciones exclusivas de la autoridad o del personal de seguridad tales como el manejo de llaves, coordinación de áreas y servicios, organización de actividades de limpieza y vigilancia de dormitorios, pase de lista, entre otras.
- b) alguna o algunas personas privadas de la libertad ejercen control sobre la población, creándose privilegios.
- c) Empleo entre pares en servicios personales, existiendo en algunos casos explotación sexual e imposición de medidas disciplinarias.
- d) Introducción y distribución de objetos y sustancias ilícitas al interior de los establecimientos haciendo un uso indebido también del abasto para la alimentación de la población.

23. Se debe considerar que el fenómeno de autogobierno/cogobierno constituye un riesgo previsible y prevenible, por lo que se presenta este semáforo con los niveles de riesgo delictivo que representan:

### SEMÁFORO DE RIESGOS CONDICIONES DE AUTOGOBIERNO/COGOBIERNO.

<b>Nivel de Riesgo Alto</b>  (Autogobierno)	<ol style="list-style-type: none"><li>1. Personas privadas de la libertad desarrollan funciones sustantivas.</li><li>2. Sanciones disciplinarias son impuestas por personas internas.</li><li>3. Sobrepoblación y hacinamiento.</li><li>4. Falta de clasificación.</li><li>5. Corrupción, privilegios y cobro de servicios.</li><li>6. Obstrucción a la supervisión del establecimiento.</li><li>7. Alta presencia de incidentes violentos, maltrato, extorsión y actos ilícitos.</li><li>8. Alto número de quejas.</li><li>9. Violación o inexistencia del reglamento interno o manuales.</li><li>10. Personal de seguridad y custodia insuficiente y sin capacitación.</li><li>11. Introducción de objetos y sustancias prohibidas.</li></ol>
---	---

<b>Nivel de Riesgo Medio</b>  (Cogobierno)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Delegación de funciones o coordinación de actividades.</li> <li>2. Sobre población e inadecuada clasificación.</li> <li>3. Privilegios.</li> <li>4. Insuficiente personal de seguridad y custodia.</li> <li>5. Deficiencia en reglamentos y manuales de organización.</li> </ol>
<b>Nivel de Riesgo bajo.</b>  (Ausencia de Autogobierno/ cogobierno)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ejercicio de las funciones penitenciarias por parte de la autoridad.</li> <li>2. Respeto al debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias.</li> <li>3. Adecuada relación y distribución de internos con la capacidad instalada.</li> <li>4. Supervisión del funcionamiento del centro por las autoridades.</li> <li>5. Prevención y atención de incidentes violentos y de maltrato y/o tortura.</li> <li>6. Adecuada gestión de quejas.</li> <li>7. Existencia y aplicación adecuada del reglamento y manuales.</li> <li>8. Personal de seguridad y custodia suficiente, apto y capacitado.</li> <li>9. Ausencia de actividades ilícitas, cobros y extorsión.</li> </ol>

**24.** La CrIDH ha afirmado que *“el Derecho Internacional de los derechos humanos no tiene por objeto imponer penas a las personas culpables de sus violaciones, sino amparar a las víctimas y disponer la reparación de los daños que les hayan sido causados por los Estados responsables de tales acciones”*.<sup>11</sup>

**25.** Asimismo, ha referido los casos en que procede la responsabilidad del Estado, especialmente como el que nos ocupa en el que se cometen violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en contravención a lo señalado en los artículos 1° constitucional y 1.1, de la Convención Americana de Derechos Humanos en lo referente al deber de protección y respeto como garante de sus derechos.

<sup>11</sup> “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras.” Fondo. Sentencia del 29 de julio de 1988. párr. 134. “Caso Suárez Rosero vs. Ecuador”. Fondo. Sentencia del 12 de noviembre de 1997. párr. 37. “Caso Boyce y otros vs. Barbados”. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 20 de noviembre de 2007. nota al pie 37. “Caso Yvon Neptune vs. Haití”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 6 de mayo 2008. párr. 37.

**26.** Al respecto, la CrIDH asumió que *“el deber de los Estados Partes de organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos. Como consecuencia de esta obligación los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación a los derechos reconocidos por la Convención y procurar, además, el restablecimiento, si es posible, del derecho conculcado y, en su caso, la reparación de los daños producidos por la violación de los derechos humanos”*.<sup>12</sup>

**27.** De igual manera debe considerarse que el estado debe tomar las diligencias de protección especialmente por los riesgos previsibles que conlleva el permitir o tolerar la complicidad de agentes del Estado en la violación de derechos perpetrada por particulares en establecimientos de esta naturaleza. Lo que nos lleva a considerar que si el Estado no es capaz de garantizar la seguridad de sus gobernados cuando los tiene en instalaciones especiales para el cumplimiento de sus penas o durante su procedimiento penal, está incumpliendo uno de sus deberes esenciales, en especial cuando de manera recurrente es notificado y resulta omiso, lo cual ha sido documentado en los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria. (DNSP)

**28.** La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha manifestado que: *“La obligación de respetar se define por el deber del Estado de no obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. Las obligaciones de proteger consisten en impedir que terceros interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a esos bienes. Las obligaciones de asegurar suponen asegurar que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo. Por tanto las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho accedan al bien”*<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> “Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras”. Sentencia de Fondo del 29 de julio de 1988, párr. 166.

