

LOS DERECHOS HUMANOS EN LA PRISIÓN

Alicia Azzolini Bíncaz
Luis de la Barreda Solórzano
Angélica Ortiz Dorantes
Julieta Ovalle Piedra
Julia Sabido Ruisánchez
Antonio Sánchez Galindo

ISBN: 968-7456-18-3

Primera edición: Enero de 1997

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Avenida Chapultepec núm. 49, Centro Histórico,

C.P. 06040, México, D.F.

Cuidado editorial: Odette Alonso, Ildefonso García
y Esteban Torres.

Diseño de portada: Alejandro Magallanes.

Elaboración de originales mecánicos: Dirección General de
Comunicación Social

Hecho en México

Printed in Mexico

PRESENTACIÓN

Tradicionalmente nuestro país se ha preocupado por establecer los ordenamientos legales para el correcto funcionamiento de los centros penitenciarios tanto locales como federales. Al respecto, el antecedente fundamental se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada en 1917, a la que se subordinan el resto de las leyes y reglamentos en la materia. De igual forma, México ha suscrito diversos documentos internacionales —promulgados por la ONU y la OEA— y ha hecho las adecuaciones necesarias, por lo que se puede afirmar que la legislación penitenciaria en nuestro país es respetuosa de los derechos humanos. Sin embargo, no se puede decir lo mismo de la práctica en los centros de readaptación social la cual, por diversos factores, como la falta de presupuesto o de instalaciones adecuadas, está lejos del ideal soñado por el Constituyente.

La primera parte de este folleto incluye una somera, investigación de los ordenamientos penitenciarios nacionales e internacionales vigentes en nuestro país, lo que da paso a una segunda parte, en la que se hace un análisis del sistema penal en México a partir de las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos. Es en esta sección en donde el lector podrá valorar la distancia que existe entre la teoría y la práctica de las normas que rigen la operación y convivencia dentro de los penales.

I. MARCO LEGAL

1. LEGISLACIÓN PENITENCIARIA INTERNACIONAL

a) Documentos promulgados por la ONU

Nuestro país siempre ha participado activamente en la Organización de las Naciones Unidas y ha suscrito todos los documentos que la Asamblea General ha promulgado en materia penitenciaria. Lo mismo ha sucedido con los documentos emanados de las reuniones quinquenales acerca de la prevención del delito y el tratamiento del delincuente que se han celebrado desde 1955. Además, ha incorporado dentro de su legislación, federal y local, las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos*.

b) Documentos promulgados por la OEA

En el marco continental, México ha suscrito y ratificado la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* de 1969, también denominada *Pacto de San José*, que incorpora, en líneas generales, la *Declaración Universal de los Derechos Humanos* y los pactos *Internacional de Derechos Civiles y Políticos* e *Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.

Por mandato constitucional, todos los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado tienen el carácter de ley federal.

c) Adecuación de la legislación penitenciaria nacional a la internacional

México ha realizado múltiples esfuerzos, tanto a nivel federal como estatal, para tener una legislación respetuosa de los derechos humanos y congruente con los documentos de las Naciones Unidas para el tratamiento de las personas privadas de su libertad. En general, puede afirmarse que la legislación ejecutiva penal está acorde con las normas internacionales vigentes.

2. LEGISLACIÓN PENITENCIARIA MEXICANA

México tiene una larga tradición penal sustantiva y adjetiva que parte del siglo pasado. En el ámbito ejecutivo penal, la legislación más relevante son las *Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados*, que fueron dictadas en 1971. Los diversos ordenamientos que abordan el tema son:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Expedida por el Constituyente de 1917. En el catálogo de garantías destacan las relacionadas con el sistema penal y penitenciario, contenidas en los artículos 13 a 23. En ellos se sientan las bases para la obtención de la libertad caucional.

b) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Los artículos relacionados con el tema son el 27, fracción XXVI, y el 28, fracción XI.

c) Código Penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal

Este ordenamiento ha sido objeto —desde su promulgación, el 12 de agosto de 1931— de múltiples reformas que lo han ajustado y actualizado a las doctrinas nacional e internacional. En él se regulan la sustitución de sanciones, así como los requisitos para la condena condicional y para la obtención de la libertad preparatoria.

d) Código Federal de Procedimientos Penales

Este código, vigente desde el 30 de agosto de 1934, ha tenido reiteradas modificaciones, que han reducido su carácter inquisitorio original, con lo cual se ha intentado adecuarlo al sistema acusatorio que está previsto en la Constitución.

e) Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal

Este ordenamiento legal está vigente desde el 29 de agosto de 1931; sin embargo, ha tenido modificaciones similares a las del código federal.

f) Ley de Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados

Esta ley acoge, íntegramente, las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos. Tiene vigencia a partir del 19 de mayo de 1971.

g) Ley para el Tratamiento de Menores Infractores para el Distrito Federal y para toda la República en Materia Federal

El texto de esta ley se basa, esencialmente, en las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (*Reglas de Beijing*), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (*Directrices de Riad*), las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos. Tiene vigencia a partir del 22 de febrero de 1992.

h) Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura

Esta ley, vigente a partir del 27 de diciembre de 1991, fue la primera en establecer la nulidad de la confesión del detenido rendida ante autoridad distinta del Ministerio Público o del juez, o emitida sin la asistencia de un defensor o persona de confianza. Ello significó un avance importante en la lucha contra la tortura.

i) Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Este ordenamiento legal, publicado en el *Diario Oficial* el 29 de junio de 1992, crea para México la figura del *ombudsman*. En búsqueda de una defensa integral de los derechos de los presos establece, en materia penitenciaria, competencia concurrente entre la Comisión Nacional y las comisiones locales.

j) Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Publicada en el *Diario Oficial* el 22 de junio de 1993. En México hay una comisión de derechos humanos por cada entidad federativa, con lo que se integra el sistema de *ombudsman* más grande del mundo —32 comisiones locales y una nacional—. La del Distrito Federal, que tiene considerable presencia entre la población y en los medios de difusión, es la que ha obtenido mejor respuesta a sus peticiones por parte de las autoridades.

k) Reglamento Interno de la Secretaría de Gobernación

Está vigente desde el 13 de febrero de 1989. Regula, en sus artículos 2o., fracciones I a XX, y 20, fracciones I a XXVI, la materia penitenciaria.

l) Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social

En este reglamento, que fue expedido el 30 de agosto de 1991, se establecen los derechos y las obligaciones de los reclusos y de las autoridades.

m) Reglamento de la Colonia Penal Federal de Islas Marías

Ordenamiento legal expedido el 17 de septiembre de 1991. Contiene la normatividad de la única colonia penal del país.

n) Reglamento de Reclusorios y Centro de Readaptación Social del Distrito Federal

Este reglamento, expedido el 11 de enero de 1990, se aplica a los centros de reclusión de la capital de la República.

o) Reglamento del Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo del Distrito Federal

Este ordenamiento legal crea un patronato destinado a ayudar a conseguir empleo a las personas que cumplieron sentencias privativas de la libertad.

p) Instructivo de Visita de los Centros Federales de Readaptación Social

Regula el régimen de visitas íntima y familiar a los reclusos.

q) Tratados y convenios de extradición e intercambio de reclusos con distintos países

En estos documentos se establecen los requisitos para que un presunto delincuente sea detenido y trasladado a otro país a México y viceversa, y para que los extranjeros sentenciados en México o los mexicanos sentenciados en el extranjero puedan cumplir sus condenas en los países de origen.

r) Ley para el tratamiento de menores infractores para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal

Ordenamiento que regula la situación de los menores que incurrir en conductas previstas en el Código Penal. A su vez, las demás entidades federativas tienen su propia ley de la materia. Todos los ordenamientos prevén que los menores sean confinados en lugares separados de los adultos.

s) Programa Nacional de Impartición y Procuración de Justicia 1995-2000

Documento en el que se sentaron las bases de la materia.

Finalmente, cabe acotar que las 31 entidades federativas de la República Mexicana tienen una legislación similar.

3. COMPETENCIA DE LAS COMISIONES PÚBLICAS DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA PENITENCIARIA

Las comisiones públicas —nacional y locales— de derechos humanos tienen competencia para conocer de todas las quejas que, por acción u omisión de las autoridades penitenciarias, puedan ser violatorias de los derechos de los reclusos.

Asimismo, las comisiones tienen la facultad de presentar propuestas para favorecer el respeto y el ejercicio de los derechos humanos. En relación con este tema, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal elaboró una propuesta de reforma al Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, para que se permita que los hijos de las madres internas puedan vivir con ellas hasta que éstos tengan seis años de edad. La CDHDF también propuso que los mayores de seis años y menores de 11 puedan pasar con sus madres hasta 15 días de sus vacaciones escolares, previa aprobación del consejo técnico de la institución.

4. ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal realiza su tarea durante la tramitación de quejas, la realización de visitas *in situ* y la supervisión del cumplimiento de sus sugerencias y recomendaciones. Las primeras se llevan a cabo a petición de parte y de oficio; las segundas, responden a la necesidad de constatar directamente la situación real de los internos, y las últimas son las acciones de seguimiento en las que se comprueba si la autoridad responsable ha cumplido con lo solicitado por la Comisión.

II. ANÁLISIS DEL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO A PARTIR DE LAS REGLAS MÍNIMAS DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL TRATAMIENTO DE LOS RECLUSOS

Antes de abordar los contenidos incluidos en este punto es importante señalar que, de los 437 centros penitenciarios que hay en México, los tres federales, los ocho del Distrito Federal y los 31 de las capitales de los estados son los que tienen mayor presupuesto. Por ello, en general ofrecen mejores servicios y condiciones de vida para los internos.

Según cifras de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, del total de los reclusorios del país, el 66.44 por ciento alberga menos de 100 internos y carece de las instalaciones adecuadas y del equipo necesario para un tratamiento de readaptación eficiente, por lo que no ofrece condiciones dignas de reclusión. El 21.84 por ciento de las instituciones, que albergan entre 101 y 500 internos, no tienen suficiente personal técnico, administrativo y de seguridad y custodia. Por último, sólo el 11 por ciento de los establecimientos, que generalmente se encuentran ubicados en el perímetro de las principales ciudades del país, cuentan con una población de mil o más internos y ofrecen mejores condiciones de vida. El problema principal de estos últimos es la carencia de personal especializado para brindar un adecuado tratamiento.

Como ejemplo de lo que pasa en muchos de los penales mexicanos, puede señalarse el caso del estado de Oaxaca, donde hay cárceles que tienen en promedio 15 reclusos, quienes permanecen prácticamente todo el día en sus celdas porque no tienen espacio físico en donde puedan realizar un mínimo de ejercicio. Tampoco se les brindan opciones de trabajo ni de actividades educativas o deportivas. Además, son los familiares de los reclusos quienes les proporcionan alimentación y vestido, porque el centro no se encarga de satisfacer estas necesidades.

