

RECOMENDACIÓN 19/2017¹

Concluida la investigación de los hechos referidos en el expediente **CODHEM/SP/518/2016**, esta Comisión procedió al análisis de la queja, a la valoración de los informes allegados, de las pruebas aportadas y demás evidencias reunidas con motivo de la sustanciación del procedimiento y resolvió que existen elementos que comprueban la violación a derechos humanos, atento a las consideraciones siguientes:

DESCRIPCIÓN DE LA QUEJA

El veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, este Organismo recibió la llamada telefónica de una persona de sexo femenino que refirió que se había suscitado la fuga de algunos reos en el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México y, que debido a la presencia policiaca temían por la seguridad de sus familiares, hecho por el cual, personal actuante de este Organismo se trasladó al centro preventivo de mérito, constatando que el veinticinco del mismo mes y año, el interno **PR1** había logrado evadirse de la autoridad penitenciaria.

PROCEDIMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

En la integración del expediente de queja se solicitó el informe de ley al Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México; así como la implementación de medidas precautorias para salvaguardar la integridad física y moral de las personas privadas de libertad del centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México; en colaboración al entonces Procurador General de Justicia, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura y al Comisionado Estatal de Seguridad Ciudadana, del Estado de México. Se recabaron las comparecencias de diversos servidores públicos e internos del reclusorio de mérito, se practicaron visitas al centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México; además se recibieron, admitieron, desahogaron y valoraron las pruebas ofrecidas por las partes.

¹ Emitida a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, el 08 de junio de 2017, sobre la ausencia de recursos materiales y humanos en el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, Estado de México, en detrimento del derecho a la seguridad pública y la reinserción social como finalidad del sistema penitenciario. El texto íntegro del documento de recomendación se encuentra en el expediente respectivo y consta de 36 fojas.

PONDERACIONES

I. PREÁMBULO

La seguridad pública es una condición que coadyuva con el bienestar y la calidad de vida de las personas, en cuanto su significado entraña que las personas no tengan temor o preocupación alguna, lo que no solo comprende la prevención o persecución del delito, sino también el respeto y garantía de los derechos humanos que se interrelacionan para tener una vida digna.

Para lograr su efectividad, este derecho fundamental implica la protección de la persona y de sus bienes, así como perseguir y detener a los responsables de una conducta delictiva, para que las personas se sientan seguras y confiadas de las instituciones del poder público creadas para mantener la tranquilidad ciudadana.

En ese sentido, se determinan condiciones para asegurar el cumplimiento de las expectativas de conducta y lo establecido en el marco normativo que deben regir la convivencia social; en caso contrario, se deben aplicar las respectivas sanciones y ejecutarlas; esto es así, pues el Estado establece previamente recursos y medios de control social para asegurar que aquel que transgreda el conjunto de normas y principios instituidos, así como las formas organizadas, responda a cualquier afectación que cause.

Partiendo de esa premisa, cuando una persona viola un precepto normativo, la estructura gubernamental cuya función es el control institucionalizado punitivo, caso específico de los centros de prevención y readaptación social del Estado de México, como parte del sistema de justicia, no solo deben cumplir y coadyuvar con el fin último de la pena, *la reinserción social*, sino garantizar que aquel gobernado a quien se le ha impuesto una sanción restrictiva de la libertad, se responsabilice de la conducta en conflicto con la ley cometida y, además, prevenir futuras conductas lesivas para la sociedad, al garantizarse el cumplimiento de la pena impuesta.

Así, derivado del conjunto de instituciones, estrategias y sanciones cuyo objeto es garantizar que la persona que delinque constriña su actuación a los modelos y parámetros legales previamente establecidos; a través la pena o medidas de seguridad que lograrán la reinserción social; es inadmisibles que una persona a la que se le ha limitado la libertad personal, se inserte de nueva cuenta a la sociedad sin haber cumplido la sanción impuesta, puesto que no habrá satisfecho dos bases angulares de la seguridad pública: la prevención y la reinserción social.

Lo anterior, en consonancia con la función legalmente establecida, que determina que la seguridad pública tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del sentenciado.²

De ahí que el Estado debe hacer asequible la seguridad pública como una tarea que, por un lado, busca lograr el orden y la paz social y, por otro, es creada para luchar contra el delito, previniéndolo o reprimiéndolo por una serie de medidas o penas privativas de libertad que, en el ámbito internacional tienen como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación, la resocialización y reintegración familiar; así como la protección de las víctimas y de la sociedad.³

En ese sentido, se refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en que la autoridad penitenciaria cumpla con la labor que le corresponde para contener futuras conductas delictivas y coadyuvar en el ámbito de su competencia, con los fines de la seguridad pública, ya que el delito es un aspecto multicausal que sin duda afecta la dignidad humana. Por tanto, proyectar estrategias y realizar las adecuaciones estructurales en las instancias de control social, guarda una estricta relación entre las acciones destinadas a mejorar la calidad de vida de la colectividad y la reducción de la criminalidad.

²Cfr. Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

³Cfr. Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>. Consultado el 20 de abril de 2017.