<sup>13</sup> “Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos”, 2009, párr.35.

**29.** Por ello, es inaceptable que se continúen con estas prácticas, observadas en los últimos 5<sup>14</sup> años de la siguiente manera:

AÑO	NÚMERO DE CENTROS EN EL PAÍS	CANTIDAD DE CENTROS VISITADOS	CENTROS CON CONDICIONES DE AUTOGOBIERNO/COGOBIERNO
<b>2011</b>	421	100	60
<b>2012</b>	419	121	65
<b>2013</b>	423	152	67
<b>2014</b>	392	153	63
<b>2015</b>	362	154	71

### **III. OBSERVACIONES.**

**30.** Este Organismo Nacional considera que el proceso de reinserción social puede darse únicamente cuando se cuenta con un marco normativo adecuado, una situación que atiende el tema de los recursos humanos en las prisiones a la altura de su misión y, por último, con las instalaciones que garanticen permanentemente la seguridad de las personas, así como condiciones de vida digna al interior de los centros penitenciarios, sea cual fuere su situación jurídica. De ahí que el objetivo de la reinserción social no sea sólo un concepto imaginario previsto en la Constitución Federal y en los tratados internacionales.

**31.** El principio de reinserción social es un mandato, cuyo cumplimiento significa aprovechar el tiempo de las personas privadas de la libertad, para que puedan desarrollar capacidades y actitudes, aprender un oficio y trabajar desarrollándose en actividades educativas y deportivas.

<sup>14</sup> DNSP. 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.  
[http://www.cndh.org.mx/Diagnostico\\_Nacional\\_de\\_Supervision\\_Penitenciaria](http://www.cndh.org.mx/Diagnostico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria)

**32.** Conforme al artículo 1º, de nuestra Carta Magna debe considerarse que el Estado en su deber de garante se obliga a otorgar protección, y una estancia digna y segura a las personas sentenciadas y en especial a las procesadas, quienes tienen derecho a que se presuma su inocencia, en los términos del apartado B, fracción I del artículo 20 constitucional.

**33.** El “Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas” de 2011 en su párrafo 14, la CIDH reportó 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.”*

**34.** El derecho a la dignidad incluye la dotación de servicios para su subsistencia y la implementación de reglas y procedimientos justos y merecidos, que no discriminen, y que por el contrario promuevan relaciones respetuosas entre el personal y las personas privadas de la libertad buscando en consecuencia que los actos de la autoridad sean ejecutados exclusivamente por el personal penitenciario y se encuentren siempre ajustados a derecho.

**35.** En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, se ha observado en los cinco últimos años el deficiente control en el ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos al interior de diversos centros, en relación a la salud, seguridad, a las actividades y en los servicios.<sup>15</sup>

**36.** En el DNSP de 2013, se reportó que: *“La principal problemática a la que se enfrentaron los visitadores al momento del levantamiento del DNSP 2013, tiene que ver: con la dificultad para ingresar al interior de los módulos e instalaciones al interior de los centros; inconsistencia de datos ofrecidos por las autoridades; como ya se ha señalado en ocasiones anteriores, impedimento por parte de los internos que controlan los penales para visitar algunas áreas de su interés, tales como dormitorios, talleres o gimnasios o bien, porque las áreas se encuentran cerradas con candado y los custodios no cuentan con las llaves; desinterés por parte de los internos para contestar debido al temor de represalias por parte de otros reclusos o del personal de seguridad y custodia; falta de personal de seguridad y custodia para garantizar la integridad de los visitadores durante los recorridos por las instalaciones, principalmente en los casos de establecimientos con autogobierno”.*

**37.** En las Recomendaciones M-01/2016, M-03/2016 y M-04/2016 sobre los centros de reclusión que dependen de los Gobiernos de los Estados de Nuevo León, Quintana Roo e Hidalgo, emitidas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, se acotó en relación a las condiciones de autogobierno/cogobierno, existente en los Centros de readaptación social (CERESOS) de esas entidades federativas, que se detectó la presencia de grupos de internos con poder, los cuales ejercen control sobre otros reclusos y diversas actividades como las de tipo laboral y recreativo, reparto de alimentos, asignación de tareas de limpieza de áreas comunes, administración de tiendas de abarrotes y otros negocios de venta de alimentos, así como la existencia de cobros por concepto de protección, asignación de plancha para dormir, pase de lista, mantenimiento de dormitorios, no realizar tareas de limpieza y uso del teléfono, además, en algunos casos los internos

---

<sup>15</sup> Op. Cit.

controlan las llaves de acceso a las estancias y se observó la existencia de áreas de privilegios.

