Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

IV. ANÁLISIS "AL EXTERIOR" DE LOS INSTRUMENTOS DE POSICIONAMIENTO EMITIDOS POR LA CNDH EN EL TEMA DE MUJERES INTERNAS EN CENTROS DE RECLUSIÓN EN LA REPÚBLICA MEXICANA

En esta sección se presenta lo que se ha denominado análisis "al exterior". Como ya se mencionó en el capítulo metodológico, éste consiste en el estudio del posible "impacto", trascendencia y/o referencia que han tenido los instrumentos de posicionamiento en el tema uno, es decir, el de mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión en la República Mexicana,[22] en cuatro ámbitos: políticas públicas, comunicación social, leyes y reglamentos y, variabilidad de quejas.

Apartado A. Políticas públicas

El *mainstreaming* de género y las políticas públicas

En el campo de las políticas públicas, la Plataforma Global, ratificada también por México, afirma que la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres no se reduce solamente a la introducción de políticas que tienen por objetivo la equidad de género, sino que es necesario aplicar a las políticas públicas, en su totalidad, el concepto de *gender mainstreaming*.

En nuestro país, el principio de *gender mainstreaming* está incluido de manera formal pero no efectiva —como veremos en los siguientes párrafos—, lo cual produce un efecto dominó en la neutralización de las medidas que se ponen en marcha para elaborar las políticas públicas con perspectiva de género. Así que la afirmación de políticas públicas con perspectiva de género encuentra una serie de bloqueos, que podemos sintetizar en la precariedad del alcance de las medidas instauradas (por ejemplo, como veremos en los siguientes apartados, no hay un archivo único, por estados o a nivel nacional que recoja toda la información sobre las políticas públicas con perspectiva de género, al contrario, toda la información es parcial y dispersa. Además, no existe un plan integrado de políticas públicas con perspectiva de género donde se defina claramente la metodología del *mainstreaming* de género (ni qué se entiende por la categoría "género") y la limitación de los ámbitos que abordan el tema de la equidad.

En las políticas públicas puestas en marcha, la transversalización de género pierde el potencial de transformar los procesos de producción y reproducción de las desigualdades por unos macro-motivos que se sintetizan en los siguientes puntos:

22 El estudio se divide en tres grandes temas. El primero de ellos, sobre mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana, el cual incluye la Recomendación General 03/2002, los informes especiales de 2013 y 2015. El segundo, sobre homicidios y desapariciones de mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez Chihuahua, que contempla el Informe Especial de 2003 y dos evaluaciones posteriores del mismo en 2005 y 2008. Finalmente, el tema tres, de Igualdad, que abarca dos Informes Especiales sobre el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres de 2007 y 2008.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

- La diversidad de significados que se han atribuido a la palabra "género" ha producido confusión y una constante dificultad en la elaboración de un plan integrado de políticas públicas con perspectiva de género que realmente pueda tener como objetivo desmantelar los mecanismos de reproducción de desigualdades.
- Las y los planificadores actúan con prejuicios estereotipados sobre los roles femeninos y masculinos.
- Las acciones gubernamentales se dirigen a apoyar a las mujeres en actividades alrededor de sus roles de madres y amas de casa. La misma dirección puede advertirse en las acciones realizadas por instituciones del sector salud que ponen en marcha programas de apoyo para las mujeres, sobre todo durante su periodo fértil.
- Se subestima el aporte económico de las mujeres en las actividades de reproducción, trabajo doméstico y cuidado. Por lo tanto, son incorporadas a la política pública como agentes no productivos, no se consideran como proveedoras y jefas de familia, y se parte del supuesto de que el trabajo productivo se realiza íntegramente por los hombres.

Un dato positivo que podemos rescatar es que se ha llegado a un consenso generalizado sobre la necesidad de la capacitación de funcionarios públicos como parte central del proceso de transversalización. Además, hay una abundante producción de informes, manuales y guías para la implementación, seguimiento y evaluación de la introducción del género en política pública. Pero, como subraya también Tarrés, los procesos de capacitación en el tema de género para funcionarios públicos no siempre están adecuadamente articulados y estructurados alrededor de un diseño sólido.

Las políticas públicas en México sobre mujeres internas en Centros de Reclusión

Como parte de la presente investigación, se han revisado las políticas públicas sobre mujeres internas en Centros de Reclusión, analizando el impacto, los alcances y el grado de cumplimiento que en este tema han tenido los siguientes instrumentos:

— Recomendación General No. 3 "Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana" de 2002.
— Informe Especial de la CNDH sobre el estado que guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana, de 2013.
— Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, de 2015.