Luego entonces, si la pena es el medio para prevenir; es decir, impedir la comisión de otros delitos por medio de la reinserción y resocialización del sujeto que delinque y el sistema penitenciario es una institución que forma parte de la seguridad pública; es cuestionable, en un primer momento que, por cuestiones estructurales se genere impunidad y, en segunda instancia, no se satisfagan aquellas medidas y estrategias fácticas para que la persona no vuelva a delinquir.

De ahí que este Organismo, determinó que en el caso concreto se transgredió el **derecho humano siguiente:**

II. DERECHO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

DERECHO DE TODO SER HUMANO A DISPONER DE LAS MEDIDAS Y MECANISMOS TENDENTES A GARANTIZAR EL ORDEN Y LA PAZ PÚBLICOS, CUYO PRINCIPAL OBJETIVO ES SALVAGUARDAR SU INTEGRIDAD, DERECHOS Y BIENES.⁴

Sobre el particular, este Organismo inició una investigación de oficio el veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, derivada de la llamada telefónica de una persona de sexo femenino que señaló su preocupación, toda vez que se había suscitado una fuga de reos y con ello una movilización policiaca en el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, por lo que temía por la seguridad de sus familiares. Motivo por el cual, personal actuante de esta Comisión se trasladó al reclusorio para conocer los hechos motivo de queja.

Visita en la cual se constató que el veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis, el recluso **PR1** había logrado evadirse del reclusorio de marras; situación que resultó preocupante para este Organismo, pues como se ha sostenido en la parte introductoria de este documento de Recomendación, la autoridad penitenciaria forma parte de las instituciones que deben garantizar la seguridad pública a través de la reinserción social.

Ahora bien, dentro de los aspectos medulares para lograr que se materialice la seguridad pública en los centros preventivos y de readaptación social del Estado de México, caso específico del reclusorio de Chalco; se encuadra la obligación de garantizar la suficiencia del personal que se encarga de la custodia de los reclusos, asimismo que los recursos tecnológicos funcionen adecuadamente; de manera tal,

⁴Cfr. Delgado Carbajal, B. y Bernal Ballesteros M. J. (coords.) (2016), *Catálogo para la calificación de violaciones a derechos humanos*, Toluca, Segunda Edición, Comisión de Derechos Humanos del Estado de México.

que ambas cuestiones incidan en garantizar a la colectividad que las personas que han cometido una conducta en conflicto con la ley cumplan con la restricción de la libertad que se les ha impuesto.

En el caso concreto se pudo conocer que **PR1** se encontraba recluido en el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, por la conducta delictiva de violación con complementación típica y punibilidad autónoma al haber participado dos personas, así como el delito de robo con la modificativa agravante de haberse cometido en el interior de casa habitación con violencia, sentenciado a dieciséis años, diez meses, quince días de prisión. Siendo asignado al dormitorio dos, celda cuatro, pasillo cuatro del centro penitenciario de mérito.

De igual manera, se pudo determinar la concurrencia de ausencia de personal de custodia, fallas tecnológicas y estructurales, falta de disciplina, violación a la normativa interna y tolerancia por parte de la autoridad penitenciaria, aspectos que redundaron en una falta de estricta vigilancia, y que motivaron la emisión de la Recomendación de mérito, ya que esta Defensoría de Habitantes consideró que los fines de la seguridad pública no deben verse mermados por falta de estrategias de prevención.

En un primer momento, esta Comisión documentó la falta de personal de vigilancia y custodia en el centro preventivo y de readaptación social del Chalco, México, pues el personal penitenciario informó que las torres **ocho y cinco** no contaban con elementos de seguridad el día veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis, fecha en la cual se suscitó la evasión del interno **PR1**, debido a que no había personal suficiente para cubrir ese servicio.

Lo anterior, es particularmente sensible, ya que la **Ley de Seguridad del Estado de México**, instituye que la función de seguridad pública compete también a los responsables de la ejecución de sentencias y aquellas encargadas de aplicarlas, en razón de que ambas actividades contribuyen directamente a salvaguardar la integridad y derechos de las personas, preservar las libertades, el orden, la paz públicos, así como la prevención especial y general de los delitos, la investigación

para hacerla efectiva, así como la investigación y persecución de los delitos, la reinserción social del individuo y la sanción de las infracciones administrativas.⁵

Bajo esa premisa, el numeral 4 de los **Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos**, establece que el personal encargado de las cárceles **cumplirá con sus obligaciones en cuanto a la custodia de los reclusos y la protección de la sociedad contra el delito** de conformidad con los demás objetivos sociales del Estado y con su responsabilidad fundamental de promover el bienestar y el desarrollo de todos los miembros de la sociedad;⁶ lo que comprende que esa custodia y estricta vigilancia sea suficiente, para que no exista la factibilidad de que un interno pueda evadir la responsabilidad penal que le ha sido impuesta.