**38.** En el citado “Informe Especial de esta Comisión Nacional sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana” de 2015, se reportaron omisiones al deber de protección en 38 centros en los Estados de Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz: “... se tuvo conocimiento de internas que ejercen control sobre otras, así como la realización de alguna o varias actividades propias de la autoridad, tales como la asignación de estancias, la vigilancia, mantenimiento del orden, la aplicación de sanciones disciplinarias, la distribución de los alimentos, las tareas de limpieza, la organización de actividades laborales, educativas o deportivas; el acceso al servicio médico, la visita familiar e íntima, así como el uso de teléfonos públicos, entre otros.”<sup>16</sup>

**39.** En el mismo informe se reportó que: “En 66 centros, se presentan irregularidades en la aplicación de los correctivos disciplinarios; específicamente, existen casos en los que las sanciones no son impuestas por la autoridad competente, sino por personal de seguridad y custodia e incluso por internas que conforman el autogobierno; no se respeta el derecho de audiencia o no se notifica la sanción impuesta”.<sup>17</sup>

**40.** Debe puntualizarse que ningún reglamento de centros penitenciarios a nivel nacional establece o permite que personas privadas de la libertad ayuden o coadyuven con las funciones indelegables y exclusivas de la autoridad penitenciaria.

---

<sup>16</sup> “B. Legalidad y seguridad Jurídica. a) Autogobierno, cobros y privilegios”. párr. 41.

<sup>17</sup> Ibidem, “d) Irregularidades en la imposición de sanciones disciplinarias”, p. 48.

**41.** La Convención Americana en su artículo 1.1, dispone que: *“Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción...”* Al respecto, la Comisión y la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han interpretado en sus de resoluciones y jurisprudencia que del contenido de este artículo se desprenden las obligaciones de respeto, de garantía y de no discriminación por lo que la inobservancia del marco normativo de los centros de reclusión no debe permitir que personas privadas de la libertad asuman funciones de autoridad, ni mucho menos que impongan castigos, medidas disciplinarias, de coacción o de violencia.

**42.** Las anteriores condiciones deben ser, de entre otras, indispensables para materializar el contenido del párrafo segundo del artículo 18 constitucional, para que el sistema penitenciario se organice *“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, ...”*

**43.** Estas condiciones señaladas en este numeral constitucional al igual que el 19 deben privilegiarse dado el señalamiento de que *“todo mal tratamiento en la 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”* circunstancia que no ocurre en los centros referidos líneas arriba.

#### **A. PERSONAL DE SEGURIDAD Y CUSTODIA.**

**44.** Los principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas en su numeral XX adopta el principio de que: *“El personal que tenga bajo su responsabilidad la dirección, custodia, tratamiento, traslado, disciplina y vigilancia de personas privadas de libertad, deberá ajustarse, en todo momento y circunstancia, al respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad y de sus familiares,”* circunstancia que ha sido



reiteradamente señalada por parte de este Organismo Nacional bajo la convicción de que no basta con que se cuente con el número adecuado de personas sino que también debe establecerse un programa permanente de profesionalización.<sup>18</sup>

**45.** El Pronunciamiento sobre el *“Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana”*, señala en su párrafo 15, que: *“En su conjunto representan el 17 % frente a la población interna de los centros penitenciarios estatales, por lo que debe valorarse el ampliar la plantilla de personal penitenciario a fin de cubrir las demandas de los centros, de acuerdo al número de internos reclusos y a la extensión del centro penitenciario del que se trate, reconociendo que las tareas que el personal penitenciario realiza tienen como finalidad la reinserción social de las personas sentenciadas, diferentes a las asignadas al personal que labora en seguridad pública.”*<sup>19</sup>

**46.** El mismo pronunciamiento coincide con el criterio la CIDH en el sentido de que el personal de los centros *“deberá estar integrado por empleados y funcionarios idóneos de carácter civil. Es decir por personal penitenciario profesional específicamente capacitado y destinado a tal efecto”*,<sup>20</sup> lo cual constituye una exigencia de aptitud por parte de todos los que están incorporados a esas tareas.

**47.** De acuerdo con la invocada Recomendación General 18 *“Sobre la situación de los derechos humanos de los Internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana”*, *“el 34% del personal de seguridad y custodia no ha recibido capacitación en los últimos 12 meses sobre temas como uso racional de la fuerza, manejo de conflictos, técnicas y tácticas penitenciarias, como debe ocurrir para dar cabal cumplimiento a las obligaciones que se señalan en los diversos reglamentos que rigen el funcionamiento de los reclusorios.”*<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> CNDH. Pronunciamento. *“Perfil del personal penitenciario en la República Mexicana”*, 2016, p. 46.

<sup>19</sup> Op. Cit

<sup>20</sup> Informe sobre las personas privadas de libertad en las Américas. CIDH. <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf> Parr.215. 2011.

<sup>21</sup> CNDH. Del 21 de septiembre de 2010. *“2. Personal. A. Personal de seguridad y custodia”*, p. 5.