El rastreo, sistematización y análisis crítico de políticas públicas se llevó a cabo en tres niveles, analizando las políticas **a)** nacionales, **b)** estatales y **c)** específicas de la Ciudad de México. El análisis se desarrolló teniendo como punto de referencia **una batería acotada de indicadores**, elaborados a partir de las principales problemáticas detectadas sobre este tema (ver Tabla 1). Se considera que estos indicadores son una herramienta para el seguimiento del impacto de los instrumentos de posicionamiento emitidos por la CNDH sobre mujeres en centros de reclusión.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Tabla 1. Batería de indicadores sobre problemáticas de mujeres en reclusión

No.	Indicador	Elementos que componen el indicador
1	Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas	Vulneración del derecho al trato digno
		Población y hacinamiento
		No garantía del acceso a una alimentación adecuada
		Desigualdad con respecto de los varones en la separación y el acceso a los espacios en los centros de reclusión
		Falta de servicio médico adecuado para las internas y sus hijos
		Falta de espacios y atención psicológica particular para grupos en situación de discapacidad física y psicosocial
2	No garantía de reinserción social	No garantía de oportunidades laborales
		Carencias en la procuración de vínculos con las personas del exterior
3	Autogobierno	Consumo de drogas
		Alcohol
		Prostitución
		Falta de visitas de supervisión
4	Regímenes disciplinarios que vulneran sus derechos de protección contra tratos crueles o inhumanos	
5	Permanencia irregular y diversa de menores y la no protección de sus derechos a la educación y a la salud	
6	No existencia de manuales de procedimiento	
7	Falta de personal de custodia y de personal capacitado en DD.HH. para el buen funcionamiento de los establecimientos y para las actividades de reinserción	Falta de personal
		Falta de personal capacitado en derechos humanos

a) Las políticas nacionales mexicanas y las mujeres privadas de su libertad

La revisión crítica del presente estudio muestra qué programas nacionales se abordan y cómo se plantean, de manera directa o indirecta, las problemáticas relacionadas con el tema de mujeres en reclusión. Los documentos examinados son:

1. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, administración de Vicente Fox Quesada (2000-2006).
2. Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, administración de Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).
3. Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, administración de Enrique Peña Nieto (2012-2018).

El **Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006**[23] (PND 2001-2006), se publicó antes de la emisión de los instrumentos de posicionamiento analizados. Se incluye en el análisis para examinar si hay

[23] El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, como fue publicado en el Diario Oficial de la Federación está disponible en la página de la Cámara de Diputados en el siguiente enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm. Consultado el 1 de mayo de 2017, 10:00 h

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

diferencia, o no, entre un PND emitido antes y después de la recomendación general y de los informes especiales. Como veremos en los siguientes párrafos, en general no hay diferencia entre los PND emitidos antes de las recomendaciones y propuestas de recomendación de la CNDH y después de la emisión de las mismas.

En el PND 2001-2006 no se menciona la situación específica de las mujeres internas en centros de reclusión. Pero en diferentes secciones se mencionan aspectos vinculados con la situación de las mujeres que, indirectamente, pueden relacionarse con las problemáticas identificadas en los instrumentos de posicionamiento, especialmente aquellas ligadas con la "No-garantía de reinserción social":

- Trabajo;
- Educación;
- Equidad entre mujeres y hombres;
- Desigualdades entre mujeres y hombres en la educación y el trabajo;
- Asignación de recursos para atender las necesidades de ciertos grupos y sectores;
- Elaboración de estadísticas reflejando diferencias por género;
- Respeto a los derechos esenciales de cada hombre y de cada mujer;
- Impulsar la igualdad de las mujeres en todos los ámbitos sociales.

Un elemento a destacar en el PND 2001-2006 es que en la sección *4. El Poder Ejecutivo Federal*, 2000-2006, en el punto *4.11. Los cambios en la Estructura del Poder Ejecutivo Federal*, se incluye un apartado *4.11.4. Creación del Instituto Nacional de las Mujeres*. En éste se señala la publicación del decreto de Ley del Instituto Nacional de las Mujeres a partir del compromiso de "garantizar la atención a las desigualdades de género, el respeto a los derechos sociales, políticos y cívicos de las mujeres, sin importar origen étnico, edad, estado civil, idioma, cultura, condición social, discapacidad o religión"[24]. Se menciona que el mandato del Instituto sería

> …promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros, el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación equitativa en la vida política, cultural, económica y social del país, bajo los criterios de transversalidad en las políticas públicas con perspectiva de género, federalismo en el desarrollo de programas y actividades y fortalecimiento de vínculos con los poderes Legislativo y Judicial tanto del ámbito federal como del estatal.[25]

En cuanto al diseño de objetivos y estrategias, dentro de la *Sección 5. Área de desarrollo social y humano*, en el punto *5.3. Objetivos rectores y estrategias*, se incluyó el diagnóstico de distintas problemáticas sociales y se presentaron, como señala el título del punto, objetivos y estrategias asociadas a éstas. Entre las problemáticas identificadas en esta sección se incluyeron dos

24 Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, p. 54. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm Última fecha de consulta: 1/05/2017

