



FASCÍCULO 1

LA SOBREPOBLACIÓN EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

RUTH VILLANUEVA C.
(COORDINADORA)

COLECCIÓN DE PRONUNCIAMIENTOS PENITENCIARIOS



LA SOBREPOBLACIÓN EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA

Ruth Villanueva C.
(coordinadora)



Primera edición: agosto, 2016

ISBN: 978-607-729-212-8

**D. R. © Comisión Nacional de
los Derechos Humanos**

Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, Ciudad de México.

Impreso en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
1. LA SOBREPoblACIÓN PENITENCIARIA.....	9
1.1 Diversos criterios sobre el tema de la sobrepoblación..	9
1.2 Identificación y categorización del problema.....	13
1.3 Evidencias psicosociales.....	30
2. PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS...	35
2.1 Ámbito nacional.....	35
2.2 Ámbito internacional.....	38
2.3 Recomendaciones, Informes y Diagnósticos de la CNDH.....	51
3. CONSECUENCIAS DE LA SOBREPoblACIÓN.....	61
3.1 Derechos vulnerados.....	61
3.2 Diversidad de problemas correlacionados.....	64
4. EVIDENCIAS.....	67
4.1 Análisis estadístico.....	67
4.2 Análisis cualitativo.....	71
5. PRONUNCIAMIENTO.....	73
6. FUENTES DE INFORMACIÓN.....	77
7. ANEXOS.....	85

Siglas	Significado
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
OADPRS	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Comisión Nacional de Seguridad
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CrIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
SPT	Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CCT	Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes
CEFERESO	Centro Federal de Readaptación Social
CEFEREPSI	Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial
CERESOS	Centros de Readaptación Social
RMTR	Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos
DNSP	Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.

INTRODUCCIÓN

La sobrepoblación es uno de los fenómenos que más afecta al sistema penitenciario en Latinoamérica y en varias prisiones del mundo; en nuestro país, este fenómeno se ha agudizado de manera preocupante cuando menos en las últimas tres décadas.

No obstante que se han hecho una serie de esfuerzos para dotar de más instalaciones al sistema penitenciario, los resultados no han sido los esperados, lo que demuestra que para abatir este fenómeno se requiere de programas integrales, más allá de la construcción de más prisiones.

El propósito de este documento es presentar un análisis puntual de esta problemática que de manera recurrente entorpece, limita y no permite generar buenas prácticas en el sistema penitenciario, así como de manera simultánea señalar acciones encaminadas a reorientar el uso desmedido de la prisión.

Aun y cuando este Organismo Nacional ha manifestado en sus informes y recomendaciones dirigidas a las autoridades penitenciarias la necesidad de abatir la sobrepoblación, como un tema de gran importancia e impacto en los programas de ejecución de sanciones penales, la sobrepoblación se continúa presentando en las prisiones del país como resultado de varias causas, entre las que destacan:

- El uso desmesurado de la pena privativa de libertad;
- El rezago judicial de los expedientes de gran parte de la población en reclusión, casi el 50 % son procesados;
- La fijación de penas largas, a veces sin la posibilidad de medidas cautelares o el otorgamiento de libertades anticipadas; y
- La falta de utilización de penas alternativas o sustitutivos de la pena privativa de libertad.

Así, la sobrepoblación penitenciaria ha traído como consecuencia el surgimiento de otros problemas, que de manera manifiesta afectan al sistema penitenciario, como:

- El déficit de espacios humanamente habitables.
- Hacinamiento como resultado de una ausencia o inadecuada clasificación de la población.
- Falta de control e ingobernabilidad, por la inequidad debido a la mayor cantidad de internos ante el menor número de empleados de las instituciones penitenciarias.
- Insuficiencia de servicios básicos de alojamiento en condiciones de vida digna en prisión.
- Falta de oportunidades reales de acceso a los medios para lograr la reinserción social efectiva.

Importa también destacar que el presente estudio analiza el fenómeno desde la óptica operacional y normativa, pretendiendo aportar elementos para su comprensión psicosocial; busca establecer una serie de categorizaciones del mismo, unifica criterios estableciendo indicadores, tablas descriptivas y de medición, dentro de las cuales se establecen los parámetros para identificar y evaluar niveles de riesgo que la autoridad debe tomar en consideración, al buscar y ofrecer soluciones encaminadas a evitar vulnerar los derechos humanos del interno, señalando además la necesidad de establecer programas para su mitigación.

Es importante mencionar también que el instrumento denominado Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, fue aporte fundamental para el presente Pronunciamiento, mismo que se trabajó sobre una muestra conformada por los 130 centros estatales penitenciarios más poblados del país, incluyendo varoniles, mixtos y femeniles, de las 32 entidades federativas.

En este contexto, cabe señalar que en el diagnóstico prevalece el tema de sobrepoblación entre las 20 problemáticas más importantes del sistema penitenciario.

1. LA SOBREPoblación PENITENCIARIA

1.1 Diversos criterios sobre el tema de la sobrepoblación

Para comprender lo que es el fenómeno de la sobrepoblación es necesario partir de lo general a lo particular, por lo que el señalamiento inicial surge en torno a precisar que la densidad es la acumulación de gran cantidad de elementos en un espacio determinado, es en términos demográficos, la cantidad de sujetos por metro cuadrado en un territorio determinado y se mide dividiendo el número de personas sobre un territorio.

Para Nasif Nalhe, la sobrepoblación es la *condición en que la densidad de la población se amplía a un límite que provoca un empeoramiento del entorno, una disminución en la calidad de vida, o su desplome motivado por la escasez de recursos disponibles renovables y no renovables que ponen en riesgo la supervivencia del grupo y en su caso del entorno.*¹ En este sentido, la presencia de sobrepoblación conlleva, necesariamente, la insuficiencia de recursos para atender de manera digna a determinado grupo humano.

Partiendo de este concepto en torno a la sobrepoblación penitenciaria, Elías Carranza, Director de ILANUD, la señala como el *exceso de personas privadas de libertad sobre la capacidad de alojamiento oficialmente previsto.*²

Cuando la densidad poblacional dentro de una prisión alcanza niveles en los que se pone en riesgo la satisfacción de necesidades mínimas como el abasto de agua para beber, un espacio para dormir o para cubrir necesidades fisiológicas básicas, debe ser considerada como **sobrepoblación crítica**, como condición de urgencia a atender, en virtud de la falta de gobernabilidad a que suele exponerse y a la violación de derechos humanos, así como de

¹ Nahle, Nasif. *Sobrepoblación Humana*. Publicado el 11 de noviembre de 2003. <http://biocab.org/Sobrepoblación.html>. Biology Cabinet Organization.

² Carranza, Elías. *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*. Ed. Siglo XXI. México. 2011. p. 11.

vida digna y segura en la prisión. Al respecto el mismo Carranza ha señalado a la sobrepoblación crítica como *la condición de densidad poblacional en la que se encuentra un grupo social o institución, previo a una situación de emergencia o colapso derivado de la incapacidad del sistema para dar satisfacción a las necesidades del grupo derivado de la falta de respuesta del medio ambiente, de la limitación o falta de recursos*.³

Alejandro Bringas y Luis Quiñones definen la sobrepoblación de forma más concreta, al plantearla *como la cantidad de presos que excede la capacidad instalada en un establecimiento penal*.⁴

En ambos sentidos, al igual que el concepto general, se presenta una situación en la que debido al exceso de personas, los recursos y los servicios se encuentran limitados y en condiciones críticas.

Una de las mayores consecuencias que se ha observado de manera directa en los Diagnósticos Nacionales Penitenciarios realizados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, refiere al hacinamiento en las prisiones como el exceso en *la relación entre el número de personas en un alojamiento y el espacio o número de cuartos disponibles en éste*.⁵ De acuerdo con el Índice de Calidad Global de la Vivienda, el hacinamiento se mide a partir del número de personas habitando en una vivienda entre el número de habitaciones con que cuenta ésta; estableciendo parámetros para identificar el hacinamiento en medio y crítico.⁶

La valoración de hacinamiento, debe ser en conjunto, cuantitativa y cualitativa, dado que es consecuencia del amontonamiento desordenado de individuos en un mismo lugar, que no se encuentra habilitado para alojarlos en condiciones aceptables, dando como

³ *Op. Cit.*, Carranza, 2011. pp. 23 y ss.

⁴ Bringas, Alejandro y Quiñones, Luis. *Las cárceles mexicanas: una revisión de la realidad penitenciaria*. Editorial Grijalbo. México. 1998. p. 129.

⁵ Spicker, Paul, Álvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, David. *Pobreza un glosario internacional*. Editorial CLACSO-CROP. Buenos Aires. 2009. p. 152

⁶ Índice de Calidad Global de la Vivienda. Disponible en: http://www.redatam.org/redchl/mds/casen/WebHelp/informaci_n_casen/conceptos_y_definiciones/vivienda/indice_calidad_global_de_la_vivienda.htm

resultado la ruptura de los parámetros de condiciones básicas para la vida, seguridad e higiene porque en esas condiciones los servicios se encuentran notoriamente limitados o en su caso se van suprimiendo, prevaleciendo situaciones de violaciones constantes a derechos humanos.

Por otra parte, existe otro concepto a atender en este tema, la **capacidad instalada o capacidad de diseño**, según el Comité Internacional de la Cruz Roja, *es el número total de espacios destinados a los detenidos que se pueden albergar en una institución cumpliendo los requisitos mínimos, incluyendo los servicios especificados de antemano, en términos de área de suelo por persona, incluido el espacio de alojamiento. Dentro de ésta se incluye la dotación de los servicios de agua, gas, drenajes, baños, inodoros, plantas de emergencia, sistemas de iluminación y de seguridad de entre otros servicios generales; también dentro de este rubro están los destinados a la prestación de servicios educativos, de salud, de trabajo, de capacitación para el trabajo, de actividades deportivas y de recreación y las áreas de vinculación con el exterior como son la visita familiar y la visita íntima, de entre otros servicios.*⁷

De este concepto se retoma el de **capacidad operacional** como la referente *a la cantidad total de personas que pueden ser alojadas en condiciones humanas y sin riesgos de seguridad en una institución de reclusión en cualquier momento dado.*⁸ Y el de **capacidad de urgencia** que es el *porcentaje de personas, por encima de la capacidad oficial que no puede ser superado ya que ello implica una amenaza para la seguridad y el correcto funcionamiento de la institución.*⁹

Los anteriores conceptos cobran importancia dado que las instalaciones de reclusión son diseñadas para albergar un número determinado de población y, para el efecto, es recomendable que se diseñe una institución con base en un cuadro de atención a la demanda de espacios de albergamiento.

⁷ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles. Guía complementaria*, Ginebra, Suiza. 2013. p. 43.

⁸ *Ídem.*

⁹ *Ídem.*

Desde el diseño original se determina la capacidad instalada, el número de personas que se puede albergar en operación normal; si la densidad de ocupación crece a una tasa muy acelerada puede ser rebasada la capacidad de operación del centro, como sucede en muchos casos, y se entra en un proceso o fase de urgencia de atención a la población, que por ende puede colapsar la prestación de algunos servicios. Por desgracia, muchos de los daños que se provocan por la falta de esto, a lo cual está obligada la institución, no es tangible a simple vista, salvo cuando el paso del tiempo, la revisión minuciosa o, en su caso, el surgimiento de eventos graves, ponen en tela de juicio la actuación de las autoridades y dejan de manifiesto la violación a los derechos humanos de los internos, como resultado de la limitación de servicios provocados por el fenómeno de la sobrepoblación.

El hecho de aumentar en una celda una cama o una litera, no significa el aumento de su capacidad operacional, puesto que ésta se comprende desde la capacidad instalada o de diseño, la cual se rebasa por estas adecuaciones y pierde su razón de origen, sobre todo cuando se trata de centros penitenciarios de máxima seguridad.

Esta Comisión entiende que el sentenciado debe cumplir una sanción, y no se opone de ninguna forma a la aplicación de la pena de prisión cuando ésta se aplique de conformidad la ley y con apego a los derechos humanos; sin embargo, la privación de libertad no tiene por qué provocar males accesorios, ni debe constituir un factor de victimización institucional impuesta al recluso, que conlleve una violación a sus derechos humanos.

1.2 Identificación y categorización del problema.

Para la ONU, la sobrepoblación se determina con base en una serie de indicadores y lineamientos acordados para evaluar la calidad de vida de los habitantes de una comunidad. De esta manera plantea, por ejemplo, la correlación que existe entre la ocupación de determinado número de personas al interior de una vivienda o casa y el espacio o número de cuartos disponibles para ser habitados por éstos. Así, el número de personas establecido, como un indicador básico simple de proximidad forzada, será óptimamente de 1 o 2 personas por habitación.¹⁰ Cabe hacer mención que existen criterios de diseño en prisiones que sugieren preferentemente que la ocupación sea en números impares, privilegiándose las celdas triples.

Cuando se aborda el problema de la sobrepoblación en las prisiones, este panorama es preocupante también dados los riesgos que enfrenta el Estado de vulnerar los derechos humanos de los internos que por esta razón se pueden generar.

Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha manifestado siempre preocupación por el fenómeno abordado, tal y como se describe en el documento denominado *Propuesta y Reporte sobre el Sistema Penitenciario Mexicano*, publicado en diciembre de 1991, mismo que señalaba un proyecto de *rescate de los derechos humanos en el Sistema Penitenciario Mexicano*, dentro del cual se consignó como primera tarea el abatimiento de la sobrepoblación. Cabe mencionar que según datos reportados en el Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria en el año de 1990, se contaba con una capacidad instalada para 61,173 camas y había 93,119 internos, lo que significa que en ese entonces 31,946 de ellos no tenían una cama para dormir y, reporta en el mismo documento, que el fenómeno de la sobrepoblación había tenido una evolución de crecimiento en el

¹⁰ Paul Spicker, Sonia Álvarez Leguizamón y David Gordon. *Pobreza: Un glosario internacional*. Pág. 153.

decenio 1977 a 1987 de 3.8%, posteriormente entre 1987 y 1990 se había incrementado a ritmos de entre 11% y 16%.¹¹

Es importante destacar que en el año de 1990 había una sobrepoblación de 52.2%, y para 1994, no sólo se había abatido el problema, sino que se contaba con un excedente de 1,745 espacios, es decir, se tenía un 97.6 % de ocupación.

Esos resultados se lograron a través de la instrumentación de diversos programas integrales realizados dentro de todos los centros de ejecución de sentencias, constituyéndose consejos técnicos interdisciplinarios y paralelamente, se dio inicio a la construcción de diferentes establecimientos penitenciarios en todo el país.

Posteriormente, en las décadas siguientes el fenómeno se volvió a presentar, como se observa en los datos obtenidos por este Organismo Nacional. En los últimos 10 años se muestra que el índice de sobrepoblación se ha mantenido por encima del 23%, lo que hace evidente que el problema se ha convertido en un hecho persistente. Aun cuando la capacidad instalada se ha incrementado en más de 100,000 espacios, el crecimiento poblacional le sigue rebasando, situación que se convierte en un indicador para buscar opciones o alternativas con relación a legislación, imposición y ejecución de la pena privativa de la libertad o construir más espacios. La mira debe estar puesta en abatir la sobrepoblación.

En los siguientes cuadros se puede apreciar de manera gráfica esta situación:

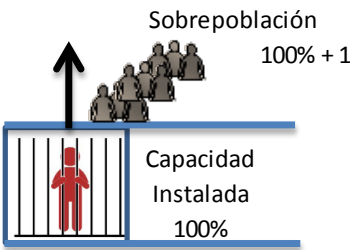
¹¹ *Propuesta y Reporte sobre el Sistema Penitenciario Mexicano*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. Diciembre, 1991.

Comparativo de capacidad instalada, población y sobrepoblación penitenciaria en México				
AÑOS	(1990-2015)			
	Capacidad instalada	Población total	Sobrepo- blación	Porcentaje de sobre- población
1990	61,173	93,119	31, 946	52.2%
1991	72,872	86,655	13,783	18.9%
1992	80,969	85,712	4,743	5.9%
1993	86,065	91,364	5,299	6.2%
1994	88,071	86,326	-1,745	-2%
1995	91,422	93,574	2,152	2.4%
1996	97,565	103,262	5,697	5.8%
1997	99,858	114,341	14,483	14.5%
1998	103,916	128,902	24,986	24%
1999	108,808	142,800	33,992	31.2%
2000	121,135	154,765	33,630	27.8%
2001	134,567	165,687	31,120	23.1%
2002	140,415	172,888	32,473	23.1%
2003	147,809	182,530	34,721	23.5%
2004	154,825	193,889	39,064	25.2%
2005	159,628	205,821	46,193	28.9%
2006	164,929	210,140	45,211	27.4%
2007	165,970	212,841	46,871	28.2%
2008	171,437	219,754	48,317	28.2%
2009	173,060	224,749	51,689	29.9%
2010	181,876	219,027	37,151	20.4%
2011	185,561	227,671	42,110	22.7%
2012	188,147	237,580	49,433	26.3%
2013	195,278	242,541	47,263	24.2%
2014	197,993	248,487	50,494	25.5%
2015	203,084	254,705	51,621	25.4%

Fuente: Tercer informe de labores de la SSP, 2009; Quinto informe de labores de la SSP, 2011. Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, Secretaría de Gobernación/ Comisión Nacional de Seguridad/Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, junio de 2012, febrero 2013, enero 2014 y julio de 2015.

