

**RECOMENDACIÓN GENERAL No. 22
SOBRE LAS PRÁCTICAS DE AISLAMIENTO EN
LOS CENTROS PENITENCIARIOS DE LA
REPÚBLICA MEXICANA.**

México, D. F., a 13 de octubre de 2015.

SEÑORA GOBERNADORA Y SEÑORES GOBERNADORES DE LOS ESTADOS DE LA REPÚBLICA, SECRETARIOS DE GOBERNACIÓN Y DE LA DEFENSA NACIONAL, JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD.

Distinguida señora y señores:

1. Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero; 18, párrafo segundo, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, 6, fracciones VII, VIII, IX y XII, y 15, Fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos que le facultan para supervisar el respeto a los derechos humanos en el país; proponer a las diversas autoridades del país en el exclusivo ámbito de sus competencias, las modificaciones normativas y las prácticas administrativas que garanticen una mejor y más amplia protección de los derechos humanos.

2. En tal virtud y con fundamento en el artículo 140 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se emite la presente Recomendación General orientada a modificar las condiciones de las personas privadas de su libertad que se encuentran en situación de aislamiento en los centros penitenciarios federales y estatales del país, con el fin de contribuir en el desarrollo de una estrategia penitenciaria que integre esta medida o práctica, sin menoscabo de su rehabilitación y reinserción social, con pleno respeto a sus derechos fundamentales.

I. ANTECEDENTES.

3. Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera que en los centros de reclusión del país la práctica del aislamiento es utilizada de manera excesiva en cuanto a la aplicación de su duración, lo que puede ocasionar severos daños a la integridad física y psicológica de la población interna, en virtud de que su vida y desarrollo se ven trastocados por la falta de servicios, estímulos y contacto con el mundo exterior.

4. Lo anterior resulta especialmente preocupante pues las personas privadas de la libertad en centros de reclusión requieren de atención por parte del Estado en su posición de garante, quien debe pugnar por el estricto respeto de sus derechos humanos. *“Las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, que constituyen estándares básicos para garantizar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”*, señalan que podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, la de privación de libertad¹.

5. La presente Recomendación General se enfoca en el tema del aislamiento en los centros penitenciarios como sanción, como medida de protección y como internamiento cotidiano, siendo este tema de particular relevancia por los derechos de la población interna que se vulneran como resultado de su aplicación o práctica excesiva, como los de la salud, la seguridad jurídica, la legalidad y el trato digno.

6. En atención a las facultades que la ley le otorga, este Organismo Nacional ha emitido cinco Recomendaciones Generales en la materia, a saber: la número 1, derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales, del 19 de junio de 2001; la número 3, sobre mujeres internas en centros de reclusión, de fecha 14 de febrero de 2002; la número 9, sobre la situación de los derechos humanos de los internos que padecen trastornos mentales y se encuentran en

¹ Elaboradas por la Cumbre Judicial Iberoamericana en la que participó, entre otras entidades, la Federación Iberoamericana de Ombudsmán (FIO), y aprobadas del 4 al 6 de marzo de 2008 en Brasilia, Brasil. Sección 2.1, párrafo segundo.

centros de reclusión, del 9 de octubre de 2004; la número 11, sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos, emitida el 25 de enero de 2006 y la número 18, sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros penitenciarios de la República Mexicana, del 21 de septiembre de 2010.

7. Las Recomendaciones Generales citadas se suman a una serie de acciones permanentes en favor de la protección y el respeto de los derechos fundamentales de la población interna en los centros penitenciarios del país, entre las que se encuentran visitas a centros de reclusión, atención de quejas interpuestas por los internos, sus familiares o representantes, emisión de Recomendaciones particulares, elaboración de 4 informes especiales en 2002, 2004, 2013 y 2015, relativos al sistema penitenciario mexicano, las labores propias del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), derivado de un compromiso de México con la ONU desde 2006, así como la elaboración del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), presentado anualmente por este Organismo Nacional Autónomo.

8. En el DNSP de 2014, sobre el Sistema Penitenciario Nacional se observó en los 130 centros estatales penitenciarios varoniles, mixtos y de mujeres, así como en los 20 centros federales una problemática importante en torno a la sobrepoblación, hacinamiento y aislamiento, no reflejándose cambios significativos entre los años 2013 y 2014.

9. En 85 de los centros penitenciarios, se observó que en la imposición de correcciones disciplinarias no en todos los casos se respeta el derecho de audiencia, no siempre se realiza certificación de integridad física y durante el cumplimiento de la corrección disciplinaria el trato a los internos no se apega a condiciones de vida digna; se suspende la visita, así como cualquier tipo de comunicación, sin notificación a los familiares, de la corrección disciplinaria impuesta², violentando el derecho de legalidad contenido en la

² Tesis Jurisprudencial 71/2012 (10° época) CORRECCIONES DISCIPLINARIAS IMPUESTAS DENTRO DE PRISIÓN. EL ARTÍCULO 126 DEL REGLAMENTO INTERNO DE LOS CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL DEL ESTADO DE QUERÉTARO, ESTABLECE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA PREVIA EN FAVOR DEL INTERNO.

Regla 30.2 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, por lo que se observa que la mayoría de los centros de reclusión del país no cumplen con lo señalado en el artículo 18 párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que señala que: *“El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos,...”*

10. Este Organismo Nacional pretende a través de esta Recomendación General que los gobiernos federal y locales eliminen las deficiencias detectadas en la aplicación del aislamiento de la población interna que se encuentra sujeta a una corrección disciplinaria, como medida de protección y como internamiento cotidiano utilizado por tiempo prolongado, lo que provoca o genera violaciones a sus derechos humanos, en consecuencia, una inadecuada rehabilitación y reinserción social y, en su caso, se promuevan las modificaciones que sean necesarias a su normatividad, a fin de que se suprima el aislamiento prolongado e indiscriminado.

11. En el Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de su Libertad en las Américas, presentado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 31 de diciembre de 2011, se describe como forma de reclusión *“El aislamiento físico de una persona en su celda de 22 a 24 horas al día. En muchas jurisdicciones, donde se permite a los reclusos salir de sus celdas durante una hora para hacer ejercicio en solitario. El contacto con otras personas suele reducirse al mínimo. La reducción de los estímulos no sólo es cuantitativa, sino también cualitativa. Los estímulos al alcance y los contactos sociales ocasionales pocas veces se eligen libremente, suelen ser monótonos y raramente se producen en un clima de empatía.”*³

³ Se apoya en “La Declaración de Estambul sobre la utilización y los efectos de la reclusión en régimen de aislamiento”, párrafo 397 (Aislamiento).

12. Así, de acuerdo con la Declaración de Estambul, *“la reclusión en régimen de aislamiento puede producir graves daños psicológicos y a veces fisiológicos en las personas, las cuales pueden presentar síntomas que van desde el insomnio y la confusión hasta la alucinación y la psicosis. Estos efectos negativos sobre la salud pueden comenzar a manifestarse tras sólo unos pocos días de reclusión y agravarse progresivamente”*⁴, por estas razones la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomienda la supresión del aislamiento prolongado.

13. El aislamiento penitenciario surgió con la primera Penitenciaría Norteamericana, la Walnut Street Jail creada en 1776, en la Ciudad de Filadelfia, y en ella se observaba el aislamiento *“solitario”* día y noche. Este sistema era un medio para que el individuo reflexionara y meditara al interior de la celda con la finalidad de alcanzar el arrepentimiento⁵, sin embargo, este régimen penitenciario al igual que otros, pronto manifestó su problemática y desencanto; no obstante, su uso ha tenido un nuevo auge. Actualmente, esta práctica es utilizada en diversos contextos, incluyéndola como medida disciplinaria, de protección e internamiento cotidiano.

14. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el régimen de aislamiento, de conformidad al citado instrumento internacional “Declaración de Estambul”, suele ser aplicado como castigo disciplinario también.⁶

⁴ Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de su Libertad en las Américas, párrafo 415.

⁵ “En Filadelfia, se experimentó un sistema conocido como pensilvánico, filadélfico, celular o de confinamiento solitario (solitary confinement). Consistía en un régimen de aislamiento, en celda individual, desnuda, de tamaño reducido, durante todo el día, sin actividades laborales, sin visitas (excepto v.g., del capellán, del director o de miembros de la ‘Pennsylvania Prison Society’”. Barros Leal, César, (1995) “La prisión desde una perspectiva histórica y el desafío actual de los derechos humanos de los reclusos” En la serie: Estudios de Derechos Humanos”, t. II, Instituto Interamericano de Derechos Humano, p. 487. Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?!=1836>

⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Caso Castillo Petrucci y otros vs. Perú”, sentencia del 30 de mayo de 1999, párrafo 194; Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio, de 2006. Serie C No. 150, párr. 94. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, pp. 162 y ss.

15. Al respecto, el Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas sobre la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, en su Informe Provisional⁷, citó también la Declaración de Estambul sobre la utilización y los efectos de la reclusión en régimen de aislamiento, en el sentido de que la utilización y los efectos por lapsos prolongados en régimen de aislamiento extenso en el tiempo, producen efectos negativos en la población interna. Este argumento fue nuevamente establecido en el Informe Especial sobre la Tortura y otros Tratos o Penas, Cruelles, Inhumanos o Degradantes en su misión a México, especificando que es necesario “*velar porque el aislamiento solitario no sea utilizado por más de 15 días y en ningún caso para menores o personas con discapacidad mental, y que no implique condiciones inhumanas de hacinamiento o insalubridad.*”⁸

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA.

16. El aislamiento penitenciario en México se ha aplicado como sanción, como medida de protección y como internamiento cotidiano muchas veces de manera excesiva, por lo que es necesario su regulación bajo la norma constitucional y criterios internacionales.

17. El aislamiento como corrección disciplinaria es aplicado como consecuencia de las faltas cometidas por la población interna, a los preceptos contenidos en los reglamentos de los centros penitenciarios.

18. Como medida de protección es utilizada para aislar a aquellos internos que requieren resguardo, para salvaguardar su integridad física y, en determinados casos, por haberse desempeñado como servidor público y representa peligro en su convivencia con el resto de la población.

⁷ Presentado en cumplimiento de la Resolución No. 62/148 de la Asamblea General de la ONU, A/63/175 del 28 de julio de 2008, párrafo 84, Capítulo IV: Reclusión en régimen de aislamiento.

⁸ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México (21 de abril a 2 de mayo de 2014) Publicado por la Asamblea General de la ONU, A/HRC/28/68/Add.3, del 29 de diciembre de 2014, Párrafo 85 e), página 21.

19. El internamiento cotidiano, se presenta cuando al interno se le restringen sus comunicaciones y su libre tránsito, como régimen y con medidas de vigilancia especial.

20. Los derechos humanos vulnerados a consecuencia del aislamiento excesivo y desordenado son: el derecho a la salud, el bienestar físico, psíquico y social de una persona sin importar la situación jurídica; el derecho a la legalidad que es la prerrogativa que tiene toda persona a que los actos de autoridad se realicen con apego a lo establecido por el orden jurídico, a efecto de evitar que se produzcan perjuicios indebidos; el derecho a la seguridad jurídica, que tiene todo ser humano a vivir dentro de un Estado de Derecho, bajo la vigencia de un sistema jurídico normativo, coherente y permanente, que defina los límites del poder público frente a los titulares de los derechos subjetivos, garantizados por el poder del Estado, en sus diferentes esferas de ejercicio; así como el derecho a la reinserción social, en virtud de que los internos en estas condiciones, no cuentan con pleno acceso a las actividades encaminadas a la misma, tales como las laborales, educativas y deportivas.

21. En la Recomendación General número 18 del 21 de septiembre de 2010, este Organismo Nacional señaló que en virtud de que *“la Federación, los estados y el Distrito Federal tienen su propia normatividad en materia penitenciaria, existen en nuestro país 33 legislaciones vigentes, con uno o varios reglamentos, y un sin número de disposiciones aplicables, tales como manuales, instructivos y circulares.”*⁹

22. En ese documento se indicó, también que dichas normas no siempre están estructuradas a partir de los principios contenidos en la Constitución General de la República y en los diversos instrumentos internacionales aplicables, derivando en la falta de uniformidad respecto a los criterios que rigen el funcionamiento de los centros penitenciarios, así como en diversas violaciones a los derechos humanos de la personas privadas de su libertad sujetas a medidas de aislamiento prolongado.

⁹ “B. Falta de uniformidad de la normatividad que rige los establecimientos penitenciarios”, pp.19 y 20.

23. De acuerdo con las cifras obtenidas de los DNSP de los años 2011, 2012, 2013 y 2014, y del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional emitido por la Secretaría de Gobernación, el Sistema Penitenciario Nacional se conforma por 387 centros de reclusión, de los cuales 285 dependen de los gobiernos estatales, 74 de autoridades municipales, 11 del Gobierno del Distrito Federal y 17 del Gobierno Federal, incluyendo 3 prisiones militares,¹⁰ observándose en 10 estados de la República Mexicana que el uso del aislamiento está establecido como instrumento de sanción en sus Leyes de Ejecución, mientras que en 22 entidades se encuentra en su reglamento. (ANEXOS 1 y 2).

24. Se constató, también que la práctica del aislamiento como corrección disciplinaria o como medida de protección, fue aplicada a 20,774 internos.¹¹ Asimismo se observó, que en cualquiera de sus tres variables, el aislamiento es utilizado muchas veces de manera prolongada, tal y como arrojó el resultado de las visitas realizadas por personal adscrito al DNSP y MNPT de esta Comisión Nacional y de conformidad, en algunos casos, con la reglamentación que tiene cada entidad federativa, situación que viola los derechos humanos de la población interna, puesto que no les permite desarrollar plenamente sus actividades y tener contacto con otros individuos al interior y provenientes del exterior del centro. De igual manera, se dio a conocer la falta y deficiencias estructurales y de habitabilidad de lugares de aislamiento, lo que no permite un trato humano, digno y seguro al interno.

¹⁰ Cifras obtenidas del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. CERESOS, CEFERESOS y PRISIONES MILITARES, en 2011, 2012, 2013 y 2014, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponibles en: www.cndh.org.mx. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, de la Secretaría de Gobernación.

¹¹ Cifras obtenidas de los datos publicados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. CERESOS, CEFERESOS y PRISIONES MILITARES, en 2011, 2012, 2013 y 2014, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponibles en: www.cndh.org.mx. Link: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.

25. En el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, se determina la organización del Sistema Penitenciario Nacional, sobre la base del respeto a los derechos humanos, la reinserción social y la procuración para no volver a delinquir.