48. Este Organismo Nacional planteó una tabla mínima de correlación en el Pronunciamento de 2015, sobre *“La Sobrepopulación en los centros penitenciarios de la República Mexicana”* entre el número de internos que racional y factiblemente puede controlar un agente de seguridad en el que se indicó que debe haber la siguiente correlación por niveles de seguridad, ya que deberán también tenerse en cuenta otros criterios.

<b>Centro de Baja Seguridad</b>	20 internos x 1 custodio
<b>Centro de Media Seguridad</b>	10 internos x 1 custodio
<b>Centro de Alta Seguridad</b>	1 interno x 1 custodio

49. Esta Comisión Nacional ha afirmado que *“El autogobierno es una de las causas que desencadenan deficiencias en los reclusorios, pues permite que en sus instalaciones aumente la incidencia de violaciones a los derechos humanos”* y ha sugerido que *“el personal de seguridad y custodia asignado a los centros penitenciarios debe ser suficiente para garantizar un entorno seguro a la población, principalmente por la disminución en el estado de fuerza derivado de la necesidad de realizar traslados de internos a diligencias judiciales y a hospitales cuando deban recibir atención médica,”*<sup>22</sup> por lo que el incremento en la cantidad del personal penitenciario es impostergable y prioritario.

## **B. SOBREPOBLACIÓN Y HACINAMIENTO EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA.**

50. En el Pronunciamento de 2015 ya referido relativo a *“La Sobrepopulación en los centros penitenciarios de la República Mexicana”*, este Organismo Nacional diagnosticó y opinó que *“la sobrepopulación penitenciaria ha traído como consecuencia el surgimiento de otros problemas que de manera manifiesta afectan al sistema penitenciario como:*

<sup>22</sup> Recomendación General 18 *“Sobre la situación de los derechos humanos en centros penitenciarios de la República Mexicana”*. Ibídem p.4

*(...) Falta de control e ingobernabilidad, por la inequidad debido a la mayor cantidad de internos ante el menor número de empleados de las instituciones penitenciarias”.*<sup>23</sup>

**51.** En ese documento se advierte que cuando el sobrecupo resulta mayor a 20% 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 debe 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 sistema<sup>24</sup>.

**52.** En la Recomendación 55/2016 “Sobre el Caso del Centro Preventivo de Reinserción Social Topo Chico, Nuevo León”, esta Comisión Nacional observó que: *“Las condiciones de sobrepoblación, hacinamiento autogobierno, inadecuada clasificación y la insuficiencia de personal, son factores que obstaculizan el acceso a los medios para una reinserción social efectiva, que no ha permitido se privilegie y resguarde el orden y tranquilidad en el interior del centro penitenciario, lo que derivó en hechos como los acaecidos, en los que perdieran la vida 52 internos, violándose con ello el artículo 18, párrafo segundo constitucional.”*<sup>25</sup>

**53.** Este Organismo Nacional ha sido enfático al señalar igualmente que *“uno de los grandes problemas que existe en nuestro sistema penitenciario es la sobrepoblación, que altera el funcionamiento de las cárceles y dificulta mantener el orden y propicia las condiciones de autogobierno/cogobierno.”*<sup>26</sup>

**54.** Importa referir que en el último lustro los diagnósticos elaborados por este Organismo Nacional nos indican que el problema de la sobrepoblación persiste por lo que se debe insistir en buscar soluciones acordes a las exigencias del nuevo

---

<sup>23</sup> Introducción, p 5.

<sup>24</sup> Semáforo de sobrepoblación. Ob. cit.

<sup>25</sup> “B) Derechos a la reinserción social y a la dignidad”, p. 90.

<sup>26</sup> Recomendación General 18 de 2010 “Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana”, P. 17

modelo de sistema penal especialmente por la limitación a las condiciones de gobernabilidad de muchos establecimientos penitenciarios.

**55.** En algunos centros de internamiento, la tasa de sobrepoblación es superior al 200%, que de acuerdo con estándares internacionales se le considera como sobrepoblación crítica,<sup>27</sup> ya que incide de manera negativa en la gobernabilidad de los centros y afecta el desarrollo de las actividades que deben realizar.

**56.** Asimismo, en el DNSP 2014, se identificó a 72 centros estatales con sobrepoblación y 28 de estos presentaban un excedente en más del 40% de su capacidad entre ellos, el de Cuautitlán y Chalco en el Estado de México, Oriente y Norte en la Ciudad de México, Topo Chico y Apodaca en Nuevo León; para el DNSP 2015 fueron 65 centros los que contaban con esta problemática, encontrándose también los de los estados de Aguascalientes, Guerrero, Hidalgo y Quintana Roo, entre otros, denotándose que este factor incide como principal causa de la ingobernabilidad.