25 Ídem.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

asociadas indirectamente con el tema de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH sobre mujeres internas en centros de reclusión, sobre todo en lo referente a la "No-garantía de reinserción social" e "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas": *5.3.1. Niveles de educación y bienestar* y *5.3.2. Equidad e igualdad.*

Así, en el punto 5.*3.1. Niveles de educación y bienestar*, se incluyó el Objetivo rector 1: mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos, en el cual se explicaba que

> Mejorar los niveles de educación y bienestar implica erradicar las causas de la pobreza, atender la satisfacción de las necesidades básicas, crear oportunidades de desarrollo humano y proporcionar la infraestructura necesaria para lograr que todos los mexicanos estén por encima de ciertos umbrales mínimos de educación y bienestar.[26]

Las estrategias de este objetivo, relacionadas con los instrumentos fueron:

a] Proporcionar una educación de calidad, adecuada a las necesidades de todos los mexicanos.
b] Elevar los niveles de salud, garantizando el acceso a los servicios integrales de salud con calidad y trato digno, fortaleciendo el tejido social al reducir las desigualdades y asegurando protección económica a las familias.
c] Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias.

Por su parte, en el punto *5.3.2. Equidad e igualdad*, se estableció el Objetivo rector 2: acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades, en el cual se establecía que "Incrementar la equidad y la igualdad de oportunidades implica utilizar criterios que reconozcan las diferencias y desigualdades sociales para diseñar estrategias de política social dirigidas a ampliar y ofrecer igualdad de oportunidades a todos los hombres y mujeres de la población mexicana"[27].

Las estrategias de este objetivo relacionadas con los instrumentos fueron:

a] Avanzar hacia la equidad en la educación.
b] Crear las condiciones para eliminar la discriminación y la violencia hacia las mujeres.
c] Dar protección y promover el desarrollo pleno de niños y adolescentes.
d] Promover y fortalecer el desarrollo de las personas con discapacidad para equiparar y facilitar su integración plena en todos los ámbitos de la vida nacional.
e] Propiciar la participación directa de los pueblos indígenas en el desarrollo nacional y combatir los rezagos y las causas estructurales de su marginación con pleno respeto a sus usos y costumbres.

26 *Ibidem.*, p. 63.
27 *Ibidem*, p. 66.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

En la sección *7. Área de orden y respeto*, en el punto *7.3. Objetivos rectores y estrategias*, se incluye el tema *7.3.7. Seguridad pública*, cuyo objetivo rector y estrategias son los más directamente relacionados con el tema de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH. Sin embargo, en ninguna parte se señala la situación específica de las mujeres en centros de reclusión.

En el Objetivo rector 7, que refiere a garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana, se estableció que

> Salvaguardar la seguridad pública es la responsabilidad primaria y esencial del Estado. Proteger y garantizar la libertad, la integridad física y el patrimonio de la población son las bases para un desarrollo sólido en lo económico, político y social para tener certidumbre, confianza, orden y estabilidad. El efecto de la lucha contra la delincuencia será medible por el número de delitos cometidos y denunciados. Es fundamental promover la cultura de la denuncia por parte de las víctimas de los delitos. Adicionalmente se llevarán a cabo encuestas públicas relativas a la percepción que sobre la seguridad tenga la ciudadanía.[28]

Las estrategias establecidas fueron:

a] Prevenir el delito para garantizar la seguridad ciudadana;
b] Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública;
c] Combatir la corrupción, depurar y dignificar los cuerpos policiales;
d] Reestructurar integralmente el sistema penitenciario;
e] Promover la participación y organización ciudadanas en la prevención de delitos y faltas administrativas.

Entre éstas, la estrategia b] Lograr la reforma integral del sistema de seguridad pública y la d] Reestructurar integralmente el sistema penitenciario, fueron las más vinculadas con las problemáticas identificadas en los instrumentos que se analizan, sobre todo en lo referente a la "No-garantía de reinserción social".

Finalmente, en el PND 2001-2006 se incluye como Anexo un listado de temas para la elaboración de programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales. Ahí se mencionan 32 temas, de los cuales los más relacionados con los instrumentos de posicionamiento son: Educación; Procuración e impartición de justicia; Salud; Seguridad pública; Trabajo y empleo; Programas para sectores específicos de la población (mujeres, indígenas, personas con discapacidad, entre otros).

El **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012**[29] (PND 2007-2012) se publicó cinco años después de que la CNDH presentara la Recomendación General No. 3. Sin embargo, en éste no se menciona

28 *Ibidem.*, p. 120.

29 El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, como fue publicado en el Diario Oficial de la Federación está disponible en la página de la Cámara de Diputados en el siguiente enlace: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

la situación específica de las mujeres internas en centros de reclusión. Este Plan se estructuró en cinco ejes:

1. Estado de Derecho y seguridad;
2. Economía competitiva y generadora de empleos;
3. Igualdad de oportunidades;
4. Sustentabilidad ambiental;
5. Democracia efectiva y política exterior responsable.