La sobrepoblación penitenciaria se evalúa en nuestro país bajo el criterio aritmético universal de medición, que establece la división de la población total sobre la capacidad instalada, menos uno, por cien a fin de identificar el porcentaje de sobrepoblación en una hipótesis de ocupación del 100%.

$$Sobrepoblación = \left[\left[\frac{Población\ total}{Capacidad\ instalada} \right] - 1 \right] * 100$$



Datos	Aplicación de la fórmula
Capacidad instalada de espacios en los 388 centros del país: 203,084	$Sobrepoblación = \left[\left[\frac{254,705}{203,084} \right] - 1 \right] * 100$
Sobrepoblación total: 254,705	$Sobrepoblación = [1.25-1] * 100$ $Sobrepoblación = .25 * 100$
Resultado	$Sobrepoblación = 25\%$

Por otra parte, en este tema es importante también considerar las condiciones en las que se alberga a la población reclusa. En la guía complementaria *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles*¹² elaborada en 2013 por el CICR en coordinación con la ONU, se establece que aun cuando existen recomendaciones de los organismos internacionales, en lo referente a las condiciones de habitabilidad de los espacios destinados para los internos, como pueden ser las de ventilación, iluminación e higiene, no existe una norma universal respecto a las dimensiones de espacio, señalando las medidas que aproximadamente se manejan en diversos países:

¹² Op. Cit. CICR. 2013. p. 31.

País	Metros	Espacio
Suiza	12 m ² por persona	Celda individual
Australia	9 m ² por persona	
Guatemala	8 m ² por persona	
Chile	6 m ² por persona	
Albania	4 m ² por persona	
Kenia	4 m ² por persona	
Senegal	4 m ² por persona	
Estados Unidos	3 m ² por persona	
México	4 m ² por persona	Celda triple ¹³
	15 m ²	

El Comité para Prevenir la Tortura, en alcance al comentario expresado a la regla 18, de las Reglas de Europa,¹⁴ sugiere que una celda individual debe ser de 9 a 10m.²

El CICR por su parte sugiere:

- 5.4 m² por persona en celda individual.
- 3.4 m² por persona en celda múltiple.

Importa dejar claro que el CICR establece recomendaciones con el propósito de definir un criterio sensato de habitabilidad, y sugiere:

Alojamiento en celda individual:	Alojamiento en celda múltiple
— Un detenido.	— Diez detenidos.
— Dimensión de la celda de 5.4 m ²	— Dimensión del dormitorio de 3.4 m ² por recluso (superficie total: 34 m ²).
— Incluye una cama pero no los servicios sanitarios.	— Incluye el espacio para las literas y servicios sanitarios.

¹³ Centros de Prevención y Readaptación Social, Normas de Diseño, Secretaría de Gobernación. México, 1982.

¹⁴ Recomendación (2006)2 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas. Consejo de Europa. Estrasburgo. 2006.

Bajo estos parámetros, una celda para cuatro personas, en la que se utilizan camas separadas debería medir 13.6 m^2 (3.4 m^2 por recluso $\times 4$, lo que incluye 1.6 m^2 para cada cama). Una celda para cuatro personas en la que se instalan dos literas dobles debería medir 10.4 m^2 . Este cálculo se realiza restando el espacio correspondiente a dos camas individuales separadas ($1.6 \text{ m}^2 \times 2$ que se ahorra usando las literas dobles) de la superficie total necesaria para que cuatro personas duerman en camas individuales separadas (13.6 m^2).¹⁵

Estas especificaciones recomendadas por el Comité Internacional de la Cruz Roja, fueron realizadas en base a observaciones en todo el mundo y son las siguientes:

- Las necesidades individuales específicas según las características de los detenidos (por ejemplo, enfermos, senectos, jóvenes, mujeres o personas con discapacidades físicas, entre otros).
- Las condiciones físicas de los edificios.
- La cantidad de tiempo que los detenidos pasan en el área de alojamiento.
- La frecuencia de las oportunidades previstas para realizar ejercicios físicos, trabajar y participar en otras actividades fuera del área de alojamiento;
- El número de personas presentes en el área de alojamiento (a fin de permitir cierto grado de privacidad y evitar el aislamiento).
- La cantidad de luz natural y la suficiencia de la ventilación.
- Otras actividades que se realizan en el área de alojamiento (por ejemplo, cocinar, lavar y secar ropa).
- Otros servicios disponibles (por ejemplo, retretes y duchas)
- El grado de supervisión existente.

¹⁵ *Op. Cit.* CICR. 2013. p.35.

Este importante conjunto de recomendaciones tiene la virtud de ser flexible y establece un criterio fundamental para casos de emergencia donde se señala que se puede ingresar un número determinado de internos mayor a su capacidad original, siempre y cuando:

- Sea de manera temporal.
- No se rebase la capacidad operativa del centro.

El concepto de **capacidad operacional**, es un valor de referencia para el eficiente funcionamiento de la prisión. Por razones de seguridad, el límite de la capacidad operativa de un centro no debe ser sobrepasado en una prisión. El acercamiento al límite de la capacidad operacional es una señal de alerta para que la administración penitenciaria comience a actuar en los dos niveles siguientes:

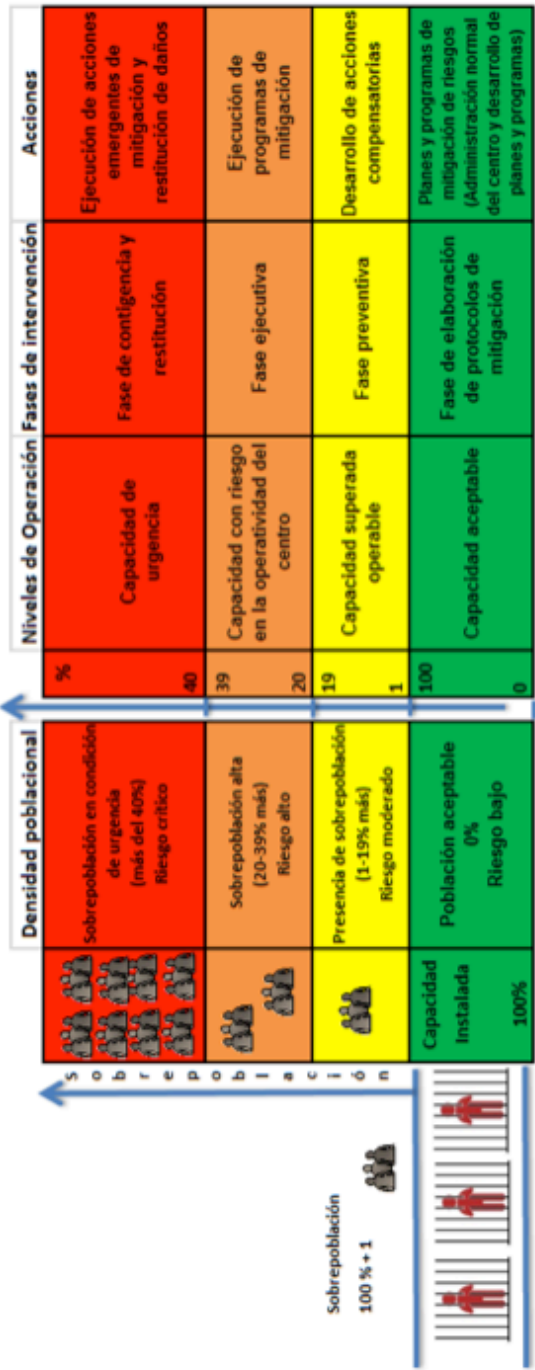
- **Gubernamental:** La administración penitenciaria debe actuar proactivamente e informar a las autoridades superiores, a los órganos legislativos y al poder judicial, acerca de la situación, ofreciendo en su caso, alternativas de solución a corto, mediano y largo plazo, resaltando los riesgos y amenazas que se presentan con la situación vigente. Así, se debe promover la incorporación de programas y estrategias para aplicar penas alternativas, beneficios de libertad anticipada y/o aumentar la capacidad de alojamiento del sistema penitenciario.
- **Administrativo:** Los responsables de la administración de la prisión deben revisar el régimen y la rutina existentes e introducir los cambios necesarios que garanticen el mantenimiento de las normas mínimas de operación del centro. Es en esta fase donde se debe de iniciar el desarrollo de acciones de compensación encaminadas a mitigar los riesgos derivados de la sobrepoblación y, por tanto, se deben hacer ajustes en las proporciones de abasto de alimentos, combustibles, agua potable, sistema de transporte y personal, reforzando especialmente los aspectos de seguridad y de respeto a los derechos humanos de los internos.

Las medidas anteriores deben constituir en sí un criterio de seguridad, que permita a la autoridad evaluar los niveles de riesgo y de posibles violaciones a derechos humanos. Si se supera la capacidad operativa, entra en lo que se denomina capacidad de urgencia, que se caracteriza por tener un alto riesgo para la seguridad de la institución debido a que se rebasan las proporciones entre personal e internos, desembocando en la dispersión de los objetivos institucionales, dado que se dejan de desarrollar acciones sustantivas que en circunstancias normales deben realizarse para alcanzar el objetivo último y esencial de la prisión, según lo ordenado en el artículo 18 Constitucional, no permitiéndose el acceso a una vida digna y segura en reclusión dentro de los programas de rehabilitación y reinserción social.

Por lo anterior, es necesario reconocer y atender, en estos casos, el tiempo límite que se puede permitir a una situación de urgencia y cuánto espacio debe reacomodarse bajo esas condiciones, para definir posteriormente un límite mínimo de seguridad y operatividad respetuosa de los derechos humanos de los internos y del personal, dentro del cual, los criterios de habitabilidad estén garantizados conforme a los estándares internacionales.

Para atender esa necesidad este Organismo Nacional propone con el siguiente semáforo, los diferentes parámetros para evaluar el fenómeno, todo ello con el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Semáforo de sobrepoblación



INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LA
SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA

0%	1. Capacidad de alojamiento en celdas, dormitorios y uso adecuado de todas las áreas del centro. 2. Distribución y separación de los internos. 3. Servicios suficientes para la atención y mantenimiento de la salud. 4. Espacios y servicios para la reinserción social (áreas deportivas, educativas, laborales) y para la convivencia familiar, íntima y área de locutorios. 5. Provisión suficiente de servicios básicos para la población reclusa (alimentación, agua, gas) y de materiales (uniformes, calzado). 6. Ausencia de problemas de higiene. 7. Aplicación de la normatividad que rige al centro bajo una óptica de transparencia y de legalidad. 8. Prevención y atención inmediata de incidentes violentos y de tortura y/o maltrato. 9. Elaboración de programas preventivos de mitigación en condiciones de sobrepoblación. 10. Personal suficiente para el mantenimiento de la supervisión, la seguridad y custodia en el centro. 11. Ausencia de autogobierno y de actividades ilícitas. 12. Capacitación y actualización permanente para todo el personal penitenciario. 13. Integración oportuna del expediente jurídico-técnico. 14. Personal de cada especialidad para el consejo técnico interdisciplinario. 15. Aplicación oportuna de beneficios de libertad. 16. Desarrollo de programas para la vinculación con la sociedad. 17. Atención de las necesidades de grupos vulnerables.
	POBLACIÓN ACEPTABLE 0%
	RIESGO BAJO

INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LA SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA

1-19%	1. Necesidad de adecuaciones pertinentes para el alojamiento de población adicional al 100% de la capacidad instalada. 2. Dificultad en la distribución y separación de los internos. 3. Servicios para la atención y mantenimiento de la salud en casos de accidentes, prevención de enfermedades y urgencias médicas. 4. Necesidad de adecuaciones de espacios y servicios para la reinserción social (áreas deportivas, educativas, laborales) y para la convivencia familiar, íntima y área de locutorios. 5. Adecuaciones para la provisión de servicios básicos para la población reclusa (alimentación, agua, gas) y de materiales (uniformes, calzado). 6. Dificultades de higiene para todo el centro. 7. Incremento en la aplicación de sanciones disciplinarias por conflictos derivados por la sobrepoblación. 8. Prevención y atención con dificultad de incidentes violentos y de tortura y/o maltrato. 9. Evaluación de programas preventivos de mitigación en condiciones de sobrepoblación. 10. Aumento de estrategias para la seguridad en el centro, de personal y de equipamiento. 11. Figuras aisladas de autogobierno y de actividades ilícitas. 12. Actualización específica para procesos de mejora continua en el puesto. 13. Dificultades en la integración oportuna del expediente jurídico-técnico. 14. Personal suficiente de algunas especialidades para el consejo técnico interdisciplinario. 15. Presencia de algunas dificultades para la aplicación oportuna de beneficios de libertad. 16. Desarrollo de algunos programas para la vinculación con la sociedad. 17. Dificultad para la atención de necesidades de grupos vulnerables.
	PRESENCIA DE SOBREPOBLACIÓN 1-19%
	RIESGO MODERADO

INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LA
SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA

20-39%	1. Alojamiento insuficiente para el excedente de internos. 2. Complicaciones para la distribución y separación de los internos. 3. Atención de urgencias médicas y casos excepcionales. 4.Falta de espacios y servicios para la reinserción social (áreas deportivas, educativas, laborales) y para la convivencia familiar, íntima y área de locutorios. 5.Insuficiencia de servicios básicos para la población reclusa (alimentación, agua, gas) y de materiales (uniformes, calzado). 6. Presencia de problemas de higiene. 7.Incremento en la aplicación de sanciones disciplinarias por conflictos derivados por la sobrepoblación e insuficiencia de algunos servicios. 8. Tendencia al incremento en la atención de incidentes violentos y de tortura y/o maltrato reportados. 9. Implementación de acciones previstas en los programas preventivos de mitigación en condiciones de sobrepoblación. 10.Solicitud de equipamiento y personal para la seguridad y supervisión del centro. 11. Presencia evidente de grupos de autogobierno y de actividades ilícitas. 12. Actualización en temas de prevención de incidentes y riesgos al interior del centro por condiciones de sobrepoblación. 13. Demora significativa en la integración del expediente jurídico-técnico. 14. Sobre saturación de trabajo para el consejo técnico interdisciplinario. 15. Dificultades significativas para la aplicación oportuna de beneficios de libertad. 16. Limitación del desarrollo de programas para la vinculación con la sociedad. 17. Complicaciones para la atención de necesidades de grupos vulnerables.
	SOBREPOBLACIÓN ALTA CON RIESGO 20-39%
	RIESGO ALTO

INDICADORES PARA LA EVALUACIÓN DE LA SOBREPOBLACIÓN PENITENCIARIA

MÁS DEL 40%	1. Alojamiento insuficiente y hacinamiento. 2. Imposibilidad para la distribución y separación de los internos. 3. Atención sólo en emergencias médicas y decesos. 4. Ausencia de espacios y servicios para la reinserción social (áreas deportivas, educativas, laborales) y para la convivencia familiar, íntima y área de locutorios. 5. Carencia de servicios básicos para la población reclusa (agua, gas) y de materiales (uniformes, calzado). 6. Problemas severos de higiene. 7. Aplicación de sanciones disciplinarias y acciones de contención de la violencia por conflictos derivados por la sobrepoblación y la carencia de algunos servicios. 8. Reacción y contención inmediata frente al incremento de incidentes violentos y de tortura y/o maltrato. 9. Aplicación de acciones previstas en los programas preventivos de mitigación en condiciones de sobrepoblación. 10. Incremento del personal de seguridad en áreas estratégicas del centro y para la supervisión. 11. Conflictos en el control de grupos de autogobierno y de actividades ilícitas. 12. Ausencia de capacitación y actualización, frente a situaciones de emergencia al interior de los centros. 13. Omisión en la integración del expediente jurídico-técnico. 14. Personal insuficiente para el consejo técnico interdisciplinario. 15. Omisiones significativas en la aplicación de beneficios de libertad. 16. Ausencia de programas para la vinculación con la sociedad. 17. Carencia de servicios para la atención de necesidades de grupos vulnerables.
	SOBREPOBLACIÓN EN CONDICIÓN DE URGENCIA MÁS DEL 40%
	RIESGO CRÍTICO

En las recomendaciones de Naciones Unidas se ha señalado la importancia de la relación que debe establecerse entre el número de personal de seguridad y el total de internos.

En el *Manual de Cárceles. Guía para la planeación y el diseño arquitectónico*¹⁶ mediante consulta y recomendación de expertos en México, se ha realizado una propuesta en relación a este tema, no sin manifestar que ésta no puede ser independiente de la atención que debe darse a las diferentes zonas de la prisión, así como a los turnos de personal, ya que esto debe atenderse con la misma importancia que el criterio mencionado.

Seguridad	Número de internos por custodio
Baja	20 internos
Media	10 internos
Alta	1 interno

También resulta oportuno precisar la relación que se puede encontrar entre sobrepoblación y condiciones de hacinamiento, pero no necesariamente, ya que la diferencia se da en razón del volumen o densidad en un espacio o unidad determinada aunque sea dentro de una misma institución.

En las Recomendaciones e Informes Especiales de este Organismo Nacional se resalta al hacinamiento, como consecuencia de la sobrepoblación, redundando en el deterioro de las condiciones de vida digna que deben tener los hombres y mujeres en reclusión. (Anexo)

El hacinamiento es considerado en este sentido como uno de los factores que contribuyen también a la violación de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, ya que:

- Supone muchas veces riesgos para la seguridad del interno.