26. En el sistema universal de los derechos humanos se destacan los siguientes instrumentos internacionales, por su importancia en la promoción y protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad: Declaración Universal de los Derechos Humanos,¹² artículo 5; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,¹³ artículo 10; “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos”,¹⁴ artículos 27, 29 y 30.1; Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes,¹⁵ artículos 1 y 2; “Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad” (*Reglas de Tokio*),¹⁶ regla 22; Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión,¹⁷ Principios 1, 2, 3, 4, 6 y 7; Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos,¹⁸ Principios 1, 4, 6, 7; y el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley,¹⁹ artículos 1 y 2, que prevén que toda persona privada de su libertad será tratada con respeto a sus derechos humanos y dignidad; que las correcciones disciplinarias a las infracciones de las leyes y reglamentos de los establecimientos penitenciarios tendrán que estar previstas en los mismos, así como regular el uso del aislamiento como castigo.

¹² Aprobado por la Organización de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, y vinculante para México a partir del 26 de junio de 1987.

¹³ Aprobado por la Organización de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, U.S.A, el 16 de diciembre de 1966 y vinculante para México a partir del 23 de junio de 1981.

¹⁴ Adoptado por el Primer Congreso de la Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra, Suiza, en 1955, y adoptado por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C(XXIV), del 31 de julio de 1957, y 2076(LXII), del 13 de mayo de 1977.

¹⁵ Aprobado por la Organización de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, U.S.A, el 10 de diciembre de 1984 y vinculante para México a partir del 26 de junio de 1987.

¹⁶ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 45/110, del 14 de diciembre de 1990.

¹⁷ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 43/173, del 9 de diciembre de 1988.

¹⁸ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 45/111, del 14 de diciembre de 1990.

¹⁹ Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución 34/169, del 17 de diciembre de 1979.

27. Dentro del sistema regional de los derechos humanos, se ha considerado lo dispuesto en los siguientes instrumentos internacionales: Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura,²⁰ artículo 2; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,²¹ artículo XXV; Convención Americana sobre Derechos Humanos (*“Pacto de San José de Costa Rica”*),²² artículo 5.2; así como los *“Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas”*,²³ Disposiciones Generales y Principio I, que disponen en términos generales que toda persona privada de su libertad estará sujeta a un trato humano y digno.

28. Es importante citar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció en el *“Caso Neira Alegría y otros vs. Perú”*, sentencia de 19 de enero de 1995, párrafo 60 que: *“Toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos”*; y en el *“Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay”*, sentencia de 2 de septiembre de 2004, párrafos 152 que: *“Frente a las personas privadas de libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre las personas que se encuentran sujetas a su custodia. De este modo, se produce una relación e interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones por las circunstancias propias del encierro, en donde al recluso se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas que son esenciales para el desarrollo de*

²⁰ Aprobado por la Organización de los Estados Americanos, Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985, y vinculante para México desde el 11 de septiembre de 1987.

²¹ Aprobada en la IX Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia, en 1984.

²² Aprobado en la Ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969; y vinculante para México desde el 24 de marzo de 1981.

²³ Documento aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 131 período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008.

una vida digna”; y el 153 “Ante esta relación e interacción especial de sujeción entre el interno y el Estado, este último debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible. De no ser así, ello implicaría que la privación de libertad despoja a la persona de su titularidad respecto de todos los derechos humanos, lo que no es posible aceptar.”

III. OBSERVACIONES.

29. Esta Comisión Nacional siempre se ha pronunciado porque las personas que han cometido delitos deban ser penalizadas conforme a la ley, sin embargo, las correcciones disciplinarias impuestas por las autoridades penitenciarias deben aplicarse sin violentar los derechos humanos del interno.

30. El Consejo Técnico Interdisciplinario es el cuerpo multidisciplinario de consulta y asesoría de los directores de los centros de reclusión, y se integra por personal de las áreas técnica, administrativa, de seguridad y tiene como principales atribuciones actuar como órgano de orientación, evaluación y seguimiento del tratamiento del interno y resolver sobre la imposición de las correcciones disciplinarias, entre otras funciones.

31. Al privar de la libertad a una persona, el Estado detenta un control de sujeción especial sobre quien se encuentra bajo su custodia y que por ley está obligado a cumplir, sin que ello signifique menoscabar los derechos de aquéllos, ya que a las autoridades les es permitido realizar únicamente lo que la norma le dicte y, por ende, se convierte en el garante de todos aquellos derechos que no hayan sido restringidos por el acto mismo de la reclusión.

32. Las autoridades penitenciarias han de cumplir puntualmente ese deber de cuidado y la población interna tienen derecho a exigir su cumplimiento, pero esa salvaguarda no debe entenderse como una autorización a los poderes públicos para justificar el uso de cualquier medio, como puede ser el aislamiento prolongado, para cumplir con la garantía de seguridad, que aunque éste pudiera estar contemplado en algún estatuto jurídico, se vulnere con ello derechos fundamentales del interno. Bajo esta óptica, debe dejarse claramente establecido que, no estando en juego derechos fundamentales de terceras personas ni bienes o valores constitucionales que sea necesario preservar a toda costa, ninguna relación de supremacía especial -tampoco la penitenciaria- pueden justificar una coacción como la que representa el régimen o la situación de aislamiento excesivo, que se convierte en un doble castigo.

33. La doctrina en materia penitenciaria ha declarado que los centros de reclusión deben contar con un estatuto jurídico que rija su funcionamiento, y que por medio de su aplicación, representa el estatus específico de personas sujetas a un poder público, no con carácter general, como aplicaría para el común de los ciudadanos, sino de sujeción especial. Es por lo anterior, que un Estado Democrático de Derecho se encuentra obligado a preservar y garantizar los derechos humanos de los ciudadanos, aun cuando éstos estén subordinados a un régimen de sujeción especial, como es el caso de las personas en prisión.

34. En este sentido, este Organismo Nacional, a partir del análisis de las quejas recibidas, de las Recomendaciones Específicas y Generales emitidas, de los Informes Especiales elaborados, así como de la información de la que se tiene registro a partir de las visitas realizadas como MNPT y DNSP, en 2011, 2012, 2013 y 2014, citadas en el presente apartado y en el de Antecedentes de esta Recomendación General, así como del marco jurídico nacional e internacional en materia de derechos humanos que nos rige, observa lo siguiente:

35. La práctica del aislamiento prolongado en México produce situaciones anómalas que generan violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión, pues es utilizada en forma excesiva como sanción en contra de aquéllos que infringen las normas internas que rigen los centros de reclusión; como medida de protección o como situación de internamiento cotidiano, ocasionando menoscabo en los derechos humanos del interno, principalmente en su salud, integridad física, psíquica y en su reinserción social.

36. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia del 30 de mayo de 1999, párrafo 194, sobre el *“Caso Castillo Petruzzi y otros vs. Perú”*, sostiene que el *“aislamiento prolongado y la incomunicación coactiva son, por sí mismos, tratamientos crueles e inhumanos, lesivos de la integridad psíquica y moral de la persona y del derecho al respeto de la dignidad inherente al ser humano.”*

37. Las medidas de aislamiento cuando son utilizadas en exceso y en forma prolongada, son constitutivas de un trato cruel, inhumano o degradante, ya que pueden producir un detrimento en la salud física y psicológica del interno. La Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, señala en el artículo 16.1 que *“Todo Estado Parte se comprometerá a prohibir en cualquier territorio bajo su jurisdicción otros actos que constituyan tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes y que no lleguen a ser tortura tal como se define en el artículo 1, cuando esos actos sean cometidos por un funcionario público u otra persona que actúe en el ejercicio de funciones oficiales, o por instigación o con el consentimiento o la aquiescencia de tal funcionario o persona”*.., prohibiéndose expresamente, en el artículo 5.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el rubro del derecho a la integridad personal, el sometimiento a la tortura, pena o trato cruel, inhumano o degradante, cuando señala que: *“toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.”*

A. Aislamiento como sanción.

38. El aislamiento en las prisiones del país puede darse como resultado de una sanción formalmente impuesta por la comisión de una falta al régimen disciplinario. Contrario a los parámetros que la establecen como medida excepcional y por el menor tiempo posible, se ha constatado su utilización de manera prolongada, lo que resulta contrario a los fines de la reinserción social²⁴.

