



Recomendación: 26/2016

Expediente de queja CEDH-408/2016 M.C. 35

Personas agraviadas:
Mujeres recluidas en centros penitenciarios para varones.

Autoridad responsable
Centro de Reinserción Social Apodaca, de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado.

Derechos humanos violados

1. Derecho a la Seguridad personal y a la seguridad jurídica (por el incumplimiento a la disposición constitucional de separar a las mujeres de los hombres en los centros penitenciarios) y derecho a la reinserción social.

Monterrey, Nuevo León, a 19 de diciembre de 2016

General Cuauhtémoc Antúnez Pérez
Secretario de Seguridad Pública del Estado de Nuevo León

Señor Secretario:

**

La Comisión Estatal de Derechos Humanos (en lo sucesivo también "Comisión Estatal", "órgano autónomo constitucional" u "organismo"), con base en lo dispuesto por los artículos 1, 18 y 102 Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 17 y 87 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; 3 de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos y 13 de su Reglamento Interno; ha examinado las evidencias del expediente CEDH-408/2015 M.C. 35, relacionadas con la medida cautelar emitida a favor de las señoras *****y *****internas en el Centro de Reinserción Social Apodaca, de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, por lo que procede a resolver atendiendo a lo dispuesto en el artículo 85 del Reglamento Interno de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, lo siguiente:

A. Hechos

El día 26 de septiembre de 2016, personal de esta Comisión Estatal, realizó visita de supervisión penitenciaria en el Centro de Reinserción Social Apodaca, y advirtió que las señoras *****y ***** se encontraban habitando en el área denominada "Nueva Área". Manifestaron que son internas del Centro Preventivo y de Reinserción Social Topo Chico y se

hallaban en ese reclusorio por tener problemas con la población del reclusorio de su procedencia.

B. Evidencias

La Tercera Visitaduría General de este organismo, dictó medidas cautelares, en carácter de urgentes solicitando, se garantizara la vida, integridad física y la seguridad de las internas *****y *****, ya que se encontraban en un centro exclusivo para varones.

C. Observaciones:

Es importante establecer que esta Comisión Estatal, realizó el estudio del presente caso a partir de las obligaciones que la autoridad señalada tiene en torno a los derechos humanos que le son reconocidos a las víctimas tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como por los tratados internacionales.

Asimismo, de conformidad con los artículos 6° fracción II y 16 párrafo segundo, de la Constitución Política de la Estados Unidos Mexicanos; artículo 4, párrafo segundo de la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, se garantizará en todo momento la protección de datos personales en términos que fijen las leyes.

I. Marco Jurídico aplicable

I.I. Violaciones a los derechos a la seguridad personal.

El artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte”*; y, *“Todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley”*.

A su vez, el artículo 18 establece en su párrafo segundo que 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 de las personas sentenciadas a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir,

observando los beneficios que para él prevé la ley. Siendo uno de los lineamientos específicos que deben ser observados, con el objetivo de garantizar los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. (énfasis añadido)

Es oportuno recordar que el artículo 1.1 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos, establece las obligaciones generales que tienen los Estados Parte de respetar los derechos y libertades en ella reconocidos y de garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, las cuales se imponen no sólo en relación con el poder del Estado sino también en relación con actuaciones de terceros particulares. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que el Estado se encuentra en una posición especial de garante con respecto a las personas privadas de libertad en razón de que las autoridades penitenciarias ejercen un control total sobre éstas. Asimismo, la Corte ha señalado que independientemente de la existencia de medidas provisionales específicas, el Estado se encuentra especialmente obligado a garantizar los derechos de las personas en circunstancias de privación de libertad, incluyendo la adopción de las medidas que puedan favorecer al mantenimiento de un clima de respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad entre sí, evitar la presencia de armas dentro de los establecimientos en poder de los internos, reducir el hacinamiento, mejorar las condiciones de detención, y proveer personal capacitado y en número suficiente para asegurar el adecuado y efectivo control, custodia y vigilancia del centro penitenciario¹.

El Principio XIX de los Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, en relación con el contenido y alcances generales del derecho de las personas privadas de libertad a la separación de categorías, establece que:

Las personas privadas de su libertad pertenecientes a diversas categorías deberán ser alojadas en diferentes lugares de privación de libertad o en distintas secciones dentro de dichos establecimientos, según su sexo, edad, la razón de su privación de libertad, la necesidad de protección de la vida e integridad de las personas privadas de libertad o del personal, las necesidades especiales de atención, u otras circunstancias relacionadas con cuestiones de seguridad interna. En particular, se dispondrá la separación de mujeres y hombres...

¹ Solicitud de medidas provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de septiembre de 2012, Asunto Centro Penitenciario de la Región Andina, párrafo 13.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, en la regla 8, principalmente establece que los hombres y mujeres deberán ser reclusos, en establecimientos diferentes; y que en un establecimiento que reciba hombres y mujeres, el conjunto de locales destinado a las mujeres deberá estar completamente separado.

Así, el Estado tiene, tanto la responsabilidad de garantizar los derechos de los individuos bajo su custodia, como la de proveer la información y las pruebas relativas a lo que a éstos les suceda².

Igualmente, es deber del Estado proteger a las mujeres contra toda forma de discriminación y violencia, más aún cuando se encuentran bajo la custodia estatal, razón por la cual deben estar separadas de los hombres y ser vigiladas por personal femenino^{3, 4}.

II. Seguridad Personal

En cuanto al Derecho a la seguridad personal la Corte ha establecido que esta también debe entenderse como la protección contra toda interferencia ilegal o arbitraria de la libertad física. Asimismo, con la protección de la libertad se puede salvaguardar tanto la libertad física de los individuos como la seguridad personal, en un contexto en el que la ausencia de garantías puede resultar en la subversión de la regla de derecho y en la privación a los detenidos de las formas mínimas de protección legal. A su vez, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que el derecho a la seguridad no puede interpretarse en forma restringida, lo cual implica que no pueden ignorarse las amenazas a la seguridad de personas no detenidas o presas.⁵

Atendiendo a la finalidad del sistema penitenciario de la perspectiva de los Derechos Humanos, se tiene como ejes de la reinserción social, el respeto a

² Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Diciembre 31 de 2011, párrafo 57.

³ Solicitud de medidas provisionales respecto de Venezuela. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 6 de septiembre de 2012, Asunto Centro Penitenciario de la Región Andina, párrafo 14.

⁴ Cfr. O.N.U., 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, Regla 53

⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Sentencia de 26 de noviembre de 2010. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 80.

los Derechos Humanos, a la educación, el trabajo, la capacitación para el mismo, la salud y el deporte. Por lo cual deberá estar incluida la clasificación de las personas internas al tratamiento y a la reinserción social como lo prevé el numeral 40 de las Reglas de Bangkok.⁶

II.I. Condiciones de detención, omisiones y fallas estructurales en las violaciones de derechos humanos.

Es importante destacar las circunstancias bajo las cuales se dieron las violaciones de derechos humanos, advertidas dentro del expediente que se resuelve.

En el caso concreto personal de este organismo, mediante diversa diligencia, efectuada el día 26-veintiseis de septiembre de 2016-dos mil dieciséis, en el Centro de Reinserción Social Apodaca, se percató del internamiento en ese centro de reclusión, de dos mujeres a quienes observó en el alojamiento denominado "Nueva Área".

Con motivo de lo anterior fueron entrevistadas, mismas que manifestaron a esa fecha tener 15-quince días habitando en ese penal provenientes del Centro Preventivo y de Reinserción Social Topo Chico, ya que de acuerdo a su narrativa tuvieron problemas con la población femenina del centro de su procedencia; añadieron que reciben su visita familiar, mismos que les llevan artículos de limpieza, y como ambas toman medicamento, este se les ha brindado en los horarios que lo requieren por parte del personal del área médica, así también les es otorgada la alimentación.

Dado el hallazgo anterior, personal de la Agencia de Administración Penitenciaria que se encontraba en reclusorio Apodaca, una vez que fue cuestionado refirió que efectivamente las señoras *****y *****, se encontraban ahí pero esto de manera transitoria, ya que en el Centro Preventivo y de Reinserción Social Topo Chico, su vida e integridad física corría peligro, por lo que solicitaron al órgano jurisdiccional su traslado a un centro femenino, esperando la respuesta.

