

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA KARINA PADILLA ÁVILA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita Karina Padilla Ávila, Diputada Federal a la LXIII Legislatura integrante del Grupo Parlamentario del PAN, con fundamento en los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someto a la consideración del pleno de esta asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

Ciertamente las reformas y adiciones y adiciones a los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos humanos del año 2011 representaron un gran progreso; sin embargo, a pesar de dicho avance, las autoridades y personal penitenciario aún tiene la errónea idea de que la pena se debe entender como un castigo ante acciones u omisiones que den origen a la comisión de delitos y por tanto olvidan u omiten garantizarles del goce pleno de sus derechos humanos.

Esta percepción ha mermado el desarrollo armónico y reeducativo al interior de la vida en los centros penitenciarios mexicanos, que sumado a la sobrepoblación carcelaria, el abuso de poder, la corrupción administrativa y la desvinculación con los otros sectores del sistema de justicia penal dificultan todavía más cualquier posibilidad reinserción social, la cual conforme al artículo 18 constitucional, implica un tratamiento individualizado para encauzar a la persona en reclusión a incorporarse nuevamente en la sociedad y evitando en la medida de lo posible, que vuelva a delinquir.

El sistema penitenciario mexicano busca el equilibrio entre garantizar la seguridad y la protección de los derechos humanos de las personas en reclusión; lo cual debe atenderse de forma simultánea, tanto el asegurar su integridad física y mental, como el brindarle las mejores condiciones posibles en el cumplimiento de la pena. Todo ello en un marco de legalidad y respeto a los derechos humanos.

Es irrefutable que actualmente contamos con un sistema de administración penitenciaria que deja muchos espacios a la discrecionalidad y a la interpretación lo que provoca desconfianza ante la población y mayor riesgo de vulneración a las garantías individuales de las personas reclusas y no cumple con su tarea de reinsertar socialmente al sentenciado.

Reconocemos los esfuerzos y avances en materia penitenciaria; sin embargo, también tenemos claro que los esfuerzos no han sido suficientes, ya que una de las causas que originan los graves problemas al interior de los centros penitenciarios, es el tener diversos ordenamientos locales y uno federal, que regulan con disparidad las condiciones que deben imperar en la vida interna los centros penitenciarios mexicanos. Incluso, es de subrayarse el hecho de que existen algunos ordenamientos estatales en cuyo contenido se omiten preceptos garantes de los derechos más sensibles de toda persona, como lo son los derechos humanos.

Dicha situación deriva en una grave inestabilidad en el sistema penitenciario, lo que preocupa a autoridades, representantes de organismos gubernamentales nacionales e internacionales y ciudadanía en general; pues al vulnerar derechos de las personas en reclusión, al permitir prácticas de violencia al interior de los centros de reclusión y no contar con regulación estandarizada en materia de administración penitenciaria, ni condiciones mínimas de bienestar al interior de los centros de reclusión, resulta cada vez más inminente el riesgo de motines en

prisiones estatales. Ello principalmente por confrontaciones entre grupos de poder al interior de los centros de reclusión e incluso el surgimiento de autogobiernos.

Definitivamente, las condiciones que inciden significativamente en los riesgos al interior de los centros penitenciarios representan una constante afectación a los derechos de las personas en reclusión, ello se agrava por la inobservancia o plena nulidad para normar conforme a recomendaciones en materia de pleno respeto a los derechos humanos, desatendiendo lo establecido en el artículo 1º constitucional.

En este tenor, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2015,¹ publicado el 12 de abril del 2016, destaca omisiones e inobservancia o carencia de normatividad y acciones más recurrentes en los centros de reclusión, apreciando mayor índice de observaciones, principalmente, en aquellos que se encuentran a cargo de autoridades estatales y municipales.

Este documento destaca muchas de las irregularidades observadas durante las visitas efectuadas a los 130 centros estatales penitenciarios más poblados del país, incluyendo varoniles, mixtos y femeniles, así como a 21 centros federales, considerando de manera separada los cinco que conforman el Complejo de las Islas Marías.²

En el documento se precisa que en algunos en Centros de Reinserción Social no existe normatividad respecto a los procedimientos para la presentación de quejas, ni para la visita íntima o familiar; así como la inexistencia de reglamentos, manuales o normatividad de procedimientos para el ingreso, traslado, de audiencia con las autoridades y con el Consejo Técnico Interdisciplinario. A ello se suma la constante falta de personal, ausencia de personal calificado, deficiencias de acciones para la prevención y atención de incidentes. Entre las cosas más graves que se reportan, está el que no se tienen considerados protocolos para hacer frente a motines ni se prevé la forma de utilizar la fuerza para contener los mismos.