39. En el artículo 75 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social se establece las infracciones que cometen la población interna y en el artículo 80 se señala las correspondientes sanciones, precisando en su fracción II, “...*en su caso, la restricción de tránsito a los límites de su estancia, durante un periodo de 31 a 75 días;*” aplicable a determinadas conductas, y en la fracción III, se aumenta el tiempo de 76 a 120 días para otros supuestos²⁵.

40. Por otra parte, a las personas que se niegan a consumir sus alimentos o los intercambian con otros internos, se les sanciona de conformidad con el numeral 80 fracción I del citado ordenamiento, que establece una suspensión de estímulos de 3 a 30 días, durante el cual se les prohíbe, entre otros, la visita familiar e íntima, llamadas telefónicas, recibir correspondencia y participar en actividades programadas en los

²⁴ Datos obtenidos del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. CERESOS, CEFERESOS y PRISIONES MILITARES, en 2011, 2012, 2013 y 2014. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Disponibles en: www.cndh.org.mx. Link: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.

²⁵ El artículo 75 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, vigente a partir del 6 de abril de 2006, señala entre otras conductas: “Negarse a participar en las actividades programadas, abandonarlas o acudir a ellas con retraso” (fracción VII); “Usar medicamentos con fines distintos para los que se hayan prescrito” (fracción VIII); “Negarse a ser revisado o a pasar lista” (fracción IX); “Introducir alimentos, bebidas o artículos no autorizados al interior de los locutorios, áreas de visita familiar o cubículos de visita íntima, talleres, aulas o patios” (fracción X); y “Cruzar apuestas” (fracción XI). “Efectuar actos que impliquen sometimiento o subordinación a otros internos” (fracción XIII); “Alterar el orden y la disciplina del Centro Federal” (fracción XIV); “Entrar, permanecer o circular en áreas de acceso prohibido” (fracción XV); “Participar o incitar manifestaciones en contra de la normatividad o de las autoridades establecidas” (fracción XVI); “Agredir o amenazar a otro interno” (fracción XVIII); y “Dañar las instalaciones o el equipo del Centro Federal” (fracción XXI).

centros penitenciarios, observando que ello se traduce, en muchas ocasiones, también en un aislamiento en su vida en reclusión.

41. En cuanto a la normatividad de las entidades federativas se prevén también distintos periodos de tiempo para la aplicación del aislamiento, entre los que se encuentran máximos de 5 días, con posibilidad a ampliarse a 15 en caso de reincidencia,²⁶ así como de 8,²⁷ 14²⁸ y 30 días, o más según la infracción cometida por el interno.²⁹

42. Existe diversidad en el número de días previsto para la aplicación del aislamiento como sanción en los centros de reclusión de la República Mexicana, como se observa a continuación:

²⁶ En estos supuestos se encuentra el Estado de México (artículo 117 del Reglamento de los Centros Preventivos y de Readaptación Social), Hidalgo (artículo 80 del Reglamento de Centros Preventivos y de Readaptación Social) y Tamaulipas (artículo 82 del Reglamento para los Centros de Readaptación Social).

²⁷ El artículo 88, fracción III de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Michoacán de Ocampo, establece en sus medidas disciplinarias la “Separación en celda propia o de aislamiento, de acuerdo con la gravedad de la falta, por un periodo que no excede de ocho días...”

²⁸ El artículo 151 del Código de Ejecución de Sanciones Penales y Medidas de Libertad Anticipada para el Estado de Chiapas incluye como sanción por indisciplina al “Aislamiento en celda, que no podrá exceder de 14 días”.

²⁹ Entre los Estados que señalan 30 días de periodo máximo para la aplicación del aislamiento como medida disciplinaria, por citar algunos: Baja California (periodo que se puede duplicar en caso de reincidencia, artículo 102, fracción IX del Reglamento de los Centros de Readaptación Social); Colima (el artículo 81 del Reglamento Interior del Centro Estatal de Readaptación Social regula la aplicación del aislamiento como medida disciplinaria por un periodo no mayor de 60 días en determinados supuestos y de una a cuatro semanas en otros supuestos en función de la gravedad de la conducta); Distrito Federal (artículo 118 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social. Asimismo, el artículo 97 del Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal regula al aislamiento temporal como correctivo disciplinario por un periodo de hasta por 15 días);

**DÍAS DE AISLAMIENTO ESTABLECIDOS EN LAS LEYES DE EJECUCIÓN DE SANCIONES Y EN
REGLAMENTOS DE LOS CENTROS DE RECLUSIÓN EN MÉXICO**

Estado	Ley de Ejecución de Sanciones	Reglamento del Centro Penitenciario	Medida disciplinaria	Medida de protección
Aguascalientes	No prevé	No prevé	No prevé	No prevé
Baja California	No prevé	Hasta por 30 días	Si	Si
Baja California Sur	No prevé	Hasta por 30 días	Si	No
Campeche	No prevé	Hasta por 30 días	Si	No
Chiapas	Hasta 14 días	Hasta por 14 días	Si	Si
Chihuahua	No prevé	Hasta por 30 días	Si	No
Coahuila de Zaragoza	No prevé	Hasta por 30 días	Si	No
Colima	Hasta 30 días	Hasta por 60 días*	Si	No
Distrito Federal	Hasta 30 días	Hasta por 15 días	Si	No
Durango	No prevé	No prevé	No prevé	No prevé
Estado de México	No prevé	Hasta por 5 días	Si	No
Guanajuato	No prevé	No prevé	Si	No
Guerrero	No prevé	No prevé	Si	No
Hidalgo	No prevé	Hasta por 5 días	Si	No
Jalisco	Hasta 30 días	Hasta por 30 días	Si	Si
Michoacán de Ocampo	Hasta 8 días	No prevé	Si	Si
Morelos	Hasta 30 días	Hasta por 5 días	Si	No
Nayarit	No prevé	No prevé	No prevé	No prevé
Nuevo León	No prevé	Hasta por 15 días	Si	Si
Oaxaca	Hasta por 30 días	<i>Sin dato</i>	Si	Si
Puebla	No prevé	No prevé	Si	Si
Querétaro	No prevé	No prevé	No prevé	No prevé
Quintana Roo	No prevé	Hasta por 30 días	Si	No
San Luis Potosí	No prevé	Hasta por 15 días	Si	No
Sinaloa	No prevé	No prevé	No prevé	No prevé
Sonora	Hasta por 30 días	Hasta por 30 días	Si	Si
Tabasco	Hasta por 30 días	Hasta por 5 días	Si	No
Tamaulipas	No prevé	Hasta por 5 días	Si	No
Tlaxcala	No prevé	Hasta por 30 días	Si	Si
Veracruz de Ignacio de la Llave	Hasta por 30 días	Hasta por 30 días	Si	No
Yucatán	No prevé	Hasta por 30 días	Si	Si
Zacatecas	No prevé	Hasta por 30 días	Si	Si

* Reglamento por encima de la Ley.