Con motivo de lo anterior, al advertir que las señoras ***** y *****, se encuentran recluidas en un centro penitenciario para varones, esta Comisión notificó al Secretario de Seguridad Pública del Estado, la solicitud de la adopción de medidas cautelares urgentes consistentes en garantizar la vida,

⁶ Regla 40

Los administradores de las prisiones elaborarán y aplicarán métodos de calificación centrados en las necesidades propias del género y la situación de las reclusas, a fin de asegurar la planificación y ejecución apropiadas e individualizadas de programas orientados a su pronta rehabilitación, tratamiento y reinserción social.

integridad física y la seguridad de las internas ya mencionadas en un centro penitenciario para mujeres; así como la realización de las acciones necesarias y oportunas, para que las mujeres reclusas tengan condiciones de vida digna, preservando su derecho al nivel más alto de salud, privilegiándose el respeto y protección a sus derechos humanos, evitándose la consumación irreparable de cualquier violación a los mismos o la producción de daños de difícil reparación en su perjuicio.

En respuesta a dichas medidas la autoridad señalada como violatoria de derechos humanos, allegó el oficio *****, suscrito por el Comisario General de la Agencia de Administración Penitenciaria de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, mediante el cual solicitó en fecha 30-treinta de septiembre del año en curso, prórroga de 15-quince días, a fin de recabar la evidencias necesarias para el cumplimiento de dicha medida cautelar; misma que le fue otorgada solamente por el término de 5-cinco días naturales, lo que fue notificado en fecha 7-siete de octubre del presente año, en la ya referida Agencia de Administración Penitenciaria, sin que a la fecha del pronunciamiento de la presente recomendación la autoridad haya dado respuesta alguna ni comprobado la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

Las omisiones y deficiencias estructurales y de funcionamiento que han quedado demostradas, tienen como consecuencia la violación de los derechos humanos de las internas *****y *****, conforme el artículo 17 párrafo segundo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, 18 párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Regla 11 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), Regla 53 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; así como los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que ya han sido mencionados donde establece la separación entre mujeres y hombres.

III. Obligación de respetar y proteger los derechos humanos.

Es importante destacar que estas conductas constituyen, además, trasgresiones al artículo 50 fracciones V y LV de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, al no abstenerse de ejecutar cualquier acto arbitrario y atentatorio a los derechos garantizados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Constitución Local; en el expediente que hoy se resuelve, se tiene que a las internas *****y *****se les está violentando el derecho a la

seguridad jurídica, en virtud de encontrarse recluidas en un centro para varones.⁷

IV. Reparación de violaciones a derechos humanos:

Al tomar en consideración el contenido de los tratados internacionales ratificados por el Estado, en específico la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 63 dice: *“Cuando decida que hubo violación de un derecho... dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho... Dispondrá, asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada (...).”*

De ahí que, las recomendaciones que emiten los organismos públicos de derechos humanos, tienen como objetivo buscar que se tomen medidas para la efectiva restitución de las personas afectadas en sus derechos fundamentales y, en su caso, la reparación de daños y perjuicios que se les hubiesen ocasionado⁸.

La Corte Interamericana se ha pronunciado respecto a la obligación de reparar, y ha manifestado que ésta se regula en todos sus aspectos por el derecho internacional, invocando disposiciones de derecho interno⁹. La Corte ha establecido que:

“La reparación del daño ocasionado por la infracción de una obligación internacional requiere plena restitución, lo que consiste en el restablecimiento de la situación anterior, y la reparación de las

⁷ Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León: Artículo 50.- Todo servidor público incurrirá en responsabilidad administrativa cuando incumpla con las siguientes obligaciones generales de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones:

“...V. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;

LV. Abstenerse de ejecutar cualquier acto arbitrario y atentatorio a los derechos garantizados tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por la Constitución Local, debiendo conducirse siempre con apego al orden jurídico y respeto a los derechos humanos...”