Por lo que hace a las condiciones mínimas de bienestar para todas las personas, y en el caso particular aludiendo a las que se encuentran en reclusión, el propio Diagnóstico observa que existen centros penitenciarios en los que existe la falta de agua, condiciones insalubres en las áreas que se encuentra la población penitenciaria, ausencia de actividades laborales de capacitación para el trabajo, falta de personal pedagógico para los supuestos en que ese encuentren menores en reclusión con su madre o padre; además, en muchos de ellos no existe proceso de clasificación criminológica e incluso se presenta falta de personal de criminología.

De igual manera, en la mayoría de dichos centros penitenciarios no existe separación entre procesados y sentenciados en dormitorios, ni en áreas comunes, se aprecia la existencia de objetos y sustancias prohibidas, así como de cobros por parte de los custodios, inexistencia de capacitación del personal técnico, a lo que se suma la ausencia de medidas para evitar el trato discriminatorio de las personas indígenas, falta de registros y programas de desintoxicación voluntaria o de prevención de adicciones, carencia en medicamentos y material de curación y en casos extremos, inexistencia de áreas para atención médica.

En cuanto a las condiciones para realizar actividades educativas y deportivas, se aprecia que en varios centros de reclusión no existe normatividad que establezca parámetros, horarios, programas, etc., que permitan hacer efectivos estos derechos; en tanto que en otros centros penitenciarios se da cuenta de que no se fomenta el trabajo ni la capacitación para el mismo.

Respecto al rubro: *garantía de la integridad física y moral del interno*, se detalla que en algunos centros no se dispone del acceso a números gratuitos desde teléfonos públicos; además no existe registro de que los titulares de dichos centros de reclusión realicen supervisiones para verificar el correcto funcionamiento de los mismos.

Todo lo anterior, hace evidente que existen disparidades significativas en las normas establecidas para la administración penitenciaria en cada centro de reclusión del territorio mexicano, además de que atentar contra lo

establecido en el artículo 18 constitucional, que trae como consecuencia que no se atienda de manera puntual al desarrollo de los ejes rectores sobre el que se organiza el sistema penitenciario, como medio de reinserción social de la persona, procurando que no vuelva a delinquir; además hace evidente la necesidad de que la Federación, los Estados y Municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, articulen bajo un mismo parámetro, las acciones que permitan enfrentar responsabilidades equitativamente, ante la actual problemática en los centros de reclusión.

Las supervisiones y recomendaciones de los organismos de derechos humanos, han incidido aunque sea de una manera mínima para comenzar a mejorar las condiciones en los centros de reclusión; es innegable que el avance aún es insuficiente, de ahí la urgencia de seguir abonando en la materia.³

Lo señalado obliga a reflexionar acerca de la urgente necesidad de unificar criterios normativos y acciones que garanticen el respeto a los derechos humanos al interior de los centros penitenciarios; por lo menos se debería asegurar la existencia del equipamiento necesario, alimentación saludable, suficiente, balanceada e higiénica, así como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, a la capacitación para el mismo, el deporte y la cultura, la educación, entre muchos otros aspectos por atender conforme a las recomendaciones de organismos de derechos humanos nacionales e internacionales.

Toda vez que esta facultad se encuentra conferida a los Estados, por lo que hace a los centros de reclusión a su cargo y a la federación en centros de su jurisdicción, resulta aún más complejo que existan leyes homogéneas para regular de manera integral las condiciones mínimas que deben observarse en la administración y la vida al interior de los centros penitenciarios; por ello, insisto en la necesidad de generar un ordenamiento legal que sirva de modelo para que por igual, los tres niveles de gobierno concurren en la atención en ésta materia.