REGLA 6. PRINCIPIO FUNDAMENTAL

En su artículo 1o., la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: “Todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece”. La propia Constitución, en los artículos siguientes, consagra los derechos de todos los gobernados, los cuales son reconocidos, a su vez, en los ordenamientos penitenciarios.

Estas reglas son, en general, aplicadas a la mayoría de los presos. Sin embargo, en los hechos algunos reclusos con poder económico (por ejemplo, narcotraficantes) gozan de privilegios, como mayor espacio para su uso personal, otros internos a su servicio y la posesión de objetos prohibidos.

Por lo que se refiere a las creencias religiosas y a las convicciones morales del recluso, éstas son respetadas tanto por las autoridades como por los propios internos. La mayoría de los presos profesan la religión católica. El derecho al libre culto se encuentra establecido en los artículos 24 y 130 de la Constitución Federal.

REGLA 7. REGISTRO

El artículo 16 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal dispone que en las instituciones de reclusión se establecerá un sistema administrativo para registrar a los internos. El registro deberá comprender, entre otros, los siguientes datos:

I. Nombre, sexo, edad, lugar de origen, domicilio, estado civil, profesión y oficio e información sobre la familia;

II. Fecha y hora de ingreso y salida, así como las constancias que acrediten su fundamento;

III. Identificación dactiloantropométrica;

IV. Identificación fotográfica de frente y de perfil;

V. Autoridad que ha determinado la privación de la libertad y los motivos de ésta, y

VI. Depósito e inventario de sus pertenencias.

El artículo 13 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal establece que la internación de alguna persona en cualquiera de los reclusorios del Distrito Federal será únicamente:

I. Por consignación del Ministerio Público;

II. Por resolución judicial;

III. Por señalamiento hecho, con base en una resolución inicial, por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Gobernación;

IV. Por ejecución de los tratados y convenios a que se refiere el artículo 18 constitucional, y

V. Para el caso de arrestos por determinación de autoridad competente.

En cualquier caso, tratándose de extranjeros, el director de reclusorios o el funcionario que haga sus funciones, comunicará inmediatamente a la Dirección General de Servicios Migratorios de la Secretaría de Gobernación y a la embajada

o consulado correspondiente el ingreso, estado civil, estado de salud, el delito imputado, así como cualquier situación relativa al preso.

Existen registros de las personas que se encuentran privadas de su libertad. El Archivo Nacional de Sentenciados cuenta con la información de los sentenciados por delitos federales en toda la República y de los sentenciados del fuero común en el Distrito Federal. Las Procuradurías Generales de Justicia estatales poseen información de los procesados. Según cifras de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, en diciembre de 1995 había una población total de 93 574 internos, 70 288 (75.12%) del fuero común y 23 286 (24.89%) del fuero federal. De ellos, 45 272 (48.38%) eran procesados y 48 302 (51.62%) eran sentenciados; 90 333 (96.54%) eran hombres y 3 241 (3.49%) eran mujeres.

REGLA 8. SEPARACIÓN DE CATEGORÍAS

El artículo 18 de la Constitución Política establece:

Sólo por delito que merezca pena corporal 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. Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Los gobernadores de los Estados, sujetándose a lo que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos del orden común extingan su condena en establecimientos dependientes del Ejecutivo Federal.

La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores...

No existen ordenamientos para la separación de los condenados a alguna forma de prisión por deudas civiles, debido a que en México están prohibidas, conforme al artículo 17 constitucional, las penas por deudas de esa índole. Por su parte, los detenidos por faltas administrativas se encuentran en lugares de detención que no dependen del sistema penitenciario.

La Ley de Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados, el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social y el Reglamento de la Colonia Penal Federal Islas Marías contienen disposiciones que, siguiendo los lineamientos del artículo 18 constitucional, ordenan la separación de

hombres y mujeres y de procesados y sentenciados en establecimientos distintos, así como la clasificación de los internos dentro de cada institución.

En la práctica, en la gran mayoría de los centros penitenciarios no hay separación entre procesados y sentenciados, debido a la falta de espacio. Los diversos pronunciamientos de los organismos locales de derechos humanos — Chiapas, Chihuahua, Zacatecas, Tlaxcala, Sonora, Sinaloa, etcétera— sobre el tema, ponen en evidencia la situación.

En cambio, en casi todas las instituciones existen lugares distintos para hombres y mujeres. El bajo número de reclusas hace que, en muchas ocasiones, no haya un edificio exclusivo para ellas, sino que se les asigne un espacio independiente dentro de la institución para varones.

REGLAS 9 A 14. LOCALES DESTINADOS A LOS RECLUSOS

Los distintos reglamentos penitenciarios prevén instalaciones acordes a lo establecido en las reglas que se analizan. Por ejemplo, el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal establece en su artículo 133:

Los internos de los establecimientos se alojarán en dormitorios generales divididos en cubículos para el acomodo de tres personas como máximo. En la estancia de ingreso, en el Departamento de Observación y en los dormitorios destinados para tratamiento especial en aislamiento, los cubículos deberán ser individuales. Cada uno de los cubículos deberán ser individuales. Cada uno de los cubículos dispondrá de las instalaciones sanitarias adecuadas para que el recluso pueda satisfacer sus necesidades naturales, higiénica y decorosamente. Los dormitorios tendrán comedores anexos y servicios generales para baño de regaderas en condiciones tales que el interno pueda utilizarlos con agua caliente y fría.