### **C. CLASIFICACIÓN PENITENCIARIA.**

**57.** Este Organismo Nacional ha observado que *“Conforme a las normas internacionales en la materia, se ha reconocido que los fines de la clasificación penitenciaria se encaminan a la separación de los internos con el fin de favorecer el tratamiento para la consecución de la reinserción social efectiva, por lo anterior, la clasificación penitenciaria es dentro de este sistema nacional coadyuvante directo para el tratamiento de las personas internas”*.<sup>28</sup>

**58.** La Comisión Nacional publicó el Pronunciamiento sobre *“Clasificación Penitenciaria”* y consideró que los criterios para la separación de la población deben decidirse por situación jurídica, por género, por edad y por régimen de vigilancia,

---

<sup>27</sup> El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para el Estudio del Delito y el Tratamiento del Delincuente considera que la sobrepoblación puede considerarse crítica cuando la cantidad de internos rebasa al 120% de la capacidad instalada. Véase. Varios, Carranza, Elías (Coord.) *Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria, Respuestas Posibles*. - ILANUD, Siglo XXI, Costa Rica, 2001, p. 20. CNDH. Pronunciamiento 2015 sobre *“La Sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República Mexicana”*. 1. 1.1. *Diversos criterios sobre el tema de la sobrepoblación*.

<sup>28</sup> Pronunciamiento sobre *“La Clasificación Penitenciaria”*, 2016 *“Clasificación penitenciaria y reinserción social”*, p. 4

siendo este último el que permita separar a personas privadas de la libertad que requieren medidas especiales de seguridad, facilitando con lo anterior un mejor control de los establecimientos y la aplicación de los programas de reinserción, pues *“los fines de la clasificación penitenciaria se encaminan a la separación de los internos con el fin de favorecer el tratamiento para la consecución de la reinserción efectiva,...”*<sup>29</sup>

**59.** La inadecuada clasificación de internos por categorías obedece a que los centros penitenciarios que fueron diseñados para funcionar como reclusorios preventivos o penitenciarías, se utilizan para alojar tanto a procesados como a sentenciados, a pesar de que no cuentan con las áreas necesarias para tal efecto.

**60.** *“Existen centros de reclusión en los que, además de los internos acusados de la comisión de conductas delictivas, indebidamente alojan a personas sujetas a sanciones administrativas de arresto”*.<sup>30</sup> Lo anterior ha sido señalado como una severa irregularidad, por lo que este Organismo Nacional enfatiza que una adecuada clasificación contribuye a un mejor control y manejo de los establecimientos.

#### **D. INGOBERNABILIDAD Y CORRUPCIÓN.**

**61.** El problema de las condiciones de autogobierno/cogobierno se agrava debido al aumento de internos vinculados con la delincuencia organizada o con suficiente capacidad económica reclusos en centros estatales y municipales, quienes por lo general controlan el centro de reclusión, situación que es tolerada por algunas autoridades.

**62.** En los Informes, Recomendaciones y diagnósticos formulados por este Organismo Nacional se ha constatado que estas actividades van de la mano con la corrupción. En ese sentido, la Opinión Técnica Consultiva 4/2013 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito, toma la definición del Banco Mundial

---

<sup>29</sup> Op.Cit, p.6.

<sup>30</sup> CNDH. Recomendación General 18. “5. Desarticulación del Sistema penitenciario. C. Centros de reclusión que alojan internos de diferentes categorías jurídicas”, p.6.

para definir la corrupción como “el abuso del poder público para el beneficio privado” y la del “Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”, de las Naciones Unidas, que dispone en su Artículo 7 b):

*“Artículo 7 b) Si bien la definición de corrupción deberá estar sujeta al derecho nacional, debe entenderse que abarca tanto la comisión u omisión de un acto por parte del responsable, en el desempeño de sus funciones o con motivo de estas, en virtud de dádivas, promesas o estímulos, exigidos o aceptados, como la recepción indebida de estos una vez realizado u omitido el acto.”<sup>31</sup>*

**63.** En una publicación inédita del Consejo Internacional para Estudios de los Derechos Humanos que es una Fundación sin fines de lucro con residencia en Suiza, se apuntó que: *“La corrupción viola los derechos humanos de aquéllos a quien perjudica y tiene un impacto desproporcionado en las personas pertenecientes a grupos especialmente vulnerables (por ejemplo, [...] los prisioneros y los pobres),”<sup>32</sup>* por lo que es impostergable atender de manera focalizada este factor.

**64.** En el “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México”, publicado por la CIDH en 2015, refiere en el párrafo 335, que: *“De acuerdo con expertos en la materia, los altos niveles de corrupción se presentarían en gran medida, debido a que el personal carcelario resulta insuficiente, labora en condiciones muy precarias, y no cuenta con los elementos que requiere para desempeñar su función. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil informaron a esta Comisión que a pesar que se habrían denunciado públicamente actos graves de corrupción por parte de funcionarios penitenciarios, no se habrían adelantado investigaciones penales con la debida diligencia y los hechos permanecerían en impunidad. Otro aspecto que ha sido informado a la Comisión se refiere al control absoluto que ejercen los propios internos en ciertos centros*

---

<sup>31</sup> “Corrupción en el contexto penitenciario en la República de Panamá”. “Cuestión de previa consideración. 1.1. La definición del término corrupción”, p.1.