En esas condiciones, fue pertinente señalar que el personal penitenciario del centro preventivo y de readaptación de mérito, refirió que fue precisamente por la torre ocho el lugar por el cual se escapó el interno **PR1**, ya que debido a la falta de personal de seguridad y custodia, no había custodios asignados a esa torre; lo que a juicio de esta Comisión, facilitó que **PR1** pudiera sustraerse del centro penitenciario; toda vez que la presencia de elementos de custodia en las torres cinco y ocho, suponiendo sin conceder, hubiera permitido detectar la presencia del interno en el área contigua a los juzgados, así como implementar las medidas operativas inmediatas para contrarrestar la fuga, lo que en el caso concreto no aconteció.

Respecto a las fallas tecnológicas y estructurales que favorecieron la evasión de **PR1**, esta Comisión pudo constatar que el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, Estado de México, cuenta con un sistema de monitoreo compuesto de aproximadamente treinta cámaras, **de las cuales siete estaban inactivas** el veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis; por lo cual no fue posible observar y grabar la evasión de **PR1**.

Lo que aunado a la manifestación de **SP8** como encargado de monitoreo, se enlazó con la falta de operatividad, al señalar que el aparato que pudo haber grabado la evasión de **PR1** se encontraba mal direccionado por la falta de mantenimiento, y apuntaba directamente hacia al piso, precisando además, que según la información del equipo de monitoreo de la Dirección General de Prevención y Readaptación

⁵Cfr. Artículos 2 y 4 de la Ley de Seguridad del Estado de México.

⁶Adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/BasicPrinciplesTreatmentOfPrisoners.aspx>. Consultado el 19 de abril de 2017.

Social del Estado de México, por espacio de **ochenta y ocho minutos** la cámara de referencia no almacenó información.

Dicha circunstancia subsistía al diecisiete de marzo de dos mil diecisiete, al prevalecer fallas en el funcionamiento del sistema tecnológico del centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, al documentarse que de las **veintidós cámaras instaladas** en el reclusorio de mérito, **únicamente funcionaban dieciséis**, enfatizándose que algunos aparatos continuaban con fallas o se apagaban por las noches, caso concreto, de aquella que no almacenó información el veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis, fecha en la que se fugó el interno **PR1**.

Aunado a ello, cobró relevancia el señalamiento del personal de monitoreo, quien manifestó: -las cámaras de las torres están retiradas desde hace **como tres años o cuatro años**-, asimismo **SP8**, reconoció que el equipo requería mantenimiento preventivo y correctivo –debido a su uso y el tiempo no proporcionan buena visión y tienen fallas-. Además, de su comparecencia, esta Comisión pudo advertir que existen espacios de tiempo sin una vigilancia permanente, ya que el personal encargado del monitoreo tiene **que salir momentáneamente del servicio**, ya que se conecta el conmutador, entran llamadas para diferentes áreas del penal y se les tiene que avisar.

Este Organismo consideró que la seguridad se interrelaciona con las condiciones estructurales, como lo son las medidas de construcción e infraestructura tecnológica, pues con ellas se garantiza una estricta vigilancia de las personas privadas de libertad, pero sobre todo, permiten contrarrestar factores de riesgo que puedan favorecer la evasión o sustracción de quienes están sujetos a una restricción de la libertad. Sin embargo, la duplicidad de funciones puede mermar la eficacia de las actividades, ya que realizar diversas acciones puede propiciar descuido en la tarea encomendada.

Al respecto, esta Comisión sostuvo en la Recomendación **8/2015**⁷ que el deber de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, en tratándose de la situación de reclusión, exige adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos, esto es, el establecimiento de políticas y procedimientos bajo cualquier situación de riesgo, así **como un monitoreo adecuado**. Robusteció lo anterior, el contenido del

⁷Emitida al Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México, el 9 de marzo de 2015. En trámite.

Reglamento de los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado de México, que en su artículo 11, señala:

Artículo 11.- Para garantizar que la seguridad y el orden dentro de los establecimientos se logren, sin menoscabo de los derechos humanos, se deberá:

[...] VI. Establecer un sistema de comunicación que permita verificar en todo momento si los guardias y los custodios están en su sitio y si el orden se mantiene.

En el asunto en concreto, el funcionamiento adecuado de las cámaras habría permitido conocer los hechos al momento en que estaban ocurriendo y ofrecer una alternativa inmediata para su atención y resolución; no obstante, la falta de operatividad sigue representando una responsabilidad que recae en la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la entidad.

Ahora bien, es categórico que bajo ninguna circunstancia el personal encargado de la vigilancia o custodia de los internos, puede consentir acciones o tolerar conductas que afecten o comprometan el orden y la disciplina de los centros de reclusión. Al respecto, llamó la atención de este Organismo Protector de Derechos Humanos, que el interno **PR1** constantemente **no estaba presente a la hora indicada del pase de lista-siempre llegaba tarde, por lo que se pensó que el día que se dio a la fuga era lo mismo-** así lo afirmó el director del centro preventivo de marras. Esto, aun cuando el personal penitenciario reconoció expresamente que los reclusos **no pueden permanecer fuera de la celda después de la última lista o deambulando en el centro penitenciario.**

Luego entonces, cobró relevancia el dicho de los internos que se encontraban en el dormitorio dos, celda cuatro, pasillo cuatro, compañeros del recluso **PR1**, quienes afirmaron:

[...] él casi siempre se quedaba **colgado en el teléfono porque se comunicaba con su familia, eso era casi todos los días**, entonces para nosotros no era extraño que ese compañero se haya quedado afuera **y no**

pasara su lista [...] ya no lo buscaban porque solo se quedaba aquí afuera en el pasillo para comunicarse[...]

Al respecto, el servidor público **SP1** que era responsable de custodiar al recluso **PR1** el veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis, afirmó que muchos reclusos no alcanzan a realizar sus llamadas y mientras se pasa lista algunos aprovechan para hablar, incluso añadió, que fue vinculado a proceso, ya que un interno había señalado que **PR1** le había dado diez pesos para permitirle estar más tiempo afuera, por lo que se consideraba que había favorecido la evasión. Con motivo de esos hechos se radicó la carpeta de investigación, por el hecho delictuoso de abuso de autoridad y evasión.

Asimismo, no pasó inadvertida la manifestación de **SP1** respecto al pase de lista que se efectuó el veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis, fecha en que se evadió **PR1**, pues refirió que la **tercera lista** fue aproximadamente a las **diecinueve horas con cuarenta minutos**, debido a que se retrasó la distribución de la cena, señalando que al llegar al pasillo cuatro, celda cuatro, estancia del evadido, **PR1 se encontraba ausente**; no obstante, aseguró la celda y continuó con sus labores.

Aspecto que llamó la atención a esta Comisión, toda vez que el protocolo de actuación policial para el caso de evasión de personas privadas de la libertad en instituciones penitenciarias del Estado de México, remitido por la autoridad penitenciaria, establece que si una persona privada de libertad **está ausente en la lista**, deberá informarse al Jefe de Vigilancia, quien ordenará:

- a) Verificar en todas las áreas donde tienen acceso las personas privadas de la libertad.
- b) Suspender actividades de la población manteniéndolos en sus celdas o dormitorios.
- c) Realizar un segundo recuento de la población interna.
- d) La búsqueda minuciosa en todas las instalaciones, organizando grupos específicos por área.
- e) Se refuerce la vigilancia en los puntos estratégicos, tales como esclusas, puertas y torres.

Sin embargo, en el caso que nos ocupó, se pudo determinar que el servidor público **SP1**, no tomó acciones inmediatas ni tampoco notificó a su jefe de vigilancia como lo establece el protocolo en mención, al señalar que cuando en el pase de lista falta algún interno se hace la anotación, y al finalizar la actividad se verifica su presencia, ya que algunos apoyan en diversas actividades; aspecto que a juicio de esta Comisión pudo mermar la posibilidad de localizar inmediatamente a la persona privada de libertad al interior del reclusorio, o bien, impedir que persona alguna pueda sustraerse del centro preventivo, como en el caso concreto aconteció.

De lo que se pudo colegir, que la falta de inmediatez en el reporte del servidor público **SP1**, obstruyó la ejecución de acciones operativas eficaces para imposibilitar la evasión de **PR1**, al grado de estibar en lapsos de tiempo suficientes para sustraerse de la institución penitenciaria.

Se aseveró ello, pues entre otras actividades se pudo ordenar al personal de seguridad y custodia el cierre y aislamiento de las instalaciones de la institución penitenciaria, negar la entrada o salida de personas, reforzar la seguridad, autorizar el ingreso del personal de seguridad pública de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana para controlar a la población reclusa, uso de binomios caninos y mantener presencia en el perímetro para detener a la persona privada de libertad, en caso de que lograra salir del mismo, así como colaborar con las labores de persecución o búsqueda en caso de ser necesario;⁸estrategias que en el caso motivo de investigación no fueron documentadas por la autoridad penitenciaria, a pesar de referir que se aplicó el protocolo de evasión.

Lo anterior, fue particularmente sensible, ya que si bien desde las **diecinueve horas con cuarenta minutos** el custodio **SP1** advirtió la ausencia del interno **PR1**, al no estar presente en la lista de asistencia, lo cierto es que en el informe de ley la autoridad penitenciaria refirió que fue a las **veinte horas con cuarenta y cinco minutos** cuando **SP1** se percató de que en el dormitorio dos, celda cuatro, pasillo cuatro, faltaba un interno (**PR1**), dando la voz de alerta; es decir, **aproximadamente una hora después de que tuvo conocimiento**; por tanto se desestimó alertar a las autoridades del reclusorio, o al menos, al jefe de vigilancia como lo establece la normativa interna.

⁸Cfr. Artículo 9 del protocolo de actuación policial para el caso de evasión de personas privadas de la libertad en instituciones penitenciarias del Estado de México.

Al respecto, **SP7**, entonces jefe de vigilancia del centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, informó que tuvo conocimiento de los hechos aproximadamente a las **veintiún horas con nueve minutos**, precisando en este punto, que la notificación no la realizó el servidor público **SP1** como primer contacto y directamente responsable del recluso **PR1**, sino que vía radio escuchó que un compañero de monitoreo reportó que se escuchaban ruidos por el área de juzgados, lo cual tiene correspondencia con la ruta que siguió el recluso **PR1** para evadirse el veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis. Asimismo, **SP5** [jefe de turno] refirió que quien le informó fue el supervisor **SP4**, no así el responsable directo de la custodia de **PR1**.

Esto fue significativo, al existir una discrepancia entre las horas en que el personal penitenciario conoció de los hechos motivo de investigación. Esto es así, ya que **SP8**, servidor público encargado del monitoreo, refirió que siendo las **veinte horas con cuarenta y cinco minutos**, escuchó un ruido en el muro que delimita el edificio de gobierno con el área de juzgados; por su parte **SP6** [administrador del reclusorio], describió que tuvo conocimiento aproximadamente a **las veintidós horas con cuarenta y cinco minutos**, cuando llegó el director del reclusorio, sentido en el cual se informó a la autoridad judicial.

Derivado de lo anterior, la autoridad penitenciaria es responsable de implementar y adicionar las medidas preventivas de seguridad que resulten pertinentes en las instituciones penitenciarias, lo que comprende verificar permanente y periódicamente que la estructura se encuentre en óptimas condiciones, e identificar los lugares por donde pudiera suscitarse una evasión, con la finalidad de que se apliquen las medidas correctivas de inmediato.

Lo cual tiene correspondencia con lo estipulado en los Principios Básicos para el Tratamiento de los reclusos, que instituye:

4. El personal encargado de las cárceles cumplirá con sus obligaciones en cuanto a la custodia de los reclusos y la protección de la sociedad contra el delito de conformidad con los demás objetivos sociales del Estado y con su

responsabilidad fundamental de promover el bienestar y el desarrollo de todos los miembros de la sociedad.

Consecuentemente, la autoridad recomendada como una parte integrante del sistema de justicia penal y estructura creada por el Estado para la ejecución de las sanciones penales que restringen o limitan la libertad personal como condición para su efectividad; debe garantizar las condiciones, así como los elementos humanos y materiales, para que el tratamiento penitenciario se aplique irrestrictamente y, con ello, se cumpla uno de los objetivos de la seguridad pública, la reinserción social.

En el caso específico resultó inaceptable que **PR1** con una pena de **dieciséis años, diez meses, quince días de prisión**, haya logrado evadirse de las instalaciones del centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, cuando había cumplido únicamente **tres meses de prisión**, puesto que la evasión demerita en conjunto la función realizada por las instituciones de seguridad pública, como lo es la procuración y administración de justicia, pues en el caso particular, su actuación señalaba la existencia de elementos de convicción que permiten determinar que **PR1** es responsable penalmente de las conductas en conflicto con la ley atribuidas, por lo que el cumplimiento y ejecución de las penas, son de interés público.

Además, los hechos motivo de investigación generan incertidumbre y desconcierto para la víctima del delito, persona que deposita en el sistema penitenciario su confianza para la ejecución de las penas restrictivas de la libertad, cuyo fin último, es la reinserción de la persona que delinque; al ser innegable que se afecta el ejercicio y garantía de los derechos de los gobernados cuyo bien jurídico tutelado ha sido vulnerado por una conducta delictiva, lo que también provoca impunidad; concepto que ha sido definido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos como la falta en su conjunto de investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena de los responsables.⁹

A mayor abundamiento, si bien la ausencia de castigo no deviene de la falta de investigación o enjuiciamiento del interno **PR1**, lo cierto es que la falta de diligencia de la autoridad penitenciaria para neutralizar los factores de riesgo y contrarrestar las posibilidades de que una persona pueda evadir la ejecución de una pena, trajo

⁹Cfr. Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Reparaciones y Costas), párrafo 186.

consigo una vulneración a los fines del sistema penitenciario previstos en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

Artículo 18 [...] El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley [...]

Tocante a ello, la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que las penas privativas de libertad deben cumplirse en forma sucesiva, pues de lo contrario se correría el riesgo de que quienes compurguen una pena de prisión pudieran delinquir nuevamente.¹⁰

Resultó claro para esta Comisión que el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México, tiene la obligación de conformidad con el artículo primero de la Constitución Política Federal de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en el mismo y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, lo que comprende que ningún interno pueda evadirse del mismo, como aconteció en el caso que nos ocupó.

Lo anterior es consonante con la reglamentación interna de los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado de México, la cual señala como objetivo la **custodia y tratamiento de los internos, procurándose la readaptación** de los sentenciados y la custodia de los sujetos a proceso, fundamentándose en los principios de igualdad y dignidad del hombre, quedando por tanto, prohibido el disponer cualquier tipo de privilegios.¹¹ De ahí que se debe garantizar que la seguridad y el orden dentro del establecimiento penitenciario se logren en cualquier caso.

¹⁰Cfr. Tesis Aislada: I.7o.P.42 P, PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD. SU CUMPLIMIENTO DEBE SER EN FORMA SUCESIVA, AUN CUANDO SEAN IMPUESTAS POR DELITOS DISTINTOS EN CAUSAS PENALES DE DIVERSO FUERO. Época: Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Materia(s): Penal, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tomo XIX, Enero de 2004, Registro: 182351. Página: 1581.