¹⁶ Rojas Argüelles, Roberto et al. *Cárceles. Guía para la planeación y diseño arquitectónico*. Precoor. México. 2012. p. 260.

- Promueve la falta de control sobre las actividades de los internos.
- Influye en la calidad de la prestación de servicios esenciales para la reinserción social.
- Restringe las posibilidades de promover el trabajo en los internos por falta de espacios destinados a talleres.
- Limita los servicios de la educación formal y extraescolar a los internos por la carencia de aulas.
- Restringe la actividad deportiva por la limitación de canchas y espacios para toda la población.
- Disminuye el acceso a la capacitación para el trabajo en los centros de reinserción.
- Nulifica las opciones de esparcimiento debido a la formación de un ambiente desfavorable y de desorden.
- Imposibilita la adecuada asistencia médica de los reclusos;
- Crea un entorno peligroso para el personal del Centro.
- Imposibilita el cumplimiento de las normas establecidas por los instrumentos internacionales para el régimen de detención, definidas por las Naciones Unidas, que exigen condiciones adecuadas de luz, aire, e intimidad, lacerando severamente la dignidad de los internos y sus derechos humanos.

Cada institución penitenciaria debe contar, además de la capacidad instalada desde su diseño, donde se aloja a la población interna con base en una clasificación, con áreas denominadas *de tránsito* como son: las de ingreso, los centros de observación y clasificación y las unidades hospitalarias del establecimiento. Si bien es cierto que estas zonas cuentan con camas, se destaca para efectos de evaluar la capacidad instalada como espacios disponibles, pero no debe incluirse como parte de la capacidad del centro, precisamente porque la estadía de los internos en las mismas es meramente temporal.

Importa hacer esta aclaración debido a que de manera recurrente son incluidos estos espacios dentro de los cálculos de unidades disponibles, ante la urgente necesidad de albergar a un número determinado de personas dentro de los centros, o bien, se incrementa el número de camas dentro de los dormitorios generando condiciones de hacinamiento, en virtud de que se instalan en celdas diseñadas para albergar seis internos, hasta cuarenta personas, implicando insuficiencia de espacio, de ventilación y de servicios sanitarios.¹⁷ En la mayoría de los casos, las instalaciones y servicios no son ampliados proporcionalmente al crecimiento de la densidad poblacional dentro de los centros.

Al considerar las recomendaciones de los organismos internacionales que analizan y estudian las mejores prácticas en materia penitenciaria, se puede concluir que éstas convergen en los estándares mínimos para la vida en prisión, reconociendo la existencia de medidas especiales de seguridad como las previstas en la Constitución, señalándose en todo momento el respeto que debe existir a una vida digna y segura, respetuosa de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Así, se destacan las siguientes consideraciones:

- Un recluso, una cama.
- Dormitorios que permitan el ingreso de luz natural, aire fresco y ventilación.
- Regímenes carcelarios que permitan un mínimo de 8 horas fuera de celda.
- Derecho y posibilidades de hacer ejercicio físico al menos un día a la semana, incluso para quienes estén en medidas disciplinarias.
- Derecho y posibilidades de participar en actividades recreativas que promuevan el bienestar físico y mental.

¹⁷ Ver Recomendación General 18/2010 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- Espacios físicos donde exista la higiene.
- Acceso a atención sanitaria.
- Espacios físicos que garanticen los vínculos familiares.
- Dieta alimenticia balanceada
- Comedores y cocinas higiénicas.
- Especial atención a mujeres en reclusión, así como a los hijos que conviven con ellas.
- Atención y clasificación para personas en condiciones de vulnerabilidad.
- Respeto a las características socioculturales de las personas privadas de libertad.

1.3 Evidencias psicosociales

Aún y cuando se tiene evidencia de que Jeremías Bentham instituyó la importancia del manejo del espacio, para el internamiento de delincuentes en el diseño del Panóptico, no fue sino hasta los años sesentas del siglo pasado cuando los trabajos desarrollados por el antropólogo norteamericano Edward Hall, dieron lugar al estudio de la proxémica, término acuñado en 1963, por el propio Hall, el cual refiere que todo organismo tiene un límite territorial detectable.

Se entiende por proxémica el estudio del uso y percepción del espacio social y personal que tenemos todos los humanos, ello refiere necesariamente al concepto de territorialidad, que suele definirse como el comportamiento mediante el cual un ser vivo manifiesta sus pretensiones a una extensión de espacio que defiende en contra de los miembros de su propia especie.

En coherencia con algunos estudios realizados a principios del siglo XX por Franz Boas, Edward Sapir y Leonard Bloomfield, Hall se encamina al estudio de la percepción personal y social que la persona tiene de su espacio y de ella misma. Apoyando sus investigaciones en evidencias ampliamente probadas por biólogos y etólogos de reconocido prestigio como Konrad Lorenz también.

Hall determinó que aún y cuando la percepción, comunicación y manejo del espacio puede variar de una cultura a otra, existen constantes que son determinadas por su pasado biológico y, en parte, adaptados a su entorno cultural. No obstante, las variables que se establezcan de acuerdo a las culturas y especies, la territorialidad se encuentra presente en todas ellas. Señaló que entre un individuo y otro debe haber un espacio de distancia determinado, dependiendo de las circunstancias y el entorno en que se encuentren, y asimismo manifiesta que existe un espacio vital donde se busca sentir un territorio propio, dado que esta condición ofrece seguridad personal y psicológica.

Bajo este esquema, su estudio plantea cuatro formas de distancia de la proxémica para el logro de un desenvolvimiento normal dentro de una vida cotidiana y son los siguientes:

- Distancia íntima,
- Distancia personal,
- Distancia social, y
- Distancia pública.

Si estos llegan a ser invadidos, alterados o modificados la reacción natural o impulsiva será la de la huida o, en su caso la de defensa o agresión hacia el invasor.¹⁸

Aún y cuando las diferentes culturas mantienen estándares diversos de espacio interpersonal, es evidente que cuando la invasión al espacio personal del sujeto se da de manera forzada, ello provoca modificaciones en su modo de respuesta, detonando conductas agresivas o de tensión permanente que podrían provocar daños a su salud física y mental, o incluso hasta la muerte.

Mediante estudios comparados sobre comunidades hacinadas, se ha podido comprobar que tarde o temprano se empiezan a generar daños irreparables, y al respecto Hall refiere: *Como en la relación entre el tabaco y el cáncer, los efectos acumulativos del hacinamiento por lo general no se notan sino cuando el daño ya está hecho. Hasta ahora, lo que más se sabe del lado humano de las ciudades son los hechos escuetos de la delincuencia, la ilegitimidad, la insuficiente instrucción y las enfermedades; y actualmente lo que con mayor urgencia necesitamos es investigación inteligente en gran escala. Aunque hay muchos estudios de la vida urbana que probarán su relevancia en cuanto se reconozca la relación del sumidero urbano con la*

¹⁸ Distancia pública: Es la que se suele utilizar en los lugares abiertos, donde hay personas desconocidas. Generalmente el espacio es de 3,60 m. en adelante y es la que se utiliza, por ejemplo, en una plaza comercial o en espacios abiertos. Distancia social: Es la usada para interactuar con las personas en la vida cotidiana, personas a las que no une una relación amistosa pero por razón de la actividad desarrollada se acorta el espacio personal. Por ejemplo al asistir al teatro o a al cine, sin sentir que el espacio es invadido. Distancia personal: La que se usa en relaciones cercanas, como por ejemplo, entre familiares, amigos, compañeros de trabajo. Distancia íntima: Es la más cercana y limitada a personas con las que se tiene algún vínculo íntimo, como por ejemplo la pareja o los hijos.

*patología humana, solo sé de uno directamente relacionado con las consecuencias de la falta de espacio.*¹⁹

En síntesis, los estudios proxémicos han llegado a establecer que la percepción que tenemos del espacio personal y del espacio social resulta determinada por aspectos culturales.

Así mismo, la biología, la psicología, la sociología y la cultura convergen en el manejo de los espacios y en la utilización que se hace del territorio. Aunque lo más importante a destacar es el hecho de que la ruptura forzada de esta condición es percibida como una agresión a la integridad y, en el caso del encarcelamiento, las alteraciones en la percepción y manejo del espacio son irreparables.

De lo anterior se puede coincidir con Hall cuando afirma que el grado en que las personas se relacionan unas con otras sensorialmente y el modo de emplear su tiempo determinan no sólo el punto en que estarán hacinadas, sino también los métodos aplicables al alivio del hacinamiento.

Esta afirmación resulta contundente, debido a que no es lo mismo la situación de limitación territorial en una unidad familiar, cualquiera que sea su extensión, que la limitación territorial en una prisión. En una familia el manejo y la proximidad tiende a ser mucho más gentil y cercana pero en una prisión la relación de proximidad es forzada, se da entre personas que no tienen una relación de parentesco y en la mayoría de los casos, con orígenes, aficiones, hábitos y rutinas de comportamiento totalmente diferentes. Más aun, importa dejar sentado que la valoración de estos criterios permite desarrollar prácticas de distribución de espacios cada vez más seguros en el medio penitenciario, dentro de los cuales la violencia y el desorden puedan ser controlados por la autoridad. Finalmente lo que se busca es generar espacios seguros, que no vulneren los derechos humanos de las personas reclusas y que se pueda facilitar la reinserción social.

¹⁹ Hall, Edward. *La dimensión oculta*. Editorial Siglo XXI. México. 2003. p. 210.

Sin embargo, no se puede hablar de territorialidad sin establecer unos espacios sobre los cuales se ejerce esa conducta, para tal efecto, la psicología ambiental define tres tipos de territorio: el primario, el secundario y el público. Estos son determinados por el nivel de ocupación y control que el individuo tiene de estos:

- Territorio primario: Es un lugar ocupado de manera estable y claramente identificado como propio. Si se aplica el ejemplo, al ambiente carcelario se pensaría en la cama.
- Territorio secundario: Es un lugar de menor dominio; es semipúblico o semiprivado y se rige por unas reglas más o menos definidas, concernientes al derecho de acceso y uso. Se trata de un lugar relativamente controlado por los que allí se encuentran, por ejemplo, la celda.
- Territorio público: La institución propiamente se supone como este espacio, entre los internos y las personas de la institución. Por ejemplo se puede pensar en las aulas, canchas deportivas, talleres, etc.

Un aspecto central de la experiencia adulta involucra el control del propio espacio, su seguridad y la sensación de tener cierto dominio. Este sentimiento depende parcialmente de la seguridad física y confianza en que las necesidades psicológicas serán satisfechas.

Así, mediante estos enfoques se pueden observar conclusiones similares a las expuestas en el Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, presentado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura, en el mes de mayo de 2010, en el que plantea, en el numeral 177 que *“el hacinamiento no sólo constituye un trato inhumano o degradante, sino también un factor desencadenante de violencia.... y los conflictos que genera entre las personas privadas de libertad, acarrea al Estado Parte una responsabilidad, incluso de carácter internacional, por los hechos violentos contra la integridad física y psíquica de las personas, aún cuando esas violaciones sean cometidas por los mismos internos o por cualquier otro particular.”*

2. PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

2.1 Ámbito nacional

La reforma constitucional en materia de derechos humanos, publicada el 10 de junio de 2011 señala el reconocimiento pleno de los derechos humanos que se encuentran contenidos en los tratados internacionales ratificados por México, adquiriendo estos instrumentos una jerarquía relevante dentro del ordenamiento constitucional.

Bajo los alcances de esta reforma constitucional, los derechos humanos forman parte de un nuevo paradigma constitucional, debido a que introduce principios, instituciones y mecanismos que enriquecen, de manera notable, el Estado de Derecho, y suponen el rompimiento con una tradición que se pensaba inmutable, replanteando el compromiso del país a favor de los derechos humanos de corte doméstico, pero especialmente de aquéllos reconocidos por instrumentos internacionales en la materia.

Conviene destacar que México al convertirse en Estado Parte de los tratados internacionales de derechos humanos, asume de manera inmediata las siguientes obligaciones, previstas en el artículo 1º constitucional:²⁰

- **Respetar:** no interferir con su disfrute; es decir, el Estado y sus agentes deben abstenerse de interferir con el goce de los derechos humanos.
- **Proteger:** adoptar medidas que eviten que éstos sean violados por terceros.
- **Garantizar:** esta obligación está implícitamente relacionada con la de respetar y proteger e implica que los Estados deben tomar medidas para prevenir, investigar y sancionar las

²⁰ 20 *Claves para conocer y comprender mejor los Derechos Humanos*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, (OACNUDH). México. 2011. p. 13.

violaciones a los derechos humanos, así como de reparar el derecho violado.

- **Promover:** consiste en tomar acciones que permitan a las personas el acceso a los derechos humanos y garantizar su disfrute cada vez que una persona o grupo no pueda, por razones ajenas a su voluntad.

Estos deberes, en armonía con los principios de *universalidad*, *interdependencia*, *indivisibilidad* y *progresividad* reconocidos por la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948, así como con el principio *pro-persona* y el sistema de interpretación conforme, como criterios necesarios para la interpretación de los derechos humanos, buscan principalmente resolver en los casos de duda, frente a multiplicidad de normas e interpretaciones que están incorporados en el artículo 1° de nuestra Constitución.

De esta forma, se adopta como premisa la inviabilidad de resolver este tipo de situaciones con apoyo en los criterios tradicionales de interpretación y resolución de antinomias utilizando, como se señaló, el principio *pro-persona* como elemento armonizador y dinámico para la interpretación y aplicación de normas de derechos humanos,²¹ lo que obliga al Estado a dar cumplimiento a las exigencias básicas, (respetar, garantizar, proteger y promover) con el objetivo de privilegiar la protección más amplia para el uso y disfrute de los derechos plasmados en normas internas y bajo el principio de convencionalidad señalado.

Así, de conformidad con el Título Primero, Capítulo I. “De los Derechos Humanos y sus Garantías”, las personas en reclusión penitenciaria gozarán, al igual que toda persona en el territorio, de los derechos humanos. En este sentido, se interpreta lo consagrado en el párrafo segundo del artículo 18 constitucional,²² que

²¹ Contradicción de Tesis 293/2011 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

²² 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.

establece que la finalidad de la pena es la reinserción social, objetivo que se logra bajo la base del respeto a los derechos humanos.

Para la atención de la sobrepoblación penitenciaria, una de las alternativas por las que se ha optado para resolverla, es el de construir más prisiones, lo que no ha resuelto el problema de fondo. La situación existente parte también del excesivo uso de la prisión; los datos al año de 2013 presentan que sólo en 3.6% del total de los sentenciados se contempló el uso de medidas alternativas, como multas y reparación del daño, siendo sentenciados a pena privativa de libertad 96.4%, sin hacer diferenciación entre delitos graves y no graves, por lo que 58.8% del total de los internos a nivel nacional, contaba con sentencias menores de 3 años de prisión.²³

²³ México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. *La cárcel en México ¿Para qué?* México. 2013. p.4.

2.2 Ámbito internacional

Conforme al principio pro-persona, se privilegia la aplicación de normas que más favorezcan a los individuos o limiten menos sus derechos; de esta forma, se retoman principios internacionales establecidos con el objetivo de salvaguardar los derechos humanos de la población interna, todos ellos consagrados en instrumentos en los que México es Estado Parte y en la propia Constitución, por ende, en la esfera de su potestad, se obliga a dar atención y cumplimiento.

Las **Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos**²⁴ destacan la ocupación idónea de personas por celda; la salvaguarda de determinados derechos, así como la pertinencia de número de población por establecimiento, a fin de poder cumplir los fines de readaptación social.

En el numeral 9.1 del referido instrumento, se indica: *Las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso. Si por razones especiales, tales como el exceso temporal de población carcelaria, resultara indispensable que la administración penitenciaria central hiciera excepciones a esta regla, se deberá evitar que se alojen dos reclusos en cada celda o cuarto individual.*

Cabe destacar que esta regla aplica sólo para aquéllos casos en los que la administración penitenciaria valora el riesgo, de acuerdo al interno del que se trate, y aun cuando en 177 de los 388 centros que integran al sistema penitenciario no existen condiciones de sobrepoblación, las celdas están adaptadas para albergar a más de un interno.

²⁴ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

En este mismo orden de análisis, en la Regla 63.3 se prevé la conveniencia de: *“evitar que en los establecimientos cerrados el número de reclusos sea tan elevado que llegue a constituir un obstáculo para la individualización del tratamiento. En algunos países se estima que el número de reclusos en dichos establecimientos no debe pasar de 500. En los establecimientos abiertos, el número de detenidos deberá ser lo más reducido posible”*.

De igual manera, en la Regla 63.4 de las RMTR, se valora la pertinencia de que *“no convendrá mantener establecimientos que resulten demasiado pequeños para que se pueda organizar en ellos un régimen apropiado”*.

Las consideraciones hechas por las RMTR con respecto a este punto, conllevan la idea de que la clasificación de los internos debe ser la resultante de un proceso técnicamente conducido.

Los **Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas**²⁵ plantean a los Estados Parte elementos a considerar, a fin de salvaguardar derechos y libertades fundamentales de los reclusos, entre éstos se mencionan los siguientes:

Principio I

Trato humano

“...y tomando en cuenta la posición especial de garante de los Estados frente a las personas privadas de libertad, se les respetará y garantizará su vida e integridad personal, y se asegurarán condiciones mínimas que sean compatibles con su dignidad.”

