

Ruth
Villanueva

Situación penitenciaria en México

Recepción: 15-10-2017 / Aceptación: 12-12-2017

Resumen

El presente artículo es un informe que recoge el estado de las cárceles y la situación legal en México y que apunta posibles mejoras a implementar en este ámbito. Para abordar el tema penitenciario en México, se inicia el informe puntualizando la normatividad específica con la que se cuenta, señalando tres artículos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la existencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que actualmente impacta en toda la República Mexicana.

Palabras clave

Prisiones, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Nacional de Ejecución Penal, Sobrepoblación, Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)

Situació penitenciària a Mèxic

El present article és un informe que recull l'estat de les presons i la situació legal a Mèxic i que apunta possibles millores a implementar en aquest àmbit. Per abordar el tema penitenciari a Mèxic, s'inicia l'informe puntualitzant la normativitat específica amb la qual es compta, assenyalant tres articles fonamentals de la Constitució Política dels Estats Units Mexicans i l'existència de la Llei Nacional d'Execució Penal, que actualment impacta en tota la República Mexicana.

Paraules clau

Presons, Constitució Política dels Estats Units Mexicans, Llei Nacional d'Execució Penal, Sobrepoblació, Comissió Nacional dels Drets Humans (CNDH)

The Prison Situation in Mexico

This article presents an overview of the state of the prisons and the legal situation in Mexico and suggests a number of possible improvements that might be implemented in this area. In addressing the issue of the prison system in Mexico, the report begins by outlining the specific regulations currently in force, detailing three fundamental articles of the Political Constitution of the United Mexican States and the existence of the National Law of Criminal Enforcement, which applies throughout the Mexican Republic.

Keywords

Prisons, Political Constitution of the United Mexican States, National Law of Criminal Enforcement, Overpopulation, National Human Rights Commission (CNDH)

Cómo citar este artículo:

Villanueva Castilleja, Ruth (2017). Situación penitenciaria en México. *Educació Social. Revista d'Intervenció Socioeducativa*, 67, 91-99



ISSN 2339-6954

▲ Para abordar el tema penitenciario en México, se inicia en esta ocasión puntualizando la normatividad específica con la que se cuenta, señalando tres artículos fundamentales de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la existencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, que impacta en toda la República Mexicana hoy en día¹.

Así, se observa en los artículos 1, 18 y 40 constitucionales el siguiente contenido:

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

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Artículo 18: *Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.*

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. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

[...]

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Artículo 40: Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Con base en esta fundamentación jurídica, se publicó la Ley Nacional de Ejecución Penal, el 16 de junio de 2016, integrada por 207 artículos quem por la *vacatio legis* consignada, todavía no entra en vigor en su totalidad, encontrándose a la fecha un periodo de grandes cambios a implementarse en el sistema penitenciario mexicano.



En septiembre de 2017, el sistema contaba con 360 centros, con 208.343 espacios, encontrando una población de 212.083 personas privadas de la libertad, clasificadas de la siguiente manera.

POBLACIÓN PENITENCIARIA		
POBLACIÓN TOTAL	208.343	
HOMBRES	197.516	
MUJERES	10.827	
Total población privada de la libertad del fuero común	170.025	81.61%
Población privada de la libertad procesada (preventivos) Fuero común	61.160	29.36%
Población privada de la libertad sentenciada Fuero común	108.865	52.25%
Total población privada de la libertad del fuero federal	38.318	18.39%
Población privada de la libertad procesada (preventivos) Fuero federal	18.626	8.94%
Población privada de la libertad sentenciada Fuero federal	19.692	9.45%

DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS		
	Centros	Espacios
Gobierno Federal	18	36.007
Gobierno de la Ciudad de México	13	23.947
Gobiernos Estatales	271	149.996
<i>Gobiernos Municipales</i>	58	2.133
TOTAL	360	212.083

SOBREPOBLACIÓN	
Sobrepoblación general	-3.740
Centros penitenciarios con sobrepoblación	122
Centros penitenciarios sobrepoblados que tienen población privada de la libertad del fuero común	26
Centros penitenciarios sobrepoblados que tienen población privada de la libertad del fuero común y federal	96

Bajo este contexto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) trabaja comprometidamente para que en los centros penitenciarios se logre efectivamente alcanzar el fin de la pena de prisión, de conformidad con la normatividad nacional y los estándares e instrumentos internacionales, reconociendo la importancia de contar con aspectos que garanticen la integridad personal de la población interna, así como una estancia digna en la prisión, que se atiendan los aspectos prioritarios de la reinserción social, de las condiciones de gobernabilidad y a los grupos con requerimientos específicos, como lo son: las personas adultas mayores, indígenas, quienes viven con VIH-SIDA y aquellas con discapacidad física y/o psicosocial, entre otras.



Al respecto, es importante precisar que sobre el tema se han emitido Recomendaciones Generales, cuyo objetivo es crear políticas públicas; de igual modo se han emitido Informes Especiales, atendiendo a problemáticas puntuales; Recomendaciones Particulares, sobre violaciones de derechos humanos en casos específicos; y Pronunciamientos Penitenciarios, que responden a lo observado en las visitas de supervisión, detectándose aspectos a atender con señalamientos concretos en los rubros siguientes.

Sobrepoblación

En los centros penitenciarios es una problemática que constantemente entorpece, limita y no permite generar buenas prácticas en el sistema penitenciario, en virtud de ser causa de otras circunstancias, como hacinamiento, ausencia o inadecuada clasificación de la población; falta de control de los establecimientos o problemas de gobernabilidad. Por ello, además la sobrepoblación conlleva insuficiencia de servicios básicos como agua, alimentos y medicamentos además de falta de oportunidades reales para acceder a los medios adecuados que permitan una reinserción social efectiva.

Este pronunciamiento establece criterios de evaluación de la sobrepoblación, así como la implementación de programas de mitigación de riesgos y acciones encaminadas a reorientar el uso desmedido de la prisión.

Clasificación

En la Constitución se establecen cuatro criterios base para efectuar la clasificación penitenciaria: por situación jurídica (*procesados y sentenciados*), por sexo (*hombres y mujeres*), por edad (*adultos y menores de edad*) y por régimen (*delincuencia organizada y delincuencia convencional*), cuyo fin es la separación de las personas internas en las distintas instituciones penitenciarias existentes.

En este pronunciamiento se considera que la clasificación de la población penitenciaria debe respetarse sobre estas bases jurídicas constitucionalmente señaladas, en virtud de que el atender a clasificaciones por fuero, ya sea federal o local, carece de sustento normativo dado que no se prevé éste como un criterio de clasificación reconocido y, por el contrario, existe el señalamiento expreso de atender al internamiento conforme al lugar que favorece a la cercanía familiar del interno.

Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables

La CNDH se ha pronunciado sobre la necesidad de que las autoridades del sistema impulsen el desarrollo de ajustes normativos, de operación e infraestructura encaminados a favorecer la atención adecuada en instalaciones específicas, con personal especializado y en su caso con los medicamentos requeridos por las personas en reclusión que presentan discapacidad psicosocial o inimputabilidad, evitando con ello condiciones de discriminación y exclusión por su condición de vulnerabilidad.

En congruencia con los instrumentos internacionales y normas nacionales, se ha señalado que para atender a esta población es necesario contar con los especialistas de la salud mental, en los centros especializados que hagan posible su debida atención.

Derecho a la protección de la salud

El derecho a la protección de la salud requiere de la mayor atención, en virtud de la situación que se vive actualmente en los centros penitenciarios del país, en donde la población interna y los hijos menores que se encuentran con sus madres en reclusión, la necesitan de manera prioritaria.

Al privar de la libertad a una persona, el Estado detenta una sujeción especial sobre aquellas que se encuentran bajo su custodia; en este sentido, debe cumplir la obligación positiva de proporcionar la asistencia médica necesaria, por ser garante de su integridad, por lo que, tomando en cuenta el mayor número de quejas penitenciarias que se reciben de personas internas y conforme a la problemática específica, sobre la negación o dilación para acceder a la protección de la salud, la CNDH ha emitido el pronunciamiento específico, involucrando también a las autoridades del sector salud, para que de manera integral se pueda atender esta problemática.

Racionalización de la pena de prisión

La CNDH identificó la necesidad de emitir este pronunciamiento con el fin de que las penas sean congruentes con el derecho a la reinserción social previsto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La racionalización de las penas representa la posibilidad de su humanización, conforme a un esquema de respeto por los derechos humanos, señalando que esto no implica oposición a las acciones relativas a la ejecución de las penas como respuesta al actuar delictivo, sino que dichas acciones se realicen en contravención al marco normativo nacional e internacional de los derechos humanos.