¹¹Artículos 1 y 2 del Reglamento de los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado de México.

Por tanto, el sistema penitenciario debe responder a la necesidad de fortalecer la seguridad pública, restituyéndole a la víctima de la mejor manera posible sus derechos fundamentales y garantizar la paz pública, al articularse un sistema integrado por la prevención, la procuración de justicia, la administración de justicia y la reinserción social; áreas que al interactuar están obligadas a brindar un ambiente de orden y tranquilidad que le permita a las personas no sentir temor de que sus bienes jurídicos se vean afectados.

En consecuencia, el hecho de que **PR1** estuviera en posibilidad de sustraerse del centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, el veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis, sin haber compurgado la pena restrictiva de la libertad que le fue impuesta, atenta contra la condición de bienestar social y seguridad pública que debe prevalecer en un Estado de Derecho, cuya columna vertebral es el respeto de los derechos humanos.

Consiguientemente, la ausencia de certeza jurídica y el problema de impunidad generado por la ausencia de recursos humanos, materiales y tecnológicos en el centro preventivo de marras; comprometió la responsabilidad institucional de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México, al no garantizar a través de las instituciones penitenciarias a su cargo, por un lado, la reinserción social de la persona que delinque y, por otro, la cobertura de las necesidades básicas, propiedades y bienes jurídicamente tutelados de la sociedad, ya que en el caso particular fue factible que una persona sancionada penalmente evadiera el establecimiento carcelario de marras.

No pasó desapercibido, que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, derivado de los resultados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria se ha pronunciado sobre la situación que prevalece en el sistema penitenciario mexicano; refiriendo que la mayoría de los centros de reclusión presentan problemas estructurales y no cumplen con los preceptos que señala el artículo 18 constitucional, el cual sienta las bases de este sistema para el logro de la rehabilitación y reinserción social efectiva.

Entre estas problemáticas señala la sobrepoblación; la ausencia de perspectiva de género en las políticas y acciones dirigidas a la población femenil privada de la libertad; la imposición excesiva de penas de prisión; **falta de personal capacitado y suficiente que favorezca la reinserción social efectiva, la seguridad y que**

atiendan aquellos aspectos que afectan significativamente los derechos humanos de las personas en los centros penitenciarios.¹²

No obstó decir, que la ausencia de personal de custodia y vigilancia, no es una cuestión extraordinaria en el sistema penitenciario, toda vez que del Informe Especial sobre los Derechos Fundamentales de las Personas Privadas de Libertad en la Infraestructura Penitenciaria del Estado de México (2016), emitido por este Organismo, se desprende que uno de los principales problemas del ámbito penitenciario en la entidad, es el escaso personal penitenciario.¹³

III. MEDIDAS DE REPARACIÓN

A. MEDIDAS DE SATISFACCIÓN

A.1. APLICACIÓN DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS

La legalidad, la honradez, la lealtad, la imparcialidad y la eficiencia son principios que deben ser observados en la prestación del servicio público, independientemente de las obligaciones específicas que correspondan al empleo, cargo o comisión, ya que todo servidor público, sin perjuicio de sus derechos y deberes laborales tiene obligaciones para cumplir con la debida diligencia la función encomendada, absteniéndose de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho encargo.

Sobre el particular, este Organismo advirtió que el servidor público **SP1**, custodio responsable del dormitorio en el que se encontraba el interno **PR1** el veinticinco de septiembre de dos mil dieciséis, pudo haber transgredido en ejercicio de sus funciones lo previsto en los artículos 42 fracciones I y XXII, así como, 43 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

¹²Cfr. Informe Anual de Actividades (2016). *Comisión Nacional de los Derechos Humanos del Estado de México*. Disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=117>. Consultado el 8 de junio de 2017.

¹³Para la elaboración Informe Especial, en octubre de 2014 y durante 2015, la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México realizó 20 visitas de supervisión a 15 Centros Penitenciarios, en las cuales orientó su actuación a vigilar la compatibilidad de la infraestructura penitenciaria estatal con los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad; en el marco de la investigación de oficio en el expediente CODHEM/SP/639/2015, obtuvo información de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social; recabó información adicional, y observó que los principales problemas del ámbito penitenciario en la entidad son: a) Sobrepopulación y hacinamiento; b) Deficientes condiciones de reclusión; c) Escaso personal penitenciario, e d) Inadecuada protección de personas con necesidades especiales. Disponible en: <http://www.codhem.org.mx/LocalUser/codhem.org/pdfs/informep16.pdf>. Consultado el 8 de junio de 2017.

Ello, pues como se señaló en la Pública de cuenta, **SP1** se percató de la ausencia del interno **PR1** aproximadamente a las **diecinueve horas con cuarenta minutos**; sin embargo no realizó la **notificación inmediata** al jefe de vigilancia, tal como establece el protocolo de actuación policial para el caso de evasión de personas privadas de la libertad en instituciones penitenciarias del Estado de México, remitido por la autoridad recomendada.

En el mismo sentido, la permisividad para realizar llamadas telefónicas fuera de los horarios establecidos, así como estar ausente en los pases de lista, ya que los internos entrevistados por personal actuante de este Organismo; así como el entonces director del centro penitenciario de Chalco, México, señalaron que el personal de custodia ya no buscaba al interno **PR1** porque se quedaba fuera de la celda casi todos los días.

Por lo que, al omitir cumplir con la debida diligencia el servicio público encomendado, la autoridad recomendada deberá realizar la vista correspondiente al organismo público descentralizado denominado Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, para que se determine, en un plazo razonable, la probable responsabilidad administrativa en la que pudo haber incurrido el servidor público **SP1**, entonces adscrito al centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México.

A.2. APLICACIÓN DE SANCIONES PENALES


Por cuanto a la responsabilidad penal que puede derivar de la integración de la carpeta de investigación que se perfecciona por el hecho delictuoso de abuso de autoridad y evasión, en la agencia del ministerio público de Chalco, México; la autoridad recomendada deberá coadyuvar y aportar todos los elementos de convicción que requiera la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, que permitirán determinar conforme a derecho, en un plazo razonable y prudente, sobre la probable responsabilidad penal del servidor público **SP1** en el presente caso, así como del interno **PR1**, respectivamente, remitiéndose el informe y determinación que compruebe su cumplimiento a este Organismo.

B. MEDIDAS DE NO REPETICIÓN

B.1. CAPACITACIÓN

En consonancia con los artículos 74 de la Ley General de Víctimas y 13, fracción V de la Ley de Víctimas del Estado de México, las medidas de no repetición son aquellas que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas y otras personas, vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos, para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza; es decir, buscan que la violación sufrida por la víctima no vuelva a ocurrir.


Al respecto, esta Comisión sostiene que la formación, actualización, profesionalización y capacitación del personal penitenciario adscrito a los centros preventivos y de readaptación social del Estado de México, incide directamente en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad. Lo anterior, en congruencia con la normativa siguiente:

-  Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas,¹⁴ que establece a la letra:

Principio XX. Personal de los lugares de privación de libertad

El personal de los lugares de privación de libertad recibirá instrucción inicial y capacitación periódica especializada, **con énfasis en el carácter social de la función. La formación de personal deberá incluir, por lo menos, capacitación sobre derechos humanos;** sobre derechos, deberes y prohibiciones en el ejercicio de sus funciones; y sobre los principios y reglas nacionales e internacionales relativos al uso de la fuerza, armas de fuego, así como sobre contención física.

¹⁴Adoptados por la Comisión durante el 131º período ordinario de sesiones, celebrado del 3 al 14 de marzo de 2008. Disponible: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/PrincipiosPPL.asp>. Consultado el 20 de abril de 2017.

 Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos,¹⁵ que a la letra señalan:

Personal Penitenciario [...] 47. 1) El personal deberá poseer un nivel intelectual suficiente. 2) Deberá seguir, antes de entrar en el servicio, un curso de formación general y especial y pasar satisfactoriamente pruebas teóricas y prácticas. 3) Después de su entrada en el servicio y en el curso de su carrera, el **personal deberá mantener y mejorar sus conocimientos y su capacidad profesional siguiendo cursos de perfeccionamiento que se organizarán periódicamente.**

 Ley de Seguridad Pública del Estado de México

Artículo 100.- Con el objeto de garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos, los integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública tendrán los derechos y obligaciones siguientes:

A. Derechos [...] IV. Recibir la formación, capacitación, adiestramiento y profesionalización;

Derivado de lo anterior, el personal penitenciario, con especial énfasis de quienes ejercen funciones de seguridad y custodia en el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, deberán recibir la inducción, capacitación y actualización sobre el contenido del **protocolo de actuación policial para el caso de evasión de personas privadas de la libertad en instituciones penitenciarias del Estado de México**; con el objeto de que el personal penitenciario conozca con puntualidad las acciones operativas inmediatas, así como las medidas preventivas de seguridad, que sin duda dotarán de certidumbre y certeza jurídica la función que desempeñan.

¹⁵Adoptadas 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. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>. Consultado el 20 de abril de 2017.

B.2. CONTROL DE CONFIANZA

De conformidad con los artículos 100, apartado B, inciso r), 109 y 110 de la Ley de Seguridad del Estado de México, y como medida que tienda a garantizar la no repetición de hechos como los descritos en el documento de Recomendación de mérito, el servidor público **SP1**, deberá de sujetarse a una nueva evaluación ante el Centro de Control de Confianza del Estado de México, a fin de que, derivado de sus resultados, se valore su permanencia en la función que desempeña.

B.3. HERRAMIENTAS TECNOLÓGICAS EN FUNCIÓN

La autoridad recomendada deberá implementar las acciones necesarias para restablecer de manera inmediata el funcionamiento de las cámaras de seguridad en el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, así como aplicar las medidas preventivas y correctivas que se requieran para garantizar su total operatividad.

Además de dar puntual seguimiento a la Recomendación **2/2016**;¹⁶ a través de la cual se solicitó la implementación de un programa de inspección y supervisión para verificar que en los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado de México, se encuentre funcionando correctamente la infraestructura tecnológica instalada, al observarse en el caso concreto, que siguen presentándose fallas en el monitoreo y las cámaras que se utilizan para la vigilancia permanente, aun cuando se exhortó a la Dirección a su cargo en la Pública de mérito.

B.4. DE LA SUFICIENCIA DEL PERSONAL PENITENCIARIO

En este punto, la dirección a su cargo deberá garantizar que el personal de seguridad y custodia sea suficiente, de forma tal que las ausencias o faltas sean cubiertas con otros elementos, lo anterior, para no generar condiciones propicias para que una persona pueda sustraerse de un centro de reclusión, ya que como se ha delimitado no solo se genera impunidad de una conducta delictiva, sino también se afecta el derecho humano a la seguridad pública de la colectividad.

¹⁶Emitida al Director General de Prevención y Readaptación Social del Estado de México, el 8 de febrero de 2016. En trámite.

Por tanto, a efecto de hacer asequible el deber de prevención, así como establecer y dictar las medidas necesarias para mantener el orden, la tranquilidad, la disciplina y la seguridad institucional del centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, se exhortó a la autoridad penitenciaria se realicen las gestiones administrativas que se requieran para fortalecer el personal de seguridad y custodia de manera razonable y proporcional respecto a la población penitenciaria, para evitar la repetición de hechos similares al que se dio cuenta.

De igual manera, ponderar la asignación de un elemento específicamente para que desempeñe las funciones de monitoreo, y otro servidor público para que atienda el conmutador, lo anterior, ya que el desarrollo de otras actividades demerita la debida diligencia y adecuada vigilancia de las personas privadas de libertad, generándose un alto riesgo y de probabilidad de que los internos realicen acciones, no solo sustraerse del centro preventivo, sino también para que atenten contra los derechos fundamentales de otros reos e incluso de los custodios.

En tal tesitura, de manera respetuosa, este Organismo Público formuló las siguientes:

RECOMENDACIONES

PRIMERA. Como medidas de satisfacción, estipuladas en el punto III apartado A, puntos A1 y A2 de la sección de ponderaciones de la Recomendación, referentes a la aplicación de sanciones administrativas y penales; se realizaran las acciones siguientes:

A) Bajo el criterio de protección y defensa de los derechos humanos, remitiera por escrito, al titular de la Inspección General de las Instituciones de Seguridad Pública del Estado de México, copia certificada de la Recomendación, que se anexa, a efecto de que previas las formalidades procesales que la ley señala, se pondere el inicio del procedimiento administrativo disciplinario en contra del servidor público **SP1**, tomando en consideración las evidencias, precisiones y ponderaciones de la misma, para que se determine, en un plazo razonable, la probable responsabilidad administrativa en la que pudo haber incurrido.

B) En aras de la correcta aplicación de sanciones penales, remitiera por escrito a la agencia del ministerio público de Chalco, México, de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, copia certificada de la Recomendación, que se anexa, para que se agregue a las actuaciones que integran la carpeta de investigación, con el objetivo de que sus elementos puedan ser considerados en la determinación de la probable responsabilidad penal del custodio **SP1**.

De las medidas recomendadas, deberán remitirse a esta Defensoría de Habitantes las constancias que acrediten su debido cumplimiento.

SEGUNDA. Como medidas de no repetición, estipuladas en el punto III apartado B, puntos B1, B2, B3 y B4 de la sección de ponderaciones de la Recomendación, se realizaran las acciones siguientes:

A) Girara sus instrucciones para que el personal penitenciario, con especial énfasis de quienes ejercen funciones de seguridad y custodia en el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, reciban cursos de inducción y actualización sobre el contenido del **protocolo de actuación policial para el caso de evasión de personas privadas de la libertad en instituciones penitenciarias del Estado de México**; con el objeto de que el personal penitenciario conozca con puntualidad las acciones operativas inmediatas, así como las medidas preventivas de seguridad, que dotarán de certidumbre y certeza jurídica la función que desempeñan.

B) Se sometiera a una nueva evaluación ante el Centro de Control de Confianza del Estado de México, al servidor público **SP1**, a fin de que, derivado de sus resultados, se valore su permanencia en la función que desempeña.

C) Se ordenara a quien corresponda se implementen las acciones necesarias para restablecer de manera inmediata el funcionamiento de las cámaras de seguridad en el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, así como la aplicación de las

medidas preventivas y correctivas que se requieran para garantizar su total operatividad.

En ese punto, se conminó a la autoridad recomendada, dé seguimiento al programa de inspección y supervisión para verificar el adecuado funcionamiento de la infraestructura tecnológica instalada en los Centros Preventivos y de Readaptación Social del Estado de México.

D) Se instruyera a quien corresponda, se realicen las gestiones administrativas que se requieran para fortalecer de manera razonable y proporcional al personal de seguridad y custodia en el centro preventivo y de readaptación social de Chalco, México, respecto a la población penitenciaria con que cuenta.

De las medidas recomendadas, deberán remitirse a esta Defensoría de Habitantes las constancias que acrediten su debido cumplimiento.