Por otra parte, es importante también observar los principios XII, XVII y XXV que señalan:

²⁵ Aprobados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, a través de la Resolución 01/08, en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

*Principio XII**1. Albergue, condiciones de higiene y vestido*

“Las personas privadas de libertad deberán disponer de espacio suficiente, exposición diaria a la luz natural, ventilación y calefacción apropiadas, según las condiciones climáticas del lugar de privación de libertad. Se les proporcionará una cama individual, ropa de cama apropiada, y las demás condiciones indispensables para el descanso nocturno. Las instalaciones deberán tomar en cuenta las necesidades especiales de las personas enfermas, las portadoras de discapacidad, los niños y niñas, las mujeres embarazadas o madres lactantes, y los adultos mayores, entre otras”.

2. Condiciones de higiene.-

Las personas privadas de libertad tendrán acceso a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes, que aseguren su privacidad y dignidad.

En este sentido, si se identifica que el porcentaje de centros sobrepoblados en todo el país es 54%, es evidente que ello afecta de manera sensible el respeto a la dignidad humana de los internos, debido a que se provoca una significativa disminución en su calidad de vida, ya que se reduce el espacio vital, los servicios resultan insuficientes y sólo algunos internos gozan de acceso a oportunidades laborales, de capacitación para el trabajo, educación, así como de la atención médica, psicológica y de trabajo social, todos ellos necesarios para su reinserción social.

*Principio XVII,**Medidas contra el hacinamiento*

“La ocupación de establecimientos por encima del número de plazas establecido será prohibida por la ley. Cuando de ello se siga la vulneración de derechos humanos, ésta deberá ser considerada una pena o trato cruel, inhumano o degradante. La ley deberá establecer los mecanismos para remediar de manera inmediata cualquier situación de alojamiento por encima del número de plazas establecido. Los jueces competentes deberán adoptar remedios adecuados en ausencia de una regulación legal efectiva”.

“... los Estados deberán investigar las razones que motivaron tal situación y deslindar las correspondientes responsabilidades individuales de los funcionarios que autorizaron tales medidas. Además, deberán adoptar medidas para la no repetición de tal situación...”

Principio XXV

Interpretación

“Con el fin de respetar y garantizar plenamente los derechos y las libertades fundamentales reconocidas por el sistema interamericano, los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos deberán interpretar extensivamente las normas de derechos humanos, de tal forma que se aplique en toda circunstancia las cláusulas más favorables a las personas privadas de libertad.”

En este mismo sentido la CIDH señala que *El hacinamiento de personas privadas de libertad puede llegar a constituir en sí mismo una forma de trato cruel, inhumano y degradante, violatoria del derecho a la integridad personal y de otros derechos humanos reconocidos internacionalmente. En definitiva, esta situación constituye una grave deficiencia estructural que trastoca por completo el cumplimiento de la finalidad esencial que la Convención Americana le atribuye a las penas privativas de libertad: la reforma y la rehabilitación social de los condenados.*²⁶

De igual manera, en los *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*,²⁷ se hace referencia a la obligación para todos los Estados Parte de respetar la dignidad humana, derechos y libertades fundamentales de las personas privadas de la libertad, señalando que:

1. Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor inherentes de seres humanos.

...

²⁶ Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas. Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 diciembre 2011. Original: Español. Párrafo 460.

²⁷ Adoptados y proclamados por la Asamblea General de la ONU, en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990.

5. Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, cuando el Estado de que se trate sea parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas.

En este sentido, debe destacarse también que bajo las premisas de la **Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes**, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1984, el Relator Especial nombrado por este organismo internacional para examinar las cuestiones relativas a la tortura, señaló que el hacinamiento puede ser identificado como una pena cruel, inhumana y degradante, cuando sobrepasa el nivel crítico.²⁸

Es importante considerar que estas condiciones se han evidenciado también desde el **Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes**, presentado por el Subcomité, en el mes de mayo de 2010, donde plantea, en el numeral 177, que: *el hacinamiento no sólo constituye un trato inhumano o degradante, sino también un factor desencadenante de violencia... y los conflictos que genera entre las personas privadas de libertad, acarrea al Estado Parte una responsabilidad, incluso de carácter internacional...*

De igual manera, en el informe, el Subcomité contra la Tortura, establece en el numeral 198, las siguientes recomendaciones para mejorar las condiciones materiales dentro de los centros penitenciarios:

- Los locales destinados a los reclusos deben tener ventilación y calefacción adecuada, según sea el caso (RMTR, art. 10);

²⁸ Cfr. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, del 29 de diciembre de 2014 (A/HRC/28/68/Add.3).

- Los locales destinados a los reclusos deben tener iluminación natural, aire fresco y luz artificial suficiente (RMTR, art. 11);
- Las instalaciones sanitarias deben ser adecuadas y decentes (RMTR, art. 12);
- Las instalaciones de baño y de ducha deben ser adecuadas (RMTR, art. 13);
- Los reclusos deben disponer de artículos higiénicos (RMTR, art. 15);
- Los reclusos deben disponer de una cama individual y ropa de cama individual suficiente (RMTR, art. 19);
- Los reclusos deben recibir alimentación de buena calidad, bien preparada y servida y agua potable (RMTR, art. 20).

Es evidente, de acuerdo a este informe, que las condiciones de sobrepoblación conllevan problemas de insuficiencia material y de servicios, así como conflictos que amenazan la seguridad de los centros y de las personas, planteamiento que también se aborda en el numeral 8 de la **Declaración de Bangkok sobre sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal.**²⁹ [...] *mantener instituciones de justicia penal justas y eficientes, lo que incluye el trato humano de todas las personas detenidas en centros de prisión preventiva y en establecimientos penitenciarios, de conformidad con las normas internacionales aplicables.*

En este sentido, también es pertinente hacer énfasis del uso de medidas alternativas a la pena privativa de libertad, en consonancia con los **Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal**,³⁰ que establecen que la justicia restaurativa es una respuesta evolutiva al delito que respeta la dignidad y la igualdad de todas las personas, favorece el entendimiento y promueve la armonía social mediante la recupe-

²⁹ Resolución 60/177 de la Asamblea General de la ONU, 2006.

³⁰ Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social de la ONU.

ración de las víctimas, los delincuentes y las comunidades, y así mismo le da a las víctimas la oportunidad de obtener reparación, sentirse más seguras e intentar cerrar una etapa; permite a los delincuentes comprender mejor las causas y los efectos de su comportamiento y asumir una genuina responsabilidad; y permite a las comunidades comprender las causas profundas de la acción delictiva, promover el bienestar comunitario y prevenir la delincuencia.

Bajo esta misma lógica, la **Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI**,³¹ a través de sus **Planes de acción**³² establece en el numeral X. *Medidas relativas al hacinamiento en las prisiones y alternativas en sustitución del encarcelamiento*:

31. Para dar cumplimiento y seguimiento a los compromisos contraídos con arreglo al párrafo 26 de la Declaración de Viena, en el sentido de promover alternativas seguras y eficaces en sustitución del encarcelamiento, se recomienda la adopción de las medidas concretas que figuran a continuación.

A. Medidas nacionales

32. Individual y colectivamente, según proceda, los Estados se esforzarán por apoyar las medidas siguientes:

a) Formular medidas concretas y fijar un calendario de objetivos para abordar el problema del hacinamiento en las cárceles, reconociendo que las condiciones imperantes en las cárceles sobrepobladas pueden menoscabar los derechos humanos de los reclusos, incluidas medidas eficaces para reducir hasta donde sea posible la prisión preventiva; prever medidas apropiadas de sustitución del encarcelamiento; dar preferencia a las medidas no privativas de la libertad sobre el encarcelamiento, de ser posible; resolver los casos de delitos leves recurriendo a opciones tales como la práctica consuetudinaria, la mediación entre las partes o el pago de resarcimiento o indemnización civil; y realizar campañas de sensibilización y educación pública sobre medidas sustitutivas del encarcelamiento y su forma de funcionamiento;

³¹ Resolución 55/59 de la Asamblea General de la ONU, (A/CONF.187/RPM.1/1, A/CONF.187/RPM.2/1, A/CONF.187/RPM.3/1 y A/CONF.187/RPM.4/1), 4 de diciembre de 2000.

³² Resolución 56/261 de la Asamblea General de la ONU, 15 de abril de 2002.

b) Alentar a las instituciones internacionales y regionales, incluidas las instituciones financieras, a que incorporen en sus programas de cooperación técnica pertinentes medidas destinadas a reducir el hacinamiento en las cárceles, conforme a la legislación interna; [...]

B. Medidas internacionales

33. El Centro para la Prevención Internacional del Delito, en cooperación con otras organizaciones regionales e internacionales pertinentes, según proceda, y de conformidad con la presente resolución:

a) Alentará a las instituciones internacionales y regionales, incluidas las instituciones financieras, a que incorporen en sus programas pertinentes de asistencia técnica medidas para reducir el hacinamiento en las cárceles, de conformidad con la legislación interna;

b) Promoverá medidas nacionales e internacionales contra el hacinamiento en las cárceles y disposiciones sustitutivas del encarcelamiento en que se tenga en cuenta y se aborde toda repercusión dispar en hombres y mujeres, así como las necesidades especiales; [...]

Debe mencionarse que ya en el 2009 durante la **Décimo Octava Comisión sobre Prevención del Delito y Justicia Penal** se presentaron una serie de recomendaciones para tratar el reto del hacinamiento en las prisiones de todo el mundo. Enfatizando que: “*el hacinamiento en las instituciones penales se había convertido en un problema mundial de derechos humanos, salud y seguridad para los delincuentes, sus familias y sus comunidades*”.³³

Así, también en 2010, el enfoque de uno de los cinco talleres de trabajo oficiales organizados durante el Décimo Segundo Congreso sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, realizado en San Salvador, Brasil, titulado, **Estrategias y Mejores Prácticas para Reducir el Hacinamiento en los Establecimientos Penitenciarios**, dio como resultado las siguientes conclusiones y recomendaciones:

³³ *Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en las prisiones*. Serie de Guías de Justicia Penal. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena. 2014. p. 7.

“(a) El hacinamiento en los establecimientos penitenciarios era uno de los problemas más graves que enfrentaban los Estados Miembros para aplicar los instrumentos, reglas y normas pertinentes de las Naciones Unidas y vulneraba los derechos humanos de los reclusos; [...]

(c) Los Estados Miembros deberían definir el hacinamiento en las prisiones como una violación inaceptable de los derechos humanos y considerar la posibilidad de establecer un límite máximo legal en cuanto a la capacidad de sus cárceles;

(d) Los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de examinar, evaluar y actualizar sus políticas, leyes y prácticas a fin de elaborar una estrategia amplia de justicia penal dirigida a resolver el problema del hacinamiento en las cárceles, la cual debería comprender la disminución del recurso al encarcelamiento y una mayor aplicación de medidas sustitutivas de la privación de libertad, incluso programas de justicia restaurativa;

[...]

[...]

(b) Se invita a los Estados Miembros a que lleven a cabo un examen de todo el sistema con el fin de determinar las ineficiencias del proceso judicial que contribuyan a la prolongación de la detención durante la prisión preventiva y el proceso judicial, y a que elaboren estrategias para aumentar la eficiencia del proceso judicial mediante, entre otras cosas, medidas para reducir el número de causas pendientes, y consideren la posibilidad de establecer límites máximos en cuanto a la duración de la detención;

(i) Debería alentarse a los Estados Miembros a que adopten medidas que faciliten la puesta en libertad anticipada de los reclusos de los establecimientos penitenciarios, como la remisión a centros de transición, la vigilancia electrónica y la reducción de la duración de la pena por buena conducta.

Los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de revisar sus procedimientos de revocación para evitar órdenes innecesarias de regreso a la cárcel;

(j) Se invita a los Estados Miembros a que establezcan sistemas de libertad bajo palabra y libertad provisional;

(k) Los Estados Miembros deberían garantizar la aplicación efectiva de medidas sustitutivas de la privación de libertad proporcionando la infraestructura y los recursos necesarios; [...]

Ahora bien, respecto del uso de otras medidas alternas a la prisión, se han emitido normas con planteamientos específicos, como es el caso de las **Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio)**³⁴ en las que se destaca la importancia de involucrar a la sociedad civil en las tareas tendentes a la reinserción de quienes han infringido la ley, y a su vez fomentar el compromiso de actuar de acuerdo a la norma, especificando este instrumento internacional la necesidad de mayor participación de la comunidad en la gestión de la justicia penal, especialmente en lo que respecta al tratamiento del delincuente, así como entre los delincuentes el sentido de su responsabilidad hacia la sociedad. Señalando por ello la importancia de que en la normatividad aplicable se pueda optar por la imposición de medidas alternativas a la pena de prisión:

“Los Estados Miembros introducirán medidas no privativas de la libertad en sus respectivos ordenamientos jurídicos para proporcionar otras opciones, y de esa manera reducir la aplicación de las penas de prisión, y racionalizar las políticas de justicia penal, teniendo en cuenta el respeto de los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente”.

Así también en el numeral 2.3 se precisa que a fin de asegurar una mayor flexibilidad, compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente y la protección de la sociedad, y evitar la aplicación innecesaria de la pena de prisión, “*el sistema de justicia penal establecerá una amplia serie de medidas no privativas de la libertad, desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia. El número y el tipo de las medidas no privativas de la libertad disponibles deben estar determinados de manera tal que sea posible fijar de manera coherente las penas*”; bajo el criterio del uso de la prisión como último recurso, 2.6 “*Las medidas no privativas de la libertad serán utilizadas de acuerdo con el principio de mínima intervención*”.

³⁴ Resolución 45/110 de la Asamblea General de la ONU, 14 diciembre de 1990.

De esta manera, las Reglas de Tokio consideran una serie de disposiciones y sanciones plausibles de ser aplicadas, sin que se recurra a la pena privativa de libertad, tal como se señala en los numerales 8.1 y 8.2 que se refieren a la imposición de sanciones:

8.1 La autoridad judicial, que tendrá a su disposición una serie de sanciones no privativas de la libertad, al adoptar su decisión deberá tener en consideración las necesidades de rehabilitación del delincuente, la protección de la sociedad y los intereses de la víctima, quien será consultada cuando corresponda.

8.2 Las autoridades competentes podrán tomar las medidas siguientes:

- a) Sanciones verbales, como la amonestación, la reprensión y la advertencia;
- b) Libertad condicional;
- c) Penas privativas de derechos o inhabilitaciones;
- d) Sanciones económicas y penas en dinero, como multas y multas sobre los ingresos calculadas por días;
- e) Incautación o confiscación;
- f) Mandamiento de restitución a la víctima o de indemnización;
- g) Suspensión de la sentencia o condena diferida;
- h) Régimen de prueba y vigilancia judicial;
- i) Imposición de servicios a la comunidad;
- j) Obligación de acudir regularmente a un centro determinado;
- k) Arresto domiciliario;
- l) Cualquier otro régimen que no entrañe reclusión;
- m) Alguna combinación de las sanciones precedentes.

Este instrumento establece planteamientos claros para ser aplicados posteriormente a la sentencia, con el objetivo de evitar la reclusión y prestar asistencia a los sentenciados para su pronta reinserción social.

9.2 Podrán aplicarse medidas posteriores a la sentencia como las siguientes:

- a) Permisos y centros de transición;*
- b) Liberación con fines laborales o educativos;*
- c) Distintas formas de libertad condicional;*
- d) La remisión;*
- e) El indulto.*

Por otra parte, en la Declaración de Kadoma sobre el Servicio a la Comunidad y recomendaciones del seminario “Justicia penal: el problema del hacinamiento en las cárceles”, celebrado en San José de Costa Rica, del 3 al 7 de febrero de 1997, se señala desde entonces una serie de propuestas para ser retomadas por los Estados, a fin de aplicar sanciones más productivas, tanto para la sociedad, como para los sentenciados.

Esta Declaración valora que, tratándose de delitos no graves, la imposición de penas privativas de libertad constituyen un desperdicio de recursos escasos y potencial humano; la mayoría de los internos que las ocupan no plantean ninguna amenaza real a la sociedad, por lo tanto este Organismo Nacional se pronuncia en favor de la implementación de sanciones menos aflictivas para los sentenciados, como es el servicio a la comunidad dado que les permite ser útiles y reparar los daños causados por la delincuencia en el seno de la comunidad. Además, es una medida positiva y rentable a la que debe darse preferencia siempre que sea posible, antes que la aplicación de una pena privativa de libertad.

Así, también es importante atender todas las opciones que permitan abatir la sobrepoblación. Estudios realizados en Estados Unidos señalan que las Cortes de Drogas, por ejemplo, han tenido

éxito en lograr sus objetivos de retener a los participantes en tratamiento, reducir los costos del sistema de justicia penal en general y reducir el uso del encarcelamiento para los usuarios ofensores no violentos, el uso de drogas, y las recaídas entre los participantes.³⁵

Resulta importante mencionar, en relación a la pérdida de la libertad, que en las Reglas Mandela³⁶ se reconoce también que las personas privadas de libertad deben conservar sus derechos humanos inalienables, y todos los demás derechos humanos y libertades fundamentales, resaltando que la rehabilitación social y la reintegración en la sociedad de las personas privadas de libertad deben ser uno de los objetivos esenciales del sistema de justicia penal, garantizando, en la medida de lo posible, que los delincuentes puedan llevar una existencia respetuosa de la ley y autónoma cuando se incorporaren de nuevo a la sociedad, así también retomó los puntos de la Observación General número 21, sobre el trato humano de las personas privadas de libertad, aprobada por el Comité de Derechos Humanos,³⁷ en la que se desarrolla con precisión el espíritu del trato humano aplicable a las personas privadas de la libertad, que prevé el párrafo I del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³⁸

³⁵ Belenko, Steven. *Research on Drug Courts: A Critical Review*. The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University 2001, p. 35.