En los estados de Guanajuato, Guerrero y Puebla, en su normatividad no se prevén los días de sanción, sólo la figura de aislamiento.

43. Cabe señalar que los Estados de Aguascalientes, Durango, Nayarit, Querétaro y Sinaloa, en sus respectivas normas secundarias que rigen a los centros penitenciarios, si bien establecen la sanción como medida disciplinaria, no prevén su temporalidad y se lleva a cabo en la misma estancia o en módulo destinado a sancionados o sujetos a protección,³⁰ lo que genera incertidumbre jurídica por lo que debe incluirse el tiempo y los lugares en donde deberán cumplir los correctivos disciplinarios impuestos.

44. En este sentido, se hace necesario revisar las normas que prevén esta medida, así como los plazos establecidos, con el fin de no violentar la integridad personal del individuo al aplicarla, ya que como quedó establecido, el individuo sujeto a aislamiento presenta deterioro en su salud y en su proceso de reinserción social.

45. En las visitas que realizó esta Comisión Nacional en 2011, 2012, 2013 y 2014 como MNPT y DNSP a diversos centros de reclusión, tanto federales como estatales, se ha advertido la insuficiente atención médica, psicológica y social para la población penitenciaria en aislamiento por sanción disciplinaria, lo que contraviene los principios de trato humano y respeto de la dignidad de las personas privadas de libertad en centros de reclusión reconocidos a nivel nacional e internacional, y que identifican la urgencia de subsanar estas deficiencias y aquéllas de carácter estructural, que incluyen las condiciones de habitabilidad.

46. En cuanto a la imposición de correcciones disciplinarias, se detectaron diversas irregularidades durante las visitas que realizó esta Comisión Nacional en 2011, 2012, 2013 y 2014 como MNPT y DNSP siendo reconocidas como tales, principalmente por ser

³⁰ Datos obtenidos del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria. CERESOS, CEFERESOS y PRISIONES MILITARES, en 2011, 2012, 2013 y 2014, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Disponibles en: www.cndh.org.mx.

impuestas, en la mayoría de los casos, por personal de seguridad y no por el Consejo Técnico Interdisciplinario, quien es el facultado para ello, pasando por alto el derecho de audiencia, aislando al interno antes de celebrarse la misma; con omisiones en la resolución que no se encuentran fundadas ni motivadas; así mismo se omite la notificación correspondiente al sancionado y no se informa sobre la duración de la medida, la cual generalmente no es proporcional a la falta cometida violando los principios de proporcionalidad y de legalidad que indican que deben existir normas que describan el carácter y la duración de estas medidas, los procedimientos, las autoridades competentes para aplicarlas; así como las garantías adecuadas en favor del individuo que incluyan recursos efectivos y rápidos para impugnar la imposición de la sanción.³¹

47. El aislamiento coloca frecuentemente a la población interna en un estado de incertidumbre, e incide en la presencia de otras irregularidades al interior de los establecimientos penitenciarios, derivando en violaciones al artículo 16, párrafo primero, de nuestra Constitución que establece las condiciones que ha de satisfacer todo acto de autoridad para que tenga validez y produzca efectos jurídicos, como son que provenga de autoridad competente y se encuentre debidamente fundado y motivado por escrito, deficiencias que fueron encontradas en 85 centros del país y señaladas en el DNSP 2014.

31 Las “Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos” señalan que “La ley o el reglamento dictado por autoridad administrativa competente determinará en cada caso: a) La conducta que constituye una infracción disciplinaria; b) El carácter y la duración de las sanciones disciplinarias que se puedan aplicar; c) Cuál ha de ser la autoridad competente para pronunciar esas sanciones” (Regla 29); y el “Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión” indican que “Los tipos de conducta de la persona detenida o presa que constituyan infracciones disciplinarias durante la detención o la prisión, la descripción y duración de las sanciones disciplinarias que puedan aplicarse y las autoridades competentes para aplicar dichas sanciones se determinarán por ley o por reglamentos dictados conforme a derecho y debidamente publicados” (principio 30.1).

48. Por ser una medida que restringe los derechos del individuo, el aislamiento como sanción debe atender necesariamente a parámetros vigentes validados internacionalmente para su aplicación como su uso en casos estrictamente necesarios y excepcionales,³² como último recurso cuando otras medidas no hayan sido efectivas, por el periodo más breve posible y a personas sobre las que se haya comprobado, a través de un examen médico, que su estado de salud les permite permanecer bajo este régimen y a las que se les garantice, durante el tiempo que dure la medida, atención médica adecuada y regular.³³

49. Al respecto, resulta primordial citar el Principio XXII.3 de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, que señala: *“El aislamiento sólo se permitirá como una medida estrictamente limitada en el tiempo y como un último recurso, cuando se demuestre que sea necesaria para salvaguardar intereses legítimos relativos a la seguridad interna de los establecimientos, y para proteger derechos fundamentales, como la vida e integridad de las mismas personas privadas de libertad o del personal de dichas instituciones”*,³⁴ situación concordante con las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (*“Reglas Mandela”*)³⁵, que textualmente se señala en la Regla 45.1 que *“El aislamiento solo se aplicará en casos excepcionales, como último recurso, durante el*

³² “El uso del régimen de aislamiento sólo puede aceptarse en circunstancias excepcionales y sólo como medida de último recurso, en las que su duración debe ser tan breve como sea posible, y durante un plazo que se anuncie y comunique debidamente, ofreciendo garantías mínimas de debido proceso cuando se utilice como una sanción”. Intervención del Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes de la ONU en la Audiencia Temática sobre Derechos Humanos y Aislamiento Solitario en las Américas, dirigido al Sr. Emilio Álvarez Icaza, Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 12 de marzo de 2013 p.5, párrafo último véase <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/IAC12March2013.pdf>

³³ Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos señalan que “El aislamiento y la reducción de alimentos sólo se aplicarán cuando el médico, después de haber examinado al recluso, haya certificado por escrito que éste puede soportarlas”. (Regla 32.1)

³⁴ Al respecto cfr. “Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas”, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de 30 de diciembre de 2013, pp. 221, 278 y 279.

³⁵ Adoptadas en Ciudad del Cabo, Sudáfrica, del 2 al 5 de marzo de 2015, en homenaje al célebre Presidente.

menor tiempo posible y con sujeción a una revisión independiente, y únicamente con el permiso de una autoridad competente". De igual forma es importante considerar que por aislamiento prolongado se entiende aquél que rebasa 15 días consecutivos, y éste podría considerarse contrario al fin de la pena de prisión, en virtud de que no posibilita las mejores condiciones para una vida digna en reclusión, pues esta condición puede resultar lesiva a la integridad física, psíquica y moral de la persona.

50. Es importante mencionar que las medidas correctivas para mantener el orden y disciplina al interior de los centros de reclusión en el país, deben ser compatibles con un Estado Democrático de Derecho, garante de los derechos humanos y de los principios de legalidad, seguridad jurídica y proporcionalidad, todos ellos aplicables a las infracciones cometidas por la población interna, razón por la cual la autoridad administrativa debe utilizarlas como medidas excepcionales cuando favorezcan el mantenimiento de un clima de respeto entre la autoridad y aquéllos.

51. Debido a lo antes planteado, se comprende que toda restricción o suspensión del derecho a la reinserción social consagrado en el párrafo segundo del artículo 18 constitucional, sin tomar en cuenta las valoraciones antes previstas para ello, es considerado violatorio de derechos humanos, independientemente de la justificación que se tenga sobre la aplicación de la medida de aislamiento.

52. Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado que: *"Los estados de aislamiento e incomunicación son proclives a producir graves daños psicológicos y morales en las personas que son víctimas de este tipo de medidas privativas de la libertad."*³⁶ Por ejemplo, en los casos *"Lori Berenson Mejía vs. Perú"*,

³⁶ Ponencia presentada en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, por el Dr. Florentín Meléndez, Comisionado de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, p. 4. México, junio 2006. <http://juridicas.unam.mx/sisjur/penal/pdf/11-554s.pdf>

sentencia de 25 de noviembre de 2004; y *“De La Cruz Flores vs. Perú”*, sentencia de 18 de noviembre de 2004, la Corte planteó, en sus párrafos 103 y 128, respectivamente, que: *“El aislamiento prologado y la incomunicación coactiva son, por sí mismos, tratamientos crueles e inhumanos, lesivos de la integridad física y moral de la persona, del derecho del respecto a la dignidad inherente al ser humano.”*

53. Toda aplicación de la medida de aislamiento como sanción deberá en primera instancia, encontrarse prevista normativamente, bajo criterios y procedimientos jurídicos claros que garanticen la legalidad de la medida, así como el derecho a la seguridad, a la integridad personal y a la reinserción social de los reclusos; así mismo, debe ser aplicada en los casos estrictamente necesarios como una medida excepcional, cuando otras medidas no hayan sido efectivas, estimando como tiempo máximo razonable el de 15 días de conformidad con lo señalado en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (*“Reglas Mandela”*), que establece en su Regla 43.1: *“...quedarán prohibidas las siguientes prácticas: ..., b). el aislamiento prolongado; puntualizándose en la Regla 44, que: “Por aislamiento prolongado se entenderá el aislamiento que se extienda durante un período superior a los 15 días consecutivos”,* así como que éste se realice previamente una evaluación médica y psicológica del interno, para valorar si puede ser sometido al aislamiento y, durante el tiempo que dure éste, asegurar una supervisión médica permanente y siempre en lugares que cumplan con condiciones mínimas de habitabilidad, como contar con agua, luz, ventilación, cama y baño, entre otras.

B. Aislamiento como medida de protección.

54. En el caso del aislamiento como medida de protección, se observó que en las visitas realizadas a centros de reclusión del país, existe una indebida aplicación, debido a que

generalmente se trata de un aislamiento total, evidenciando falta de técnicas y protocolos para su adecuado manejo.

55. En las visitas a los centros de reclusión realizadas por personal de este Organismo Nacional como MNPT y DNSP en 2011, 2012, 2013 y 2014, se advirtió que la medida de protección ha sido utilizada en exceso por las autoridades penitenciarias, argumentando la seguridad del interno, sobrepasando con ello la especial sujeción que el Estado tiene como garante de su seguridad e integridad al excederse en sus funciones de custodia, sin realmente ofrecer una efectiva protección, afectando con ello el trato digno y su derecho a la participación en las actividades laborales, culturales y al deporte consideradas como parte de la reinserción social del interno.

56. Se advirtió la insuficiente atención por parte de las áreas técnicas adscritas a los centros de reclusión para aquellos internos en condiciones de aislamiento como medida de protección, lo que contraviene los principios de trato humano y respeto de la dignidad de las personas privadas de libertad, reconocidos en normas nacionales e instrumentos internacionales. Así, es evidente la urgencia que demanda la modificación a la normatividad penitenciaria vigente, a fin de otorgar mayor atención a las personas que se encuentran en este régimen y lograr con ello que tengan condiciones que garanticen una estancia digna en lugares adecuados y accesibles, en los que se les brinde la atención multidisciplinaria que requieren, sin menoscabo de salvaguardar la seguridad institucional.

C. Aislamiento como internamiento cotidiano.

57. El eficaz funcionamiento de los centros de reclusión requiere de la presencia de personal suficiente, preparado y adecuado para ejercer sus funciones en la medida y

atención que le corresponde. La plantilla penitenciaria debe conformarse con personal directivo, administrativo, de seguridad y técnico, este último integrado por las áreas médica, psicológica, social, jurídica, pedagógica y criminológica.

58. Dentro de esta estructura penitenciaria, juega un papel primordial el personal de seguridad y custodia, cuya principal función es garantizar la seguridad institucional, sin menoscabo de los derechos humanos de la población interna; sin embargo, la falta de este personal representa un grave problema a la fecha y, ante esta situación, se debe considerar también la falta de profesionalización que impide contrarrestar esta desventaja.

59. En la Recomendación 9/2015³⁷ este Organismo Nacional indicó que en el Centro Federal de Readaptación Social No. 11, ubicado en Hermosillo, Sonora, varios internos manifestaron la existencia de poco personal de seguridad y custodia, y que *“en algunas ocasiones sus estancias se quedan sin guardia y ello provoca que no realicen sus actividades o se lleven a cabo cada 15 a 18 días, siempre y cuando exista quien los vigile; llegando a pasar 24 horas del día encerrados,...”*

60. La escasez del personal de seguridad y custodia en diversas prisiones del país, ocasiona que la población penitenciaria permanezca aislada más tiempo en sus estancias de manera cotidiana, hasta por 22 horas al día, provocando trastornos en la salud psíquica y física del interno que se encuentra en tal situación.

61. Lo anterior, en virtud de que no hay suficientes custodios que los trasladen a los lugares donde se encuentran los talleres, aulas, instalaciones deportivas, área médica y con ello les permitan ejercer su derecho al trabajo, capacitación para el mismo,

³⁷ Del 30 de marzo de 2015, párrafo 9.

educación, deporte y salud, sobre la base del respeto a los derechos humanos, y al mismo tiempo, tener una vigilancia continua en esos lugares, lo que impide en gran medida, su rehabilitación y consecuente reinserción social.

62. Una plantilla incompleta de personal propicia que en los centros de reclusión del país, sobre todo en los federales, se mantenga a los individuos dentro de sus estancias en situaciones de aislamiento pudiendo salir en ocasiones sólo una o dos horas al día, lo que ocasiona daños en su salud y estado emocional, debido a que el contacto con los demás internos o con el exterior son casi nulos, aunado a la falta de actividades.

63. Para atender este problema, se deben promover convocatorias suficientes para seleccionar una mayor cantidad de candidatos que sean idóneos para incorporarse al sistema penitenciario, y que cumplan los programas y cursos sobre temas vinculados con su ámbito laboral, como son: el uso racional de la fuerza, manejo de conflictos, técnicas y tácticas penitenciarias y, sobre todo, en derechos humanos, a fin de dar cabal cumplimiento a sus obligaciones.

64. Es necesario subrayar que existe una tendencia al incremento de la población penitenciaria, propiciando situaciones de reclusión con aislamiento prolongado, contrario al concepto de dignidad de las personas y a la finalidad de la pena.

65. El aislamiento se ve acentuado por la falta de personal de seguridad. Esta situación se presenta muchas veces, entre otras razones, por la dinámica de selección que se lleva a cabo con base en parámetros de Centros de Control de Confianza dependientes de la Policía, tanto a nivel federal como estatal, sin que el custodio pertenezca a ninguna corporación policial, debiendo dicha selección estructurarse bajo lineamientos completamente diferentes y a cargo de una institución del sistema penitenciario

destinada para ello, ya que la preparación del personal que pretende ingresar a los centros de reclusión debe enfocarse a la protección, guarda y custodia de personas, ello sin menoscabo de sus derechos humanos, en tanto, la función policial tiene carácter preventivo y actúa como vigilante para evitar la posible acción delictiva, así como de disuadir e investigar crímenes en contra de las personas o que afecten el orden público.

66. Actualmente, el proceso de selección no se realiza en ocasiones, de manera congruente con el perfil del personal penitenciario, siendo evaluados como miembros de corporaciones policiales.

67. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece la conformación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el artículo 21, en el cual no se incluye al personal penitenciario, dentro de las instituciones de seguridad pública, puesto que su regulación se encuentra prevista en el artículo 18, por lo que debe atenderse a este señalamiento para llevar a cabo su proceso de selección y permanencia.

68. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública reconoce al Sistema Penitenciario Nacional como Institución de Seguridad Pública, y dentro de ésta, se establecen las funciones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, sin embargo no se señala una regulación de procedimientos en torno a las evaluaciones de control de confianza para el personal de centros de reclusión.

D. Aislamiento en el caso de mujeres.

69. Este grupo merece una atención especial, en virtud de que las mujeres en reclusión se han reconocido como un grupo vulnerable, razón por la cual el 18 de febrero de 2015

se publicó el Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, demostrando el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en dichos establecimientos penitenciarios.

70. Las mujeres en reclusión, a diferencia de los varones, viven la concentración en pocos establecimientos exclusivos para su género y si los hay, se ubican dentro de un alejamiento geográfico que afecta a la familia de manera importante, con una normatividad más restrictiva, y limitadas a espacios precarios, sin condiciones mínimas de habitabilidad, ya que dichos establecimientos han sido diseñados para perfiles masculinos. Sin embargo, se reconoce que en algunos Estados y en la Federación se cuenta con centros exclusivos para ellas, no obstante, resultan preocupantes las correcciones disciplinarias de aislamiento prolongado aplicadas a las mujeres.

71. En el citado Informe Especial se asentó que: *“En 66 centros, se presentan irregularidades en la aplicación de los correctivos disciplinarios; específicamente, existen casos en los que las sanciones no son impuestas por la autoridad competente, sino por personal de seguridad y custodia e incluso por internas que conforman el autogobierno; no se respeta el derecho de audiencia o no se notifica la sanción impuesta”*. También se indicó que: *“...durante las visitas, el personal de este Organismo Nacional tuvo conocimiento de la imposición de sanciones de aislamiento por lapsos prolongados; restricción de visita familiar e íntima y comunicaciones telefónicas, así como de acceso a las actividades encaminadas a la reinserción, tales como laborales, educativas y deportivas,”* derechos que no se deben restringir.³⁸

³⁸ P. 17, párrafo 48. Disponible en: www.cndh.org.mx. Link: Recomendaciones: Informes Especiales.

72. Por tal razón, se propuso que la imposición de las correcciones disciplinarias a las internas fueran aplicadas por autoridad facultada para ello, sin vulnerar su derecho a ser escuchadas, notificadas de manera formal sobre la resolución que en derecho corresponda y, durante el cumplimiento de la sanción, a recibir atención de las áreas técnicas, salvaguardar sus derechos de visita, de comunicación con personas del exterior y a la realización de las actividades laborales, educativas y deportivas, a fin de garantizar la seguridad y la buena organización de la vida en común de los establecimientos. Para ello se previó realizar una revisión exhaustiva de la normatividad vigente con el objetivo de armonizar los reglamentos internos sobre la base del respeto a los derechos humanos y, en este sentido, para prohibir la imposición de correcciones disciplinarias administrativas de aislamiento por lapsos prolongados.³⁹

73. Igualmente, en el citado documento se señaló la necesidad de prohibir que las mujeres con discapacidad sean mantenidas en condiciones de aislamiento. Así mismo, existen supuestos reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos, en los que queda estrictamente prohibida la aplicación del aislamiento como medida disciplinaria, entre los que se encuentran grupos vulnerables como mujeres embarazadas, lactando y con hijos.⁴⁰ En el Principio XXII, inciso 3, párrafo segundo, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, se señala que: *“Estarán estrictamente prohibidas las medidas de aislamiento de las mujeres embarazadas; de las madres que conviven con sus hijos al interior de los establecimientos de privación de libertad...”*, por lo que se debe pugnar para que esta práctica no se aplique a estas personas.

³⁹ Ibídem, Propuesta novena.

⁴⁰ Las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (“Reglas de Bangkok”), Regla 22. Aprobadas por la Asamblea General de la ONU el 16 de marzo de 2011.

E. Aislamiento, trato humano, rehabilitación y reinserción social.

74. El uso del aislamiento por tiempos prolongados en los centros penitenciarios de nuestro país, contraviene la obligación del Estado de mantener la seguridad al interior de las cárceles preservando y garantizando los derechos humanos, asimismo, esta práctica es contraria a la finalidad de la pena consagrada en nuestra Constitución y en ordenamientos internacionales que es la rehabilitación y reinserción social de los internos.

75. En el DNSP 2014, se reiteró la existencia de “*deficiencias en la atención a internos en condiciones de aislamiento (atención médica y de las áreas técnicas a internos sancionados y sujetos a protección)*” en más de la mitad de los centros estatales del país.⁴¹ Igualmente, se dijo que de los Centros Federales visitados durante la aplicación del DNSP, en 15 se encontraron “*deficiencias en la atención a internos en condiciones de aislamiento.*”⁴²

76. Los casos descubiertos por este Organismo Nacional en los que no se proporciona la atención debida de las áreas técnicas a la población interna en condiciones de aislamiento, contravienen los principios de trato humano, respeto de la dignidad de las personas privadas de libertad en centros de reclusión y de la reinserción social.

77. Resulta evidente que las medidas de aislamiento como sanción, como protección y como internamiento cotidiano, agravan la pena privativa de la libertad impuesta al interno, es decir, lo que hace es precisamente privar de la poca libertad que le resta a la persona, lo que corrobora que exista una pérdida de la libertad del movimiento que

⁴¹ Pp. 425 al 504. www.cndh.org.mx.

⁴² Op cit, pp. 602.

puede disfrutar en condiciones normales, permaneciendo en la estancia donde se aloja la mayor parte del día, lo que resulta difícilmente compatible con la orientación resocializadora señalada por la Constitución, por lo que este Organismo Nacional concluye, que el aislamiento prolongado es contrario a los principios reintegradores del fin la pena.

78. Esto ha sido señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en las sentencias de los casos *“Bulacio vs. Argentina”* del 18 de septiembre de 2003, párrafo 127; *“Suárez Rosero vs. Ecuador”*, del 12 de noviembre de 1997, párrafos 51 y 90; *“Bamaca Velázquez vs. Guatemala”*, del 25 de noviembre de 2000, párrafo 150; *“Cantoral Benavides vs. Perú”* del 18 de agosto de 2000, párrafos 83, 85, 88 y 89; *“Mariza Urrutia vs. Guatemala”*, del 27 de noviembre de 2003, párrafo 87; *“Caesar vs. Trinidad y Tobago”*, del 11 de marzo de 2005, párrafo 96; *“Tibi vs. Ecuador”*, del 07 de septiembre de 2004, párrafo 150; *“Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay”*, de 2 de septiembre de 2004, párrafos 25.8, 143.c y 167; *“Hilaire, Constantine y Benjamin y otros vs. Trinidad y Tobago”*, del 21 de junio de 2002, párrafo 164; *“Loayza Tamayo vs. Perú”*, del 17 de septiembre de 1997, párrafos 24.b, 27, 29, 30, 32 y 35; *“Velásquez Rodríguez vs. Honduras”*, del 29 de julio de 1988, párrafos 156 y 187; y *“Fairén Garbi y Solís Corrales vs. Honduras”*, del 15 de marzo de 1989, párrafo 149, en las que se ha referido al tema de la incomunicación y aislamiento, y lo ha planteado como una medida que para ser justificada, en primer lugar, tiene que ser excepcional y necesaria, y sólo en los casos estrictamente indispensables para garantizar la seguridad o la protección de la persona privada de la libertad, o de terceros, pero en todo caso esta medida será de carácter temporal.