<sup>32</sup> *Ibidem* “1.2 Vínculos entre la corrupción y graves violaciones a los derechos humanos”, p. 1

*penitenciarios. Esta situación, de acuerdo con organizaciones de la sociedad civil, se presentaría particularmente en los estados del Norte del país donde hay una fuerte presencia de delincuencia organizada. En particular, han destacado la complejidad de la situación en centros penales como Topo Chico, en el estado de Nuevo León, donde supuestamente los propios internos golpean, e incluso han llegado a privar de la vida a aquéllos que se han negado a cubrir los montos de las extorsiones. Además, no se permitiría que los familiares provean artículos de primera necesidad a los internos, sino que los vendería una empresa dentro del penal a precios exorbitantes”.*

**65.** Por ello es inaceptable desde todo punto de vista que exista un buen número de prisiones en el país con condiciones de autogobierno/cogobierno<sup>33</sup>, presentándose la gobernabilidad del centro debilitada, situación que se ha reflejado en muchos casos en los últimos cinco años.

**66.** Lo anterior se detalla en el cuadro siguiente:

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		2011	2012	2013	2014	2015
Baja California Sur	Centro de Reinserción Social de Ciudad Constitución				X	
	Centro de Reinserción Social de la Paz	X	X		X	X

<sup>33</sup> Observándose que pueden transitarse de uno a otro en cualquier momento.

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
Campeche	Centro de Reinserción Social de Ciudad del Carmen		X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social San Francisco Kobén	X	X	X	X	X
Chiapas	Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados 3 Tapachula	X	X	X	X	X
	Centro Estatal para la Reinserción Social de Sentenciados 5 San Cristóbal de las Casas		X		X	X
	Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados 14 "El Amate"	X	X	X	X	X



ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
Chihuahua	Centro de Reinserción Social Estatal 3 Cd. Juárez			X	X	X
	Centro de Reinserción Social Estatal 1	X				
	Centro de Reinserción Social Estatal 2	X				
Ciudad de México	Reclusorio Preventivo Varonil Oriente	X	X	X	X	X
	Reclusorio Preventivo Varonil Norte	X	X	X	X	X
	Reclusorio Preventivo Varonil Sur	X	X	X	X	X
	Centro Femenil de Reinserción Social Tepepan	X				
	Penitenciaría Sta. Martha Acatitla		X	X	X	X
	Centro Femenil de Reinserción Social Sta. Martha Acatitla	X	X	X	X	X

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
	Centro Varonil de Reinserción Social Sta. Martha Acatitla			X	X	
Coahuila	Centro Penitenciario Varonil Piedras Negras	X	X	X	X	X
	Centro Penitenciario Varonil Saltillo	X	X	X		X
	Centro Penitenciario de Torreón	X	X	X	X	X
Colima	Centro de Reinserción Social Colima				X	
	Reclusorio Preventivo de Tecomán					X
Durango	Centro de Reinserción Social 1	X	X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social 2 Gómez Palacio		X			

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
Estado de México	Centro Preventivo y de Readaptación Social Chalco	X	X		X	X
	Centro Preventivo y de Readaptación Social de Ecatepec "Dr. Sergio García Ramírez"	X	X	X	X	X
	Centro Preventivo y de Readaptación Social Santiaguito en Almoloya de Juárez			X		X
	Centro Preventivo y de Readaptación Social de Cuautitlán					X
	Centro Preventivo y de Readaptación Social Otumba Tepachico			X		
	Centro Preventivo y de Readaptación Social "Dr. Alfonso Quiroz Cuaron"				X	
	Centro Preventivo y de Readaptación Social Nezahualcóyotl Bordo de Xochiaca	X	X	X		X
	Centro Preventivo y de Readaptación Social " Lic.	X		X	X	X

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
	Juan Fernández Albarrán" en Tlalnepantla de Baz					
Guanajuato	Centro Estatal de Reinserción Social de Guanajuato	X	X			
	Centro Estatal de Reinserción Social de Valle de Santiago	X	X			
Guerrero	Centro Regional de Reinserción Social Chilpancingo de los Bravo	X	X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social Taxco de Alarcón				X	X
	Centro Regional de Reinserción Social de Iguala	X	X	X	X	X
	Centro Regional de Reinserción Social de Acapulco	X	X	X		X
Hidalgo	Centro de Reinserción Social de Pachuca		X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social de Tula de Allende	X	X	X	X	X

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
	Centro de Reinserción Social de Actopan			X		X
	Centro de Reinserción Social de Tulancingo	X	X	X	X	X
Jalisco	Comisaría de Prisión Preventiva, Jalisco	X	X	X	X	X
	Comisaría de Sentenciados, de Jalisco		X	X	X	X
	Inspección General del Reclusorio Zona Sur, Ciudad Guzmán, Jalisco					X
Michoacán	Centro de Readaptación Social "General Francisco J. Mújica"	X	X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social "Lic. David Franco Rodríguez"	X	X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social, Hermanos López Rayón				X	

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
	Centro de Reinserción Social, Lic. Eduardo Ruiz, en Uruapan	X	X	X	X	X
Morelos	Centro Estatal de Reinserción Social Morelos	X	X	X	X	X
	Cárcel Distrital de Cuautla	X	X	X		X
	Cárcel Distrital Jojutla	X	X	X		
Nayarit	Centro de Rehabilitación Social Venustiano Carranza	X	X	X	X	X
	Centro de Readaptación Social Regional Santiago Ixcuintla		X	X		
	Cárcel Pública Municipal de Bahía de Banderas					X
	Centro de Reinserción Social Apodaca	X	X	X	X	X

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
Nuevo León	Centro de Reinserción Social Cadereyta	X	X			X
	Centro Preventivo y de Reinserción Social Topo Chico	X	X	X	X	X
Oaxaca	Penitenciaría Central del Estado	X	X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social de Tehuantepec	X		X	X	
	Centro de Internamiento de Tuxtepec		X	X		
	Reclusorio Reinserción Social Femenil, Tanivet	X				
Puebla	Centro de Reinserción Social de Puebla	X	X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social Tepexi de Rodríguez		X	X		
Querétaro	Centro de Reinserción Social del Estado		X	X		X

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
Quintana Roo	Centro de Reinserción Social, Benito Juárez, de Cancún	X	X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social de Chetumal	X	X	X	X	X
	Centro de Retención Municipal Solidaridad			X		X
San Luis Potosí	Centro Estatal de Reinserción Social de San Luis Potosí	X	X	X	X	X
Sinaloa	Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito Culiacán	X	X	X	X	X
	Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito Los Mochis	X	X	X	X	X



ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
	Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito Mazatlán		X	X	X	X
Sonora	Centro de Reinserción Social Ciudad Obregón	X	X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social Hermosillo I	X	X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social Hermosillo II			X	X	X
	Centro de Reinserción Social Nogales Varonil	X	X	X	X	X
Tabasco	Centro de Reinserción Social de Huimanguillo		X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social de Cárdenas "Las Palmas"			X	X	X
	Centro de Reinserción Social Comalcalco	X	X	X	X	X

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
	Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco	X	X	X	X	X
Tamaulipas	Centro De Ejecución De Sanciones Matamoros	X	X	X	X	X
	Centro de Ejecución de Sanciones Reynosa	X	X	X	X	X
	Centro de Ejecución de Sanciones Nuevo Laredo	X	X	X	X	X
Tlaxcala	Centro de Reinserción Social de Tlaxcala	X				
Veracruz	Centro de Reinserción Social Duport Ostión Coatzacoalcos	X	X	X	X	X
	Centro de Reinserción Social Zona I ( <i>Pacho Viejo</i> )	X	X		X	X
Yucatán	Centro de Reinserción Social del Estado	X	X	X	X	X
	Centro de Readaptación Social del Oriente					X

ENTIDAD FEDERATIVA	CENTRO PENITENCIARIO	AÑOS				
		201 1	201 2	2013	2014	2015
Zacatecas	Centro Regional de Reinserción Social Varonil Cieneguillas	X	X	X	X	X
	Centro Regional de Reinserción Social de Fresnillo	X	X	X	X	X
<b>TOTAL DE CENTROS</b>		<b>60</b>	<b>65</b>	<b>67</b>	<b>63</b>	<b>71</b>

**67.** Se observa así que, en los últimos 5 años, 42 centros presentaron condiciones de autogobierno y/o cogobierno, situación manifestada por este Organismo Nacional en las visitas del Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria y del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, siendo la importancia de esta Recomendación General, visibilizar la necesidad de atender de mejor forma esta problemática.

**68.** El autogobierno/cogobierno trastoca y desnaturaliza el fin de la pena privativa de la libertad, invariablemente.

**69.** Para esta Comisión Nacional la gobernabilidad de los centros de reclusión es un requisito indispensable para la consecución de sus fines por lo que constituye un requisito ético, jurídico y de protección que recae indefectiblemente sobre las autoridades, quienes con base en sus atribuciones son responsables de la seguridad personal y jurídica de quienes se encuentran privados de la libertad por lo que deben asumir el ejercicio de regir, manejar, mandar y administrar los establecimientos penitenciarios con disciplina y respeto por los derechos humanos. Sólo en un ambiente así se puede tener efectiva seguridad en el interior de los centros de reclusión y garantizar un trato imparcial y justo para todos los que ahí conviven.

**70.** El problema de la ingobernabilidad radica en la falta de acciones tendentes a evitar casos violentos como motines, evasiones, homicidios, riñas y extorsiones, tal como ha ocurrido y documentado en los centros penitenciarios de Topo Chico, Apodaca y Cadereyta en Nuevo León, Ciudad Victoria en Tamaulipas, Culiacán en Sinaloa, Cancún en Quintana Roo, Matías Romero en Oaxaca y en la Ciudad de México, entre otros, por lo que hacen falta políticas públicas eficaces que prevengan y nulifiquen dichos riesgos ya señalados y documentados por los organismos protectores de derechos humanos a nivel nacional e internacional.