³⁶ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (*Reglas Mandela*), aprobadas por el Consejo Económico Social de la ONU, Viena 22 de mayo 2015.

³⁷ Comité de Derechos Humanos de la ONU, HRI/GEN/Rev. 9 (Vol. I), emitida por Comité de Derechos Humanos de la ONU, durante su 44º período de sesiones, el 10 de abril 1992.

³⁸ Aprobado por la ONU, el 16 de diciembre de 1966, ratificado por México el 24 de marzo de 1981.

2.3 Recomendaciones, Informes
y Diagnósticos de la CNDH

Centro Estatal	Capa- cidad	Pobla- ción	Sobrepoblación		Riesgo
			Diferen- cia	Porcen- taje	
Centro Preventivo y de Readaptación Social de Cuauhtlán, Estado de México	283	1,132	849	75%	Crítico
Centro Preventivo y de Readaptación Social Chalco, Estado de México	563	2,217	1,654	74.61%	
Centro de Reinserción Social de Tula de Allende, Hidalgo	168	584	416	71.23%	
Centro de Rehabilitación Social Venustiano Carranza, Nayarit	900	2,870	1,970	68.64%	
Centro de Reinserción Social del Estado de Jalisco (Puente Grande)	2,078	6,313	4,235	67.08%	
Centro Preventivo y de Readaptación Social “Lic. Juan Fernández Albarrán” en Tlalnepantla de Baz, Estado de México	1,050	3,159	2,109	66.76%	
Reclusorio Preventivo de Tecomán, Colima	123	340	217	63.82%	

Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco	900	2,483	1,583	63.75%	Crítico
Centro de Reinserción Social “Lic. Jorge A. Duarte Castillo”, Baja California	2,562	6,855	4,293	62.63%	
Centro Preventivo y de Readaptación Social “Dr. Sergio García Ramírez”, Estado de México	1,390	3,812	2,422	63.54%	
Centro de Reinserción Social de Ciudad del Carmen, Campeche	102	256	154	60.16%	
Reclusorio de Prisión Preventiva de Jalisco	3,482	7,823	4,341	55.49%	
Centro Preventivo y de Readaptación Social Nezahualcóyotl Bordo de Xochiaca, Estado de México	1,792	3,846	2,054	53.41%	
Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, Distrito Federal	6200	13,098	6,898	52.66%	
Centro de Reinserción Social de Mexicali, Baja California	1,620	3,416	1,796	52.58%	
Centro de Reinserción Social de Pachuca, Hidalgo	680	1,391	711	51.11%	
Centro de Reinserción Social Regional de Tehuacán, Puebla	400	771	371	48.12%	

Centro Preventivo y de Readaptación Social “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”, Estado de México	600	1,156	556	48.10%	Crítico
Cárcel Distrital Jojutla, Morelos	133	250	117	46.80%	
Cárcel Distrital de Cuautla, Morelos	227	412	185	44.90%	
Reclusorio Preventivo Varonil Norte, Distrito Federal	6565	11,806	5,241	44.39%	
Centro de Reinserción Social de Puebla	2,315	4,120	1,805	43.81%	
Centro de Reinserción Social Benito Juárez de Cancún, Quintana Roo	1,000	1,773	773	43.60%	
Penitenciaría Central del Estado de Oaxaca, Santa María Ixcotel	675	1,178	503	42.70%	
Centro de Readaptación Social Hermosillo 1, Sonora	2,364	4,055	1,691	41.70%	
Centro Regional de Reinserción Social Chilpancingo de los Bravo, Guerrero	600	1,024	424	41.41%	
Centro de Retención Municipal de Playa del Carmen, Quintana Roo	372	628	256	40.76%	
Centro Preventivo de Reinserción Social Taxco de Alarcón, Guerrero	66	111	45	40.54%	

Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados No. 5 en San Cristóbal de las Casas, Chiapas	287	460	173	37.61%	Alto
Centro de Reinserción Social de Actopan, Hidalgo	99	158	59	37.34%	
Penitenciaría del Distrito Federal Santa Martha Acatitla	1,851	2,902	1,051	36.22%	
Centro de Reinserción Social N° 1, Durango	1,854	2,892	1,038	35.89%	
Centro Regional de Reinserción Social de Acapulco de Juárez, Guerrero	1,650	2,571	921	35.82%	
Centro Preventivo y de Readaptación Social de Otumba Tepachico, Estado de México	830	1,240	410	33.06%	
Centro de Reinserción Social Femenil de Guadalajara, Jalisco	400	579	179	30.92%	
Centro Estatal de Reinserción Social Morelos	1,887	2,674	787	29.43%	
Centro de Readaptación Social de Ciudad Obregón, Sonora	1,250	1,754	504	28.73%	
Centro de Reinserción Social de Tulancingo, Hidalgo	346	484	138	28.51%	

Centro de Reinserción Social Femenil Atlacholaya, Morelos	130	181	51	28.18%	Alto
Centro Preventivo y de Readaptación Social Santiaguito, en Almoloya de Juárez, Estado de México	2,280	3,174	894	28.17%	
Centro de Reinserción Social Estatal No. 3 Ciudad Juárez	2,005	2,768	763	27.57%	
Centro de Reinserción Social Apodaca, Nuevo León	1,522	1,992	470	23.59%	
Centro de Reinserción Social de Comalcalco, Tabasco	371	482	111	23.03%	
Centro Distrital de Reinserción Social N° 1 “El Salto”	84	109	25	22.94%	
Reclusorio Preventivo Varonil Sur, Distrito Federal	5,847	7,558	1,711	22.64%	
Centro de Reinserción Social de Huimanguillo, Tabasco	298	378	80	21.16%	
Centro Preventivo y de Reinserción Social Topo Chico, Nuevo León	3,635	4,585	950	20.72%	
Centro Preventivo y de Readaptación Social Valle de Bravo, Estado de México	260	325	65	20%	

A cuatro años de la reforma en materia de derechos humanos, aun se evidencian múltiples desafíos en torno a la salvaguarda y garantía plena de los derechos humanos en México.

Dar cumplimiento al mandato constitucional de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano no es un trabajo fácil, debido a que involucra el respeto y guarda de bienes tan preciados como son la libertad y la dignidad humana de todas aquellas personas que se encuentran bajo la tutela de un juez, ya sea por estar vinculadas a un proceso o porque se les ha impuesto una sentencia condenatoria.

Con el propósito de verificar la adecuada protección, observancia y promoción de los derechos humanos que ampara el orden jurídico para las personas privadas de libertad, en la CNDH existe el Programa de Supervisión Penitenciaria, cuyo objetivo es vigilar que en estos establecimientos haya un total respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Durante las visitas de supervisión, se han investigado aspectos relacionados con el actuar de las autoridades que administran los establecimientos y del personal encargado de la seguridad y custodia, así como de la normatividad que les rige y la infraestructura de sus instalaciones, bajo un eje rector de respeto a los derechos humanos de los internos y a sus familias.

En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de 2014, realizado por este Organismo Nacional, en una muestra conformada por 130 centros penitenciarios, se identificó a la sobrepoblación como una de las principales violaciones de derechos humanos en 72 centros estatales.

De lo datos recabados en el proceso de elaboración del Diagnóstico, se pudo identificar en 28 centros una sobrepoblación con riesgo crítico debido a que exceden en más de 40% su capacidad instalada, 20 centros con riesgo alto en virtud de exceder el 20% de su capacidad instalada y 24 centros con riesgo moderado en virtud de exceder desde un interno hasta menos del 20% de la capacidad instalada, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Así mismo de los 7 centros federales con sobrepoblación, en uno se evidencia sobrepoblación crítica y en dos con riesgo algo.

Centro Federal	Capacidad	Población	Sobrepoblación		Riesgo
			Diferencia	Porcentaje	
CEFERESO No. 2 Occidente	1,040	1,626	586	56.35%	Crítico
CEFERESO No. 4 Noroeste	2,670	3,656	983	36.82%	Alto
CEFERESO No. 1 Altiplano	836	1,024	188	22.49%	

En los centros visitados se han efectuado supervisiones generales de las instalaciones para conocer la capacidad instalada censable de su población interna y para valorar el estado de conservación de todas sus áreas: dormitorios, sanitarios, cocina, comedores, áreas técnicas, aulas, talleres, zonas recreativas y deportivas; o en su caso, identificar si cuentan o no con las mismas.

Por otra parte, en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria que este organismo desarrolla año con año, se evalúan los siguientes rubros:

1.- Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno, que están integrados por los siguientes indicadores; capacidad de alojamiento y población existente, distribución y separación de internos, servicios para la atención y mantenimiento de la salud, supervisión por parte del responsable del Centro, prevención y atención de incidentes violentos, y de tortura y/o maltrato.

2.- Aspectos que garantizan una estancia digna; integrado por existencia de instalaciones suficientes, capacidad de las mismas, condiciones materiales y de higiene de las instalaciones, así como la alimentación.

3.- Condiciones de gobernabilidad; en este se evalúa la normatividad que rige al Centro, al personal de seguridad y custodia, las sanciones disciplinarias, el autogobierno, las actividades ilícitas, la extorsión y sobornos, así como la capacitación del personal penitenciario.

4.- Reinserción social del interno; en este rubro se evalúa la integración del expediente jurídico-técnico, clasificación criminológica, separación entre procesados y sentenciados, el Consejo Técnico Interdisciplinario, las actividades laborales y de capacitación, educativas, deportivas, beneficios de libertad y vinculación con la sociedad.

5.- Grupos de internos con requerimientos específicos, este rubro contiene mujeres, adultos mayores, indígenas, personas con discapacidad, internos con VIH/SIDA, personas con preferencias sexuales distintas e internos con adicciones.

De los datos recabados, se ha advertido la existencia de hechos que constituyen por sí mismos irregularidades que contravienen lo dispuesto en las normas nacionales e internacionales que regulan la vida en reclusión, afectando su seguridad personal y jurídica, su derecho a la reinserción social positiva, su derecho a recibir un trato digno y humano, así como el derecho a la protección de su salud, entre otros, lo que repercute también de manera indirecta en los familiares de los internos.

Es pertinente referir que sobre las irregularidades detectadas durante visitas de supervisión a los centros de reclusión, se han observado fallas estructurales y de políticas públicas, por lo que resulta necesario que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, analicen el uso desmedido de la pena privativa de la libertad.

En general, las violaciones a los derechos humanos señaladas, tanto en las recomendaciones, como en los informes y en los diagnósticos se encuentran relacionadas de manera directa e indirecta con el problema de la sobrepoblación penitenciaria de manera prioritaria. En este sentido se ha destacado el problema de la sobrepoblación como un factor que vulnera sensiblemente los derechos de los internos y que debe ser atendido puntualmente.

Por lo que hace a las Recomendaciones emitidas por esta Comisión al sistema penitenciario, se enfatizan en 32 recomendaciones específicas y en una general, una serie de deficiencias resultantes y motivadas por la sobrepoblación.

Se han elaborado también cuatro Informes Especiales emitidos por este Organismo, sobre instituciones penitenciarias, en donde se aborda de manera puntual el tema de la sobrepoblación.

Vale la pena resaltar que los elementos relevantes en el tema, se detallan en cada uno de los informes de los cuales se asienta una breve referencia a continuación:

En el Informe Especial que generó este Organismo Nacional en 2002, se indicó que los internos en los reclusorios del Distrito Federal, vivían en condiciones extremas de hacinamiento, resaltando que en el Reclusorio Preventivo Varonil Sur se registró 199% de sobrepoblación penitenciaria; en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente se identificó un 68.5 % y en el Reclusorio Preventivo Varonil Norte 60%.

De igual manera, en el Informe Sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales publicado en 2004 por esta Comisión Nacional, de entre los hallazgos encontrados en los centros relativos a sobrepoblación, se pudo observar que sólo en los Estados de Campeche, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, no se registró en sus centros sobrepoblación penitenciaria.

En el informe de 2013, relativo a las mujeres internas en el país, este Organismo autónomo encontró sobrepoblación penitenciaria en 3 establecimientos femeniles:

- Centro de Readaptación Social Femenil de Aguascalientes con 12%,
- Centro Femenil de Readaptación Social de Tepepan con 8.7% y,
- Centro Preventivo de Reclusión Femenil de Guadalajara 97%.

Finalmente, en el Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana de 2015, en el anexo, denominado *Sobrepoblación y Hacinamiento*, se destaca que en 18 centros del país donde se alberga a mujeres, se presentan porcentajes diversos de sobrepoblación penitenciaria, con el consecuente hacinamiento, que va desde 32.18% hasta 101.66%.

Respecto de los Diagnósticos que año con año se realizan por parte de este Organismo Nacional, se ha verificado que muchas de las acciones que por ley deben ejecutarse en los centros de reclusión del país, se ven incumplidas de manera directa o indirecta debido a la sobrepoblación.

Se puede advertir de manera contundente, que el fenómeno de la sobrepoblación dificulta el goce de los derechos humanos de los internos, como son el resguardo de su integridad física, el acceso a una vida digna, a condiciones de gobernabilidad y atención adecuada para los grupos vulnerables, así como la obtención oportuna de beneficios de ley a cargo de una autoridad jurisdiccional y al acceso a los ejes de reinserción social efectiva.

3. CONSECUENCIAS DE LA SOBREPOBLACIÓN

Es importante indicar que la sobrepoblación en los centros penitenciarios no sólo obstaculiza el normal desempeño de actividades y una sana convivencia entre internos al no permanecer en condiciones mínimas de habitabilidad, sino que, impide que los internos puedan tener una capacitación para el trabajo, que adquieran una educación, que tengan salud y practiquen deporte, para que al obtener su libertad sean útiles a la sociedad y que no vuelvan a delinquir, con lo cual se alcanzaría el fin de la pena de prisión y en consecuencia evitar la reincidencia y coadyuvar a la paz social.

En ese sentido, en el “Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas”, aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 31 de diciembre de 2011, en el punto 21 señala que: *“El derecho a la integridad personal de los presos también puede verse vulnerado por las graves condiciones de reclusión en las que se les mantiene. En este sentido, el hacinamiento, genera una serie de condiciones que son contrarias al objeto mismo de la privación de libertad como pena. El hacinamiento, aumenta las fricciones y los brotes de violencia entre los reclusos, propicia la propagación de enfermedades, dificulta el acceso a los servicios básicos y de salud de las cárceles, constituye un factor de riesgo para la ocurrencia de incendios y otras calamidades, e impide el acceso a los programas de rehabilitación, entre otros graves efectos. Este problema, común a todos los países de la región es a su vez la consecuencia de otras graves deficiencias estructurales, como el empleo excesivo de la detención preventiva, el uso del encarcelamiento como respuesta única a las necesidades de seguridad ciudadana y la falta de instalaciones físicas adecuadas para alojar a los reclusos”*.

3.1 Derechos vulnerados

Como se ha señalado, de los 388 centros de reclusión en México, al mes de julio de 2015, en 204 se registró sobrepoblación y prácticamente en todos ellos se presentan condiciones que evidencian el deterioro de la calidad de vida, al punto que no se pueden considerar sitios seguros. Como consecuencia de este fenómeno, se

vulneran diversos derechos fundamentales por lo que este Organismo Nacional plantea como requisito necesario proteger y dar garantía a los siguientes derechos:

Derecho al debido proceso: Se entiende por debido proceso legal, al conjunto de *condiciones de carácter jurídico y procesal que deben ser necesariamente cumplidos para* evitar afectar la esfera jurídica de los gobernados. Por tanto, la ejecución de las sanciones deben ajustarse, en todo momento a la ley de la materia y a los términos dados por la sentencia dictada por la autoridad judicial competente, respetando las normas y valores consagrados en la CPEUM, en los instrumentos internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en la normatividad aplicable, a fin de alcanzar los objetivos del debido proceso y de la política criminal ejecutiva.

Derecho a la Seguridad Jurídica.- El Estado está obligado a dar certeza a los individuos a efecto de que su persona, bienes y derechos no serán modificados más que por conductos legalmente establecidos y procedimientos regulares previa y constitucionalmente vigentes, que en materia penitenciaria involucra, de entre otros, los siguientes principios:

Jurisdiccionalidad: Este principio establece que la ejecución de las penas y medidas de seguridad deben recaer en el Juez de Ejecución, quien garantizará que las mismas se lleven a cabo en los términos de la resolución judicial y resolverá, conforme al debido proceso de ejecución que se prevea en la ley.

Celeridad y oportunidad: Debe actuarse en todo momento de forma expedita, rápida y acertada para evitar retardos indebidos y además debe darse al sentenciado la oportunidad de que con base en ciertos requisitos pueda abstenerse de alguna formalidad que permita dar fin o acortar la sentencia.

Inmediación: Implica que las audiencias y actos procesales que se desarrollen en el procedimiento de ejecución deberán realizarse íntegramente bajo la observancia directa del Juez de ejecución, con la participación de las partes, sin que aquél pueda delegar en alguna otra persona esa función.