De los 437 establecimientos penitenciarios de la República, 340 fueron construidos ex profeso para albergar internos y 97 son instalaciones adaptadas que, por su antigüedad, se pueden agrupar de la siguiente forma:

a) Construcciones anteriores al siglo XX

Actualmente están en operación 33 centros penitenciarios construidos en los siglos XVII a XIX. Los más antiguos son el Centro de Readaptación Social de Jilotepec, Estado de México (1600), la cárcel distrital de Miahuatlán, Oaxaca (1620), y el Centro de Readaptación Social de Uruapan, Michoacán (1720).

Hay 30 edificios del siglo pasado que funcionan como centros penitenciarios, 17 de ellos construidos para funcionar específicamente como prisiones de acuerdo con los conceptos prevaletentes en la época y 13 adaptados.

b) Construcciones del siglo XX (hasta la década de los sesenta)

Las instituciones construidas durante los primeros 60 años del presente siglo son 130, en su mayoría cárceles municipales, de las cuales 88 se construyeron específicamente para este fin.

c) Construcciones del siglo XX (desde los años setenta hasta la actualidad)

Durante la década de los setenta se fortaleció la infraestructura penitenciaria con la creación de 219 centros, conocidos como *ceresos* (centros de readaptación social), muchos de ellos con nuevos conceptos arquitectónicos adecuados a los objetivos de readaptación social del sentenciado, siguiendo los lineamientos establecidos por las Naciones Unidas. De estos 219 centros de readaptación social, 31 fueron adaptados para funcionar como centros de reclusión.

Una buena parte de las observaciones hechas por los organismos públicos de derechos humanos se refieren a las malas condiciones en las que se encuentran los centros penitenciarios: falta de luz y de ventilación, instalaciones sanitarias inservibles o insalubres, ausencia de mantenimiento, etcétera.

El número de reclusos por celda exigido en la Regla 9 sólo se cumple en los dos penales de máxima seguridad (Almoloya de Juárez, Estado de México, y Puente Grande, Jalisco). En la mayoría de las prisiones del país no hay espacio físico suficiente para el número de internos albergados. Esto se pone en evidencia en las estadísticas proporcionadas por la Dirección General de Readaptación Social respecto de la sobrepoblación en los penales mexicanos, entre los que destacan los estados de Nayarit (20 centros con 90.9% de sobrepoblación), Baja California (cuatro centros con 40.6% de sobrepoblación), Colima (tres centros con 35.5% de sobrepoblación), Nuevo León (13 centros con 31.5% de sobrepoblación), Chihuahua (14 centros con 29.2% de sobrepoblación) y Sonora (14 centros con 28.2% de sobrepoblación).

De acuerdo con esa Dirección General, la sobrepoblación, que es exclusiva de los centros varoniles, está directamente relacionada con la falta de agilización en los procesos penales que se exceden de los tiempos establecidos por la ley.

En relación con los menores infractores, en México hay lugares especiales para ellos, totalmente independientes de los de los adultos.

REGLA 20. ALIMENTACIÓN

Todas las prisiones del país cuentan con agua, pero es frecuente que ésta no sea adecuada para el consumo humano. En algunos centros hay reclusos que sólo disponen de líquido en determinadas horas del día, mientras otros la usan abusivamente. Éste fue uno de los puntos tratados en la Recomendación 16/95 de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, sobre privilegios y carencias en los reclusorios varoniles.

En los centros que tienen más de cien internos, la alimentación es proporcionada por la administración del penal. Casi siempre se ofrecen tres alimentos diarios: desayuno (pan y café), comida (sopa y guisado) y cena (pan y café).

En cuanto al presupuesto de alimentación por preso, desde el 1o. de julio de 1996 la Secretaría de Gobernación otorgó a las autoridades estatales un incremento del 182% al Socorro de Ley que se destina para la alimentación de los internos, aumentándolo de 5.50 pesos (70 centavos de dólar) a 15.50 pesos (casi 2 dólares) diarios por interno.

Sin embargo, la mayoría de los presos recibe alimentos de sus familiares para sustituir o complementar la comida del reclusorio. Esto sucede aun en el Distrito Federal, donde la alimentación que se proporciona a los internos es mejor en cantidad y en calidad que en el resto de las entidades federativas.

Los organismos públicos de derechos humanos reciben con frecuencia quejas por la mala calidad, la insuficiente cantidad o la inequitativa distribución de los alimentos en los reclusorios.

Salvo en los penales de máxima seguridad, donde la alimentación de los reclusos está exclusivamente a cargo de la institución y la dieta es determinada por especialistas, en el resto de las prisiones la alimentación no reúne los requisitos exigidos en la Regla.

REGLA 21. EJERCICIOS FÍSICOS

En la mayoría de los centros penitenciarios no existen instalaciones adecuadas para que los reclusos realicen actividades deportivas. Sólo aproximadamente el 10 por ciento de los internos hace ejercicio. Los deportes que se practican con más frecuencia son: fútbol, fisicoculturismo, beisbol, basquetbol, voleibol y atletismo.

Para impulsar las actividades deportivas, la Secretaría de Gobernación firmó en 1991 un convenio con la comisión nacional del Deporte. Por su parte, la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal organiza, con periodicidad, torneos *inter-reclusorios*, en los que se compete en diferentes especialidades y se otorgan trofeos y estímulos a los participantes.

REGLAS 22 A 26. SERVICIOS MÉDICOS

Los artículos 9 de la Ley de Normas Mínimas de Readaptación Social de Sentenciados y 87 a 97 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal se ocupan de este tema.

En la mayoría de las instituciones penitenciarias del país hay una enfermería en la que se brindan primeros auxilios. En los reclusorios de las capitales de los estados hay pequeñas clínicas, más equipadas, que pueden atender mayor número y variedad de casos. Pero todas las cárceles tienen que auxiliarse de los servicios médicos generales que proporcionan los hospitales del Estado, en los que se destina una sección para la atención de los reclusos.

Es frecuente que las instituciones penitenciarias carezcan del instrumental y los medicamentos básicos para brindar un servicio eficiente. En particular, para atender los problemas dentales no existe, salvo pocas excepciones, el personal y el equipo necesario.

En gran parte de los establecimientos para mujeres hay instalaciones y personal para el tratamiento de reclusas embarazadas, a las que se proporciona atención antes, durante y después del parto. En las instituciones municipales, que no están suficientemente equipadas, las internas son enviadas a un hospital civil. En el registro de nacimientos en los reclusorios no se hace constar que ése fue el lugar del parto.

Es costumbre permitir que las madres reclusas vivan con sus hijos, aunque esto no está reglamentado en casi ningún estado. En el Distrito Federal, el artículo 98 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social prevé que los hijos de las presas puedan vivir con ellas hasta que tengan seis años. Para los mayores de esa edad existe la propuesta —aún no reglamentada pero ya puesta en práctica— mencionada en el punto tres del marco legal.

Para proporcionar este servicio, los reclusorios y centros de readaptación social del Distrito Federal y de las capitales de los estados cuentan con guarderías infantiles, tanto para procesadas como para sentenciadas.

Un aspecto muy importante relacionado con los servicios médicos es el de los enfermos psiquiátricos. Al finalizar 1995 había, en todo el país, 1483 internos enfermos mentales, quienes requieren de atención médica especializada y espacios propios. En la mayoría de las instituciones se les destina un dormitorio, pero conviven con el resto de la población durante el día. Además, el tratamiento farmacológico es deficiente.

El gobierno federal pondrá en operación —se espera que pronto— el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, ubicado en ciudad Ayala, Morelos, que atenderá a 500 reclusos con trastornos mentales. Este centro, que será el primero con estas características en toda la República, ya cuenta con las instalaciones y parte del personal.

Otro grave problema dentro del ámbito médico es el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (sida). Para tratar de resolverlo se han llevado a cabo programas para su detección, prevención y tratamiento. Los integrantes de los servicios médicos imparten conferencias, proporcionan información escrita y reparten condones en la visita íntima. A su vez, las esposas o concubinas que acuden a ésta deben practicarse exámenes para la detección del virus en instituciones públicas de salud.

A los reclusos enfermos de sida se les destinan dormitorios especiales y se mantienen aislados, no tanto por disposición de las autoridades, sino por el rechazo de sus compañeros. En el Distrito Federal todos los internos sentenciados que padecen este mal se encuentran en un sector totalmente aislado del resto del reclusorio, el cual cuenta con todos los servicios.

La Secretaría de Gobernación, con la finalidad de brindar una mejor atención médica, ha suscrito convenios de coordinación y colaboración con distintas instituciones, entre ellas el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Consejo Nacional para Prevención y Detección del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida, el Centro Mexicano de Servicios Generales de Alcohólicos Anónimos y la Cruz Roja Mexicana.

A pesar de ello, frecuentemente se reciben quejas por parte de los internos respecto de la mala calidad de los servicios médicos, por lo que las comisiones de derechos humanos del país han emitido varias recomendaciones. El 50 por ciento

de las recomendaciones del Programa Penitenciario de la Comisión Nacional alude a deficiencias e insuficiencias en el servicio médico. Asimismo, las comisiones de Colima, Chiapas, Estado de México, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas han reportado graves deficiencias en la prestación del servicio médico.

REGLAS 27 A 34. DISCIPLINA Y SANCIONES

Tanto en las leyes de ejecución de sanciones de los estados como en las Normas Mínimas de Readaptación Social de Sentenciados y en los reglamentos internos de las instituciones preventivas y de ejecución se prevén las restricciones necesarias para mantener la seguridad y la buena organización. En todos estos ordenamientos se establecen los procedimientos y las sanciones conforme a la legislación internacional.

En las normas indicadas se respeta el principio de legalidad al describirse la conducta que constituye una infracción disciplinaria, el carácter y la duración de las sanciones y la autoridad competente para imponerlas.

Sin embargo, las comisiones de derechos humanos han conocido de numerosos casos en los que los internos son sancionados sin que se siga el procedimiento establecido. Es común que el personal de seguridad y custodia decida, sin justificación alguna imponer castigos.

Los artículos 13 de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, 9 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social, 9 y 129 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social y 53 del Reglamento de la Colonia Penal Federal Islas Marías prohíben las penas que zahieren el cuerpo, el encierro en celda oscura y toda sanción cruel, inhumana o degradante. Sin embargo, en visitas penitenciarias realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre 1991 y 1993, se encontraron múltiples evidencias de que siguen existiendo celdas de castigo que no cumplen con las condiciones mínimas de higiene.

La conducta que debe observar el médico con los reclusos que estén cumpliendo las sanciones disciplinarias se regula en los preceptos mencionados y en los relativos a los servicios médicos de cada institución. Pero en este caso tampoco se cumple debidamente la regla.

Las normas ya citadas también prohíben toda forma de violencia física o moral y actos o procedimientos que provoquen una lesión psíquica, o menoscaben la dignidad de los internos. En consecuencia, la autoridad tiene prohibido infligir tratos denigrantes o crueles, torturas o exacciones económicas. A pesar de ello, en las visitas realizadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos los supervisores observaron que los internos presentaban rastros de maltrato físico que, en varios casos, se comprobó que fue causado por personal penitenciario. Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió las recomendaciones 12/95 y 6/96 por haberse comprobado que custodios de los reclusorios preventivos varoniles sur y oriente golpearon a internos injustificadamente.

Asimismo, la legislación prohíbe el uso injustificado de medios de coerción. Sin embargo, personal de la Comisión Nacional de Derechos Humanos detectó en

1992 que en Pacho Viejo, Veracruz, los reclusos presentaban huellas de lesiones en las muñecas porque, esposados, se les colgaba de las rejas de su celda. Como consecuencia, la Comisión Nacional emitió una Recomendación que tuvo por efecto que se destituyera al director del penal y que se terminara con esa práctica.

En relación con la Regla 28, la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal y las leyes y los reglamentos estatales disponen que ningún interno podrá desempeñar funciones de autoridad o ejercer dentro del establecimiento empleo o cargo alguno. No obstante, en muchas prisiones se ha detectado la existencia de internos con funciones de autoridad, ya sea por la falta de recursos o de personal, o por la inadecuada distribución de funciones. Debido a que los presos pobres tienen necesidad de obtener ingresos, con cierta frecuencia ofrecen a otros reclusos sus servicios por una remuneración.

REGLAS 35 Y 36. INFORMACIÓN Y DERECHO DE QUEJA DE LOS RECLUSOS

Los artículos 13 de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, 18, 25, 26, 27 y 28 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal y 19 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social establecen que, desde su ingreso, el interno debe recibir información escrita sobre el régimen del reclusorio, la clasificación en la que se le haya incluido, los medios autorizados para informarse y formular quejas y cualquier otro dato necesario para conocer sus derechos y obligaciones. Asimismo, prevén que al recluso analfabeto se le proporcione dicha información verbalmente. No obstante, muchos internos desconocen las más elementales reglas de funcionamiento de los centros.

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, el Reglamento de la Colonia Penal Federal Islas Marías y el Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal, todo recluso puede presentar peticiones o quejas al director del establecimiento o al funcionario autorizado para representarlo. Este derecho se respeta en casi todas las instituciones del país.

La Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación tiene a su cargo el *Programa de Buzón Penitenciario*, que consiste en dotar a cada prisión de un buzón, al que no tienen acceso las autoridades de ese centro, en el que los internos pueden depositar quejas y peticiones. El contenido de los buzones es recogido por personal del Servicio Postal Mexicano y remitido a esa Dirección General, donde existe un área destinada a atender las comunicaciones de los reclusos. Actualmente 188 centros —que, en conjunto, cubren el 92 por ciento de la población interna— cuentan con este servicio.

REGLA 37. CONTACTO CON EL MUNDO EXTERIOR

Visita familiar y comunicación con el exterior (incisos “a” y “e”)

Los reclusos están autorizados para comunicarse con el exterior: pueden enviar correspondencia, hacer llamadas telefónicas y recibir visitas. Este derecho está contenido en los artículos 12 de las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, 79 al 86 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal y 33 al 44 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

Los reclusos extranjeros gozan de facilidades adecuadas para comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares.

Los presos tienen la posibilidad de informarse de los acontecimientos del mundo. Aunque la mayoría lo hace por medio de la televisión y de la radio, algunos prefieren leer diarios locales o nacionales.

En casi todos los centros se permite la visita familiar dos, tres o más días a la semana, y los visitantes tienen acceso al área de visitas y a los dormitorios. En cambio, en los centros federales de readaptación social sólo se autoriza un día a la semana, y la familia únicamente puede ingresar al área de visitas y a los locutorios.

Son pocos los internos que no tienen quién los visite. Según la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, los internos que no reciben visitas son apoyados a través de las actividades que programa el área de trabajo social y varios grupos religiosos, o acuden a las sesiones de Alcohólicos Anónimos.

Visita íntima (inciso “C”)

En México se instauró la visita íntima desde 1924. A ella tienen acceso tanto hombres como mujeres, pero —salvo los cerasos de las grandes ciudades— muy pocas instituciones cuentan con las instalaciones adecuadas. En los centros que no cuentan con ellas, la visita se lleva a cabo en los dormitorios. Este derecho está consignado en los artículos 12 de las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, 33 al 44 del Reglamento de Centros Federales de Readaptación Social y del 79 al 89 del Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.

Requisa a los visitantes para detectar objetos prohibidos e introducción de tóxicos (incisos “b” y “g”)

La requisa está a cargo del personal de seguridad y custodia. En ocasiones se generan problemas por el trato que se da a los visitantes, como —por ejemplo— la revisión vaginal de que son objeto las mujeres. Se han presentado quejas porque en ocasiones dicha revisión se practica sin guantes o se utiliza el mismo par varias veces.

La introducción de objetos prohibidos —televisores que exceden las medidas permitidas, refrigeradores, hornos de microondas— es práctica común, debido a la complicidad del personal penitenciario.

Sería conveniente que todos los centros utilizaran detectores de metales y drogas, y que capacitaran al personal y mejoraran sus condiciones laborales, como lo recomendó la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Finalmente, múltiples disturbios, desde fugas hasta motines, están relacionados con la introducción de tóxicos, que se realiza por conducto de los familiares y de los miembros del personal penitenciario involucrados en el narcotráfico.

Salidas controladas (inciso “d”)

La Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados prevé tres modalidades de tratamiento preliberacional: salida de fin de semana, salida diaria con reclusión nocturna o salida en días hábiles con reclusión de fin de semana. Pero la Dirección General de Prevención y Readaptación Social concede únicamente la tercera modalidad, es decir, la salida en días hábiles con reclusión de fin de semana.

Organizaciones dedicadas a la ayuda de presos (inciso “f”)

Existen en México múltiples asociaciones, públicas y privadas, dedicadas a la ayuda de los presos. Tal es el caso de los patronatos para liberados, ciertos grupos civiles y religiosos y las agrupaciones de familiares y de los propios internos.

Las direcciones generales de Prevención y Readaptación Social de cada estado califican y orientan a las asociaciones privadas y las autorizan a ingresar a los reclusorios. Las agrupaciones más destacadas son la Fundación Mexicana de Reintegración Social, A.C., el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez.

Esto está regulado en los artículos 15 de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, 1 al 5 del Reglamento del Patronato para la Reincorporación Social por el empleo, 42 del Reglamento de Centros Federales de Readaptación Social y 12 del Reglamento de la Colonia Penal Federal Islas Marías.

REGLAS 46 A 54. PERSONAL PENITENCIARIO

a) Dirección de los centros

Los reclusorios y centros de readaptación social mexicanos se encuentran dirigidos por personal civil. Excepcionalmente se nombra como director a un militar.

b) Condiciones laborales

El personal penitenciario no goza, en términos generales, de estabilidad laboral. En los niveles directivos los cambios de personal son frecuentes y se relacionan

con los vaivenes de la política federal o local. En ocasiones se ha llegado al extremo de que el director de una prisión dure sólo unos meses en el cargo.

La remuneración del personal de menor nivel —custodios, psicólogos, trabajadores sociales— es muy baja. No es suficiente para solventar los gastos de una familia tipo. Esto propicia corrupción, que se manifiesta en el cobro a los internos o sus familiares por servicios que deben ser gratuitos. En vista de este problema, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió la Recomendación 5/94, en la que señaló la importancia de que los sueldos de los custodios no fueran menores al triple del salario mínimo vigente. La Recomendación fue aceptada y cumplida por las autoridades de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.

c) Selección, capacitación y evaluación del personal

Desde hace 30 años se han realizado esfuerzos para seleccionar y capacitar adecuadamente al personal de las prisiones en sus niveles ejecutivo, técnico, administrativo y de custodia. Para lograr este objetivo se crearon, a nivel federal y en algunas entidades federativas, institutos especializados. Entre ellos se encuentran el Instituto Nacional de Capacitación Penitenciaria, el Instituto de Capacitación Penitenciaria del Distrito Federal y los institutos de Jalisco y de Nuevo León.

A nivel federal y del Distrito Federal existe un sistema de selección, capacitación y evaluación del personal. Se han establecido perfiles específicos en relación con la edad, la conformación física, el coeficiente intelectual y la salud mental.

La capacitación comprende materias académicas, de preparación física, artes marciales (específicamente de defensa) y manejo de armas disuasivas y represivas. Sin embargo, los cursos son de corta duración y de bajo nivel académico, por lo que no capacitan adecuadamente. Esto impide hablar de una auténtica carrera penitenciaria. A su vez, los cursos de actualización para el personal en activo son escasos y poco formativos.

Existen manuales para evaluar el trabajo realizado por el personal de las prisiones, especialmente el que se refiere al ámbito de vigilancia y custodia. Sin embargo, no es frecuente que la evaluación se lleve a cabo.

REGLAS 71 A 76. TRABAJO

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como fin de la pena la readaptación social del sentenciado, la cual se deberá llevar a cabo a través del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. Por su parte, las leyes de ejecución de sanciones federales estatales prevén las características y condiciones en las que se debe desarrollar el trabajo. Pero, aun cuando la mayoría de los centros de reclusión de las capitales de los estados cuentan con instalaciones destinadas a dicho fin, éstas carecen de espacio y equipo suficientes. En los municipios, las instalaciones generalmente no disponen de talleres, por carecer de espacios construidos *ex profeso* o porque son muy pequeños.

Porcentaje de presos que trabaja y remuneración (incisos “a” y “d”)

Aunque la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados establece que los reos pagarán su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la percepción que en éste tengan como resultado del trabajo que desempeñan, esto no se cumple, ya que sólo trabaja aproximadamente el 25 por ciento de la población interna.

El único trabajo remunerado es el que ofrece la institución. Sin embargo, un porcentaje mínimo tiene acceso a él. Además, la cantidad que se paga es casi simbólica.

La mayoría de los presos se dedican a actividades no remuneradas (artesanías), por lo que para obtener alguna ganancia tendrían que ser apoyados por un sistema de comercialización. Además, esta ocupación no es adecuada para ingresar al mercado laboral al salir de la prisión.

Los trabajos que desempeñan hombres y mujeres (incisos “b” y “c”)

En los reclusorios y centros donde existen instalaciones para el trabajo, los varones desarrollan labores de carpintería, lavandería, panadería, maquila de costura de pelotas, repostería, tortillería, zapatería, sastrería y artesanías.

De la población que trabaja, el 60 por ciento son varones. Las mujeres se dedican al corte y confección de ropa, lavandería, tejido, bordado, repostería, belleza y elaboración de artesanías de papel maché, peluche y migajón.

La jornada laboral de hombres y mujeres dura, en promedio, seis horas.

Los principales problemas que se presentan en materia de trabajo a nivel nacional son: talleres inoperantes porque su maquinaria, equipos y herramienta son obsoletos y carecen de mantenimiento; falta de instalaciones adecuadas; limitaciones para la adquisición y entrega de materias primas; carencia de un sistema adecuado de comercialización; insuficiente seguridad en las áreas de talleres, y falta de ejecución y seguimiento de algunos convenios con la iniciativa privada.

Programas de capacitación para el trabajo (inciso “d”)

La capacitación para el trabajo está orientada a preparar a los internos en actividades de panadería, tortillería, confección de ropa, carpintería, cerámica y artesanías, entre otros. El desarrollo en este campo varía en las diversas entidades federativas.

La Dirección General de Prevención y Readaptación Social, con el objeto de aplicar un programa nacional de capacitación laboral y de adiestramiento técnico, celebró un convenio con el Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica. Pero hasta el momento sólo se han desarrollado acciones aisladas en 12 entidades federativas.

En 1993 esa misma Dirección firmó un convenio con la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Capacitación Técnica Industrial, para la capacitación laboral y el adiestramiento técnico en los centros

penitenciarios. Sin embargo, solamente en el Distrito Federal y en unos pocos estados de la República se están realizando algunas acciones al respecto.

Los principales problemas que enfrenta la capacitación para el trabajo en las prisiones del país son: incompatibilidad entre la capacitación que se ofrece y la que requiere el mercado laboral; carencia de programas debidamente estructurados de capacitación y adiestramiento para el trabajo; falta de instructores con reconocimiento oficial; escasez de talleres en los centros de readaptación que permitan el trabajo productivo y la capacitación laboral; deficiente apoyo del sector industrial y escasos convenios de colaboración con instituciones de enseñanza técnica y superior.

REGLAS 77 Y 78. INSTRUCCIÓN Y RECREO

La educación, como medio de readaptación social de los reclusos, también se fundamenta en el artículo 18 constitucional.

La Dirección General de Prevención y Readaptación Social estructuró el Programa de Educación Penitenciaria en coordinación con el Instituto Nacional de Educación de Adultos (INEA) a fin de proporcionar educación básica en los reclusorios. Los cursos tienen reconocimiento oficial. Se brindan tanto en instituciones femeniles como varoniles.

En 1993 el INEA prestó servicios educativos (alfabetización, primaria y secundaria) a 5 843 internos; en 1994, a 7 385, y en 1995 a 9 742.

La situación actual de la educación penitenciaria enfrenta problemas derivados del bajo interés de los internos, la carencia de materiales pedagógicos, inadecuadas e insuficientes instalaciones educativas y escaso personal docente. Asimismo, hay falta de motivación y apoyo por parte de las autoridades hacia las actividades educativas, así como retraso en los trámites de certificación de estudios con el INEA.

Para el desarrollo de actividades artísticas y de educación física, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social ha celebrado convenios con la Comisión Nacional del Deporte, el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y el Instituto Nacional de Bellas Artes. No obstante, los programas culturales, artísticos deportivos y recreativos tienen alcances limitados debido a la insuficiencia de espacio en los reclusorios y a la falta de reposición de los materiales necesarios para su desarrollo.

CONCLUSIONES

- La legislación penitenciaria mexicana es respetuosa de los derechos humanos y sigue los lineamientos establecidos en el ámbito internacional.
- No se puede hacer una afirmación de carácter general sobre las prisiones del país, debido a que la situación es muy diferente de una a otra.
- Las prisiones federales, las del Distrito Federal y las de las capitales de los estados son las que funcionan más apegadas a lo establecido en las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos. En cambio, los demás centros, que son la mayoría, carecen de los servicios básicos.
- Suele suceder que los internos gocen de privilegios o sufran carencias, dependiendo de su nivel económico.
- La alimentación y los servicios médicos tienen grandes deficiencias.
- Muy pocos internos tienen la posibilidad de trabajar, y los que pueden hacerlo no reciben el ingreso económico necesario para satisfacer las necesidades mínimas familiares. La capacitación laboral que se brinda no es la adecuada para incorporarlos al mercado laboral una vez que obtienen su libertad.
- La falta de capacitación del personal penitenciario y la inexistencia de una carrera civil penitenciaria favorecen la corrupción, la inestabilidad laboral y, en general la ineficiencia.

PRINCIPALES FUENTES DE INFORMACIÓN

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Propuesta y reporte sobre el sistema penitenciario mexicano*, México, 1991.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La lucha por los derechos humanos en el sistema penitenciario mexicano*, México, 1993.

Recomendaciones de las distintas Comisiones de Derechos Humanos de la República, 1991-1996.

Secretaría de Gobernación, Subdirección de Servicios Coordinados, *Análisis de la situación actual del trabajo en las prisiones de la República Mexicana 1991-1993*, México, 1993 (mimeo).

Secretaría de Gobernación, "Programa de prevención y readaptación social 1995-2000", publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, México, 19 de julio de 1996.

La información presentada en este documento fue obtenida con la autorización de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Derechos Reservados.