De ahí que para avanzar en el tema, considero de la mayor relevancia adicionar un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, para incluir la facultad del Congreso para expedir la Ley General en materia de administración penitenciaria y centros reclusión, con la finalidad de homologar principios constitucionales, compromisos señalados en Tratados, Convenciones y otros instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte, en materia de reinserción social como fin del sistema penitenciario, garantizando los derechos humanos y libertades fundamentales de los internos. Se trata de un cambio profundo, que reconoce la dignidad de la persona y ofrece condiciones reales de readaptación social.

Por lo antes expuesto y fundamentado, someto a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Único. Se adiciona un inciso d) a la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I. a XX...

XXI... Para expedir

a)

b)

c)

d) Leyes de carácter general, que establezcan la concurrencia de la federación, las entidades federativas, los municipios, y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de Centros Penitenciarios y Administración Penitenciaria conforme a lo dispuesto en el artículo 18 constitucional.

...

...

XII a XXX...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Notas

1 http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc//sistemas/DNSP/DNS_P_2015.pdf

2 Anexo 1. “Irregularidades con mayor incidencia”. Diagnóstico Nacional de Situación Penitenciaria 2015. Publicado por la CNDH el 12 de abril del 2016. Pág. 382 a 384, 460 y 461.

3 Anexo 2. “Temas que presentaron avances en 2015”. Diagnóstico Nacional de Situación Penitenciaria 2015. Publicado por la CNDH el 12 de abril del 2016. Pág. 384 y 461.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de abril de 2016.

Diputada Karina Padilla Ávila (rúbrica)

Anexo 1 Irregularidades con mayor incidencia

De los 130 centros de reclusión estatales visitados para la elaboración del Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2015, se señalan las siguientes irregularidades por tema:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
1. No existe clasificación entre procesados y sentenciados en dormitorios y en áreas comunes.	104
2. Insuficiente personal de seguridad y custodia, para traslados, cubrir las ausencias, vacaciones e incapacidades y gran deficiencia en cuanto al suministro del equipamiento.	95
3. No existen procedimientos para la remisión de quejas, de violación a los derechos humanos, por parte de los internos ante la instancia competente, en caso de que sean presentadas.	94
4. Insuficientes actividades laborales y de capacitación para el trabajo.	92
5. Deficiencias en la prevención de probables violaciones a derechos humanos, así como en su atención en caso de que sean detectados.	91
6. No existen acciones para prevenir, ni atender incidentes violentos, tales como riñas, lesiones, fugas, suicidios, homicidios y motines.	86
7. No se cuenta con algún programa para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria.	84
8. Deficientes condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos, tal es el caso de las áreas de C.O.C., dormitorios, sancionados, sujetos a protección, cocina y comedor.	81
9. Falta de manuales para los procedimientos de ingreso, traslado de internos, motín, uso de la fuerza, solicitar audiencia con las autoridades, presentar quejas, visita familiar, visita íntima, revisión de visitantes, revisión de estancias y para el funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario; asimismo, existe una escasa o a veces nula difusión de la normatividad que rige al Centro hacia los internos.	75
10. Se detectaron, áreas de privilegios, así como presencia de objetos y sustancias prohibidas, así como de internos que ejercen violencia o control sobre el resto de la población.	73
11. Deficiente control en el ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos en relación a la seguridad, a las actividades que se realizan al interior y en los servicios, lo que da lugar a condiciones de autogobierno.	71
12. Hacinamiento, ya que se observó una deficiente distribución de los internos.	71
13. Sobre población.	65