**71.** Aunado a lo antes señalado, debe considerarse que el presupuesto otorgado al sistema penitenciario en cada una de las entidades federativas, en la mayoría de los casos es insuficiente e inadecuadamente distribuido debido a que el 56% es destinado al pago de salarios, un 30 % se destina a materiales y suministros dentro de los que se incluyen los servicios de alimentación, gas, luz, telefonía, y todo lo relacionado con la operación de los centros y el restante 13% se distribuye en el resto de los capítulos, limitándose las acciones de mantenimiento y equipamiento de la infraestructura penitenciaria de todo el país, violentando como consecuencia el derecho humano de la reinserción social que mandata el artículo 18, párrafo segundo, constitucional, como una obligación del Estado, así como el de ser garante de la seguridad de las personas que tiene a su resguardo.<sup>34</sup>

**72.** De lo anterior se desprende la deficiencia en la gobernabilidad de los centros de reclusión, y consecuentemente, la violación a los derechos humanos, como el derecho a la integridad física y moral, a recibir un trato humano y digno, a una tutela judicial efectiva y, por supuesto, a la reinserción social.

---

<sup>34</sup> Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015: Resultados. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. México, 2016. *“Recursos Presupuestales. De acuerdo con la información del tabulador 3.6, el presupuesto ejercido por los centros penitenciarios durante 2014 ascendió a casi 12 mil millones de pesos. De ellos, 6.7 mil millones (más de 56 por ciento) se destinaron a servicios personales (capítulo 1 000 del Clasificador por Objeto del Gasto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público), 3.5 mil millones (30 por ciento) a materiales y suministros (capítulo 2 000), y 1.6 mil millones (poco más del 13 por ciento) se distribuyeron en el resto de los capítulos”*, Pag.11

**73.** Debe resaltarse que la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario en el artículo 5 de sus Estatutos tiene como objetivo principal *“erigirse como el órgano de análisis, difusión e instrumentación de la política pública en materia penitenciaria, con estricto apego a la legislación aplicable, así como con absoluto respeto a la soberanía de las entidades federativas, (...) instrumentar, implementar y ejecutar las políticas y acciones programáticas del Sistema [Penitenciario], (...) la modernización y mejora de los mecanismos de reinserción social, (...) establecer programas permanentes para combatir la corrupción e impunidad, (...) capacitar y profesionalizar al personal penitenciario, (...) e impulsar la cultura de respeto a los derechos humanos de los internos”*.

**74.** De conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>35</sup> la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública<sup>36</sup> y el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación,<sup>37</sup> es indispensable que dentro de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, se fortalezcan las acciones necesarias para su mejor funcionamiento.

Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, señor Secretario de Gobernación, señora Gobernadora, señores Gobernadores de los Estados de la República Mexicana, Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y Comisionado Nacional de Seguridad, las siguientes:

#### **RECOMENDACIONES GENERALES:**

**PRIMERA.** Se ejecute un programa de monitoreo permanente para verificar el estado que guarda la seguridad, y las condiciones de gobernabilidad de todos los centros penitenciarios y que se instrumente un programa de mejora continua que contemple su control y gobierno de forma integral.

---

<sup>35</sup> Artículo 27, fracción XII y XIV.

<sup>36</sup> Artículos 30 y 31.

<sup>37</sup> Artículos 5, fracción XXXVII, 35 y 36, fracción XVIII.

**SEGUNDA.** Se destine en forma suficiente y etiquetada el presupuesto otorgado al sistema penitenciario de cada entidad federativa para hacer frente a las necesidades de los centros de reclusión, con apoyo y seguimiento de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

**TERCERA.** Se incremente la plantilla del personal de seguridad y custodia en los centros de reclusión que cuenten con un número inferior al necesario y, de manera prioritaria, con los que se conducen bajo condiciones de autogobierno/cogobierno, de conformidad con los perfiles específicos del personal penitenciario.

**CUARTA.** Identificar a los servidores públicos que indebidamente propician o facilitan las condiciones de autogobierno y/o cogobierno y proceder contra ellos administrativa y en su caso, penalmente.

**QUINTA.** Se impulsen los programas de rendición de cuentas por parte de los órganos de control de cada dependencia y/o entidad federativa, para erradicar prácticas que fomenten condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana, quienes a través de estos programas deberán estar informando periódicamente sobre los avances en la materia.

**SEXTA.** Se desarrolle un programa permanente de capacitación para el personal de seguridad y custodia de los centros de reclusión de la República Mexicana a efecto de garantizar la seguridad y control de la institución, erradicar las prácticas de autogobierno y/o cogobierno, con respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

**75.** La presente Recomendación es de carácter General, de acuerdo con lo señalado con los artículos 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6°, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 140 de su Reglamento Interno, habiéndose aprobado por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional, en su sesión ordinaria número

356, de fecha 8 de mayo de 2017; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

**76.** Con base en el mismo fundamento jurídico, se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de las recomendaciones se envíen a esta Comisión Nacional en un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

**EL PRESIDENTE**

**LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ**