

SOBRE EL INCUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LAS COMISIONES INTERSECRETARIALES PREVISTAS EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL QUE GARANTIZAN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD.

Ciudad de México, 14 de octubre de 2019.

**SEÑORA SECRETARIA DE GOBERNACIÓN;
SEÑOR SECRETARIO DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIUDADANA; SEÑORA GOBERNADORA, SEÑORES GOBERNADORES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA Y SEÑORA JEFA DE GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO.**

Distinguidas señoras y distinguidos señores:

1. El artículo 1º, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 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 establece la obligación del Estado de *“prevenir, investigar, sancionar y reparar sus violaciones”*. 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 y políticas públicas centradas en los derechos humanos, dentro de las que se contemple la ejecución de acciones positivas razonablemente calculadas para el ejercicio de estos derechos, atendiendo la exclusión y la desigualdad derivada de la condición o el estado jurídico de las personas, previniendo violaciones y garantizando su respeto.

2. El artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) 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*”, lo anterior en concordancia también a lo dispuesto en el numeral uno de los Principios de París¹ y con el artículo 1 del Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.²

3. Al haber asumido de manera explícita la normatividad internacional en materia de derechos humanos el Estado mexicano tomó voluntariamente la decisión de desarrollar acciones de protección y garantía para que todos los gobernados accedieran a su plena realización y en concordancia con ésta decisión, la Ley Nacional de Ejecución Penal³ ha previsto el desarrollo de acciones positivas que deben traducirse en políticas públicas específicas destinadas a hacer eficaz el derecho a la reinserción social por lo que su compromiso no concluyó con la publicación de la referida ley sino que, a las garantías de protección deben corresponder obligaciones de resultado.⁴

¹ La institución nacional será competente en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos.1991.

² Obligación de Adoptar Medidas Los Estados partes en el presente Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos se comprometen a adoptar las medidas necesarias tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, especialmente económica y técnica, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente, y de conformidad con la legislación interna, la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo. Protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador. 1998.

³ http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf

⁴ Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes. Comité DESC. ONU Artículo 2 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. ONU. 1990 “*El artículo 2 resulta especialmente importante para tener una comprensión cabal del Pacto y debe concebirse en una*

4. La presente Recomendación General tiene como objetivo proporcionar información útil para que las autoridades del sistema penitenciario nacional consideren la importancia de cumplir con su obligación señalada en el artículo 18 de la Constitución Federal⁵ y con ello no continuar transgrediendo derechos humanos que afectan de manera significativa la vida de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión de la república mexicana, en contravención con lo dispuesto también por el 1º y 19, párrafo séptimo, de nuestra carta magna, así como contribuir al diseño, desarrollo y ejecución de una estrategia de coordinación y coadyuvancia que garantice la protección de los derechos humanos de las personas en internamiento penitenciario y se haga realidad la efectiva reinserción social. 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.

5. La CNDH ha señalado en sus Recomendaciones tanto particulares como Generales, Pronunciamientos Penitenciarios, e Informes Especiales, su rechazo a conductas que lesionan no sólo a personas en particular sino también en conjunto a la sociedad, y consecuentemente ha reiterado la necesidad de desplegar acciones de prevención y atención por parte de las instituciones del Estado, enfatizado que

relación dinámica con todas las demás disposiciones del Pacto. En él se describe la índole de las obligaciones jurídicas generales contraídas por los Estados Partes en el Pacto. Estas obligaciones incluyen tanto lo que cabe denominar (siguiendo la pauta establecida por la Comisión de Derecho Internacional) obligaciones de comportamiento como obligaciones de resultado”.

⁵ “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 lucha contra el fenómeno delictivo se debe desarrollar dentro de los límites y conforme a los procedimientos que permitan preservar tanto la seguridad como el pleno respeto a los derechos humanos.

6. El fin de la prisión es la reinserción social la cual se alcanza a través del trabajo, capacitación, educación, salud y deporte con el objeto de que la persona no vuelva a delinquir, lo anterior con base en el artículo 18 constitucional.

7. La CNDH considera que la actualización aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos “*Reglas Nelson Mandela*” (2015) es coincidente con esta norma constitucional y fortalece los criterios expresados en sus artículos 1° y 18 relativos a que, las políticas públicas enfocadas al sistema penitenciario se organizarán sobre la base del respeto a los derechos humanos, para ello en el 2016 se publicó la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), cuyo objetivo es regular los medios para lograr la reinserción social, y en su artículo 7 señala la obligación de las autoridades para la integración de las Comisiones Intersecretariales como unidades de coadyuvancia, cuya función es concretar las prestaciones correspondientes a los 5 ejes señalados, sobre los que se sustenta este derecho y quienes, adicionalmente, son las encargadas de diseñar e implementar los distintos programas de reinserción social al interior de los centros penitenciarios y de los servicios postpenitenciarios. Las instancias referidas son las siguientes:

- Secretaría de Gobernación / Secretarías de Gobierno
- Secretaría de Bienestar⁶
- Secretaría de Economía

⁶ Secretaría de Desarrollo Social. Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/153_090819.pdf Relación de dependencias reformada DOF 30-11-2018

- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Cultura
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes

8. El citado ordenamiento consideró de igual forma, en los artículos transitorios, aspectos para su aplicación y para que las autoridades tomaran las previsiones correspondientes a su implementación, evaluación y seguimiento del sistema de ejecución penal así como, para disponer las partidas presupuestales, necesarias destinadas a atender la ejecución de esos programas, las obras de infraestructura, la contratación de personal, la capacitación y todos los demás requerimientos necesarios para cumplir los objetivos de la ley⁷. Lo anterior por la importancia que conlleva la coordinación que debe existir en torno al cumplimiento de los objetivos planteados.

⁷ “*Transitorio Séptimo. El Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Federal de la Defensoría Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y toda dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y sus equivalentes en las entidades federativas a las que se confieran responsabilidades directas o indirectas en esta Ley, deberán prever en sus programas la adecuada y correcta implementación, y deberán establecer dentro de los proyectos de presupuesto respectivos, las partidas necesarias para atender la ejecución de esos programas, las obras de infraestructura, la contratación de personal, la capacitación y todos los demás requerimientos necesarios para cumplir los objetivos de la presente Ley*”.

9. El artículo octavo transitorio de la Ley dispuso, además, que el Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal constituiría un Comité para la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Ejecución Penal, presidido por la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario y quien debía rendir un informe semestral al Consejo de Coordinación. Lo anterior con la finalidad de coordinar, coadyuvar y apoyar a las autoridades federales y a las entidades federativas cuando así lo solicitaran.

10. No obstante, lo ordenado por el citado octavo transitorio, el Acuerdo entre los tres Poderes de la Unión para la Consolidación del Sistema de Justicia Penal publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de junio de 2016 determina la disolución del Consejo y dispone que, es necesario continuar con las acciones de consolidación en el ámbito de sus responsabilidades constitucionales y bajo su respectiva y entera responsabilidad manteniendo un canal de comunicación, coordinado y permanente, por lo que se dispone que cada uno de los poderes cuente con un órgano de enlace operativo y como integrante de la instancia tripartita coordinadora de la Consolidación y que en el caso del ejecutivo estará en la Secretaría de Gobernación y dispuso su vigencia hasta el 31 de Diciembre de 2018.

11. Para la CNDH la corresponsabilidad dispuesta en la ley obedece a un modelo que busca fortalecer y hacer eficaces los derechos humanos relativos a las medidas previstas legalmente bajo la coordinación de la autoridad ejecutiva, quien es la responsable de dirigir la administración y operación del sistema penitenciario, así como la responsable de la ejecución material de la prisión preventiva y de las sanciones y medidas de seguridad previstas en las leyes penales, tal y como lo dispone el artículo 14 de la LNEP.⁸

⁸ *“La Autoridad Penitenciaria organizará la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la*

12. En concordancia con las normas y principios internacionales, la prisión debe garantizar en todo momento la guarda y seguridad de las personas privadas de la libertad, por lo que se hace exigible que las instalaciones sean razonablemente compatibles con la función encomendada y que además cuenten con personal apto, suficiente y debidamente capacitado y sensibilizado sobre la importancia de su misión, así, la coordinación con otras autoridades para hacer eficaces los objetivos, concuerda con los principios dispuestos por las “*Reglas Nelson Mandela*” que señalan que “*las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas, actividades y servicios se ofrecerán en atención a las necesidades de tratamiento individuales de los reclusos*”.⁹

13. En el ámbito internacional se reconoce que a las personas privadas de la libertad se les restringen legalmente ciertos derechos; dichas restricciones deben darse bajo un criterio de proporcionalidad, cuyo objeto es reducir la diferencia entre la vida en libertad y la vida en prisión, por lo que, cuando se dé esta restricción debe ser objeto de una evaluación de proporcionalidad y ajustada al marco legal.

14. En ese ámbito debe recordarse que el régimen penitenciario requiere reducir al mínimo las diferencias entre la vida en prisión y la vida en libertad, de forma tal que cualquier modelo de reinserción social apegado a este propósito debe estar basado

educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y supervisará las instalaciones de los Centros Penitenciarios para mantener la seguridad, tranquilidad e integridad, de las personas privadas de la libertad, del personal y de los visitantes, ejerciendo las medidas y acciones pertinentes para el buen funcionamiento de éstas. Corresponde al Poder Ejecutivo Federal o Local, según su competencia, a través de las Autoridades Penitenciarias señaladas en las disposiciones legales, la ejecución material de la prisión preventiva, así como de las sanciones y medidas de seguridad previstas en las leyes penales, así como la administración y operación del Sistema Penitenciario”.

⁹ Preámbulo.

en el principio de trato digno y respeto a los derechos humanos de las personas, lo que nos indica que las obligaciones mínimas exigibles al Estado deben traducirse en el propósito de no anular su personalidad y darles condiciones para gozar del derecho a un *proyecto de vida*, entendido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como “*un derecho que se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone,*”¹⁰ cuyo basamento está soportado por el derecho al libre desarrollo de la personalidad¹¹. Lo anterior en concordancia con el numeral I de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad, el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

15. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales suscrito por nuestro país en 1980, dispone que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, todos los estados parte deben cumplir con la obligación de adoptar medidas, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos en ese pacto relativos a la salud, la educación, el trabajo, la capacitación, la cultura y al deporte sin discriminación alguna, lo cual obliga al Estado mexicano a asumir su deber de garante en el ejercicio de estos derechos al tratarse de personas en reclusión penitenciaria por lo que en atención a ese deber, es posible exigir la obligación de presentar resultados.

¹⁰ “*Caso Loayza Tamayo vs. Perú*”. Reparaciones y costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 148.

¹¹ SCJN. “*Derecho al Libre Desarrollo de la Personalidad. Aspectos que Comprende*”. 6 de enero de 2009 Registro 165822.

16. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH) ha enfatizado la responsabilidad del Estado en materia penitenciaria al precisar que, *“frente a las personas privadas de libertad, se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de una vida digna”*.¹² Derivado de esta obligación convencional se tiene como potestad apoyarse de los organismos e instituciones que sean necesarias para desarrollar un régimen apegado a la legalidad.

17. La misma CrIDH ha enfatizado que ante esta relación e interacción especial de sujeción entre el interno y el Estado, este último debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los internos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que por tanto, no es permisible restringir como es en este caso, los derechos a la protección de su salud, a la educación, al trabajo, a la capacitación y al deporte. De ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo

¹² Caso *"Instituto de Reeducación del Menor Vs. Paraguay"*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Párrafo 152.

que no es posible aceptar por ser violatorios del mandato constitucional y porque implicaría un contrasentido a los fines y principios dispuestos por ésta.

18. La LNEP señala a la reinserción social como principio rector que establece un mandato a la autoridad para la orientación, conducción y desarrollo de la ejecución de las medidas privativas de la libertad, disponiendo que se apoye de otras autoridades que le auxilien en la labor de protección a todas las personas de acuerdo a las exigencias relativas a su condición sin discriminación y en igualdad de acceso.

19. La reinserción social es un derecho fundamental que guarda dentro de su contenido otros destinados a garantizar las necesidades básicas de todas las personas bajo un estándar de cobertura mínima, lo que supone que el Estado debe organizar su estructura administrativa apoyado de las secretarías y organismos corresponsables para desarrollar acciones encaminadas a cumplir ese fin. Al respecto, la doctrina especializada establece que, para mejor proveer los derechos, el Estado debe ejecutar acciones de organización y también de procedimiento, por lo que sus políticas y programas se deben cuantificar en el orden temporal y también en el económico para lograr los mejores índices de cobertura y que los titulares de los derechos los puedan ejercer sin restricción.

20. La CNDH considera que el modelo de corresponsabilidad dispuesto en la LNEP puede resultar de suma utilidad para los fines del sistema penitenciario, porque facilita el escenario fáctico deseable por la orientación de su régimen y permite dar cumplimiento al mandato en los artículos 1° y 18 constitucionales, así como a lo señalado en el 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos que establece obligaciones a los Estados parte de respeto, garantía y ejercicio pleno sin distinción alguna.

21. Para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹³ (CIDH) las políticas sobre seguridad ciudadana deben ser evaluadas desde la perspectiva del respeto y garantía de los derechos humanos, por lo que su operación involucra obligaciones positivas y negativas en cuatro niveles que son de respeto, de protección, de aseguramiento y de promoción de los derechos y de entre ellas las obligaciones de asegurar suponen acciones del Estado para que el titular del derecho acceda al bien cuando no puede hacerlo por sí mismo, así las obligaciones de promover se caracterizan por el deber de desarrollar condiciones para que los titulares del derecho disfruten el bien, es decir, de hacer que los derechos sean ejercidos efectivamente y de acuerdo a lo dispuesto por la norma.¹⁴

22. En concordancia con este criterio, este Organismo Nacional ha manifestado que en la imposición de las medidas privativas y restrictivas de la libertad, el trato y el tratamiento debe ser el eje base de la actuación del Estado, por lo que ha sugerido recurrir a la cooperación de personas, instituciones, organismos públicos y de la sociedad civil que ayuden al personal de los establecimientos penitenciarios en su tarea de ofrecer y dar satisfacción a la demanda de prestaciones destinadas a la salud, educación, capacitación, trabajo y deporte de los internos, así como, coadyuvar en la reinserción social, tal como se establece también en las “*Reglas Nelson Mandela*”. Por ende, la inclusión de las Comisiones Intersecretariales debe ser vista como una obligación para cumplir con el mandato constitucional y las leyes de la materia.

¹³ “Artículo 1. 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, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Convención Interamericana de los Derechos Humanos*”.

¹⁴ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. CIDH. Disponible en: <http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridadiv.sp.htm>

23. Debe precisarse que al respecto el artículo 73 de la LNEP mandata que, *“durante los procedimientos de ejecución penal, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”* por lo que debe considerarse que este numeral es una de las fuentes de la coadyuvancia.

24. Para la CNDH el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos, con rango constitucional en nuestro país, exige una conducta del Estado en todos sus ámbitos y órdenes de gobierno, una adecuación en el funcionamiento de todas sus instituciones a modo de que se garanticen y respeten los derechos humanos, como fin de su actuar, así como en el desarrollo de todas sus actividades por lo que debe asegurarse que existan todas las medidas que fueran necesarias para hacer efectivos los derechos de la persona interna. La efectividad exigida en materia de derechos humanos, supone que el respeto y cumplimiento de cada derecho debe poder ser satisfecho y puesto en práctica, así como sancionado su incumplimiento¹⁵.

25. Por lo anterior resulta relevante en la presente Recomendación General poner en el centro de análisis los derechos fundamentales contenidos en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus limitaciones para resaltar la importancia del establecimiento y operación de las Comisiones Intersecretariales dispuestas en la ley, con el fin de optimizar el sistema penitenciario cumpliendo con el mandato constitucional, y los instrumentos internacionales.

¹⁵ Agenda Básica de Derechos Humanos CNDH. 2019. Pag.2.
<https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/informes/agenda/Basica-de-DDHH-2019.pdf>

DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD.

26. Derivado de las visitas realizadas por personal de este Organismo Nacional, así como de las quejas recibidas, ha quedado documentado en los diagnósticos nacionales del sistema penitenciario (DNSP) la existencia de deficiencias en cuanto a personal, condiciones materiales, equipamiento e higiene de las unidades médicas, dotación y abasto de medicamentos.

27. Se han observado, además, deficiencias en el registro, ubicación y accesibilidad de las instalaciones para la atención a la salud. Bajo estas circunstancias la atención médica del sistema penitenciario se enfoca principalmente a la propia de primer nivel, situación que ha generado una problemática importante.

28. Llama la atención de este Organismo Nacional Autónomo que no obstante la infraestructura, el equipamiento y las capacidades con que se cuenta en los centros federales, existen grandes deficiencias en la atención a la protección de la salud, ya que en casi todos estos establecimientos hay insuficiencia de personal médico y de enfermería por lo que las limitaciones a este derecho es un problema generalizado.

29. En relación a los centros estatales en el mismo DNSP 2018 se registró que el 50% de los centros estatales visitados presentaba deficientes condiciones materiales y de higiene en el área médica, así como una carencia de instrumental, de unidad odontológica y de personal para atender a las personas privadas de la libertad.

30. El derecho a la salud se encuentra garantizado por el artículo 4º de la CPEUM y en la Convención Americana de Derechos Humanos en su artículo 5, así como, en el 10 del Protocolo de San Salvador que dispone como derecho el ejercicio del nivel más alto de bienestar físico, mental y social, principio coincidente con lo dispuesto por el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos

Sociales y Culturales que dispone la creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.¹⁶

31. La CrIDH ha referido que el deber de protección del Estado hacia las personas privadas de libertad se extiende a la salud, como parte de los derechos a la vida y a la integridad personal, específicamente a la obligación de proveer un tratamiento médico oportuno, y especializado, acorde a las especiales necesidades de atención que requieran los detenidos mientras permanecen bajo su custodia, indicando también que la falta de atención médica no satisface los requisitos mínimos de un tratamiento digno contenido en el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos y en el caso de una persona privada de la libertad bajo custodia del Estado, podría considerarse violatoria de tal derecho dependiendo de las circunstancias concretas en particular.¹⁷

32. En el Pronunciamiento emitido por la CNDH *“Derecho a la protección de la Salud de las personas internas en centros penitenciarios de la república mexicana”* se había ya manifestado que *“es evidente que las condiciones generales en las que se encuentra actualmente el sistema penitenciario en la República Mexicana, han derivado de una insuficiencia de recursos financieros, humanos, materiales y de instalaciones para poder ofrecer un servicio integral de calidad a las personas que se encuentran privadas de la libertad.”*¹⁸

33. Este Organismo Nacional autónomo considera que las limitaciones en el acceso a los servicios más elementales contenidos en el derecho a la protección de la salud constituyen un riesgo para el estado físico y mental de las personas privadas de la libertad, en especial para aquéllas en condiciones de vulnerabilidad como las que

¹⁶ Pacto Internacional de derechos económicos sociales y culturales. Artículo 12. Disponible en: http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDESC.pdf

¹⁷ CrIDH. *“Caso Chinchilla Sandoval Vs. Honduras”* 2016. parr.153.

¹⁸ CNDH 2016.

presentan afectaciones mentales, enfermedades crónico degenerativas, de transmisión sexual y las relacionadas con personas mayores, mujeres, niñas y niños.

DERECHO A LA EDUCACIÓN.

34. La educación es un derecho fundamental que se encuentra garantizado por el artículo 3º de la CPEUM; el 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos; el 13 del Protocolo de San Salvador, así como por el 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales que disponen que la educación debe orientarse hacia el pleno desarrollo de la personalidad humana y del sentido de su dignidad, y fortalecer el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales.¹⁹

35. Tradicionalmente las actividades educativas son apoyadas por el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos y por los Centros de Educación Básica para Adultos de todo el país, estas instituciones desarrollan una metodología consistente en capacitar a personas en reclusión que cuentan con el perfil y la preparación para ser facilitadores educativos, quienes mayormente atienden niveles desde educación básica hasta preparatoria, encontrando en algunos centros, también su equivalente de licenciatura. No obstante, el esfuerzo desarrollado por algunas entidades federativas, los resultados obtenidos no alcanzan a cubrir los cuadros de atención a la demanda escolar.

36. Este Organismo Nacional ha constatado que en muchos centros se cuenta con un aula que es utilizada para diversas funciones, como visita familiar, taller y espacio para actividades de apoyo espiritual, por lo que el horario para la atención de

¹⁹ Op. Cit. Artículo 13.

http://www.senado.gob.mx/comisiones/desarrollo_social/docs/marco/Pacto_IDESC.pdf

actividades escolares se limita de manera muy significativa y, por tanto, no se alcanza a atender a todas las personas, debido al volumen de población que albergan. La capacidad se encuentra notoriamente rebasada y por tanto se tiene que organizar el acceso mediante listas de espera, que en muchos de los casos pueden representar tiempos de demora excesivos.

37. En el DNSP 2018 se pudo observar que el 33% de los centros estatales tienen múltiples deficiencias educativas derivadas de factores como falta de maestros, de instalaciones o de material didáctico. Por su parte se pudo constatar que en 16 centros federales también hay diversas deficiencias para la atención escolar, debido a la ausencia de profesores y a las limitantes derivadas del régimen en que se conducen estos establecimientos, con demasiadas horas de inactividad, motivadas por falta de personal de seguridad que coadyuve a la realización de diversas actividades.

38. Las limitaciones observadas por este Organismo Nacional Autónomo en materia educativa pueden y deben solventarse a través de las instancias y autoridades corresponsables en términos del mandato constitucional y de la Ley.

DERECHO AL TRABAJO.

39. La Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que el trabajo es fundamental y esencial para la realización de otros derechos humanos y constituye una parte inseparable e inherente de la dignidad humana y enfatiza que toda persona tiene derecho a trabajar para poder vivir con dignidad.²⁰ El trabajo sirve al mismo tiempo, a la supervivencia del individuo

²⁰ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Observación General No 18, el Derecho al Trabajo, aprobada el 24 de noviembre*. Ginebra, Naciones Unidas, 2005. Disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fGC%2f18&Lang

y de su familia y contribuye también, en tanto que es libremente, lícito, escogido o aceptado,²¹ a su plena realización y a su reconocimiento en el seno de la comunidad.

40. En general se ha observado en el sistema penitenciario nacional un bajo impulso a las actividades laborales enfocadas a los ramos industriales o de producción en serie, en el mejor de los casos las actividades que han logrado desarrollarse son las relacionadas con la industria del vestido, de la madera, la panadería y talleres de maquila diversa dependiendo de la región del país. Las anteriores deficiencias han motivado un notorio desarrollo de las actividades manuales y/o artesanales que son las que, dadas las condiciones de privación en que viven y ante la falta de otras opciones, les permiten a las personas allegarse de recursos para solventar sus necesidades básicas y las de su familia.

41. Así es necesario fortalecer el marco legal específico que permita dar certeza al interno en la realización en sus actividades laborales.

42. De acuerdo a los datos recabados en el DNSP 2018, se documentó que en 15 centros federales²² concurre la carencia de actividades laborales. En el mismo diagnóstico se pudo verificar que de 165 centros estatales en el 84% hay limitantes para acceder al trabajo por parte de las personas en reclusión.

²¹ Es evidente que en el sistema penitenciario la oferta de actividades debe ser evaluado bajo criterios de proporcionalidad, considerando que la compatibilidad entre las fuentes de empleo y la seguridad no esté en riesgo.

²² CEFERESOS 1, Estado de México; 2. Jalisco; 4. Nayarit; 5. Veracruz; 6. Tabasco; 7. Durango; 8. Sinaloa; 9. Chihuahua; 11. Sonora; 13 Centro de Prestación de Servicios (CPS), Oaxaca; 14 CPS Durango; 15 CPS Chiapas; 17 CPS, Michoacán; 18 CPS, Coahuila y el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (CEFEREPSI).

43. Debe recordarse que el derecho al trabajo se encuentra tutelado por la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en sus artículos 5°, 18 y 123 de la carta magna; 6 y 7 del Protocolo de San Salvador de 1988 y el 6 de la Convención Americana de Derechos Humanos adoptada por México en 1981; 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de 1981, que disponen de manera genérica el derecho de toda persona a tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, por lo que se deben tomar las medidas adecuadas para garantizar este derecho de acuerdo a las normas y estándares relacionadas con este derecho. De manera especial la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XIV, establece que toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo. Así como que toda persona que trabaja tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza, le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia.

44. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ya ha dispuesto que *“El principio de la dignidad humana contenido en el último párrafo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, funge como una herramienta fundamental que contribuye a la hermenéutica constitucional, cuya importancia radica en que define la condición del ser humano en cuanto a entidad ontológica y jurídica, caracterizada por entrever condiciones que le son inherentes, de forma que, lo que comporta la categoría de persona humana delimita lo que ha de entenderse por dignidad humana. Así pues, el trabajo penitenciario, que debe ser visto como un deber-derecho y no como una actividad forzosa, tiene como principio rector la reinserción social, erigida a su vez sobre la observancia y el*

*respeto al principio de la dignidad humana, al ser condición y base de los demás derechos”.*²³

45. La integración de las Comisiones Intersecretariales es un deber que constituye la posibilidad de dar cumplimiento a las obligaciones que se derivan del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido de *respetar, proteger y aplicar*, en especial esta última que incluye las obligaciones de proporcionar, facilitar y promover ese derecho lo que implica que los Estados partes deben adoptar medidas legislativas, administrativas, presupuestarias, judiciales y de otro tipo adecuadas para velar por su plena realización.

DERECHO A LA CAPACITACIÓN PARA EL TRABAJO.

46. La CNDH al respecto también ha reportado en sus documentos de posicionamiento y en especial en el DNSP 2018 sobre las limitadas acciones de capacitación, así como la insuficiencia de talleres o instalaciones para ello.

47. La capacitación para el trabajo se encuentra tutelada por los artículos 2º, 18 y 123 de la Constitución Federal y en el artículo 13 del Protocolo de San Salvador y debe puntualizarse la importancia de ella, dado que esto permite y facilita a las personas acceder a la satisfacción de otros derechos y desde luego, brinda la posibilidad de elegir un proyecto de vida apegado a la convivencia social sin infringir la ley.

48. El punto 10 de la Observación General 18 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales resalta la necesidad de formar competencias laborales y refiere que la alta tasa de desempleo y la falta de seguridad laboral son causas que

²³ Trabajo Penitenciario. Su desarrollo debe estar erigido sobre la observancia y el respeto a la dignidad humana. Acción de inconstitucionalidad 24/2012. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 14 de mayo de 2013. Unanimidad de once votos. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

llevan a los trabajadores a buscar ocupación en el sector no estructurado de la economía, por lo que sugiere a los Estados Partes que adopten las medidas necesarias, tanto legislativas como de otro tipo, para reducir en la mayor medida posible el número de empleados en la economía informal, por lo que es necesario llevar a cabo al interior la capacitación requerida para poder contar con las competencias referidas.

DERECHO AL DEPORTE.

49. Las actividades deportivas en el sistema penitenciario son aquéllas que más se desarrollan no obstante que en muchos establecimientos no se cuenta con las instalaciones y el equipamiento adecuado para cubrir estas necesidades. En este rubro se puede observar apoyo por parte de grupos, equipos y organizaciones de la sociedad civil que apoyan y dan cobertura a éstas actividades, por lo que aquí se encuentra una importante área de oportunidad para desarrollar la corresponsabilidad.

50. Debe referirse que en 6 centros federales se ha observado deficiencias en la atención a este derecho; en el 31% de los centros estatales visitados para la realización del DNSP 2018 se observaron limitaciones en las actividades deportivas. El derecho al deporte se encuentra tutelado por los artículos 4º, último párrafo; 18, párrafo segundo de la CPEUM; y 16 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

51. La limitación o restricción a los anteriores derechos constituye una omisión a las obligaciones contraídas por el Estado mexicano en el sentido de adoptar medidas para garantizar el ejercicio de éstos, que no deben ser entendidas como la adopción de medidas legislativas, sino que, éstas puedan traducirse en la obligación de ofrecer resultados medibles en el ejercicio de los mismos.

52. Debe considerarse además que mediante la corresponsabilidad se debe atender a los grupos en condición de vulnerabilidad, entre otros, las personas adultas mayores, discapacitados físicos y psicosociales, y personas pertenecientes a grupos LGBTTTI quienes por su condición o circunstancia requieren el desarrollo de ajustes razonables y de acciones afirmativas a los programas para que puedan acceder sin discriminación a las actividades inherentes al derecho a la reinserción social.

53. Los datos señalados en los párrafos anteriores constituyen un reflejo objetivo de la persistencia existente en las limitaciones y afectaciones al derecho a la reinserción social, evidenciando que no se han tomado las medidas dispuestas por la ley en el sentido de llevar a cabo la integración y funcionamiento adecuado de las Comisiones Interinstitucionales la cual resulta una gran oportunidad de atender el mandato constitucional.

54. La CNDH señala en torno a lo anterior que de 32 entidades federativas 25²⁴ han instalado de manera formal las Comisiones Intersecretariales observando que en el ámbito federal esto no se ha llevado a cabo. Pero más allá de la instalación de las referidas Comisiones, los resultados de sus acciones no fueron reflejados aun en el DNSP 2018 salvo en los casos de los Estados de Coahuila, Guanajuato y Querétaro, motivo por lo cual este Organismo insta al resto de las entidades a cumplir con la obligación señalada en la LNEP.

55. En especial este Organismo Nacional observa por ejemplo, que en el Estado de Querétaro se publicó la *Ley Cosmos* el 3 de octubre de 2018, en el periódico oficial de esa entidad, que dispone la creación de una Comisión para la Evaluación de la Operación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio del Estado de Querétaro con

²⁴ Ver anexo.

carácter de Órgano Desconcentrado adscrito a la Secretaría de Gobierno, cuyo objetivo primordial es propiciar las condiciones de colaboración interinstitucional entre los Poderes del Estado y las demás instituciones públicas y privadas cuya injerencia resulta relevante para lograr la implementación integral del Sistema de Justicia Penal Acusatorio en el Estado, así como evaluar su funcionamiento y formular propuestas y recomendaciones técnicas para su mejora continua.

56. Esta coordinación se basa en el criterio de que la colaboración y coordinación se encuentra reconocida constitucionalmente, por lo que la creación de la Comisión atiende a la finalidad de materializar una efectiva coordinación entre las instituciones, para facilitar el acceso a la justicia penal en el Estado, por lo que el modelo de esta entidad federativa se orienta sobre una concepción sistémica que involucra a todos los actores, incluyendo al sistema penitenciario como parte importante de una política pública centrada en el respeto a los derechos humanos, lo que se ve reflejado en el escenario fáctico.

57. Las calificaciones obtenidas en el DNSP por el Estado de Querétaro reflejan el impulso de la coordinación interinstitucional y la voluntad de las áreas corresponsables para desarrollar una política pública orientada al respeto de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. En el año de 2016 obtuvieron 7.70 sobre una escala del 0 al 10, en 2017 se logró 8.13 y en 2018, 8.21 lo que lo posiciona junto a Guanajuato en el primer lugar dentro de la escala nacional.

AÑO	CALIFICACIÓN
2018	8.21
2017	8.13
2016	7.7

58. El Estado de Guanajuato publicó en su periódico oficial la creación de la Comisión Intersecretarial el día 13 de enero de 2017 y el 9 de marzo fue instalado formalmente ese cuerpo colegiado. Debe resaltarse que el día 25 de Julio del 2018 fue publicado su reglamento cuyo propósito es dotar de base legal a dicho órgano colegiado para que se establezcan las cuestiones de forma y fondo que han de regir en la operación de dicha Comisión Intersecretarial, lo que permitirá dar certeza de los actos y acciones que realicen todas las autoridades corresponsables dentro del ámbito de su respectiva competencia.

59. Una variable importante en esta Comisión es que quien la preside es el titular de la Secretaría Estatal de Seguridad Pública y que esta comisión se hace apoyar por subcomisiones y comités técnicos para la consecución de sus fines. Las calificaciones obtenidas por esta entidad han sido las siguientes 8.22 en el DNSP 2016, 8.19 DNSP 2017 y 8.21 en el DNSP 2018. Lo que nos da cuenta de una consistencia en las políticas públicas encaminadas al servicio del sistema penitenciario estatal.

AÑO	CALIFICACIÓN
2018	8.21
2017	8.19
2016	8.22

60. En el Estado de Coahuila, se constituyó la Comisión Intersecretarial el 2 de diciembre de 2016, operando desde esa fecha, no obstante que no se encuentra publicado en el periódico oficial de la entidad su constitución, desarrollando buenas prácticas penitenciarias enfocadas a dotar de condiciones de estancia digna y ejercicio de los derechos inherentes a la reinserción social, con ofertas de trabajo, educación y capacitación para el mismo, debido control del plan de actividades, buena atención al derecho a la protección de la salud y una clasificación adecuada.

Las calificaciones obtenidas en el DNSP 2016 fue de 7.72, en 2017 de 7.74 y en 2018, 8.01.

AÑO	CALIFICACIÓN
2018	8.01
2017	7.74
2016	7.7

61. La CNDH considera que, de nada sirven los mejores ordenamientos normativos de protección de los derechos humanos si estos no se traducen en acciones que mejoren la vida de las personas y que en los casos referidos, dan evidencia de que consecuente a la publicación del ordenamiento normativo, las autoridades han realizado diversas acciones enfocadas a atender las obligaciones inherentes a la reinserción social.

62. Este Organismo Nacional observa que a 3 años de haberse publicado la Ley Nacional de Ejecución Penal existen avances limitados en las acciones tendentes a cumplir con el mandato de la ley, en especial, en este caso la operación de las Comisiones Intersecretariales integradas por las instituciones que, como sujetos corresponsables deben hacer eficaces los derechos fundamentales que contiene una efectiva reinserción social y en los casos en los que si se han integrado, se reporten los resultados positivos observables.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

63. 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.

64. 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, en la Ley Nacional de Ejecución Penal y en los instrumentos y normas internacionales aplicables con base al principio *pro persona*.²⁵

65. Dentro del marco jurídico de los derechos humanos y por la importancia de promover su observancia, considerando 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 se contemplan en los siguientes: artículos 2, 3, 10 y 12.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2, 3, 4, 5, 6, 7, 11, 12, 13, 15 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos conocidas como “*Reglas Nelson Mandela*” de 2015; Reglas 17, 18 y 19, de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad “*Reglas de Tokio*” de 1990; Reglas 1, 46, 59, de las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes “*Reglas de Bangkok*” de 2010; Principios 1, 3, 5, 6 del Conjunto de Principios Para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión; 1, 5, 6, 8, 9 y 10 de los Principios Básicos Para el Tratamiento de los Reclusos y 1, 2 y 6 del Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley.

²⁵ SCJN. Tribunales Colegiados de Circuito. Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2004. *Principio pro homine*. su aplicación. Registro 180294

66. En el ámbito regional se consideró lo dispuesto en los artículos 1, 2, 3, 5 y 6.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y su Protocolo Adicional sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; así como los Principios 1, 2, 10, 11, 12, 13, 14 y 25 de 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.

67. El sistema penitenciario mexicano se encuentra conformado, al mes de junio de 2019, por 298 centros penitenciarios distribuidos en todo el territorio nacional, de los cuales 19 dependen del gobierno federal, 266 de los gobiernos estatales y 13 del gobierno de la Ciudad de México. En estos establecimientos se encuentran albergadas 200,753 personas, de las cuales 10,469 (5.21 %) son mujeres y 190,204 (94.79%) son hombres; debe referirse que, del total de la población reclusa en todo el país, 76,832 (38.27%) son personas procesadas y 123,921 (61.73%) sentenciadas.²⁶

68. El sistema penitenciario no ha tenido la capacidad para otorgar los derechos básicos a las personas que alberga entendidos por la SCJN como *“base o punto de partida desde la cual el individuo cuenta con las condiciones mínimas para desarrollar un plan de vida autónomo y de participación activa en la vida democrática del Estado (educación, vivienda, salud, salario digno, seguridad social, medio ambiente, etcétera.), por lo que se erige como un presupuesto del Estado democrático de derecho, pues si se carece de este mínimo básico, las coordenadas centrales del orden constitucional carecen de sentido”*²⁷ por lo que la integración de las Comisiones Intersecretariales es de gran utilidad para dar atención a la demanda

²⁶ Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria Nacional. OADPRS. SEGOB. Junio de 2019.

²⁷ SCJN. Tribunal Colegiado de Circuito. *“Derecho al mínimo vital. Concepto, alcances e interpretación por el juzgador”*. Febrero de 2013. Registro 2002743.

de diversas necesidades individuales que se presentan en los establecimientos penitenciarios, como lo mandata la Ley.

III. OBSERVACIONES.

69. En el Sistema Penitenciario Nacional se encuentran albergadas 41,716 personas consideradas como población en condición de vulnerabilidad destacando entre otros, 6,313 personas mayores, 4,939 personas con discapacidad psicosocial e inimputables y 20,089 personas con discapacidad física, para los cuales el sistema penitenciario debe desarrollar ajustes razonables y acciones afirmativas con el propósito de que les sean respetados sus derechos humanos y un acceso a una estancia en condiciones de dignidad y sin discriminación.²⁸

70. Debe puntualizarse además que en cuanto a las personas procesadas se les debe privilegiar la presunción de inocencia en todo momento, toda vez que la prisión preventiva es una medida cautelar excepcional y no punitiva, que debe aplicar bajo los principios de necesidad y proporcionalidad, evitando al máximo la afectación y limitación de derechos de las personas sujetas a esta medida, de acuerdo al artículo 10 párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que dispone que *“los procesados estarán separados de los condenados, salvo circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas”*²⁹; por tanto, el estado se encuentra en posición de garante para el buen ejercicio de esta medida.

²⁸ Cuaderno mensual de datos estadísticos de población penitenciaria vulnerable. OADPRS. Junio 2019

²⁹ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Adhesión de México. 24 de marzo de 1981. Art.10.2
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D47.pdf>.

71. La integración de las Comisiones Intersecretariales debe contribuir también al desarrollo de programas de atención dirigidas a quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad derivada de sus características personales, económicas o sociales y agudizada por el impacto de la privación de la libertad.

72. Como resultado de las observaciones y señalamientos realizados por la CNDH en sus diversas publicaciones relativas a estudios, recomendaciones específicas y generales, informes especiales y pronunciamientos, se considera que la integración de las Comisiones Intersecretariales es prioritaria para reforzar la atención a los derechos mínimos inherentes a la reinserción social de acuerdo a los siguientes hallazgos a nivel nacional.

73. Con relación a las características sociodemográficas de las personas privadas de la libertad en nuestro país el 35% del total está en un rango de edad de entre 18 y 29 años, en contraste con las personas que superan los 50 años quienes representaron el 10% del total. La tendencia es similar para hombres y mujeres, la preponderancia en el nivel académico de la población está distribuido entre primaria 30.4 % y secundaria 39.1% es decir se trata de personas jóvenes cuyo grado máximo de estudios es la secundaria. Por otro lado, en promedio para el año 2017, los gobiernos locales reportaron que 111 mil 214 personas (59%) ejercieron alguna actividad ocupacional durante su periodo de reclusión; 71,779 (38%) se encontraban estudiando y/o recibiendo capacitación y 16,073 (9%) realizaban otro tipo de actividad; cabe mencionar que una misma persona podía haber ejercido más de un tipo de actividad.³⁰

³⁰ En Números. Estadísticas sobre el Sistema Estatal Penitenciario. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Vol. 1, Núm. 11, oct-dic 2017. Pág. 11-13. CNDH: DNSP. 2018.

74. En la Observación General 3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1990, dispone que derivado de los compromisos contraídos por los Estados parte, se deriva la obligación de comportamiento, lo que resulta en un cumplimiento material de sus obligaciones, por lo que todas las autoridades, en este caso, las penitenciarías tienen la responsabilidad de hacer acciones y políticas públicas para el goce y ejercicio de los derechos de las personas privadas de la libertad, con base en el artículo 18 de la Constitución Federal.

➤ **RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.**

75. Cuando se entiende que la responsabilidad se le atribuye a más de un sujeto activo estamos en presencia de la corresponsabilidad que involucra a una responsabilidad compartida en la consecución de una meta u objetivo y en este caso, en la provisión directa e indirecta de bienes y prestaciones relacionadas con el cumplimiento de un derecho o de varios derechos.

76. La corresponsabilidad dispuesta en la LNEP atiende al mandato del legislador para sumar esfuerzos en relación a la consecución de un fin específico que es la reinserción social mediante la división de tareas relacionadas con la atribución de cada una de las autoridades corresponsables por lo que sus alcances deben estar claramente determinados. Lo anterior requiere de un modelo con funciones acordadas en una norma reglamentaria considerando que conforme a lo dispuesto por la LNEP y a los instrumentos internacionales la autoridad penitenciaria es la responsable de organizar la administración y operación del Sistema Penitenciario, es decir, es quien debe conducir la ejecución material de la pena y apoyada de las autoridades corresponsables cumplir con sus fines.

77. De acuerdo al principio de coordinación y para garantizar el ejercicio de los derechos, se dispuso un modelo centrado en la autoridad administrativa responsable del sistema penitenciario, en el que se pueden sumar más autoridades como ha ocurrido en algunas entidades federativas en las que se integran representantes del poder judicial, de la defensoría pública y de todas aquéllas que por la índole de sus atribuciones pueden ser útiles para dar eficacia a los derechos de todas las personas sin distinción alguna, por lo que la misma ley dispuso intervalos de tiempo para ofrecer resultados en la materialización y consolidación de políticas públicas relativas a la reinserción social.

78. Según lo dispuesto por la LNEP estas autoridades tienen la misión de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción tanto al interior de los centros del sistema penitenciario federal como para los servicios postpenales a nivel federal y estatal para lo cual deben implementar mecanismos de coordinación y participación diversos a fin de diseñar, y brindar servicios adecuados con las autoridades corresponsables en las entidades federativas y sus propias comisiones.

79. Para la CNDH el diseño e implementación de las estrategias para lograr los fines dispuestos por la ley debe involucrar a las autoridades corresponsables considerando que su colaboración debe atender al criterio de que los derechos deben garantizarse sobre parámetros de accesibilidad, aceptabilidad, progresividad y adaptabilidad acorde a las necesidades de las personas privadas de la libertad y en condiciones de igualdad.

80. Los parámetros anteriores constituyen los indicadores básicos sobre los que deben sustentarse los derechos inherentes a la reinserción social y deben ser concebidos para que se ponga a disposición de todas las personas, los medios para su pleno ejercicio, así como que las instalaciones y el equipamiento cuenten con los

ajustes razonables para evitar la discriminación y que el respeto a los derechos no sea afectado por limitaciones injustificadas de carácter presupuestal o de cualquier otro tipo atendiendo al mandato del artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que dispone la obligación de los estados para asignar hasta el máximo de los recursos que les sea posible para el ejercicio de los derechos atendiendo al principio *pro persona*.

81. Para la CNDH la obligación por parte de las autoridades penitenciarias de implementar las Comisiones Intersecretariales representa una decisión de gran importancia porque el impulso de sus funciones, conlleva superar la discriminación normativa que históricamente se ha padecido en el sistema penitenciario debido a que no obstante que, de manera expresa la ley reconoce la existencia de un conjunto de derechos fundamentales a los que las personas privadas de la libertad pueden acceder, en la práctica se observa un proceso de *discriminación por exclusión tácita*³¹ que se configura por el hecho de que no obstante que los derechos humanos son para todas las personas en este país, en especial a este grupo se les margina de su acceso efectivo, por lo que ante la presencia de alguna restricción debe tenerse presente el principio de proporcionalidad que obliga a la autoridad a considerar que cualquier restricción o intervención de un derecho fundamental debe estar ajustada a un nivel estrictamente indispensable para lograr un fin constitucionalmente válido como lo es en este caso la privación de la libertad.³²

³¹ SCJN. “*Discriminación Normativa. el legislador puede vulnerar el derecho fundamental de igualdad ante la ley por exclusión tácita de un beneficio o por diferenciación expresa*”. 18 de marzo de 2015. Registro 2010493.

³² SCJN. “*Igualdad y no discriminación. funciones y consecuencias en el uso del principio de razonabilidad*” Registro 2007923.

SCJN. Tribunales Colegiados de Circuito. “*Teoría de los principios. sus elementos*”. Registro 177124.

SCJN. “*Intensidad del análisis de constitucionalidad y uso del principio de proporcionalidad. su aplicación en relación con los derechos humanos*”. 26 de junio de 2013. Registro 2004712.

82. La CNDH desea resaltar que, para atender con eficacia estos parámetros, la autoridad debe proceder de acuerdo con la jurisprudencia de la SCJN, al disponer que las distinciones basadas en los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1º constitucional requieren que el operador de la norma realice un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad y servir como principios orientadores para evitar que se discrimine a las personas tal y como históricamente se ha venido constatando y documentando por diversos informes, recomendaciones e instrumentos de posicionamiento publicados por este Organismo Nacional.

83. No pasa desapercibido para este Organismo Nacional Autónomo, que las políticas públicas orientadas para los derechos humanos constituyen el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios, y que buscan dar satisfacción a las necesidades de las personas, por lo que una buena política pública corresponde a la agenda de un buen gobierno especialmente cuando se encuentra centrada en la protección a los derechos humanos.³³

84. La resolución 69/172, de 18 de diciembre de 2014 de la Asamblea General de la ONU, titulada *“Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia”*, reconoció la importancia de que, *“a excepción de aquellas restricciones legales que fueran fehacientemente necesarias en razón de la encarcelación, las personas privadas de la libertad debían conservar sus derechos humanos inalienables y todos los demás derechos humanos y libertades fundamentales, por lo que la rehabilitación social y la reintegración en la sociedad de estas personas debe ser*

³³ Políticas Públicas y Derechos Humanos. Pág. 5. Arribas Reyes, Esteban. Universidad de Alcalá de Henares. 2018.

uno de los objetivos esenciales del sistema de justicia penal, garantizando, en la medida de lo posible, que los delincuentes pudieran llevar una existencia respetuosa de la ley y autónoma cuando se incorporaran de nuevo a la sociedad” y tomó nota, entre otras cosas, de la Observación General 21, sobre el *“Trato humano de las personas privadas de libertad”*, aprobada por el Comité de Derechos Humanos.

85. Para reafirmar lo anterior, la CNDH ha señalado que de acuerdo con los principios de indivisibilidad, interdependencia y progresividad, el derecho de las personas privadas de la libertad a la reinserción social corresponde al trato humano y tiene una estrecha vinculación con el reconocimiento a la dignidad y la autonomía de las personas, cuyo nivel de protección opera como límite a la intervención del Estado en derechos o prerrogativas que no obstante su situación o condición jurídica, deben ser protegidos y garantizados por constituir parte de la titularidad de quienes se encuentran en un régimen de sujeción especial por lo que la disposición de las prestaciones contenidas en el derecho deben encontrarse disponibles para éstas, sin restricción y con los ajustes razonables que conduzcan a su acceso en condiciones de igualdad.

86. En concordancia con la anterior afirmación, la SCJN como máximo intérprete de la Constitución Federal ha manifestado que, *“nuestro sistema penitenciario se encuentra edificado sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte... Así, estas bases se encuentran encaminadas hacia la resocialización de las personas privadas de la libertad”*³⁴.

³⁴ Voto Concurrente que formula la señora ministra Olga María del Carmen Sanchez Cordero de García Villegas respecto al amparo en directo revisión 1336/2015.

87. En abundancia debe recordarse que al interpretar a la reinserción social como un principio, la SCJN ha afirmado que *“éste puede asumirse como un conjunto de derechos y criterios de justicia penitenciaria fundados en los derechos humanos del sentenciado y, con mayor razón, de la persona procesada sujeta a prisión preventiva, al trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, conforme a lo establecido por el artículo 18 constitucional además de otros derechos implícitos como el derecho a una estancia digna y a la alimentación por lo cual es dable que la autoridad utilice todos los medios y estrategias que le permitan conseguir ese fin.* En el mismo sentido, se debe tomar en consideración que nuestro sistema penitenciario no está diseñado simplemente para reprochar una conducta y hacer efectiva una sanción que ha impuesto un juez, sino también tiene como finalidades: a) lograr la inserción social, y b) procurar que no se vuelva a delinquir.³⁵

88. En la misma línea jurisprudencial la misma SCJN ha referido que *“En cuanto a las penas, el sistema de ejecución de éstas debe estructurarse en función de los derechos y criterios de justicia que corresponden al principio de reinserción social; lo que supone obligaciones para los tres Poderes de la Unión con la finalidad de que el sistema en su conjunto satisfaga los estándares que este principio establece.”*³⁶ Lo anterior resulta coincidente con la concepción actual de nuestro estado constitucional que considera que las penas deben ser en base al respeto a los derechos humanos y orientadas a la reinserción social por lo que el mandato del legislador está dirigido a la administración para que se organice y desarrolle

³⁵ Acción de inconstitucionalidad 61/2016 promovente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Acción de Inconstitucionalidad 61/2016, así como los Votos Particular del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Concurrente del Ministro Javier Laynez Potisek. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5522030&fecha=09/05/2018

³⁶ Voto concurrente que formula la señora ministra Olga María del Carmen Sanchez Cordero de García Villegas respecto al amparo en directo revisión 1336/2015. SCJN.

acciones encaminadas a cumplir con este fin, debiendo evaluar sus acciones en base a resultados.

89. Al referirse a la índole de las obligaciones de los Estados Partes el Comité de la ONU de Derechos Económicos Sociales y Culturales en su Observación General No. 3 ha afirmado que lo que se espera de los Estados son obligaciones tanto de comportamiento como de resultado y que no obstante que el Pacto contempla una realización paulatina y tiene en cuenta las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, también impone varias obligaciones con efecto inmediato como lo es el de adoptar medidas inclusive de orden legislativo, pero si se obliga a realizar en un plazo razonable las acciones para lograr la plena efectividad de los derechos inclusive en condiciones de limitaciones económicas en especial tratándose de poblaciones en estado de vulnerabilidad, por lo que estos Estados deben informar sobre las políticas públicas desarrolladas para cumplir con sus compromisos en materia de garantía de los derechos.³⁷

90. Al respecto la CIDH ha concluido en su Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos que *“las políticas públicas tienen como objetivo hacer que estos derechos se concreten en los planos normativo y operativo, así como en las prácticas de las instituciones y los agentes estatales, a los efectos que los Estados Miembros puedan cumplir cabalmente sus obligaciones internacionales de protección y garantía”*. En este sentido, la referencia al enfoque de derechos en las políticas públicas debe ser entendido en dos dimensiones, diferentes pero complementarias: por una parte, los estándares y principios de derechos humanos aportan una guía u hoja de ruta, tanto para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, como para que los Estados desarrollen políticas públicas

³⁷ Observación General 3. La índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1 del artículo 2 del Pacto) (Quinto período de sesiones, 1990. Comité DESC. ONU. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1452.pdf>

que tengan como objetivo la realización de estos derechos.³⁸ Es decir deben organizarse bajo una dinámica centrada en la atención a las demandas de los gobernados y la cobertura de sus derechos.

91. En varias de sus resoluciones, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas puso de relieve la importancia de contar con un entorno propicio para el pleno disfrute de todos los derechos humanos y también destacó que el buen gobierno y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, y que el primero es condición indispensable para la realización de los segundos por lo que las sinergias que redunden en buenas prácticas serán el resultado de una eficiente suma de esfuerzos y de una debida diligencia.³⁹

92. Para la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) *la aplicación efectiva de los derechos humanos depende de que exista un entorno propicio y favorecedor. Ello incluye la existencia de instituciones y marcos jurídicos apropiados, así como de procesos políticos, administrativos y de gestión responsables de atender y satisfacer los derechos y las necesidades de la población* pero en especial reconoce que ese objetivo sólo se puede lograr si se cuenta con un buen gobierno.⁴⁰

93. Éste es el que cumple con las funciones que tiene asignadas. Es decir, una administración pública que sirve objetivamente para atender las necesidades de los gobernados de manera eficiente y racional, pero que además ajusta su ámbito de actuación al marco jurídico orientándolo al interés general de éstos y busca siempre

³⁸ Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos. CIDH. http://www.cidh.org/countryrep/seguridad/seguridaddiv.sp.htm#_ftn61

³⁹ Actualmente es el Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

⁴⁰ Prácticas de Buen Gobierno para la Protección de los Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Naciones Unidas. Nueva York y Ginebra, 2008. Pág. 1.

la mejora permanente de las condiciones de vida de las personas sobre las que reclama su jurisdicción y de entre ellos, las personas privadas de la libertad.

94. Este Organismo Nacional considera que el objetivo de la reinserción social debe ser un eficaz ejercicio de coordinación y de organización sobre el respeto de los derechos humanos, por lo que considera que la oportunidad de desarrollar una estrategia que apunte a ese cometido no sólo debe ser enfatizada, sino impulsada de manera permanente mediante procesos de mejora continua.

95. La reinserción social derivada del artículo 18 constitucional es un mandato, cuyo cumplimiento significa aprovechar el tiempo de privación de la libertad de las personas, para que puedan desarrollar capacidades y actitudes de respeto a las normas y al orden legal, aprender un oficio, trabajar, desarrollarse en actividades educativas y deportivas bajo un régimen dentro del cual las autoridades corresponsables adquieren el carácter de sujetos obligados y pasan a ser aliados de la administración penitenciaria, al formar parte de un modelo que permite dotar de los recursos y estrategias necesarias para la consecución del fin resocializador, de ahí que en alcance a sus atribuciones específicas deben garantizar las prestaciones que integran este derecho toda vez que son presupuesto de la efectiva reinserción social.

96. La CrIDH ya ha referido que *“está más allá de toda duda que el Estado tiene el derecho y el deber de garantizar su propia seguridad. Tampoco puede discutirse que toda sociedad padece por las infracciones a su orden jurídico. Pero, por graves que puedan ser ciertas acciones y por culpables que puedan ser, no cabe admitir que el poder pueda ejercerse sin límite alguno o que el Estado pueda valerse de cualquier procedimiento para alcanzar sus objetivos, sin sujeción al derecho o a la*

moral. Ninguna actividad del Estado puede fundarse sobre el desprecio a la dignidad humana”⁴¹

97. La misma CrIDH ha referido en su Opinión Consultiva 6/86.⁴² que *“la protección a los derechos humanos, en especial a los derechos civiles y políticos recogidos en la Convención, parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en los que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección de los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal”*

98. En ese orden de ideas la CrIDH sostiene que *“la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que es necesario que comparta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos”,⁴³* por lo que las acciones de corresponsabilidad deben dar prueba de su eficacia en el escenario fáctico, es decir lo que se exige al estado son obligaciones de resultado constatadas por los titulares de los derechos y para ello la necesidad de constituir y operar las Comisiones Intersecretariales.

99. La Convención Americana de Derechos Humanos ha dispuesto además que ninguna disposición contenida en ella puede ser interpretada en el sentido de permitir a alguno de los Estados Partes, grupo o persona, suprimir el goce y ejercicio

⁴¹ CrIDH. Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras. Párrafo 154. Sentencia de 29 de julio de 198. (Fondo)

⁴² Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. La expresión "leyes" en el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos solicitada por el gobierno de la República Oriental del Uruguay.

⁴³ Óp. Cit. Párrafo 167.

de los derechos y libertades reconocidos en la Convención o limitarlos en mayor medida que lo dispuesto por ella,⁴⁴ por lo que en la decisión de incluir el derecho a la reinserción social en la LNEP tuvo un carácter voluntario y razonado por parte del legislador, quien en una labor interpretativa propuso un modelo que consideró viable para hacer realizable el derecho a la reinserción social conforme lo dispone la Constitución.

100. La CrIDH ha reiterado que cuando un Estado es parte en un tratado internacional como la Convención Americana de Derechos Humanos, todos sus órganos, están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de ésta no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, por lo que los jueces y órganos vinculados a la administración de justicia en todos los niveles están en la obligación de ejercer ex officio un “*control de convencionalidad*” entre las normas internas y la Convención Americana, evidentemente en el marco de sus respectivas competencias y de las regulaciones procesales correspondientes y en esta tarea, deben tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana respecto de la Convención Americana.⁴⁵

101. Debe recordarse que las “*Reglas Nelson Mandela*” disponen que, para lograr la reinserción social de los internos, las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, formación profesional y trabajo, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte. Todos esos programas en atención a las necesidades del tratamiento

⁴⁴ Artículo 29 CADH https://www.oas.org/dil/esp/tratados_B_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf

⁴⁰. “*Caso Chinchilla Sandoval vs. Guatemala*” Sentencia de 29 de febrero de 2016. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_312_esp.pdf

individual, por lo que la cooperación sobre el respeto de los derechos resulta pertinente.

102. También debe tenerse presente que la CrIDH ha dejado en claro que los tratados internacionales de derechos humanos consagran derechos que los Estados deben garantizar a “*todas las personas bajo su jurisdicción*”. Así, los tratados internacionales de derechos humanos se inspiran en valores comunes superiores, centrados en la protección de la persona; se aplican de conformidad con noción de garantía colectiva; con obligaciones de carácter esencialmente objetivo; y cuentan con mecanismos de supervisión específicos.

103. El derecho internacional en la materia dispone que, al ratificar los tratados de derechos humanos los Estados se comprometen a interpretar y aplicar sus disposiciones de modo que las garantías que aquéllos establecen sean verdaderamente prácticas y eficaces; es decir, deben ser cumplidos de buena fe, de forma tal que tengan un efecto útil y que sirvan al propósito para el cual fueron adoptados. Consecuentemente, uno de los más importantes predicados de la responsabilidad internacional de los Estados en relación a los derechos humanos es velar por la vida y la integridad física y psicológica de las personas privadas de libertad, es decir debe garantizarse a estos el derecho a ejercer un proyecto de vida⁴⁶ no obstante que se encuentren restringidos en sus derechos, por lo que en este caso la intervención de las Comisiones intersecretariales deben ser vistas como una herramienta de amplio apoyo.

⁴⁶ La CrIDH ha señalado que el proyecto de vida “atiende a la realización integral de la persona afectada, considerando su vocación, aptitudes, circunstancias, potencialidades y aspiraciones que le permiten fijarse razonablemente determinadas expectativas y acceder a ellas. Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Caso Loayza Tamayo. Reparaciones y Costas”. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. Serie C No. 42, párr. 147.

104. Como se afirmó, con anterioridad en el “*Caso Loayza Tamayo vs. Perú*”, la CRIDH señaló que el “*proyecto de vida*” se asocia al concepto de realización personal, que a su vez se sustenta en las opciones que el sujeto puede tener para conducir su vida y alcanzar el destino que se propone con independencia de que se encuentre privada de la libertad, por ello es que esta Comisión Nacional considera que la pena privativa de la libertad conlleva la posibilidad y la obligación del estado para dotar a las personas de las aptitudes de desarrollo personal para cumplir con ese propósito tal y como lo dispone la normatividad en la materia.

105. La CNDH considera que la implantación e impulso a las acciones de coordinación entre las diversas autoridades encargadas de otorgar las prestaciones inherentes al derecho a la reinserción social constituye una gran oportunidad para que el Estado mexicano ratifique y demuestre en los hechos esa vocación de respeto a los derechos fundamentales plasmados en la Constitución Política y en los instrumentos Internacionales de la materia.

106. Debe enfatizarse además que la integración e impulso de las Comisiones Intersecretariales debe contribuir a consolidar una verdadera política pública penitenciaria basada en los Derechos Humanos y orientada a la efectiva reinserción social y para lograr este propósito debe auxiliarse de un ejercicio de factibilidad cuyo análisis debe orientarse en las vertientes de factibilidad técnica, económica y operacional de forma tal que las disposiciones constitucionales tengan eficacia.

107. Es criterio fundamental en la doctrina jurídica que para que una ley sea eficaz debe ser factible y si la factibilidad se refiere a la disponibilidad de los recursos necesarios para llevar a cabo los objetivos o metas señaladas, ésta debe atender prerequisites necesarios para alcanzar el efecto que se espera de ella o se desea concretar tras la realización de las acciones dispuestas por el legislador. Por ello y

en un ejercicio de congruencia el Estado debe disponer lo necesario para hacer eficaz la normatividad que el mismo se ha dispuesto.

108. La ejecución de las sentencias debe ser vista como una política pública cuya importancia no debe ser soslayada por un Estado que se rige bajo el imperio de la Ley, por lo que vale recordar el principio *"Pacta sunt servanda"*. contenido por la Convención de Viena en su artículo 26 con relación a la observancia de los tratados que dispone al respecto que *"Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe"* y dispone de una vez en el artículo 27 que *"un estado parte no puede invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado"* por lo que el Estado mexicano está obligado a atender su contenido.

109. Por su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, como un plan de acción global, orientador del actuar de los países hacia la prosperidad y la dignidad humana, en el Objetivo 5 convoca, a *"Lograr la igualdad de género (...), poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres (...) eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres (...) en los ámbitos público y privado..."* así como el Objetivo 16.3 *"Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos"*.

110. Es así que en la LNEP se señala la disposición para desarrollar un óptimo sistema penitenciario en armonía con el mandato constitucional al disponer la integración de las Comisiones Intersecretariales como entidades que de manera eficaz y especializada para que contribuyan a un mejor y más razonable ejercicio de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios, así como aquéllos que se encuentran bajo el régimen postpenitenciario.

Por lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, Señora Secretaria de Gobernación, Secretario de Seguridad y Protección Ciudadana, Señora Gobernadora y Gobernadores de las entidades federativas y Señora Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES.

PRIMERA. Se realicen las acciones legales y presupuestales necesarias para que en seis meses se concluya la instalación de las Comisiones Intersecretariales en el Sistema Penitenciario Nacional, a efecto de que cumpla con su obligación señalada en la Ley Nacional de Ejecución Penal, con base en el artículo 18 constitucional.

SEGUNDA. Que las Comisiones Intersecretariales de los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala, Veracruz, y Yucatán, cumplan con la obligación en el marco de sus atribuciones de garantizar y hacer eficaces los derechos dispuestos por la Ley Nacional de Ejecución Penal, con base en el artículo 18 constitucional.

TERCERA. Que las Comisiones Intersecretariales contribuyan en el diseño y desarrollo de programas de atención dirigida a personas privadas de la libertad en condición de vulnerabilidad considerando la aplicación de acciones afirmativas y ajustes razonables a la infraestructura y refuercen los programas existentes que permitan el acceso de estas personas al ejercicio de sus derechos en condiciones de igualdad.

CUARTA. Se cumpla con lo dispuesto por la Ley en el sentido de instalar un Comité para la Implementación, Evaluación y Seguimiento del Sistema de Ejecución Penal que verifique el avance en las acciones tendentes a armonizar una política pública que responda a los principios de respeto a la dignidad de las personas y ejercicio de derechos inherentes a la reinserción social, presentando de manera semestral evidencia de sus acciones y resultados obtenidos.

QUINTA. Se consideren las previsiones necesarias por parte de las autoridades que integran y deben participar en las Comisiones Intersecretariales en los rubros de salud, educación, trabajo, capacitación para el trabajo y deporte tomando como referentes los mandatos de la Constitución Federal, la ley de la materia y los tratados internacionales respectivos.

SEXTA. Que las autoridades integrantes de las Comisiones Intersecretariales constituyan los grupos de trabajo necesarios para generar las estrategias programas y acciones destinadas a consolidar los programas de reinserción de acuerdo a los mandatos de la constitución y de la ley, bajo una política orientada a la generación de resultados observables.

SÉPTIMA. Que el titular del Poder Ejecutivo Federal y sus homólogos en las entidades federativas asignen y/o programen partidas presupuestales, destinadas a dotar de recursos a las Comisiones Intersecretariales para su funcionamiento y operatividad, lo que permitirá estar en condiciones de cumplir con lo ordenado por la Constitución Federal y la Ley Nacional de Ejecución Penal.

OCTAVA. Que a través de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario se expidan y/o armonicen, en su caso, los ordenamientos reglamentarios y de su funcionamiento de las autoridades corresponsables que integran la Comisión

Intersecretarial para su mejor funcionamiento, con base en lo señalado en la Ley Nacional de Ejecución Penal.

111. 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; 6º, 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 387 de fecha *14 de octubre de 2019*; 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.

112. 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

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

ANEXO

COMISIONES INTERSECRETARIALES

ESTADO	INTEGRACIÓN
AGUASCALIENTES	SI
BAJA CALIFORNIA	SI
BAJA CALIFORNIA SUR	SI
CAMPECHE	SI
CHIAPAS	NO
CHIHUAHUA	SI
CIUDAD DE MÉXICO	SI
COAHUILA	SI
COLIMA	NO
DURANGO	SI
EDO. MÉXICO	SI
GUANJUATO	SI
GUERRERO	SI
HIDALGO	SI
JALISCO	SI
MICHOACÁN	SI
MORELOS	SI

ESTADO	INTEGRACIÓN
NAYARIT	SI
NUEVO LEÓN	SI
OAXACA	SI
PUEBLA	NO
QUERÉTARO	SI
QUINTANA ROO	NO
SAN LUIS POTOSÍ	SI
SINALOA	SI
SONORA	SI
TABASCO	NO
TAMAULIPAS	NO
TLAXCALA	SI
VERACRUZ	SI
YUCATÁN	SI
ZACATECAS	NO
SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL	NO