

## **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RICARDO MONREAL ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO**

Ricardo Monreal Ávila, integrante de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, fracción I, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea, iniciativa con proyecto de decreto que modifica y adiciona la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El buen juez por su casa empieza, en diferentes sectores se ha mostrado un interés inusitado por el caso de un preso que falleció en Cuba después de una larga huelga de hambre. Pero cual es la situación en México.

El sistema penitenciario mexicano ha fracasado una y otra vez, planes y programas de diferentes gobiernos federales y locales se han visto frustrados por la corrupción, la improvisación y la falta de continuidad; no readapta, no capacita para el trabajo, no educa, no dignifica a la persona, no logra la reparación de daños causados a las víctimas, ni a la sociedad, por lo que representa un gran costo social, ya que los penales se convierten en universidades del crimen y son generadores de una violencia incontenible.

La sobrepoblación en las cárceles aniquila las posibilidades de rehabilitación para quienes se encuentran en ellas, el exceso de población penitenciaria en México supera 56 mil espacios, 28 cárceles concentran 50 por ciento de los reos, y cuatro de las cinco prisiones de máxima seguridad están a su máxima capacidad. El Estado mexicano alberga alrededor de 220 mil presos en sus 451 reclusorios y gasta un promedio de 29 millones de pesos diarios para su manutención.

La mayor parte de los reclusorios presentan graves problemas estructurales, al no reunir las condiciones establecidas en el artículo 18 constitucional, respecto a las cuales se debe organizar el sistema penitenciario nacional y que son el trabajo, la capacitación laboral y la educación.

El informe de Resultados de la Política Mexicana contra la Delincuencia Organizada, elaborado por el gabinete de seguridad federal da cuenta que del inicio del gobierno de Fox al 30 de abril de 2003 habían sido detenidos 35 mil 678 integrantes del crimen organizado, en tanto que del 1 de diciembre de 2006 al 30 de abril de 2009 el número de los sujetos capturados ascendió a 66 mil 621 presuntos delincuentes.

Menciona que en el periodo de 3 años cuatro meses fueron detenidos 35 mil 678 integrantes del crimen organizado durante el sexenio de Fox y 66 mil 621 durante el de Calderón. Esto hace más de 100 mil detenidos. Si tomamos los dos sexenios completos y agregamos detenidos por otros delitos, tendríamos más de 400 mil detenidos. ¿en que condiciones pueden recluirse si las cárceles mexicanas tienen problemas crónicos de sobrepoblación desde hace muchos años?

Las mediadas adoptadas por el Ejecutivo federal para combatir el crimen organizado resultaron contraproducentes, ya que los resultados esperados no fueron del todo favorable, debido a la sobre población en los centros penitenciarios.

Al cierre del sexenio de Felipe Calderón, a la tradicional y nunca bien combatida corrupción que priva en las cárceles se le suman las fugas, los motines y una avanzada descomposición de los funcionarios y los custodios encargados de mantener el orden en esos centros de reclusión, mientras las autoridades federales descartan que exista una crisis generalizada en la red carcelaria del país, ya que según ellos en los penales federales no ha ocurrido ninguna evasión, crimen o motín.

El subsecretario del Sistema Penitenciario Federal, Patricio Patiño Arias, indicó hace unos días que, de diciembre de 2006 a agosto de 2012, se han fugado 937 reos de cárceles municipales y estatales, de los cuales 65 por ciento

estaban acusados de delitos del fuero común, precisando que estados como Tamaulipas encabezan el número de evasión de internos con 397, le siguen Coahuila con 151, Quintana Roo con 94, Zacatecas con 64, Sinaloa con 48 y Nuevo León con 32, entre otros.

Al desglosar las cifras, dadas a conocer por el diario *Reforma*, sobre asesinato al interior de los centros penitenciarios, se encuentra que en 2007, hubo 14 asesinados; en 2008, 66; en 2009, 51; en 2010, 78, y en 2011, 39.

De acuerdo con el Diagnóstico nacional de supervisión penitenciaria 2011, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de 2010 a la fecha se tiene el registro de 14 fugas, con un saldo de 521 presos evadidos; 75 riñas en las que murieron 352 internos y fueron heridos 45, y dos motines, que causaron dos decesos y 32 lesionados.

De acuerdo con el estudio, 60 por ciento de las cárceles en México son controladas por gente del crimen organizado; es decir, se ha instaurado un autogobierno de los reos, debido a la falta de custodios en los penales. Para dimensionar el problema, hay que considerar que la Organización de Naciones Unidas, recomienda que al menos exista un custodio por cada 10 internos; sin embargo, en el más reciente caso en Piedras Negras donde sólo hay un custodio por cada 70 reos. La misma situación se replica en otros centros penitenciarios del país.

Dado que existe una correlación evidente entre crisis económica e índice de delincuencia, las políticas de prevención de los delitos deberían propiciar la creación de programas de atención a la pobreza; la creación de empleos; mejoras laborales; programas sociales y culturales que eviten la descomposición de la sociedad.

La sociedad civil demanda poner un alto a la impunidad; que en la persecución de los delitos y el castigo a la delincuencia se preserven los derechos humanos de acuerdo a las normas establecidas en los pactos y convenios internacionales de derechos humanos.

La función del Estado debe disuadir a los individuos de cometer delitos, bajo la amenaza de un castigo aparejado a una conducta indebida. Quien se encuentra privado de su libertad no podrá delinquir.

La rehabilitación, contemplada en el artículo 18 de la Constitución, contempla que las personas encarceladas serán sometidas a un proceso de rehabilitación y readaptación que evitará la reincidencia y devolverá a la sociedad un individuo socialmente útil.

Para que la sanción tenga un efecto disuasivo, y la prisión tenga un carácter rehabilitador, es necesario un sistema de justicia expedito y un sistema carcelario adecuado, lo que en México no sucede. Por lo que el aumento de penas y del número de presos no se refleja en la disminución de delitos.

La Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos informa que en México no existe un diagnóstico desde 1995 de la situación en los centros penitenciarios del país.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, CNDH, a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria señala que en la mayor parte de los reclusorios se continúan presentando graves problemas estructurales, al no reunir las condiciones establecidas en el artículo 18 constitucional, respecto a las cuales se debe organizar el sistema penitenciario nacional, y que son el trabajo, la capacitación laboral y la educación.

Estas deficiencias ocasionan violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los internos y, en consecuencia, que no se cumpla con el propósito de las penas y medidas privativas de libertad, que es proteger a la sociedad contra el crimen, por no lograr la readaptación del sentenciado, incrementando las probabilidades de reincidencia al ser liberado, situación que propicia el incremento de los índices de delincuencia, afectando con ello el derecho humano a la seguridad pública de toda la población.

Carecemos de un Código Federal Penitenciario y un Sistema Nacional Penitenciario.

El gobierno federal cuenta con información de los Centros Federales de Prevención y Readaptación, pero no hay estadísticas confiables de lo que pasa en las cárceles estatales y municipales.

Los Principios de las Naciones Unidas para la Protección de las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión y el Comité de Derechos Humanos sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos han establecido que la obligación de tratar a los detenidos respetando su inherente dignidad es una regla básica de aplicación universal.

Los Estados no pueden alegar falta de recursos materiales o dificultades financieras para justificar el trato inhumano y están obligados a proporcionar a todos los presos servicios que satisfagan sus necesidades básicas. De igual modo, estos principios establecen que los detenidos o presos tienen derecho a solicitar mejoras en el trato que reciben, o a quejarse de él. Las autoridades deben responder con celeridad y, si la solicitud o el reclamo son denegados, pueden ser presentados ante una autoridad judicial.

Con base en lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 2 y 3 de la ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados; en los Principios, 20, 21, 36, y 15 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (1988); 1 y 5 de los Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, de la ONU de 1990, y en las reglas 37, 45, 57, 58, 59, y 79 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955. Queda claro que el respeto, protección, garantía y efectivo cumplimiento de los derechos humanos de todas las personas privadas de libertad no puede quedar al arbitrio o ser la exclusiva responsabilidad de las autoridades dependientes de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno Federal.

Por el contrario, la situación del sistema penitenciario a cargo de esta dependencia continuamente ha sido motivo de preocupación en los informes que presentan las distintas comisiones de derechos humanos. Recalcitrantemente, aparecen datos en sus informes, que señalan que las violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad tienen el carácter de sistemáticas.

En tales condiciones, se hace necesaria la participación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no solo por lo que ve al desarrollo de inspecciones y visitas o a la elaboración de informes o recomendaciones. Se requiere dotarle de mayores facultades para forzar un escenario de mayor respeto y protección de los derechos humanos de los internos que padecen nuestro sistema penitenciario.

Recordemos que el cumplimiento de las penas privativas de libertad debe estar orientado a la reeducación y a la reinserción social de los penados (artículo 18). Este mandato exige considerar que las personas condenadas a penas privativas de libertad no son seres eliminados de la sociedad –como desde algunas orientaciones ideológicas se mantiene–, sino que son personas que deben continuar formando parte de ésta. En este mismo dispositivo constitucional de manera diáfana se hace mención a que este sistema de readaptación y reinserción social debe orientarse, diseñarse y conducirse sobre la base del respeto a los derechos humanos:

**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, ...

El respeto a los derechos humanos es la piedra angular de nuestro sistema penitenciario, y no podía ser de otro modo, pues esto es una condición sine qua non para procurar una verdadera política de readaptación o de reinserción social. Abandonar tan importantes tareas en manos de dependencias de corte represivo y que representan tan solo el brazo coercitivo del Estado, ha provocado el incumplimiento de esta orientación constitucional y ha generado situaciones de desarraigo que entorpecen la integración social y la recuperación

personal en el ámbito relacional. De ahí que resulte a todas luces indispensable la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el desarrollo de políticas públicas sobre el sistema penitenciario.

Por lo expuesto y sustentado, sometemos a la consideración del pleno de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de

## **Decreto que adiciona y modifica la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**

**Artículo Único.** Se modifica y adiciona la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se adicionan las fracciones VIII y IX, y se reubica la fracción X, con la numeración subsecuente para quedar como sigue:

**Artículo 6o.** La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I. a VII. ...

**VIII. Hacer un diagnóstico nacional anual vinculatorio de la situación en los centros penitenciarios del país y llevar las estadísticas, sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desordenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones Federales y locales.**

**IX. Colaborar con la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, en la elaboración de políticas públicas en materia penitenciaria que garanticen la protección de los derechos humanos de los presos.**

X. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

XI. 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;

XII. Promover el estudio, la enseñanza y divulgación de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional;

XIII. Expedir su Reglamento Interno;

XIV. Elaborar y ejecutar programas preventivos en materia de derechos humanos;

XV. Formular programas y proponer acciones en coordinación con las dependencias competentes que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenciones y acuerdos internacionales signados y ratificados por México en materia de derechos humanos;

XVI. Proponer al Ejecutivo Federal, en los términos de la legislación aplicable, la suscripción de convenios o acuerdos internacionales en materia de derechos humanos;

XVI Bis. La observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres;

XVII. Las demás que le otorguen la presente ley y otros ordenamientos legales.

## **Transitorios**

**Artículo Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Dado en el salón legislativo de San Lázaro, a 2 de octubre de 2012. Diputado Ricardo Monreal Ávila (rúbrica)