14. Deficientes Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.	58
15. Deficiencias en la elaboración y distribución de los alimentos, en el consumo, en la calidad, así como en la preparación de dietas especiales para los internos que lo requieren.	63
16. Inexistencia o insuficiencia de instalaciones necesarias para el funcionamiento del Centro.	58
17. Deficiencias en la Atención a internos en condiciones de aislamiento (sancionados y/o sujetos a protección).	58
18. Al emitirse las resoluciones relacionadas con sanciones disciplinarias para los internos, no se respeta el derecho de audiencia, la certificación de integridad física, existe trato indigno durante el cumplimiento de la sanción, el área de trabajo social no notifica a los familiares del interno que se encuentra sancionado y no se respeta el derecho del interno sancionado a inconformarse	55
19. Por lo que se refiere a los servicios para mantener la salud de los internos, la mayoría de los centros, carecen de instrumental médico, de unidad odontológica, de personal suficiente para atender a los internos y de atención psicológica.	52
20. Deficientes condiciones materiales, equipamiento e higiene de la cocina y comedores	49
21. Deficiencias en el registro, ubicación, accesibilidad de las instalaciones, atención médica, equipo de apoyo y existencia de talleres especializados para Atención a adultos mayores.	43
22. Escaso apoyo en el otorgamiento del equipo deportivo, en la programación de las actividades deportivas, así como en el registro de internos inscritos en esas actividades.	42
23. Supervisión por parte del titular.	41
24. Deficiencias en la integración del expediente técnico jurídico	40
25. Condiciones materiales e higiene de las instalaciones para la comunicación con el exterior (visita familiar, íntima y locutorios).	37
26. Separación entre hombres y mujeres en centros que albergan población mixta.	29
27. Atención a indígenas.	27
28. Atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.	26
29. Atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial.	26
30. Actividades educativas	25
31. Deficiencias en la capacitación del personal penitenciario.	23
32. Deficiencias en los estudios para la clasificación de los internos.	23
33. Cobros (extorsión y sobornos).	21
34. Acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada.	18
35. Atención a internos que viven con VIH/SIDA	18
36. Atención a Mujeres	14
37. Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas	14
38. Deficiencias en las acciones para la vinculación del interno con la sociedad (visita familiar, íntima, comunicación telefónica y biblioteca).	10
39. Deficiencias en la integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.	5

De los 21 centros de reclusión federales visitados, se señalan las siguientes irregularidades:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
9. Deficiencias en la remisión de quejas de violación a los derechos humanos de los internos ante la CNDH.	17
10. Insuficiente personal.	16
11. Deficiencias en los programas para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria.	15
12. Deficiencias en los servicios para mantener la salud de los internos.	14
13. Insuficientes actividades laborales y de capacitación.	14
14. Deficiencias en la vinculación del interno con la sociedad.	12
15. Deficiencias en la clasificación entre procesados y sentenciados.	11
16. Deficiencias en la integración del expediente técnico jurídico.	8
17. Hacinamiento.	8
18. Deficiencias en la prevención de incidentes violentos.	8
19. Deficiencias en el otorgamiento del equipo de apoyo para adultos mayores que requieren bastones, muletas y sillas de ruedas, falta de talleres adecuados para este sector.	8
20. Deficiencias en las condiciones materiales e higiene de las instalaciones para alojar a los internos, (Áreas de ingreso, C.O.C. y dormitorios).	7
21. Sobre población.	6
22. Deficiencias en la atención de las áreas técnicas a internos sancionados.	5
23. Deficiencias en la existencia y capacidad de las instalaciones necesarias para el funcionamiento del establecimiento.	5
24. Deficiencias en las condiciones materiales e higiene de las instalaciones del área médica.	5
25. Deficiencias en las actividades deportivas.	5
26. Deficiencias en la atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.	5
27. Prevención de violaciones a derechos humanos y atención en caso de que sean detectadas.	4

Anexo 2

Temas que presentaron avances en 2015

De los 130 centros de reclusión estatales visitados en 2015 para la elaboración del diagnóstico, se señalan 8 temas en donde ha habido avance, conforme a diagnósticos anteriores:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
1. Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.	96
2. Acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada.	70
3. Condiciones materiales e higiene de los talleres y áreas deportivas.	59
4. Atención a internos que viven con VIH/SIDA.	56
5. Atención a internos pertenecientes a la diversidad sexual.	55
6. Vinculación del interno con la sociedad (visita familiar, íntima, comunicación telefónica y biblioteca).	54
7. Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.	53
8. Atención a personas con discapacidad física y/o psicosocial.	50

Por lo que hace a los 21 centros de reclusión federales visitados en 2015, se da cuenta de 7 temas con avance de acuerdo a diagnósticos anteriores:

TEMA	TOTAL DE CENTROS
1. Ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos del Centro.	21
2. Ausencia de cobros (extorsión y sobornos).	21
3. Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario.	21
4. Ausencia de actividades ilícitas.	20
5. Condiciones materiales, equipamiento e higiene del área médica.	17
6. Supervisión del funcionamiento del Centro por parte del titular.	16
7. Condiciones materiales, equipamiento e higiene de la cocina y comedores.	14