Supervisión penitenciaria

Ante la necesidad de identificar puntualmente las condiciones que permitan garantizar tanto el respeto a la dignidad como a los derechos humanos de los internos y la conveniencia de contar con una metodología uniforme para evaluarlas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha realizado el Pronunciamiento específico sobre Supervisión Penitenciaria.

Lo anterior, transparentando desde la Guía Nacional de Supervisión Penitenciaria, hasta el procedimiento puntual que involucra a los diversos actores relacionados con la organización y funcionamiento de los centros penitenciarios del país, para dar a conocer los esquemas y métodos bajo los cuales se presentan las calificaciones que se constituyen como referencia fundamental para las autoridades, respecto de su labor y necesidades, a fin de que se atienda cada uno de los rubros o indicadores que hagan posible la optimización del sistema.

Perfil del personal penitenciario

La importancia de contar dentro del sistema penitenciario con el personal idóneo para estas actividades es fundamental, reconociéndose la importancia de establecer y homologar el perfil civil y profesional, orientado hacia el servicio específico que lo distingue en el ámbito de la ejecución de penas, como parte del sistema de justicia penal.

Lo anterior, de conformidad con las bases señaladas también en el artículo 18 constitucional y en todos los instrumentos internacionales que en este tema han coincidido.

En este Pronunciamiento se puntualiza el privilegiar la definición dentro de los centros penitenciarios, orientando a las instituciones en donde todavía existe mando policial o militar, para que éste sea remplazado por el personal civil idóneo, de conformidad con las normas y estándares nacionales e internacionales.

Antecedentes penales

Este tema representa hoy en día una problemática importante, en virtud de que su existencia implica una contradicción con el objetivo de la pena de prisión que constitucionalmente ha quedado señalado como el de alcanzar la reinserción social efectiva, condición que también es coincidente con toda la normatividad internacional y que representa el acceso a una segunda oportunidad, así como el derecho a no ser discriminado.

En este Pronunciamiento se puntualiza el impacto referente a la trascendencia de la pena que existe, cuando ésta afecta directamente a la persona por los antecedentes penales de algún miembro de la familia y en los cuales no hay implicación directa, lo que resulta indudablemente violatorio a los derechos humanos. Por ello, se plantea también la obligación del Estado de generar la armonización normativa necesaria para alcanzar los objetivos señalados.

Derecho de las personas procesadas y sentenciadas penalmente a una identificación con validez oficial

En este tema la CNDH ha identificado la necesidad que tienen las personas, estando procesadas o sentenciadas penalmente y encontrándose en libertad, de contar con una identificación de validez oficial que les permita ejercer su derecho a identificarse en igualdad de circunstancias que cualquier otra persona, para llevar una vida de inclusión social sin factores de discriminación.

En este Pronunciamiento se ha llamado la atención para poder contar con esta documentación que se encuentre desvinculada de procesos político-electorales o de cualquier otra índole y que les garantice las mismas oportunidades, por lo que la credencial para votar para efectos exclusivos de identificación debe visibilizarse necesariamente.

Plazo razonable en la prisión preventiva

Este tema ha sido observado también por la CNDH, reconociéndose que la prisión preventiva debe de privilegiarse como medida cautelar y nunca como punitiva, por lo que no debe de ser aplicada por un periodo fuera de los márgenes compatibles con los derechos humanos, ya que cuando excede en el plazo razonable, previsto en las normas nacionales e instrumentos internacionales, se convierte en una medida desproporcionada que podría ser equivalente a una pena anticipada.



Es por ello que se insiste en el reconocimiento de la presunción de inocencia, atendiendo los preceptos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en las Reglas Mandela de la ONU, así como en los estándares emanados del sistema universal e interamericano de derechos humanos. Bajo estas puntualizaciones, la situación penitenciaria en México se encuentra actualmente en una etapa de grandes cambios, en donde el tema del respeto por los derechos humanos se trabaja constantemente con el fin de lograr erradicar las violaciones que han existido a la dignidad de la persona y sobre las cuales debe de comprometerse a su erradicación, humanizando el sistema y trabajándose en un enfoque de legalidad y respeto.

Ruth Villanueva Castilleja
Tercera Visitadora General
Comisión Nacional de los Derechos Humanos
México
rvillanueva@cndh.org.mx

1 Nota del director: este artículo es un informe sobre el estado de las cárceles y sobre la situación legal en México, que apunta posibles mejoras a implementar en este ámbito.