⁸ Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos, artículo 45.

⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Acosta Calderón Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de junio de 2005, párr. 147.

consecuencias que la infracción produjo, así como el pago de una indemnización como compensación por los daños ocasionados¹⁰.

“No se debe olvidar que en el tema de reparaciones de violaciones a derechos humanos, “se debe de pensar desde la perspectiva de la integralidad de la personalidad de la víctima, y teniendo presente su realización como ser humano y la restauración de su dignidad¹¹”.

Las modalidades de reparación del daño que existen y que se han desarrollado en los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, han quedado ya establecidas en la Ley de Víctimas del Estado de Nuevo León, son las siguientes:

a) Garantías de no repetición.

Las medidas de no repetición son todas aquellas garantías que permiten, en lo posible, prevenir que se cometan violaciones similares en un futuro. Éstas pueden incluir reformas legislativas, medidas educativas y de capacitación, mecanismos de vigilancia y supervisión, entre otros.¹²

Deberán girarse las instrucciones pertinentes a fin de adoptar e implementar políticas públicas integrales orientadas a asegurar la integridad y la vida de las mujeres privadas de su libertad en los centro de reinserción, para que en el caso de que se encuentren en riesgo, sean trasladadas algún centro penitenciario femenil o en su caso mixto que cuente con pabellón y/o alojamientos destinado específicamente para mujeres.

¹⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001, párr. 119.

¹¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Loayza Tamayo vs Perú. Voto conjunto de los Jueces A.A. Cancado Trindade y A. Abreu B., párr. 17.

¹² O.N.U. Asamblea General. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. A/RES/60/147. Diciembre 16 de 2005, principio 23 f) y h).

Ley General de Víctimas, artículo 74:

Artículo 74. Las medidas de no repetición son aquéllas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza. (...)

Por lo anterior, al haber quedado demostradas con las evidencias relacionadas, el análisis de los hechos narrados y los razonamientos lógico-jurídicos señalados en líneas precedentes, las violaciones a los derechos humanos de las señoras *****y *****, internas en el Centro de Reinserción Social Apodaca de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, al encontrarse reclusas en un centro de reinserción exclusivo para varones, esta Comisión Estatal de Derechos Humanos se permite formular respetuosamente las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA: Se giren las instrucciones pertinentes a fin de que las señoras *****y *****, que se encuentran internas en el Centro de Reinserción Social Apodaca (exclusivo para varones), sean ubicadas en un centro para mujeres, lo más pronto posible.

SEGUNDA: Se realicen las acciones conducentes para que se brinde la protección, vida, integridad y seguridad personal de las mujeres reclusas en centros penitenciarios y garantizar el derecho a la reinserción social.

TERCERA: Gírese la orden al personal de la Agencia de Administración Penitenciaria de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, para que en lo sucesivo se tomen las medidas necesarias a fin de evitar el traslado de mujeres privadas de su libertad a centros penitenciarios exclusivos para varones.

De conformidad con la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León, se hace del conocimiento del Secretario de Seguridad Pública del Estado que una vez recibida la presente Recomendación, dispone del término de 10-diez días hábiles, contados a partir del siguiente a su notificación, a fin de informar si se acepta o no la misma. En el entendido de que, de no ser aceptada o cumplida la recomendación, deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa.

Quedando este organismo en la facultad de solicitar al H. Congreso del Estado, que llame a esa autoridad a su digno cargo, para que comparezca ante ese órgano legislativo, a efecto que explique el motivo de su negativa o incumplimiento, además que se hará pública la misma.

En caso de ser aceptada, dispondrá de un plazo de 10-diez días adicionales, contados a partir del siguiente a que se haga del conocimiento de este organismo la aceptación, a fin de remitir las pruebas correspondientes de que se ha cumplido con lo recomendado.

Lo anterior con fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; en la Ley que crea la Comisión Estatal de Derechos Humanos y en su Reglamento Interno. Notifíquese.

Mtra. Sofía Velasco Becerra.
Presidenta de la Comisión Estatal de
Derechos Humanos de Nuevo León.

M'SVB/L'IACS/L'KLTH