79. La Corte Interamericana de Derechos Humanos también ha considerado que los estados de incomunicación y aislamiento constituyen una especie de trato cruel e inhumano y representan un grave riesgo susceptible de afectar los derechos inderogables, como la vida y la integridad personal, dado que pueden propiciar condiciones para la tortura, por lo que este tipo de tratamiento está prohibido por el derecho internacional y prevé la aplicación de medidas provisionales sobre la base de tres supuestos convencionales y reglamentarios: a) la gravedad; b) la urgencia; y c) la necesidad de evitar daños irreparables en los derechos reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴³, los cuales tendrán que salvaguardar siempre los derechos del interno, de terceros y su aplicación será por tiempo momentáneo.

80. Se afirma que un Estado Democrático de Derecho exige a las autoridades encargadas del Sistema Penitenciario que en la ejecución de la pena se respeten los estándares mínimos de derechos humanos reconocidos en normas nacionales e internacionales en la materia, los cuales a su vez establecen claramente su objetivo encaminado a proporcionarle elementos para que decida libremente su actuar en sociedad.⁴⁴ Al ejercer el poder de custodia, el Estado es el especial obligado en asegurar que la privación de la libertad sirva a la *“reforma, la reinserción social de los condenados”*, a la finalidad de la pena y no se traduzca en violatoria de derechos fundamentales.⁴⁵

⁴³ Op. Cit. Meléndez Florentín, p. 8.

⁴⁴ Las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos señalan que “El tratamiento de los condenados a una pena o medida privativa de libertad debe tener por objeto, en tanto que la duración de la condena lo permita, inculcarles la voluntad de vivir conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la aptitud para hacerlo. Dicho tratamiento estará encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad”. (Regla 65).

⁴⁵ Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 5.6); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 10), así como, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas (preámbulo).

81. Se ha establecido como necesidad fundamental y medio para alcanzar la reinserción social del individuo, el contacto con otros seres humanos al interior y provenientes del exterior del centro, lo que implica aumentar los contactos sociales de la población penitenciaria, actividades con otros internos y visitas de sus familiares.⁴⁶

82. Lo anterior, debe garantizarse a todas las personas privadas de su libertad en centros de reclusión, reconociendo, no obstante, la existencia de un régimen con medidas de vigilancia especial, señalado en el artículo 18 constitucional de manera expresa, para quienes se encuentran privados de la libertad por delincuencia organizada y para aquéllos que requieran medidas especiales de seguridad.

83. Lo señalado en el párrafo que antecede no debe entenderse como sanción, ya que dichas medidas implican la vigilancia estrecha por parte del personal en el centro penitenciario, quien desarrollará su labor con estricto apego a la atención del interno y a sus derechos humanos, obedeciendo a la necesidad de establecer una vigilancia especial para con ellos, reiterando que dicho trato no debe confundirse con una sanción disciplinaria, ni como medida de protección, ya que como se asentó, lo establecido en el artículo 18 constitucional de manera formal y materialmente, se encuentra dictado en razón del interés público y sustentado en el derecho a la seguridad jurídica.

⁴⁶ “El contacto con el exterior es tan importante en el tratamiento penitenciario que las autoridades de las prisiones deben fomentar las posibilidades de que los internos tengan visitas, lean periódicos, escuchen y vean noticieros, sostengan correspondencia, reciban y hagan llamadas telefónicas”. Barreda Solórzano, Luis de la, Los derechos humanos. La ley más ambiciosa..., cit., pp. 42 y ss. Editorial Terracota, octubre 2013.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que “[u]na de las razones por las cuales la incomunicación es concebida como un instrumento excepcional es por los graves efectos que tiene sobre el detenido. En efecto, el aislamiento del mundo exterior produce en cualquier persona sufrimientos morales y perturbaciones psíquicas, la coloca en una situación de particular vulnerabilidad y acrecienta el riesgo de agresión y arbitrariedad en las cárceles”. Caso De la Cruz Flores vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 18 de noviembre de 2004. Párr. 129.

84. Así también, de conformidad con el artículo 6o. de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, para la mejor individualización del tratamiento deben tomarse en cuenta las condiciones de cada medio clasificando a la población interna en instituciones especializadas, entre las que figuran las de seguridad máxima, media y mínima.

Por lo antes expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, señores Gobernadores de las Entidades Federativas, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Comisionado Nacional de Seguridad las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES.

PRIMERA. En el Sistema Penitenciario Nacional, se promueva la adopción de medidas legislativas, administrativas e institucionales a fin de homologar la normatividad que regule la figura del aislamiento como sanción, siempre y cuando se hayan agotado otras medidas que resulten menos lesivas para las personas privadas de la libertad y de conformidad con lo determinado por el Consejo Técnico Interdisciplinario de la Institución con una duración máxima de 15 días.

SEGUNDA. Se implementen acciones en los Centros Penitenciarios para regular el aislamiento como internamiento cotidiano, cuando se trate de delincuencia organizada, y de aquéllos que requieran medidas especiales de seguridad en términos de lo previsto en el artículo 18 constitucional.

TERCERA. Se instruya a quien corresponda para que las administraciones del sistema penitenciario tanto federal como de las entidades federativas, realicen los ajustes presupuestales y administrativos a efecto de que se destinen los recursos humanos,

materiales y financieros suficientes para que la plantilla del personal penitenciario sea acorde con las funciones necesarias para lograr la reinserción social de los internos y la seguridad del centro.

CUARTA. Se instruya a quien corresponda, a efecto de que se establezcan centros de control de confianza especializados para el proceso de ingreso y permanencia del personal penitenciario.

QUINTA. Se establezcan lineamientos que prevean la aplicación del aislamiento como sanción, bajo criterios y procedimientos claros que garanticen la legalidad en la medida, así como el derecho a la salud, a la seguridad, a la integridad personal y a la reinserción social de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.

SEXTA. Se instruya a quien corresponda a efecto de que se diseñe un programa de capacitación y se impartan cursos al personal penitenciario sobre derechos humanos, principalmente tratándose de temas como el aislamiento, su aplicabilidad y su atención.

SÉPTIMA. Se giren instrucciones a quien corresponda, a fin de que se subsanen las deficiencias estructurales de los lugares de privación de la libertad en donde se utilice el aislamiento como sanción, como protección y como internamiento cotidiano, con la finalidad de garantizar una estancia digna, en lugares adecuados y en condiciones de habitabilidad, donde se les brinde las atenciones debidas por parte de las diferentes áreas técnicas.

85. La presente Recomendación es de carácter General, de acuerdo con lo señalado con el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; del artículo 6, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como del artículo 140 de su Reglamento Interno, habiéndose aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional, en su sesión ordinaria número 336, de fecha 12 de octubre de 2015; tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

86. Con base en el mismo fundamento jurídico, se informa a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias; sin embargo, se requiere que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de las recomendaciones se envíen a esta Comisión Nacional en un término de treinta días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ.