

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

HONORABLE ASAMBLEA:

La Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados de la LXII Legislatura, con fundamento en los artículos 39, y 45 numeral 6, incisos e), f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 69, numeral 2, 80, numeral 1, fracción I, 81, numeral 1, 157, numeral 1, fracción I, 158 numeral 1, fracción IV y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a su consideración el presente:

D I C T A M E N

I. ANTECEDENTES

1. El 2 de octubre de 2012, el diputado Ricardo Monreal Ávila del Grupo Parlamentario Movimiento Ciudadano, presentó iniciativa con proyecto de decreto que modifica y adiciona el artículo 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
2. En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, turnó dicha iniciativa a la Comisión de Derechos Humanos para su dictamen.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

En su iniciativa, el diputado Ricardo Monreal Ávila sostiene que el sistema penitenciario mexicano ha fracasado; que planes y programas de diferentes gobiernos federales y locales se han visto frustrados por la corrupción, la improvisación y la falta de continuidad. Precisa que no readapta, no capacita para el trabajo, no educa, no dignifica a la persona, no logra la reparación de daños causados a las víctimas, ni a la sociedad, por lo que representa un gran costo social, ya que los penales se convierten en universidades del crimen y son generadores de una violencia incontenible.

Asimismo, señala que la sobrepoblación en las cárceles aniquila las posibilidades de rehabilitación para quienes se encuentran en ellas; el exceso de población penitenciaria en México supera 56 mil espacios; 28 cárceles concentran 50% de los reos, y cuatro de las cinco prisiones de máxima seguridad están a su máxima capacidad. El Estado mexicano alberga alrededor

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

de 220 mil presos en sus 451 reclusorios y gasta un promedio de 29 millones de pesos diarios para su manutención.

De igual forma sostiene que la mayor parte de los reclusorios presentan graves problemas estructurales, al no reunir las condiciones establecidas en el artículo 18 constitucional, respecto a las cuales se debe organizar el sistema penitenciario nacional y que son el trabajo, la capacitación laboral y la educación.

Por otra parte, indica que el Subsecretario del Sistema Penitenciario Federal, Patricio Patiño Arias, informó que de diciembre de 2006 a agosto de 2012, se han fugado 937 reos de cárceles municipales y estatales, de los cuales 65% estaban acusados de delitos del fuero común.

En el mismo orden de ideas, señala cifras dadas a conocer por el diario Reforma sobre asesinatos al interior de los centros penitenciarios, en donde destaca que en 2007 hubo 14 asesinados; en 2008, 66; en 2009, 51; en 2010, 78, y en 2011, 39.

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), de 2010 a la fecha de presentación de la propia iniciativa se registraron 14 fugas, con un saldo de 521 presos evadidos; 75 riñas en las que murieron 352 internos y fueron heridos 45, y dos motines que causaron dos decesos y 32 lesionados. Añade que de acuerdo con dicho diagnóstico, 60% de las cárceles en México son controladas por gente del crimen organizado, es decir, que se ha instaurado un autogobierno de los reos debido a la falta de custodios en los penales.

También, el iniciante indica que, de acuerdo con la Liga Mexicana por la Defensa de los Derechos Humanos, en México no existe un diagnóstico desde 1995 de la situación en los centros penitenciarios del país.

Agrega que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, señala que en la mayor parte de los reclusorios se continúan presentando graves problemas estructurales, al no reunir las condiciones establecidas en el artículo 18 constitucional, respecto a las cuales se debe organizar el sistema penitenciario nacional, y que son el trabajo, la capacitación laboral y la educación.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

De acuerdo con el iniciante Estas deficiencias ocasionan violaciones sistemáticas a los derechos humanos de los internos y, en consecuencia, que no se cumpla con el propósito de las penas y medidas privativas de libertad, que es proteger a la sociedad contra el crimen, por no lograr la readaptación del sentenciado.

Señala también que el gobierno federal cuenta con información de los Centros Federales de Prevención y Readaptación, pero no hay estadísticas confiables de lo que pasa en las cárceles estatales y municipales.

Por el contrario, la situación del sistema penitenciario a cargo de esta dependencia continuamente ha sido motivo de preocupación en los informes que presentan las distintas comisiones de derechos humanos. Recalcitrantemente, aparecen datos en sus informes, que señalan que las violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad tienen el carácter de sistemáticas.

En tales condiciones, el promovente señala que se hace necesaria la participación activa de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, no solo por lo que ve al desarrollo de inspecciones y visitas o a la elaboración de informes o recomendaciones, sino que se requiere de dotarle de mayores facultades para contribuir a un escenario de mayor respeto y protección de los derechos humanos de los internos.

De igual forma continúa el promovente señalando que el cumplimiento de las penas privativas de libertad debe estar orientado a la reeducación y a la reinserción social porque se debe considerar que las personas condenadas a penas privativas de libertad no son seres eliminados de la sociedad –como desde algunas orientaciones ideológicas se mantiene–, sino que son personas que deben continuar formando parte de ésta y agrega que, en ese mismo dispositivo constitucional de manera diáfana se hace mención a que el sistema de readaptación y reinserción social debe orientarse, diseñarse y conducirse sobre la base del respeto a los derechos humanos que debe ser la piedra angular de nuestro sistema penitenciario, pues esto es una condición sine qua non para procurar una verdadera política de readaptación o de reinserción social.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En ese contexto, considera el iniciante que resulta indispensable la intervención de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el desarrollo de políticas públicas sobre el sistema penitenciario, por lo que propone adicionar dos fracciones al artículo 6º de la ley que regula a ese organismo, para que éste elabore un diagnóstico nacional anual sobre la situación que guardan los centros penitenciarios del país, incluyendo datos estadísticos, y para que colabore con la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Secretaría de Seguridad Pública Federal en la elaboración de políticas públicas en materia penitenciaria, de manera que se garantice la protección de los derechos humanos de los presos.

III. CONSIDERACIONES DE LA COMISIÓN

1. Sobre el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria que elabora la CNDH

Para el análisis de la iniciativa que se dictamina, es menester considerar que la CNDH ya realiza anualmente un Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, a través del cual, mediante visitas a los centros de reinserción, conoce sobre las condiciones en que son respetados o no los derechos humanos dentro del sistema penitenciario del país. Para ello, aplica una escala de medición sobre el grado en que cada uno de los derechos de los internos se garantiza o no.

Dicho diagnóstico, a lo largo de los años, se ha convertido en una herramienta que refleja la situación que prevalece en el sistema penitenciario nacional. Además, en el propio documento se señala que el mismo se pone al alcance de las autoridades penitenciarias, académicas e investigadores en la materia.

2. Sobre la institucionalización del diagnóstico

Los integrantes de la Comisión estiman que el diagnóstico que actualmente elabora la CNDH, así como aquellos que realizan los organismos estatales protectores de los Derechos Humanos a los sistemas penitenciarios, son importantes herramientas de evaluación en la materia. Por lo que, considerando que su formulación no es obligatoria, se coincide con el proponente en el sentido de conferir a la CNDH la atribución y, por ende,

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

obligación, de elaborar diagnósticos al sistema penitenciario incluyendo nuevos apartados tales como uno referente a datos estadísticos, de manera que la institucionalización de la elaboración de ese diagnóstico asegure contar con una herramienta que apoye el diseño e implementación de políticas públicas, así como que oriente estudios y análisis sobre el funcionamiento del sistema penitenciario en el País., .

Aunado a lo anterior, se estima que con la aprobación de la propuesta del diputado Monreal Ávila, no impactarán significativamente los recursos presupuestales asignados a la CNDH, toda vez que ésta viene ya efectuándolo de manera que se aprovechará el conocimiento y experiencia que los recursos humanos de la CNDH pueden aportar al diseño de la política penitenciaria de nuestro país.

3. Sobre el respeto y garantía de los Derechos Humanos de quienes se encuentran internados en los centros de reinserción social.

Los integrantes de la Comisión de Derechos Humanos de esta representación coinciden con el diputado Monreal Ávila en que el Ejecutivo Federal debe observar estrictamente lo establecido en nuestra Carta Magna y, en las leyes reglamentarias en lo relativo a la protección y respeto de los derechos humanos dentro del sistema penitenciario del país incluyendo, sin duda, lo establecido por los diversos instrumentos internacionales celebrados por nuestro país en la materia.

Ahora bien, considerando aspectos de técnica legislativa, se estima que, en su esencia, los textos propuestos (supuestos), por el diputado iniciante para las fracciones VIII y IX que propone adicionar vendrían a reforzar el texto de la fracción XII vigente que determina que:

ARTÍCULO 6o.- La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

I a XI ...

XII.- Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país;

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

XIII a XVI....

De manera que esa fracción VIII se complemente. Sin embargo, es importante mencionar que, respecto al carácter vinculante que propone el iniciante debe tener el diagnóstico, se estima improcedente determinarlo así, toda vez que, por su naturaleza jurídica, las resoluciones que emite la CNDH no son vinculantes, de manera que los estudios y evaluaciones que ésta realizase, en consecuencia, deberán reflejar también esa naturaleza.

Aunado a lo anterior y considerando que la estructura orgánica de la administración pública federal no permanece estática y sí por el contrario, es dinámica y se modifica de acuerdo a la organización que mejor le acomode para atender sus responsabilidades, se estima conveniente señalar en términos amplios que el diagnóstico que elabore la CNDH se hará del conocimiento de la instancia federal competente en la materia.

Lo anterior se respalda si se considera que recientemente se modificó sustancialmente la estructura de la administración pública federal (reforma a la Ley Orgánica publicada el 2 de enero del 2013 en el Diario Oficial de la Federación) al desaparecer las Secretarías de Seguridad Pública y de la Función Pública, transfiriéndose a la Secretaría de Gobernación las tareas en materia de seguridad pública, de Policía Federal, así como las del sistema penitenciario federal y prevención del delito.

En este sentido, aún cuando efectivamente, a la Subsecretaría del Sistema Penitenciario corresponde el diseño de la política penitenciaria nacional, así como los programas y acciones que deriven de ésta, con las mencionadas reformas dicha Subsecretaría queda adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad, dependiente de la Secretaría de Gobernación por lo que se propone hacer la modificación procedente en la propuesta del diputado Ricardo Monreal. No obstante, esta dictaminadora considera que la propuesta presentada puede ser objeto de una mejora en cuanto a su redacción.

En lo que respecta al párrafo primero de la fracción XII del artículo 6º, el iniciante plantea la siguiente redacción:

“XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país señalando, en un diagnóstico anual la situación que éstos guarden.”

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

La Comisión de Derechos Humanos plantea una propuesta de modificación que no afecta el sentido de lo planteado y que sería la siguiente:

“XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden.”

Asimismo, esta dictaminadora considera conveniente realizar modificaciones al párrafo segundo y tercero de la fracción XII del artículo 6º, el iniciante propone el siguiente texto:

“En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desordenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones federales y locales.

El diagnóstico se hará del conocimiento de la dependencia federal competente en la materia para que ésta elabore, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos.”

Como se ha expresado con antelación, compartimos a plenitud el espíritu que guía la iniciativa sujeta a dictamen y, por eso mismo, consideramos que puede ampliarse la protección de los derechos tutelados bajo esta figura (la del diagnóstico). Por ende, proponemos que no sólo se limite a documentar lo ocurrido en las prisiones federales y locales, sino que incluso sean contemplados también los centros de detención y retención federales y locales. Por ello, se considera también que el diagnóstico que se haga sea no sólo de la dependencia federal competente sino incluso de la local cuando corresponda el caso. La propuesta de redacción que consideramos es la siguiente:

“En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desordenes, abusos y quejas documentadas que

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

sucedan en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales.

El diagnóstico se hará del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia para que éstas elaboren, considerando las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos.”

Por lo anteriormente expuesto, esta Comisión de Derechos Humanos somete a la consideración de la Honorable Asamblea de la Cámara de Diputados el siguiente proyecto de:

DECRETO QUE REFORMA LA FRACCIÓN XII DEL ARTÍCULO 6º DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Artículo Único. Se ***reforma*** la fracción XII del artículo 6o de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, para quedar como sigue:

Artículo 6o. ...

I. a XI. ...

XII. Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema ***de reinserción*** social del país ***mediante la elaboración de un diagnóstico anual sobre la situación que éstos guarden.***

En dicho diagnóstico deberán incluirse, además de las evaluaciones que la Comisión pondere, datos estadísticos sobre el número, las causas y efectos de los homicidios, así como de las riñas, motines, desordenes, abusos y quejas documentadas que sucedan en las prisiones, centros de detención y retención federales y locales.

El diagnóstico se hará del conocimiento de las dependencias federales y locales competentes en la materia para que éstas elaboren, considerando

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

las opiniones de la Comisión, las políticas públicas tendientes a garantizar el respeto de los derechos humanos de los internos.

XIII a XVI. ...

Transitorio

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

Dado en el salón legislativo de San Lázaro a 5 de marzo de 2013.

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

PRESIDENTA

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

Dip. Miriam Cárdenas Cantú

SECRETARIOS

Dip. Rodimiro Barrera

Estrada

Dip. María Esther Garza

Moreno

Dip. Gabriel Gómez Michel

Dip. Carlos Fernando Angulo

Parra

Dip. Verónica Sada Pérez

María de Lourdes Amaya

Reyes

Dip. Margarita Elena Tapia

Fonllem

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Dip. Martha Edith Vital Vera

Dip. José Francisco

Coronato Rodríguez

Dip. Loretta Ortiz Ahlf

Dip. René Ricardo Fujiwara

Montelongo

Integrantes

Dip. Juan Jesús Aquino

Calvo

Dip. Carlos Humberto

Castaños Valenzuela

Dip. Francisco Javier

Fernández Clamont

Dip. María del Rocío García

Olmedo

Dip. María del Rocío García

Olmedo

A FAVOR

EN CONTRA

ABSTENCIÓN

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Dip. María de Jesús Huerta _____

Rea

Dip. María Jiménez Esquivel _____

Dip. Roxana Luna Porquillo _____

Dip. Roberto López Suárez _____

Dip. María Angélica Magaña
Zepeda _____

Dip. Ma. Guadalupe
Mondragón González _____

Dip. José Luis Muñoz Soria _____

Dip. Arturo Escobar y Vega

Dip. Vicario Portillo Martínez

Dip. Vicario Portillo Martínez

Comisión de Derechos Humanos

Dictamen a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 6o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

A favor

En contra

Abstención

Dip. Elvia María Pérez

Escalante

Dip. Cristina Ruíz Sandoval