Confidencialidad: El expediente de los internos debe tener trato confidencial y sólo podrán informarse de su contenido las autoridades competentes, al interesado, a su defensor o las personas directamente interesadas en la tramitación del caso.

Derecho a la dignidad e igualdad: El sistema constitucional ha dotado de valor jurídico al derecho fundamental de dignidad humana, que sin perjuicio de los derechos que le son inherentes, se encuentra íntimamente vinculado con el libre desarrollo de la personalidad y los derechos a la integridad física y moral. Por tanto, la ley debe establecer que la ejecución de las penas y las medidas de seguridad se desarrollen respetando, en todo momento, la dignidad humana de los sentenciados y aquellos derechos e intereses jurídicos que no se vean afectados por la sentencia, sin establecer distinción alguna por origen étnico, raza, idioma, nacionalidad, género, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, credo o religión, opiniones, preferencias, estado civil u otros universalmente reconocidos.

Derecho a un trato humano: Deriva también del mandamiento constitucional en el sentido de que toda persona sometida al cumplimiento de una pena restrictiva de libertad debe ser tratada humanamente, respetando su dignidad, seguridad e integridad física, psíquica y moral para salvaguardarla de cualquier tipo de sufrimiento, incomunicación u otros tratos y penas crueles, inhumanos o degradantes.

Rehabilitación y reinserción social: Se debe cumplir en todo momento con la normatividad específica para que el interno pueda acceder tanto a los ejes como a los fines de la pena de prisión.

Gobernabilidad y seguridad institucional: Las autoridades en materia penitenciaria están obligadas a establecer las medidas necesarias para garantizar la gobernabilidad y la seguridad institucional en los centros de reclusión.

Derechos a la integridad personal: Constituyen un mínimo indispensable para el ejercicio de cualquier actividad. Así, el Estado se encuentra en una posición de garante frente a las personas so-

metidas a su custodia, lo que implica un deber especial de respeto y cuidado de los derechos humanos de los internos.

Todo ello, bajo la luz de la ejecución de los siguientes aspectos:

- Respeto a los Derechos Humanos en las prisiones.
- Abatimiento de la sobrepoblación.
- Clasificación racional de los internos en instituciones de media, alta y baja seguridad.
- Trabajo técnico en las instituciones penitenciarias.
- Programas de Prevención del delito.
- Modernización operativa y Legislativa.
- Optimización de los sustitutivos penales
- Atención a enfermos mentales e inimputables.
- Dignificación e infraestructura penitenciaria.
- Atención a las necesidades de número de personal.

3.2 Diversidad de problemas correlacionados

Como se ha mencionado previamente, en los documentos emitidos por este Organismo Nacional, existen en el sistema penitenciario otro tipo de problemas que directa o indirectamente, impactan en cuanto a violaciones a derechos humanos en las personas privadas de la libertad.

- Limitación de alimentos y agua potable.
- Falta de oportunidades de educación, trabajo y capacitación para el mismo.
- Falta de medicamentos.
- Falta de espacios y material para hacer deporte.

- Falta de uniformes.
- Limitación en el acceso a beneficios de ley.
- Limitación en los programas de vinculación con el exterior (visita íntima y familiar).
- Aumento de violencia.

Este Organismo Autónomo ha insistido que deben destinarse recursos públicos para mejorar las instalaciones y procurar, en lo posible, que los centros de reclusión cumplan de manera adecuada con el objetivo para el que fueron creados. No obstante, el problema de la sobrepoblación penitenciaria no se podrá resolver únicamente con mayor presupuesto, sino con voluntad, con acciones y políticas públicas que perfilen una mejor y eficaz política criminal, que continúe privilegiando la incorporación de medidas alternativas a la prisión. Así mismo, con el establecimiento de protocolos de mitigación de riesgos de la sobrepoblación tendentes a resolver la demanda de servicios, dentro de los que se contemple un incremento de las plantillas de personal y de abasto de insumos y materiales para compensar los servicios de alimentación, servicios generales y actividades de reinserción social.

En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, elaborado por este Organismo Protector, se adicionó un apartado sobre incidencias que se suscitan al interior de los centros penitenciarios, tales como homicidios, riñas, motines y quejas, tanto del ámbito estatal como federal, con lo cual se obtuvo información veraz que permitió llevar una estadística más clara. Bajo ese contexto durante el 2014 ocurrieron 1,737 incidentes, donde 993 ocurrieron en Centros Estatales de Reinserción Social; 740 en Centros Federales de Readaptación Social y cuatro en prisiones militares.

4. EVIDENCIAS

4.1 Análisis estadístico

De acuerdo con los datos publicados por el OADPRS,³⁹ a julio de 2015, había 254,705 personas privadas de su libertad en 388 establecimientos de la República Mexicana.

Se puede identificar que el total de sentenciados es de 147,612 y 107,093 personas procesadas. Cabe destacar también que de la población total en reclusión en ambos fueros, 241,312 son hombres y 13,393 mujeres.

Si se identifica que la capacidad instalada para los 388 centros es de 203,084 espacios, y se tiene una población total de 254,705; actualmente 51,621 internos no cuentan con un espacio óptimo de habitabilidad,⁴⁰ como se ha señalado. Cabe destacar que este problema se presenta en 204 centros.

³⁹ *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*. Secretaría de Gobernación/Comisión Nacional de Seguridad/Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. Julio de 2015.

⁴⁰ Vale la pena aclarar que la asignación del espacio óptimo para dormir involucra en el caso de una prisión, también los servicios sanitarios y de todos aquéllos inherentes a la condición de reclusión; más que una cama, es fundamental pensar en que éste es el espacio en el que la persona recluida va a habitar durante algún periodo de tiempo, y si pensamos que, con base en las recomendaciones internacionales y en la normatividad nacional, se afirma que el ambiente de la prisión debe en lo posible ser similar al mundo exterior, luego entonces estamos reflexionando en un espacio habitable, y la habitabilidad involucra la permanencia en un lugar que uno considera como suyo, lo que implica identificarse con lo que se habita y el deseo de permanecer ahí. La habitabilidad puede ser, por tanto, considerada como la suma de las condiciones apropiadas para que se logre el alojamiento digno. Este conjunto de condiciones son principalmente de índole: física, biológica (fisiológica) y psicológica (sociocultural).

POBLACIÓN PENITENCIARIA					
Población Total	254,705	100%	Hombres	241,312	94.74%
			Mujeres	13,393	5.26%
Población del Fuero Común	205,783	80.79%	Población Procesada	81,641	32.05%
			Población Sentenciada	124,142	48.74%
Población del Fuero Federal	48,922	19.21%	Población Procesada	25,452	9.99%
			Población Sentenciada	23,470	9.21%

DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS		
Centros		Capacidad
Gobierno Federal	17	29,600
Gobierno del Distrito Federal	12	23,179
Gobiernos Estatales	285	147,706
Gobiernos Municipales	74	2,599
Total	388	203,084

SOBREPOBLACIÓN	
Total de Centros con sobrepoblación	204
Centros Federales	7
Centros Locales (que albergan sólo población del fuero común)	57
Centros Locales (que albergan población del Fuero Común y Federal)	147
Número de internos que no cuentan con espacios óptimos de habitabilidad	51,621

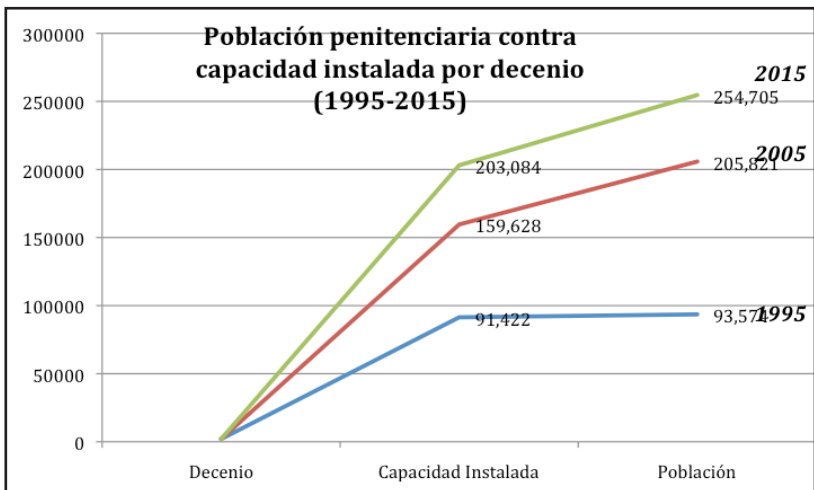
Los datos anteriores develan las claras limitaciones que se tienen para proporcionar una estancia digna a la población interna.

En los últimos 10 años el índice de sobrepoblación se ha mantenido por encima del 23%, lo que hace evidente que el problema va en aumento y que las acciones que las autoridades del Estado

Mexicano están realizando no han sido lo suficientemente significativas para erradicar el problema.

Tomando como marco temporal de análisis las últimas dos décadas, se observó que entre 1994 y 2004 la población penitenciaria en México se duplicó, siendo la etapa de mayor crecimiento de población interna a nivel nacional. El aumento entre esos años, consistió en una tasa promedio anual del 8.3% y, posteriormente en 2004, el crecimiento ha sido menor, con una tasa promedio anual del 2.7%.⁴¹

Por otra parte, en tan solo 20 años (de 1995 a 2015) de acuerdo a estadísticas oficiales, se incrementó la capacidad de espacios en los centros penitenciarios del país de 67,324 a 203,084 lo que representa un aumento de 135,460 nuevos espacios.



Es importante reconocer que aún cuando se ha aumentado la capacidad instalada, a través de la creación de más espacios, la habilitación de éstos no soluciona de fondo el problema, ya que en los centros en donde se amplió el número de camas, se generaron condiciones de hacinamiento en celdas que fueron construidas

⁴¹ *Op. Cit.* México Evalúa, p. 32.

para 3 internos y terminaron añadiendo camas para más personas en el mismo espacio. En otros casos, se habilitaron como dormitorios áreas diseñadas originalmente para otros fines como comedores, salas de usos múltiples y, en el mejor de los casos, se construyeron dormitorios ex profeso adyacentes a los ya existentes, con lo que se disminuyeron otras zonas de uso común con las que se contaba para la población interna destinadas al desarrollo de actividades recreativas, para visita familiar, comedores, entre otros. Tal y como se ha afirmado por el Dr. Jaime Álvarez *“ante tal estado de cosas obviamente que se justifican las críticas que se le hacen a la prisión, la falta de previsión y planeación en los sistemas de procuración y administración de justicia generan una serie de contradicciones que al final se convierten en procesos de violencia estructural tan complejos que únicamente permiten justificar al operador penitenciario, lo que no se puede justificar.”*⁴²

Otro rubro es la creación de nuevas prisiones, pero como señala Palacios Pámanes, tampoco como solución aislada ha dado resultado, dado que la sobrepoblación ha ido aumentando aproximadamente en 8,000 internos anualmente, lo que significa aproximadamente 22 personas privadas de la libertad más diariamente *“esto hace saber que el mismo día en que se anunciara la finalización del oneroso proyecto de construcción de reclusorios, reiniciaría el problema de sobrepoblación. Esa noche contarían 22 nuevos presos, sin cama. Lo que nos regresaría al punto de arranque; es decir al mismo problema”*.⁴³

Por lo anterior, es necesario atender el tema de la justicia penal bajo un enfoque integral que comprenda aspectos en el ámbito legislativo, judicial y ejecutivo; dado que pensar que una problemática de esta naturaleza únicamente se puede resolver con la creación de más espacios es totalmente errónea.

⁴² Álvarez Ramos, Jaime. Justicia Penal y Administración de Prisiones. Ed Porrúa. México. 2007. p. 138.

⁴³ Palacios Pámanes, Gerardo Saúl. *La Caída del Sistema, Crisis de Gobernabilidad en las cárceles de México*. Revista Criminología y Sociedad. México. 2010. p. 21.

4.2 Análisis cualitativo

Partiendo del análisis expuesto, al fenómeno de sobrepoblación debe observársele desde diferentes perspectivas, coincide también el Dr. Sergio García Ramírez *“Hay sobrepoblación cuando los reclusos alojados en un establecimiento rebasan -en diversa medida pero en términos netos- la capacidad de recepción del establecimiento, hecho que corresponde a la forma de sobrepoblación más frecuentemente considerada. ¿Cómo asegurar la observancia escrupulosa de los derechos humanos y la vigencia del principio- y proyecto- de reinserción en lugares de hacinamiento, donde la ‘acumulación de cuerpos humanos’ conspira contra las reglas elementales de la higiene, la convivencia, la dignidad de las personas?”*⁴⁴

Esta reflexión se complementa agregando que quienes han seguido el paso de las prisiones en los años recientes están al tanto de la multiplicación de planes y programas, organismos y reformas, siendo estas insuficientes *“Sucesivas administraciones emprendieron la construcción de reclusorios, la capacitación de servidores públicos de esta adscripción, la revisión de normas y dependencias. Una novedad relevante de los últimos lustros fue el establecimiento de los Centros Federales de Readaptación Social (CEFESOS), en torno a los cuales ha habido una viva polémica: ¿han desechado el objetivo de readaptación social, en aras del apremio de seguridad? ¿se ha conseguido con ellos mejorar la seguridad pública en el país? Por supuesto el fenómeno más importante de los años en curso, que ejerce un poderoso, decisivo impacto sobre el régimen total de la prisión, es el crecimiento desmesurado de la población penitenciaria en todo el país, hecho que pone en riesgo los propósitos y diluye los esfuerzos.”*⁴⁵

Se observa así, en la mayoría de los Estados de la República Mexicana, que los sistemas penitenciarios se han ido adaptando a la realidad que les impone el incremento de la incidencia y consecuentemente, a un crecimiento exponencial de la población encarcelada. Es obvio que no es posible renunciar al papel

⁴⁴ García Ramírez, Sergio y Martínez Breña, Laura. *Presos y Prisiones*. Editorial Porrúa/ UNAM/PUDH. México. 2015. p. 214.

⁴⁵ García Ramírez, Sergio. *Derechos Humanos de los Reclusos en México. Guía y Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2007. p. 62.

punitivo del Estado, también lo es que, en el abordaje de la criminalidad, el Derecho Penal debe ser el último recurso al que acudir, debiendo privilegiarse las estructuras de carácter preventivo, esto es, aquéllas basadas en la prevención de peligros y el control de riesgos; en la medida en que la evitación del daño es infinitamente mejor y más barata que su reparación.

Por otra parte, el reto que involucra abordar la ejecución de las sentencias bajo una óptica que protege y garantiza el respeto a los derechos humanos en el nuevo sistema acusatorio adversarial, conlleva la necesidad de fortalecer el marco normativo, así como satisfacer las necesidades de personal capacitado y de contar con una infraestructura suficiente para atender a la población interna.

Así, se debe estar consciente de que la sobrepoblación ha de ser vista como un obstáculo que pone en riesgo la viabilidad de las instituciones de reclusión, especialmente si se tienen que enfrentar los retos que en breve deben abordarse, insistiendo en la necesidad de aminorar la exclusividad de las autoridades penitenciarias, ya que dentro del mismo sistema de justicia penal la tarea tanto del poder ejecutivo, legislativo y judicial, tiene un muy importante papel para fortalecer la cultura de respeto a los derechos humanos.

Por lo expuesto anteriormente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula el siguiente:

5. PRONUNCIAMIENTO

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos manifiesta su reiterada preocupación por las condiciones que imposibilitan o dificultan que los internos de los centros penitenciarios de la República Mexicana, accedan a una vida digna, así como a los medios para lograr su rehabilitación y reinserción social efectiva, por lo que se pronuncia sobre la necesidad de orientar las estrategias, programas y acciones que permitan dar atención a la problemática de la sobrepoblación en la que se encuentran los centros de reclusión en el país y que contraviene al fin de la pena, y con ello coadyuvar a que los internos una vez que obtengan su libertad se reintegren como personas útiles a la sociedad, procurando que no vuelvan a delinquir, todo ello en beneficio de la paz social, por lo que señala que:

- La pena de prisión no conlleva más restricciones que las establecidas en los términos de la sentencia; estar privado de la libertad no significa que se puedan violar derechos humanos de los internos al restringirles el agua, el alimento o un espacio para dormir, educación, trabajo, capacitación, salud, vestido y en su caso, acceso a beneficios previstos en la ley, condiciones todas ellas contextualizadas dentro de la problemática de la sobrepoblación.
- Este Organismo Nacional considera indispensable que el Estado promueva la implementación de políticas públicas que incluyan estrategias, lineamientos y acciones necesarias para atender los requerimientos de operación eficiente de los centros de reclusión, que garanticen la compurgación de la pena, con la salvaguarda de los derechos humanos de la población interna.
- El fenómeno de la sobrepoblación en el sistema penitenciario nacional debe ser atendido de manera sustantiva por parte del poder legislativo, ejecutivo y judicial de manera integral, con acciones e iniciativas encaminadas a dar solución a este fenómeno, privilegiándose el uso de penas alternativas

a la prisión, la obtención de libertades anticipadas y la imposición de penas que permitan la reinserción social efectiva. Lo anterior, con base en el respeto de los derechos humanos de los internos.

- Resulta indispensable considerar el establecimiento de estándares de control en los niveles de ocupación en los establecimientos penitenciarios, para lo cual debe contarse con una escala de medición para la atención de la sobrepoblación, que permita evaluar los niveles de densidad poblacional de cada centro, así como sus correspondientes planes de contingencia.
- En concordancia con los programas de ejecución de penas, resulta indispensable que se establezcan estrategias de mitigación, en las que se delimiten claramente los riesgos que se pueden llegar a presentar una vez que se rebasa la capacidad de ocupación en los centros de reclusión.
- En el diseño de políticas tendentes a solucionar el problema específico de la sobrepoblación, es necesario enfatizar una visión integral del problema, por lo que resulta necesario establecer criterios para que la autoridad competente considere la clasificación de los internos, privilegiando la cercanía a su domicilio, de conformidad con las disposiciones constitucionales, así como la condición ocupacional de los centros, reconociéndose que no existe disposición que prohíba que un interno del fuero federal se encuentre en un centro del fuero común o viceversa, salvo la excepción señalada en el último párrafo del artículo 18 constitucional.
- En ningún caso debe permitirse sobrepoblación en los centros de máxima seguridad, ya que este solo hecho vulnera su nivel de seguridad, debiendo retomarse su capacidad de diseño, sin aceptar incremento en el número de camas en estas instituciones.
- En los protocolos de actuación deben establecerse, de manera clara, los indicadores y acciones a seguir cuando se rebase la capacidad operativa y la capacidad de urgencia

- Debe impulsarse la contratación suficiente y capacitación permanente del personal para atender la labor de custodia, administrativa y técnica.
- Debe ejecutarse un programa de despresurización que sin demérito de los requisitos exigidos permita mayor agilidad en el otorgamiento de libertades anticipadas y revalorar el aumento de penas de manera desmedida, situación que impide de hecho la reinserción social y que resulta por ello violatoria de derechos humanos, lo que ha provocado la permanencia de la sobrepoblación.

EL PRESIDENTE
LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ

6. FUENTES DE INFORMACIÓN

- Álvarez Ramos, Jaime. *Justicia Penal y Administración de Prisiones*. Ed Porrúa. México. 2007.
- Belenko, Steven. *Research on Drug Courts: A Critical Review*. The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University. 2001.
- Carranza, Elías. *Justicia penal y sobrepoblación penitenciaria. Respuestas posibles*. Editorial Siglo XXI. Primera Edición. México. 2001
- Carranza, Elías. “La política criminal en América Latina, solo produce más cárceles”, *Revista de Ciencias Penales*, Segunda Época, No. 12, Octubre 2004-marzo 2005, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México. 2005.
- Centros de Prevención y Readaptación Social. *Normas de Diseño*. Secretaría de Gobernación. México. 1982.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Propuesta y Reporte sobre el Sistema Penitenciario Mexicano*. México. Diciembre, 1991.
- Comité European pour les problemes criminels (cdpe plenary/docs 1999/18F Add IRec CP Surpeuplement). 1999.
- Comité Internacional de la Cruz Roja *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles. Guía complementaria*, Ginebra, Suiza. 2013.
- Consejo de Europa, *Commentary to Recommendation Rec of the Committee of Ministers to Member States on the European Prison Rules*, Consejo de Europa, Estrasburgo, comentarios sobre la Regla 18. 2005.
- *Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional*, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. México. Julio, 2015.
- García Ramírez, Sergio y Martínez Breña, Laura. *Presos y Prisiones*. Ed. Porrúa/ UNAM/PUDH. 2015.

- García Ramírez, Sergio. *Derechos Humanos de los Reclusos en México. Guía y Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México. 2007.
- Hall, Edward. *La dimensión oculta*, Editorial Siglo XXI. México. 2003.
- Holahan, Charles. *Psicología ambiental*, Editorial Limusa. México. 2008.
- *Informe sobre los Derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA. 2011. Disponible en: www.cidh.org
- *Informe sobre los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas* Comisión Interamericana de Derechos Humanos OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64 31. Original: Español. Diciembre 2011.
- *Informe de la Misión a Uruguay*, A/HRC/13/39/Add.2, adoptado el 21 de diciembre de 2009, Cap. IV: Administración de justicia penal: causas subyacentes del colapso de los sistemas penitenciario y de administración de justicia.
- *Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*. Subcomité para la Prevención de la Tortura. Mayo, 2010.
- *Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente. (Informe Brundtland)*. ONU. 42º Periodo de sesiones. Agosto, 1987.
- Nahle, Nasif. Sobrepoblación Humana. Publicado el 11 de noviembre de 2003. <http://biocab.org/Sobrepoblación.html>. Biology Cabinet Organization.
- Manual sobre estrategias para reducir el hacinamiento en *las prisiones*. Serie de Guías de Justicia Penal. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Viena. 2014.

- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C. *La Cárcel en México ¿Para qué?* México. 2013.
- Spicker, Paul. Álvarez Leguizamón, Sonia. y Gordon, Daniel. *Pobreza un glosario internacional*, Editorial CLACSO-CROP. Buenos Aires. 2009.
- Stokols, Daniel, Altman, Irwin. *Handbook of Environmental Psychology*. John Wiley & Sons. Nueva York. 1987.
- Normatividad nacional
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Código Penal Federal

Instrumentos internacionales

- 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, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.
- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Documento aprobado por la Comisión en su 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.
- Principios básicos para el tratamiento de los reclusos. Adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990.
- Convención de las Naciones Unidas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
- Declaración de Bangkok sobre sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal. (Resolución 60/177 de la Asamblea General).

- Principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal (Resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social de la ONU).
- Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (Resolución 55/59 de la Asamblea General).
- Planes de acción de la Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI (Resolución 56/261 de la Asamblea General).
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio) (Resolución 45/110 de la Asamblea General)
- Declaración de Kadoma sobre el Servicio a la Comunidad y recomendaciones del seminario denominado “Justicia penal: el problema del hacinamiento en las cárceles”, celebrado en San José de Costa Rica del 3 al 7 de febrero de 1997.

Recomendaciones e informes emitidos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos

- Informe Especial Sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles, Femeniles del Distrito Federal, de 2002.
- Informe Especial Sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales, de 2004.
- Informe Especial Sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana, de 2013
- Informe Especial Sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, de 2015.

- Recomendación General 18/2010 Sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana, emitida el 20 de septiembre de 2010.
- Recomendación específica 09/2015 Sobre el caso de violaciones al trato digno y a la reinserción social de los internos del Centro Federal de Readaptación Social No. 11 “CPS SONORA”, en Hermosillo, Sonora.
- Recomendación específica 40/2013 Sobre el caso de los internos del Centro de Reinserción Social de Apodaca, Nuevo León.
- Recomendación específica 14/2013 Sobre el caso de violaciones al trato digno y a la reinserción social de los internos del Centro Federal de Readaptación Social no. 5 “Oriente”, en Villa Aldama, Veracruz.
- Recomendación específica 47/2012 Sobre el caso de internos del centro de reinserción social número 1 en Durango, Durango.
- Recomendación específica 11/2012 Sobre el caso de internos del Centro Estatal de Reinserción Social para Sentenciados número 14 “El Amate”, en Cintalapa, Chiapas.
- Recomendación específica 77/2011 Sobre el Caso de Internos del Centro de Reinserción Social en Benito Juárez, Cancún, Quintana Roo.
- Recomendación específica 43/2009 Sobre el caso de internos del Centro de Readaptación Social “Licenciado Jorge A. Duarte Castillo” en Tijuana, Baja California.
- Recomendación específica 102/1999 Caso del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Ecatepec “Dr. Sergio García Ramírez”, en el Estado de México.

- Recomendación específica 50/1999 Caso del Centro de Readaptación Social Cosolapa, Oaxaca.
- Recomendación específica 44/1999 Caso del Reclusorio Distrital de Zimatlán de Álvarez, Oaxaca.
- Recomendación específica 41/1999 Caso del Reclusorio Distrital de Teotitlán de Flores Magón, Oaxaca.
- Recomendación específica 32/1999 Caso de la Cárcel Municipal de Manzanillo, Colima.
- Recomendación específica 81/1996 Caso de traslados injustificados de reclusos en el Estado de Chihuahua.
- Recomendación específica 134/1995 Caso de seguridad jurídica, gobernabilidad, malos tratos y calidad de vida en el Centro de Readaptación Social del Estado de Tabasco.
- Recomendación específica 130/1994 Caso del Centro de Readaptación Social de Atlixco, Puebla.
- Recomendación específica 85/1994 Caso de la Cárcel Preventiva y de Readaptación Social de la Ciudad de Zamora, Michoacán.
- Recomendación específica 197/1993 Caso de la Cárcel Pública Municipal de Ocosingo, Chis.
- Recomendación específica 94/1993 Caso de los inimputables y enfermos mentales reclusos en los Centros de Readaptación Social del estado de Guanajuato.
- Recomendación específica 90/1993 Caso del Centro de Readaptación Social de Texcoco, en el Estado de México.
- Recomendación específica 63/1993 Caso del Centro de Readaptación Social de Cuauhtémoc, en el estado de Chihuahua.
- Recomendación específica 190/1992 Caso del Centro de Readaptación Social de Miguel Alemán, Tamaulipas.

- Recomendación específica 164/1992 Caso sobre Centro de Readaptación Social de Caborca, Sonora.
- Recomendación específica 123/1992 Caso del Centro Preventivo y de Readaptación Social del Distrito Judicial de Temascaltepec, en el Estado de México.
- Recomendación específica 59/1992 Caso del Centro de Readaptación Social de Apatzingán, Michoacán.
- Recomendación específica 44/1992 Caso del Reclusorio Regional de Coatzacoalcos, Veracruz.
- Recomendación específica 34/1992 Sobre Centro de Prevención y Readaptación Social de Ciudad Obregón, Sonora.
- Recomendación específica 26/1992 Caso del Centro de Readaptación Social de Ciudad Juárez, Chihuahua.
- Recomendación específica 25/1992 Caso de la Penitenciaría de la ciudad de Chihuahua, Chihuahua.
- Recomendación específica 17/1992 Caso del Centro de Readaptación Social de Zacatecas, Zacatecas.
- Recomendación específica 128/1991 Caso del Centro preventivo y de Readaptación Social de Tlalnepantla, estado de México.
- Recomendación específica 41/1991 Caso de la Penitenciaría estatal de “Salgadón”, en la ciudad de Guanajuato, Guanajuato.
- Recomendación específica 8/1990 Caso de la penitenciaría de “La Mesa” en la Ciudad de Tijuana, Baja California.

7. ANEXOS

Capacidad instalada, población y sobrepoblación penitenciaria en Centros Federales en México

(Febrero 2013)

Centro Federal	Capacidad	Población	Sobrepoblación	
			Diferencia	Porcentaje
CEFERESO No. 9 Norte	934	1,496	562	60%
CEFERESO No. 2 Occidente	836	1,286	450	54%
CEFERESO No. 3 Noreste	836	1,155	319	38%
CEFERESO No. 5 Oriente	2,538	3,405	867	34%
CEFERESO No. 1 Altiplano	836	1,099	263	31%
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente	656	860	204	31%
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste	480	571	91	19%
CEFERESO No. 6 Sureste	648	554	-94	0%
Centro Federal de Re- adaptación Psicosocial	460	357	-103	0%
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	2,500	2,241	-259	0%
CEFERESO No. 10 Nor-Noreste	964	557	-407	0%
Centro Federal Feme- nil Noroeste	1,114	651	-463	0%
CEFERESO No. 4 Noroeste	2,610	2,013	-597	0%
Complejo Penitenciario Islas Marías	8,040	7,200	-840	0%

CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	2,500	1,376	-1,124	0%
TOTAL	25,952	24,821	-1131	-4%

Nota: Valores negativos indican que no existe sobrepoblación y equivalen a lugares disponibles en los Centros Federales

CEFERESO.- Centro Federal de Readaptación Social

Fuente: *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, Secretaría de Gobernación/Comisión Nacional de Seguridad/Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, febrero 2013.

**Capacidad instalada, población y sobrepoblación
penitenciaria en Centros Federales en México
(Enero 2014)**

Centro Federal	Capacidad	Población	Sobrepoblación	
			Diferencia	Porcentaje
CEFERESO No. 3 Noreste	836	1,442	606	72%
CEFERESO No. 2 Occidente	938	1,604	666	71%
CEFERESO No. 1 Altiplano	894	1,254	360	40%
CEFERESO No. 9 Norte	934	1,298	364	39%
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	2,520	3,434	914	36%
CEFERESO No. 5 Oriente	2,538	2,885	347	14%
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste	480	484	4	1%
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente	656	598	-58	0%
Centro Federal de Re- adaptación Psicosocial	460	288	-172	0%

CEFERESO No. 6 Sureste	648	463	-185	0%
Centro Federal Femenil Noroeste	1,120	837	-283	0%
CEFERESO No. 10 Nor-Noreste	964	520	-444	0%
CEFERESO No. 4 Noroeste	2,640	2,013	-627	0%
CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	2,520	1,834	-686	0%
CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca	2,520	1,696	-824	0%
Complejo Penitenciario Islas Marías	8,040	4,297	-3,743	0%
TOTAL	28,708	24,947	-3,761	-13%

Nota: Valores negativos indican que no existe sobrepoblación y equivalen a lugares disponibles en los Centros Federales

CEFERESO.- Centro Federal de Readaptación Social

Fuente: *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, Secretaría de Gobernación/Comisión Nacional de Seguridad/Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, enero 2014.

Capacidad instalada, población y sobrepoblación penitenciaria en Centros Federales en México

(Julio 2015)

Centro Federal	Capacidad	Población	Sobrepoblación	
			Diferencia	Porcentaje
CEFERESO No. 2 Occidente	1,040	1,626	586	56.35%
CEFERESO No. 4 Noroeste	2,670	3,656	983	36.82%
CEFERESO No. 1 Altiplano	836	1,024	188	22.49%
CEFERESO No. 3 Noreste	836	871	35	4.19%

CEFERESO No. 5 Oriente	3,078	3,365	287	9.32%
CEFERESO No. 11 CPS Sonora	2,520	2,591	71	2.82%
Centro Federal Femenil Noroeste	1,124	1,153	29	2.58%
CEFERESO No. 7 Nor-Noroeste	480	421	-59	0%
Centro Federal de Readaptación Psicosocial	460	342	-118	0%
CEFERESO No. 9 Norte	1,148	1,023	-125	0%
CEFERESO No. 8 Nor-Poniente	812	430	-382	0%
CEFERESO No. 6 Sureste	720	334	-386	0%
CEFERESO No. 10 Nor-Noreste	760	362	-398	0%
CEFERESO No. 14 CPS Durango	2,520	2,098	-422	0%
CEFERESO No. 12 CPS Guanajuato	2,520	2,018	-502	0%
CEFERESO No. 13 CPS Oaxaca	2,520	1,398	-1,122	0%
Islas Marías	5,556	1,927	-3629	0%
TOTAL	29,600	24,639	-4964	-17%

Nota: Valores negativos indican que no existe sobrepoblación y equivalen a lugares disponibles en los Centros Federales

CEFERESO.- Centro Federal de Readaptación Social

RECOMENDACIONES E INFORMES ESPECIALES EMITIDOS POR LA CNDH

RECOMENDACIÓN	PUNTOS RECOMENDATORIOS
8/1990 Penitenciaría Estatal de “La Mesa”, Tijuana, B.C.	SEGUNDA. Que se dé prioridad a los trabajos de construcción del Penal de Tecate, Baja California, iniciados hace aproximadamente 8 años. Esto aliviaría en gran medida el problema de sobrepoblación y hacinamiento existente.
41/1991 Penitenciaría Estatal de Salgado, en Guanajuato, Gto.	SEGUNDA. Que se dé prioridad al proyecto de construcción del Centro de Readaptación Social de Guanajuato, Gto., iniciando de inmediato los trabajos relativos a la edificación del mismo. La ejecución de este proyecto permitirá eliminar en gran medida los graves problemas de: sobrepoblación, hacinamiento, higiene, salubridad, alimentos y otros que aquejan al Centro Penitenciario de Salgado en Guanajuato.
128/1991 Centro Preventivo y de Readaptación Social Tlalnepantla, Edo. de Mex.	SEGUNDA. Que para aliviar el problema de sobrepoblación que presenta este establecimiento, se continúe con el programa estatal de fianzas de interés social y se incrementen los estudios técnicos interdisciplinarios, a efecto de que se agilice el procedimiento para la obtención de beneficios de ley de los internos que sean acreedores a ellos. Asimismo, que se siga avanzando en los proyectos de creación de nuevos centros penitenciarios, que esta Comisión Nacional ha constatado con satisfacción.
17/1992 Centro de Readaptación Social de Zacatecas, Zac.	PRIMERA. Que se aceleren los trabajos de la construcción del nuevo Centro de Readaptación Social de Zacatecas, a fin de que se solucione el problema de sobrepoblación.
25/1992 Penitenciaría de Chihuahua, Chih.	SEGUNDA. Que se analicen diferentes alternativas, con la finalidad de disminuir la sobrepoblación existente.
26/1992 Centro de Readaptación Social de Cd. Juárez, Chih.	SEGUNDA. Que se busque reducir la sobrepoblación, examinándose las alternativas tendientes a tal fin.
34/1992 Centro de Prevención y Readaptación Social de Obregón, Sonora.	SEGUNDA. Que las autoridades penitenciarias dispongan las medidas pertinentes, a fin de resolver el problema de sobrepoblación existente en el establecimiento.

RECOMENDACIÓN	PUNTOS RECOMENDATORIOS
44/1992 Reclusorio Regional de Coatzacoalcos, Ver.	SEGUNDA. Que, para aliviar el problema de sobrepoblación, se agilice la puesta en funcionamiento del nuevo establecimiento penitenciario.
59/1992 Centro de Readaptación Social de Apatzingán, Mich.	TERCERA. Que se agilicen los trabajos de remodelación de las instalaciones del Centro para que se resuelva el hacinamiento, se mejoren sustancialmente las condiciones materiales de vida de los internos, y que se emprendan otras acciones alternativas para combatir la sobrepoblación.
123/1992 Centro Preventivo y de Readaptación Social de Temascaltepec, Edo. de Mex.	CUARTA. Que se busquen alternativas para evitar el hacinamiento existente y se dé mantenimiento a los dormitorios.
164/1992 Centro de Readaptación Social de Caborca, Sonora.	TERCERA. Que se analicen alternativas para disminuir el problema de sobrepoblación y se proporcionen espacios dignos a los internos que actualmente duermen en el piso; asimismo, que se adecuen las instalaciones de las áreas de segregación e ingreso.
190/1992 Centro de Readaptación Social de Miguel Alemán, Tams.	PRIMERA. Que se dispongan las medidas necesarias para resolver el problema de sobrepoblación y hacinamiento.
63/1993 Centro de Readaptación Social de Cuauhtémoc, Chih.	TERCERA. Que se tomen las medidas necesarias para evitar la sobrepoblación y el hacinamiento; que se dote a la población interna de colchonetas y cobijas y se dé mantenimiento a las instalaciones de la institución.
90/1993 Centros de Readaptación Social de Texcoco y de Ecatepec, Edo. de Mex.	PRIMERA. Que se acelere la construcción del nuevo Centro Preventivo y de Readaptación Social de Ecatepec, en el Estado de México, con el fin de resolver los problemas de sobrepoblación.
94/1993 Centros de Readaptación Social del Estado de Guanajuato.	SEXTA. Que se atienda el problema de sobrepoblación en los centros penitenciarios del Estado.

RECOMENDACIÓN	PUNTOS RECOMENDATORIOS
197/1993 Cárcel Pública Municipal de Ocosingo, Chis.	PRIMERA. Que se tomen las medidas pertinentes para evitar la sobrepoblación del centro.
85/1994 Cárcel Preventiva y de Readaptación Social de Zamora, Mich.	PRIMERA. Que se evite la sobrepoblación en el Centro y que se realice debidamente la separación entre procesados y sentenciados; que se efectúe adecuadamente la ubicación de los reclusos en los dormitorios, a fin de favorecer la convivencia y preservar la seguridad de la institución.
130/1994 Centro de Readaptación Social de Atlixco, Pue.	QUINTA. Que se eviten la sobrepoblación y el hacinamiento en el Centro, para lo cual, en caso necesario, puede utilizarse como dormitorio el aula escolar. Asimismo, que se provea de camas o literas, de colchoneta y de cobijas a la totalidad de los reclusos.
134/1995 Centros de Readaptación Social de Tabasco	CUARTA. Que se abata la sobrepoblación del Centro y el hacinamiento en las áreas de nuevo ingreso, en el módulo de máxima seguridad y en las áreas de segregados.
81/1996 Centro de Readaptación Social de Cd. Juárez, Chih.	TERCERA. Que para resolver los problemas de sobrepoblación en el Centro de Readaptación Social de Ciudad Juárez, sólo se apliquen los traslados como último recurso o subsidiariamente.
32/1999 Cárcel Municipal de Manzanillo, Col.	SEGUNDA. Dada la urgencia de las necesidades básicas que tienen los internos de la cárcel Municipal de Manzanillo, se sirva instruir a quien corresponda para que en coordinación con el Ayuntamiento de esa municipalidad se realicen los convenios necesarios a fin de que de inmediato se abata la sobrepoblación y se aloje en locales completamente separados a los hombres de las mujeres.
41/1999 Reclusorio Distrital de Teotitlán, Oax.	TERCERA. Instruya a quien corresponda a fin de que se abata la sobrepoblación y se garantice el suministro de camas, cobijas y colchonetas al total de los internos.

RECOMENDACIÓN	PUNTOS RECOMENDATORIOS
44/1999 Reclusorio de Zimatlán, Oax.	TERCERA. Que Instruya a quien corresponda para que se abata la sobrepoblación en el Reclusorio Distrital de Zimatlán de Álvarez, a fin de garantizar a todos los reclusos una estancia provista de cama; además, que se dote de cobijas y colchonetas al total de los internos.
50/1999 Centro de Readaptación Social de San José Cosolapa, Oaxaca	SEXTA. Instruya a quien corresponda para que en el Centro de Readaptación Social de San José Cosolapa se abata la sobrepoblación.
102/1999 Centro Preventivo y de Readaptación Social de Ecatepec, Edo. de Mex.	PRIMERA. En ejercicio de sus facultades instruya a quien corresponda para que en observación de la ley de la materia se realicen las acciones necesarias para abatir la sobrepoblación del Centro Preventivo y de Readaptación Social de Ecatepec, a fin de garantizar a todos los reclusos una estancia respetuosa de sus Derechos Humanos; específicamente para que se les dote de cama a todos y cada uno de ellos.
43/2009 Centro de Readaptación Social de Tijuana, B.C.	CUARTA. Se ordene a quien corresponda se realicen las gestiones conducentes a fin de evitar la sobrepoblación que actualmente se tiene en el mencionado establecimiento y cumplir con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad para el Estado de Baja California, que establece que los locales destinados al alojamiento y al trabajo de los internos deberán satisfacer las exigencias mínimas de seguridad, espacio e higiene.
77/2011 Centro de Reincorporación Social de Cancún, Q. Roo.	NOVENA. Se ordene a quien corresponda se realicen las gestiones conducentes a fin de evitar la sobrepoblación que actualmente se tiene en el mencionado establecimiento penitenciario y cumplir con lo dispuesto en el artículo 62 y 153 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales, que establece que los internos gozarán de condiciones de estancia digna y recibirán un tratamiento individualizado que les permita reincorporarse a la sociedad.

DIAGNÓSTICO DE SUPERVISIÓN PENITENCIARIA
2014
CENTROS ESTATALES VISITADOS CON SOBREPOBLACIÓN

RECOMENDACIÓN	PUNTOS RECOMENDATORIOS
11/2012 Centro Estatal de Reinserción Social No. 14. El Amate Cintalapa, Chis.	PRIMERA. Se giren instrucciones a quien corresponda a fin de instaurar políticas públicas integrales en materia penitenciaria que garanticen a los internos una estancia digna y segura en los centros de reclusión bajo su autoridad, a partir de la disponibilidad de espacios suficientes para alojarlos, así como de la infraestructura que permita una separación por categorías, de conformidad con lo establecido por el artículo 18. SÉPTIMA. Se ordene a quien corresponda se realicen las gestiones conducentes a fin de evitar la sobrepoblación que actualmente se tiene en el mencionado establecimiento penitenciario y cumplir con lo dispuesto en el artículo 5 del Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas, que establece que los internos gozarán de condiciones de estancia digna y recibirán un tratamiento individualizado que les permita reincorporarse a la sociedad.
47/2012 Centro de Reinserción Social 1 en Durango, Dgo.	SEGUNDA. Se giren instrucciones a quien corresponda, a fin de instaurar políticas públicas integrales en materia penitenciaria que garantice a los internos una estancia digna y segura en los centros de reclusión bajo su autoridad, a partir de la disponibilidad de espacios suficientes para alojarlos, así como de la infraestructura que permita una separación por categorías y sexo, de conformidad con lo establecido en el artículo 18.

RECOMEN- DACIÓN	PUNTOS RECOMENDATORIOS
14/2013 CEFERES- O No. 5 Oriente Villa de Aldama, Ver.	PRIMERA. Instruya a quien corresponda, para que se realicen las acciones necesarias a fin de abatir la sobrepoblación que actualmente presenta el Centro Federal de Readaptación Social número 5 “Oriente”, en Villa Aldama, Veracruz, a partir de una infraestructura con espacios suficientes para alojar al número de internos para el que están diseñadas las estancias.
40/2013 Centro de Readaptación Social de Apodaca, N. L.	SÉPTIMA. Se instauren políticas públicas integrales en materia penitenciaria que garanticen a los internos una estancia digna y segura en los centros de reclusión bajo su autoridad, a partir de la disponibilidad de espacios suficientes para alojarlos, así como de la infraestructura que permita una separación de conformidad con lo establecido por el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
09/2015 CEFERES- O No. 11 Hermosillo, Son.	PRIMERA. Instruya a quien corresponda, para que se realicen las acciones necesarias a fin de abatir la sobrepoblación que actualmente presenta el Centro Federal de Readaptación Social número 11 “CPS SONORA”, en Hermosillo, Sonora, a partir de una infraestructura con espacios suficientes para alojar a los internos en las áreas para las que están diseñadas las estancias.

RECOMENDACIÓN GENERAL	PUNTOS RECOMENDATORIOS
18/2010. Sobre la Situación de los Derechos Humanos de los Internos en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana.	PRIMERA. Instaurar políticas públicas integrales en materia penitenciaria que garanticen a todos los internos una estancia digna y segura en los centros de reclusión bajo su autoridad, a partir de la disponibilidad de espacios suficientes para alojarlos así, como de la infraestructura que permita una separación por categorías jurídicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

INFORMES ESPECIALES	PUNTOS RECOMENDATORIOS/ OBSERVACIONES
Sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles, Femeniles del Distrito Federal, de 2002.	C. "... Es la relativa a la inadecuada clasificación de los internos que se observó durante las visitas a los centros de reclusión, situación que fue reconocida por las propias autoridades, quienes en algunos casos, atribuyeron el problema a la sobrepoblación y a la estructura de los inmuebles ..."
Sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales, de 2004.	CUARTA. Toda vez que la aplicación de sustitutivos de penas de prisión en casos de delitos que no causan un daño grave a la sociedad, puede contribuir a la disminución del problema de sobrepoblación en los centros de reclusión, e impedir que la custodia de estas personas sea una carga para el erario público, es conveniente que se realicen las acciones necesarias para que, tanto en el gobierno federal como en las entidades federativas, exista una estructura administrativa que haga posible la aplicación de dichas penas alternativas.

INFORMES ESPECIALES	PUNTOS RECOMENDATORIOS/ OBSERVACIONES
Sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana, de 2013	Centros femeniles con sobrepoblación: el Centro de Readaptación Social Femenil de Aguascalientes al día de la visita, albergaba una población de 101 internas lo que presenta una sobrepoblación de 12% con respecto a su capacidad; a ello, se suma la deficiente distribución de la población, lo cual genera hacinamiento en algunas áreas. De igual forma, el Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan, tiene una capacidad para alojar a 285 internas, sin embargo, al día de la visita existía una población de 315 reclusas, lo que representa el 8.7% de sobrepoblación. Asimismo, el Centro Preventivo de Reclusión Femenil de Guadalajara, al día de la visita contaba con una población de 505 internas, lo que representa un 97% de sobrepoblación, dado que tiene una capacidad para alojar a 256 mujeres, aunado a que las internas del dormitorio “B” duermen en el piso, derivado del hacinamiento.
Sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, de 2015	SEXTA. Girar instrucciones para que en los establecimientos que presentan hacinamiento, se procure una distribución equitativa de la población interna que, sin menoscabo de la clasificación criminológica y de la separación por categorías, evite áreas cuya ocupación exceda su capacidad instalada, particularmente en aquellos establecimientos que no presentan sobrepoblación.

Estado	Centro
Aguascalientes	1. Centro de Reinserción Social para Varones de Aguascalientes
Baja California	2. Centro de Reinserción Social de Mexicali
	3. Centro de Reinserción Social “Lic. Jorge A. Duarte Castillo”
Baja California Sur	4. Centro de Reinserción Social de La Paz
	5. Centro de Reinserción Social de Ciudad Constitución
Campeche	6. Centro de Reinserción Social de Ciudad del Carmen
Chiapas	7. Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados No. 3 Tapachula
	8. Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados No. 5 en San Cristóbal de las Casas
	9. Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados No. 14 “El Amate”
Chihuahua	10. Centro de Reinserción Social Estatal No. 3 Ciudad Juárez
	11. Centro de Reinserción Social Estatal No. 1 Chihuahua
	12. Centro de Reinserción Social Estatal No. 1 Femenil
Coahuila	13. Centro Penitenciaria en Piedras Negras
Colima	14. Centro de Reinserción Social de Manzanillo
	15. Centro de Reinserción Social Colima
	16. Reclusorio Preventivo de Tecmán
Distrito Federal	17. Reclusorio Preventivo Varonil Oriente
	18. Reclusorio Preventivo Varonil Norte
	19. Reclusorio Preventivo Varonil Sur
	20. Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla
	21. Penitenciaría del Distrito Federal Santa Martha Acatitla
Durango	22. Centro de Reinserción Social N° 1, Durango
	23. Centro Distrital de Reinserción Social N° 1 “El Salto”
	24. Centro Distrital de Reinserción Social N° 2 de Santiago Papasquiaro

Estado	Centro
Estado de México	25. Centro Preventivo y de Readaptación Social “Dr. Sergio García Ramírez”
	26. Centro Preventivo y de Readaptación Social “Lic. Juan Fernández Albarrán” en Tlalnepantla de Baz
	27. Centro Preventivo y de Readaptación Social Nezahualcōyotl Bordo de Xochiaca
	28. Centro Preventivo y de Readaptación Social Chalco
	29. Centro Preventivo y de Readaptación Social Santiaguito, en Almoloya de Juárez
	30. Centro Preventivo y de Readaptación Social de Cuautitlán
	31. Centro Preventivo y de Readaptación Social de Otumba Tepachico
	32. Centro Preventivo y de Readaptación Social Valle de Bravo
	33. Centro Preventivo y de Readaptación Social “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”
Guerrero	34. Centro Regional de Reinserción Social de Acapulco de Juárez
	35. Centro Regional de Reinserción Social Chilpancingo de los Bravo
	36. Centro Regional de Reinserción Social Iguala de la Independencia
	37. Centro Preventivo de Reinserción Social Taxco de Alarcón
Hidalgo	38. Centro de Reinserción Social de Pachuca
	39. Centro de Reinserción Social de Tulancingo
	40. Centro de Reinserción Social de Tula de Allende
	41. Centro de Reinserción Social de Actopan
Jalisco	42. Reclusorio de Prisión Preventiva de Jalisco
	43. Centro de Reinserción Social del Estado de Jalisco (Puente Grande)
	44. Centro Preventivo de Reclusión Femenil de Guadalajara
Michoacán	45. Centro de Reinserción Social “Lic. David Franco Rodríguez” (Mil Cumbres)

Morelos	46. Centro Estatal de Reinserción Social Morelos
	47. Centro de Reinserción Social Femenil Atlacholoaya
	48. Cárcel Distrital de Cuautla
	49. Cárcel Distrital Jojutla

Estado	Centro
Nayarit	50. Centro de Rehabilitación Social Venustiano Carranza
Nuevo León	51. Centro de Reinserción Social Apodaca
	52. Centro Preventivo y de Reinserción Social Topo Chico
Oaxaca	53. Penitenciaría Central del Estado de Oaxaca, Santa María Ixcotel
Puebla	54. Centro de Reinserción Social de Puebla
	55. Centro de Reinserción Social Regional de Tehuacán
Quintana Roo	56. Centro de Reinserción Social Benito Juárez de Cancún
	57. Centro de Reinserción Social de Chetumal
	58. Centro de Retención Municipal de Playa del Carmen
San Luis Potosí	59. Centro Estatal de Reinserción Social Tamazunchale
Sinaloa	60. Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito Culiacán
	61. Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito Los Mochis.
	62. Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito Mazatlán
Sonora	63. Centro de Readaptación Social de Ciudad Obregón
	64. Centro de Readaptación Social Hermosillo 1
Tabasco	65. Centro de Reinserción Social de Huimanguillo
	66. Centro de Reinserción Social de Comalcalco
	67. Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco
Tamaulipas	68. Centro de Ejecución de Sanciones Reynosa
	69. Centro de Ejecución de Sanciones Nuevo Laredo
Tlaxcala	70. Centro de Reinserción Social de Tlaxcala
Veracruz	71. Centro de Reinserción Social Zona 1 Pacho Viejo
	72. Centro de Reinserción Social de Acayucan

**LA SOBREPoblación EN LOS CENTROS
PENITENCIARIOS DE LA REPÚBLICA MEXICANA**
ANÁLISIS Y PRONUNCIAMIENTO

editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en agosto de 2016 en los talleres de Corporativo Prográfico, S. A. de C. V., Calle Dos núm. 257, Bodega 4, colonia Granjas San Antonio, Delegación Iztapalapa, C. P. 09070, Ciudad de México.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible A. C. (Certificación FSC México).

**Presidente**

Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi

María Ampudia González

Mariano Azuela Güitrón

Ninfa Delia Domínguez Leal

Rafael Estrada Michel

Mónica González Contró

David Kershenobich Stalnikowitz

Carmen Moreno Toscano

María Olga Noriega Sáenz

Guillermo I. Ortiz Mayagoitia

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

Norma Inés Aguilar León

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Secretario Ejecutivo

Héctor Daniel Dávalos Martínez

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Manuel Martínez Beltrán

Directora General del CENADEH

Julieta Morales Sánchez

ISBN: 978-607-729-212-8



9 786077 292128