En el *Eje 1 Estado de Derecho y seguridad* se trató directamente el tema relacionado con los instrumentos de posicionamiento de la CNDH, aunque no se hace referencia a la situación de las mujeres. Dicho eje se dividió en tres subtemas, cada uno compuesto de un diagnóstico, puntos específicos, objetivos y estrategias:

- Estado de Derecho
- Seguridad Nacional
- Seguridad Pública

Para el tema de mujeres internas en centros de reclusión, el subtema directamente relacionado fue el de Estado de Derecho. Al respecto, en el diagnóstico se señaló, como un problema relacionado con el marco jurídico, el Sistema Penitenciario Federal. Sobre éste, se indicó que la falta de un marco constitucional y legal adecuado se manifestaba en abusos de la prisión preventiva de reos en proceso de sentencia, así como en ausencia de métodos y procedimientos legales para que operara un sistema retributivo de penas. Además, se indicaba que en los centros penitenciarios había un número importante de internos con casos aún en proceso. La consecuencia de esta situación, se explicaba, era un sistema carcelario que no ofrecía un espacio de detención digno y respetuoso de los derechos humanos, sino un lugar de corrupción e incluso de operación del crimen organizado.

Este subtema se desarrolló en siete puntos. Dentro del punto *1.2. Procuración e impartición de justicia*, en el *Objetivo 6. Fortalecer el sistema penitenciario para garantizar que se haga respetar la ley y se apoye la readaptación social de manera eficaz*, se encuentran estrategias relacionadas directamente con la materia de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH, sobre todo en lo referente a la "No-garantía de reinserción social" e "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas"; es importante señalar que en éstas no se mencionó explícitamente a las mujeres:

> ESTRATEGIA 6.1 Modernizar el sistema penitenciario.
>
> Se recuperará el sentido original de los centros penitenciarios como instancias de control de presuntos responsables y sentenciados. Se invertirá en la infraestructura necesaria para asegurar

htm. Consultado el 1 de mayo de 2017, 12:00 h

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

que los centros penitenciarios cuenten con la tecnología que garantice la seguridad al interior de los mismos.

Se establecerá tanto la figura de juez de ejecución de sentencia, como la reorganización estructural y territorial de los centros penitenciarios, vía el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Asimismo, se adoptarán lineamientos y metodologías operativas para el traslado de reos y su separación de acuerdo con su perfil criminológico y peligrosidad. Se generará inteligencia de orden criminal a partir de una efectiva vigilancia de los internos. Se promoverán también los convenios necesarios para que los sentenciados cumplan sus penas en centros penitenciarios de otro fuero, pues actualmente los sentenciados del orden común pueden compurgar sus penas en centros federales, pero no a la inversa.

Frecuentemente se olvida que, junto con el castigo por la comisión de delitos, la confinación en penales debe tener el propósito de propiciar en los reos la recuperación de valores éticos, su formación integral y su reintegración a la sociedad una vez cumplida la pena. Resulta necesario el compromiso de los tres órdenes de gobierno para trabajar de manera coordinada en el perfeccionamiento de los mecanismos de readaptación y rehabilitación de los delincuentes.

ESTRATEGIA 6.2 Combatir la corrupción al interior de los centros de readaptación social.

Se combatirá la corrupción en las instalaciones penitenciarias federales y locales, para terminar con los privilegios que disfrutan algunos de los reclusos y que van en perjuicio del resto. Se reforzará la vigilancia para detectar y eliminar los mecanismos mediante los cuales los criminales continúan operando sus redes de delincuencia desde el interior de los centros penitenciarios. Esto incluye vigilar el comportamiento del personal encargado de la seguridad, para castigar a quienes se corrompen y facilitan la operación delictiva intramuros.

En el caso de la delincuencia organizada, se propone que se exceptúe el derecho consistente en solicitar que la pena se compurgue cerca del domicilio del reo lo que responde a la necesidad de que los miembros de grupos de crimen organizado sean recluidos en centros penitenciarios que cuenten con la seguridad y las instalaciones necesarias para la protección de su integridad y para la disminución de los riesgos de fuga o violencia interna.

ESTRATEGIA 6.3 Reconstruir los mecanismos de caución y readaptación social.

La sobrepoblación en los centros de reclusión es un obstáculo para la aplicación de la ley en su interior y para garantizar condiciones dignas a los reclusos. Además de las estrategias encaminadas a reducir el tiempo necesario para dictar sentencia, se diseñará y aplicará un nuevo esquema de prisión preventiva, y se facultará al juez para imponer medidas cautelares durante el desarrollo del proceso. Se analizará la pertinencia de medidas alternativas como la vigilancia electrónica, el arraigo territorial, la caución, la vigilancia a cargo de determinada gente o instituciones, y el sometimiento a instituciones de educación, entre otras.[30]

30 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 18. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm Última fecha de consulta: 1/05/2017

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Es importante señalar que en la estrategia 6.2 se propuso exceptuar el derecho de las personas en reclusión a compurgar las penas en un centro cercano a su domicilio en casos relacionados con delincuencia organizada, lo cual implica la violación a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.[31]

En el punto *1.7. Derechos humanos*, el *Objetivo 12. Asegurar el respeto irrestricto a los derechos humanos y pugnar por su promoción y defensa*, guarda relación con los instrumentos de posicionamiento de la CNDH, sin embargo, como puede observarse, en las estrategias de este objetivo no se nombra a las mujeres, ni a las personas en reclusión:

> ESTRATEGIA 12.1. Actualizar el marco normativo para responder a las demandas y necesidades de una sociedad cada vez más preocupada por el respeto a los derechos fundamentales de los individuos. El Gobierno de la República reafirma su compromiso de trabajar estrechamente con los grupos sociales y el Poder Legislativo para que se reconozcan en la legislación los derechos humanos en su connotación más amplia y contemporánea. También es necesario establecer los mecanismos para hacer efectivo el respeto a los instrumentos internacionales.
>
> ESTRATEGIA 12.2. Establecer un programa en la Administración Pública Federal para fortalecer el respeto a los derechos humanos.
>
> Se debe asegurar el respeto a los derechos humanos en toda la Administración Pública Federal, a través de acciones preventivas de capacitación y concientización de los servidores públicos, así como del establecimiento de medidas punitivas en contra de quienes incurran en prácticas violatorias a los derechos humanos, por ejemplo, la discriminación en la prestación de servicios públicos.
>
> Se identificarán las violaciones recurrentes a los derechos humanos por parte de los servidores públicos, así como a las autoridades menos sensibles a las recomendaciones, con el fin de priorizar las acciones de las dependencias en este sentido.
>
> ESTRATEGIA 12.3 Priorizar la atención de grupos vulnerables para prevenir la violación de sus derechos humanos.
>
> Modificar el enfoque de las políticas públicas para la defensa de los derechos humanos, superando la visión que pretende únicamente restituir el goce de los mismos, para privilegiar un enfoque preventivo de la violación de estos derechos. Esta nueva orientación resulta particularmente importante en el caso de miembros de grupos vulnerables como son las niñas

31 La propuesta se concretó con la reforma constitucional en materia penal del 18 de junio de 2008 en la que se adicionó al artículo 18 un párrafo que niega el derecho en cuestión. Para algunos estudiosos, con esta reforma se constitucionalizó lo que denominan "derecho penal del enemigo", con el que se crea un régimen penal de excepción de derechos humanos cuando se trata de delincuencia organizada.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

y niños, los adultos mayores, personas con discapacidad, los enfermos y cualquier otro grupo social que, por sus características, se encuentre expuesto a la violación de sus derechos humanos.

ESTRATEGIA 12.4 Promover campañas para difundir el alcance de los derechos humanos, de manera que todos los ciudadanos los conozcan y exijan su respeto.

Realizar campañas informativas que den a conocer los derechos fundamentales y prevengan a la población acerca de los actos que constituyen una violación a los mismos, así como los mecanismos y órganos existentes para su denuncia y sanción.

Estas campañas harán hincapié en la no discriminación, el respeto y la aceptación de la diversidad, así como la tolerancia y la pluralidad.[32]

En el punto *1.2 Procuración e impartición de justicia* se presenta un objetivo relacionado indirectamente con los instrumentos de la CNDH a través de una de sus estrategias (Objetivo 5, Estrategia 5.4), la cual está dirigida a combatir la violencia contra las mujeres; sin embargo, en la misma no se enuncia la situación de las mujeres internas en centros de reclusión. En la estrategia se señala la aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia; la promoción de una cultura de respeto a la igualdad entre mujeres y hombres; programas de sensibilización y capacitación dirigidos a policías, médicos, ministerios públicos y jueces, y a todo el personal encargado de las labores de protección y atención a las mujeres que sufren de violencia en todas sus manifestaciones; hacer valer mediante la ley los compromisos internacionales signados por México a través de ordenamientos como la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer.

Por su parte, en el subtema *Seguridad Pública* se incluye el punto *1.11. Prevención del delito*, cuyo *Objetivo 16. Fomentar un mayor nivel de desarrollo y mejores condiciones de vida que prevengan conductas delictivas en las comunidades y espacios urbanos, y que garanticen a toda la población el goce de sus derechos y libertades*, se relaciona indirectamente con los instrumentos de posicionamiento de la CNDH; sin embargo, las estrategias se alejan del sentido del objetivo y ninguna guarda relación con el tema de los instrumentos analizados.

En el *Eje 3. Igualdad de oportunidades*, se abordan temáticas relacionadas sólo indirectamente con las problemáticas identificadas en la recomendación e informes especiales. Aquí se señala el compromiso de promover acciones que propicien la equidad, incluyendo mayor igualdad entre mujeres y hombres. Además, en este eje se incluyen diferentes subtemas relacionados indirectamente con las problemáticas identificadas en los instrumentos:

- Pobreza
  3.1 Superación de la pobreza

32 Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, p. 23.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

- Desarrollo Integral
  3.2 Salud
  3.3 Transformación Educativa
- Grupos Prioritarios
  3.4 Pueblos y comunidades indígenas (se apunta a la situación específica de las mujeres indígenas)
  3.5 Igualdad entre mujeres y hombres (se incluye el *Objetivo 16. Eliminar cualquier discriminación por motivos de género y garantizar la igualdad de oportunidades para que las mujeres y los hombres alcancen su pleno desarrollo y ejerzan sus derechos por igual*)
  3.6 Grupos vulnerables
  3.7 Familia, Niños y Jóvenes
- Cultura y esparcimiento
  3.8 Cultura, arte, recreación y deporte

La última parte del PND 2007-2012 es la de *Anexos*. Ahí, además de incluir los Resultados de la Consulta Ciudadana para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, se presenta el listado de los temas prioritarios para la elaboración de los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Se incluyen 43 temas, de los cuales los más relacionados con los instrumentos de posicionamiento son: Comunidades y pueblos indígenas; Educación; Empleo; Equidad de género; Familia, niños y jóvenes; Procuración e impartición de justicia; Salud; Seguridad pública; Trabajo.

El **Plan Nacional de Desarrollo 2013 - 2018**[33] incluye el eje *México en Paz*, que tiene por objetivo *"*fortalecer el pacto social, reforzar la confianza en el gobierno, alentar la participación social en la vida democrática y reducir los índices de inseguridad*"* (2013, 8). Para ello, se afirma que es necesaria una reforma al sistema de justicia penal.

El Ejecutivo reconoce que en 2008 se publicó una Reforma Constitucional en materia de Seguridad y Justicia, cuya finalidad era modernizar el sistema de Justicia Penal, lo que implicaba la transformación no sólo de policías y ministerios públicos u otros operadores de justicia, sino también de los involucrados en ejecutar las sanciones penales en beneficio de la sociedad. No obstante, en el mismo texto se reconoce que la reforma no fue del todo efectiva debido a la subordinación en la asignación de recursos públicos y la falta de armonización legislativa. En el texto del Plan Nacional de Desarrollo se planteaba que para la implementación del nuevo sistema era necesaria la expedición del Código de Procedimientos Penales Único[34] y de la Ley General Penal[35] para homologar procedimientos y permitir la procuración e impartición de justicia.

33 El Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018 se puede consultar en la web http://pnd.gob.mx
34 Publicado en el D.O.F. el 5 de marzo de 2014 con el nombre de Código Nacional de Procedimientos Penales.
35 El proyecto de la Ley General Penal fue abandonado por el Ejecutivo y los partidos, por lo que nunca fue iniciado en el Congreso.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 se derivan los programas vigentes que coordina la Secretaría de Gobernación en el periodo entre 2014 y 2018:

1. Programa Sectorial de Gobernación.
2. Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres.
3. Programa Nacional de Población.
4. Programa Nacional para la Igualdad y No discriminación.
5. Programa Nacional de Derechos Humanos.
6. Programa Especial de Migración.
7. Programa Nacional de Protección Civil.
8. Programa Nacional para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas.
9. Programa Nacional de Seguridad Pública.
10. Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
11. Programa Institucional del Archivo General de la Nación.

El primero de ellos es el **Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación,**[36] el cual contempla entre sus estrategias la de *Fortalecer el Sistema Penitenciario Federal y el de menores de edad que infringen la Ley penal promoviendo la reinserción social* (Estrategia 2.5) y cuyas líneas de acción son las siguientes:

2.5.1. Impulsar, en el Sistema Penitenciario Federal, acciones que promuevan la reinserción social.

Implantar y operar el nuevo sistema de justicia penal en el Sistema Penitenciario Federal. Recuperar, diseñar, probar y generalizar opciones de reinserción social para todas aquellas personas sentenciadas con pena corporal. Impartir y mejorar de manera continua la educación que se ofrezca a los internos, así como el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación para la salud y la promoción del deporte. Promover la capacidad productiva de los internos en situaciones de trabajo remunerado, con base en necesidades reales de bienes y servicios.

2.5.2. Ampliar y modernizar la infraestructura penitenciaria federal.

Impulsar la construcción y adecuación de infraestructura penitenciaria federal con perspectiva de género, para coadyuvar a la despresurización de los penales estatales y municipales. Instalar equipo tecnológico y sistemas electrónicos de seguridad que permitan el monitoreo de internos, así como el control de empleados y personal de seguridad, a fin de evitar la operación delictiva al interior de los centros penitenciarios.

36 El Programa Sectorial de la Secretaría de Gobernación se puede consultar en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5326204&fecha=12/12/2013

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

2.5.3. Reubicar a los internos que se requiera, de acuerdo con la ley aplicable en la materia.

Llevar a cabo los traslados de internos a centros federales y de aquellos que requieran medidas especiales de seguridad o vigilancia, a fin de dar cumplimiento a los compromisos contraídos con los gobiernos de las entidades federativas.

2.5.4. Promover la profesionalización del personal penitenciario e impulsar el servicio de carrera penitenciario.

Fortalecer la profesionalización del personal penitenciario, bajo un esquema de derechos humanos y perspectiva de género a través de propuestas de contenidos dirigidos al Programa Rector Penitenciario, Sistema de Carrera y esquemas de Profesionalización Penitenciaria. Promover en los tres órdenes de gobierno el desarrollo de los cuerpos de seguridad y procuración de justicia, mediante la certificación de los elementos y la profesionalización y homologación del servicio de carrera penitenciario.

2.5.5. Impulsar la adecuación de la legislación secundaria al Sistema Penitenciario nacional y a la protección de los derechos humanos.

Elaborar proyectos de reforma a la legislación secundaria del sistema penitenciario con un enfoque de protección de los derechos humanos y perspectiva de género, basados en el examen de las condiciones de vida en reclusión y la revisión de sanciones impuestas.

2.5.6. Consolidar el sistema nacional de información penitenciaria. Implementar y administrar las bases de datos que contengan los registros de la población penitenciaria de la federación, asimismo verificar su actualización y su desagregación por sexo. Contribuir a la integración de los Sistemas Automatizados de Identificación a través del registro de huellas dactilares y palmares, de voz y de fotografía de los internos.

2.5.7. Impulsar programas de reinserción social extramuros.

Operar un programa que incluya la participación de la iniciativa privada, Organizaciones de la Sociedad Civil, los gobiernos estatales y el Gobierno Federal en la reinserción social de liberados y preliberados.

2.5.8. Fortalecer los programas de prevención y atención de menores.

Diseñar y operar el Sistema Federal de Justicia para Adolescentes, respecto a la ejecución de las medidas dictadas por el juez competente, mediante acciones institucionales, con el fin de lograr la reinserción a la familia y la comunidad, evitando la reincidencia delictiva.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

2.5.9. Impulsar una coordinación efectiva del Sistema Penitenciario, entre Federación, estados y municipios, y con organizaciones académicas y privadas.

Desarrollar mecanismos de colaboración y coordinación para hacer efectiva la política de reinserción social, con base en resultados de investigación y de las aportaciones de los distintos órdenes de gobierno y de organizaciones académicas y sociales.

Además, contempla entre sus estrategias transversales el **Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD).**[37]Este Programa recoge en su diagnóstico planteamientos del *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana* de 2013, señalando que la población femenina privada de la libertad constituye un problema central en la impartición de justicia y apuntando que los centros de reclusión contemplan las necesidades masculinas, hay irregularidades en la situación jurídica de las mujeres privadas de la libertad y hay presencia de menores y mujeres embarazadas.[38]

Frente a ello, PROIGUALDAD tiene varios objetivos relacionados con el tema de mujeres privadas de su libertad.

El Objetivo 1 tiene como finalidad fomentar la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres y favorecer un cambio cultural respetuoso de los derechos de las mujeres. Este programa tiene entre sus líneas de acción la de difundir los derechos de mujeres en situación de vulnerabilidad, incluyendo mujeres privadas de su libertad, así como realizar acciones afirmativas para erradicar la discriminación de mujeres, entre ellas también mujeres reclusas.

El Objetivo 4 consiste en fortalecer las capacidades de las mujeres para puedan participar activamente en el desarrollo social y logren alcanzar un estado de bienestar. Entre las líneas de acción se encuentra la de garantizar servicios de salud básicos, de prevención y atención a las mujeres reclusas y a sus hijas e hijos, es decir:

Desarrollar complejos penitenciarios que cuenten con áreas específicas para mujeres procesadas o sentenciadas del fuero federal, así como mejorar los servicios de salud, de prevención y atención. Promover a través de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, políticas para realizar las adecuaciones necesarias en instalaciones destinadas a mujeres en reclusión que proporcionen atención médica para ellas y para sus hijos e hijas (Estrategia 4.1, Línea de acción 4.1.7).

37 El Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) se puede consultar en la web: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101222.pdf

38 El diagnóstico del Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD) se puede consultar en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101222.pdf

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Sin embargo, este programa transversal contiene entre sus objetivos otros aspectos de importancia trascendental en el tema de igualdad, por ejemplo, el acceso al trabajo remunerado, el acceso a una vida libre de violencia, pero en ninguno de ellos se toca de manera específica el tema de mujeres en reclusión para desarrollar estrategias o líneas de acción.

En el documento de logros del **Programa Sectorial,**[39] algunos de los que podrían estar relacionados con el tema que nos ocupa son:

1) reforzamiento del contacto con la familia mediante el sistema virtual "Televisita";
2) construcción de siete centros federales, seis del Complejo Papantla y CPS Coahuila; [40]
3) capacitación y profesionalización de funcionarias y funcionarios en temas de derechos humanos, prevención de la tortura y cultura de la legalidad, entre otros;
4) homologación del 100% de la información existente de las personas privadas de libertad en centros penitenciarios federales por medio del Sistema Integral de Centros Federales (SICEFE 2.0);
5) atención a la población penitenciaria de los centros federales con problemas de alcoholismo y otras adicciones;
6) incorporación de 13 CEFERESOS al convenio de colaboración con la SEP para el bachillerato del que participan 26 personas.

Subrayamos que en el documento del Plan Sectorial no se hace referencia en ningún momento a alguna acción relacionada con la perspectiva de género o con los derechos de las mujeres en particular.

Cabe destacar que en el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres[41] y en el Programa para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos,[42] no se encuentra ninguna estrategia ni línea de acción relacionada con la problemática de mujeres en reclusión.

39 El Programa Sectorial de Gobernación se puede consultar en la web: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195569/Programa_Sectorial_de_Gobernacio_n_2013-2018__Logros_2016.pdf

40 Sobre el alcance real de las medidas propuestas por dicho PND del 2006, véase el estudio llevado a cabo por la Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, EGAP Gobierno y Política Pública: Modelo Concesionado de Prisiones Federales en México, Monterrey, 2016.

41 El Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres se puede consultar en la web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/79635/ProgramaIPASEVCM_FINAL21-jun-2012.pdf

42 El Programa para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos se puede consultar en la web: http://www.gob.mx/segob/acciones-y-programas/programa-nacional-para-prevenir-sancionar-y-erradicar-los-delitos-en-materia-de-trata-de-personas-y-asistir-a-las-victimas-de-estos-delitos

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

El tercer objetivo del Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación,[43] es garantizar medidas progresivas tendientes a cerrar brechas de desigualdad que afectan a la población discriminada en el disfrute de sus derechos. En ese sentido, la Estrategia 3.2 propone ejecutar medidas para garantizar la igualdad en el goce del derecho a la salud de personas y grupos discriminados. Sólo la Estrategia 3.2.7 se refiere específicamente a las personas privadas de libertad, la cual dice lo siguiente: "Otorgar atención médica sin discriminación a personas privadas de libertad, respetando su orientación e identidad sexo-genérica, garantizando su integridad", y se señala de manera enunciativa, no limitativa, como entidades participantes a las de salud INMUJERES, CONAPRED y Secretaría de Gobernación. Subrayamos que en el documento de logros correspondiente al año 2016 del Programa Nacional en cuestión no se menciona la línea 3.2.7 (página 14 del documento de logros)[44] y desaparece cualquier referencia sobre el tema de mujeres en reclusión.

En el Programa Nacional de Derechos Humanos,[45] los seis primeros objetivos se encuentran alineados con los objetivos de *México en Paz* del Plan Nacional de Desarrollo y con el Objetivo 3 y sus estrategias del Programa Sectorial de Gobernación. Los seis objetivos del Programa Nacional de Derechos Humanos que interesan a esta investigación son:

1. Lograr una efectiva implementación de la Reforma Constitucional de Derechos Humanos.
2. Prevenir violaciones de Derechos Humanos.
3. Garantizar el ejercicio y goce de los Derechos Humanos.
4. Fortalecer la protección de los Derechos Humanos.
5. Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de Derechos Humanos.
6. Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas.

A pesar de que el cumplimiento de las metas relacionadas con dichos objetivos debería tener impacto sobre la situación de las mujeres en reclusión, ninguna de las estrategias o líneas de acción menciona directamente este tema. Hay sólo dos estrategias que se encuentran relacionadas con la problemática que aquí abordamos:

a) La estrategia 2.1.2. propone implementar un modelo de formación integral para servidores públicos en derechos humanos y género;
b) La estrategia 2.2., transversalizar las perspectivas de derechos humanos, de género, inclusión y no discriminación en la política educativa nacional.

43 El Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación se puede consultar: http://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Pronaind%202014-2018_WEB_ACCSS.pdf

44 El Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación en cuanto a los logros, se puede consultar: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195565/Programa_Nacional_para_la_Igualdad_y_No_Discriminacio_n_2014-_2018__Logros_2016.pdf

45 El Programa Nacional de Derechos Humanos se puede consultar: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

En el primer caso, las dependencias participantes son la Red de Derechos Humanos y la Secretaría de la Función Pública y, en el segundo caso, son la SEP, CONAPRED, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres e INMUJERES. En el documento de logros se enumeran una serie de acciones que, aunque sí implican las líneas de acción mencionadas, no guardan relación directa con la problemática de mujeres en reclusión.

En el Programa Nacional de Seguridad Pública,[46] a pesar de que se incluye un apartado específico sobre Sistema Penitenciario y de que algunos de sus objetivos se encuentran alineados con el Programa Transversal de la Secretaría de Gobernación PROIGUALDAD, no se abordan estrategias relacionadas con las mujeres en reclusión.

Finalmente, en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia,[47] el Objetivo 2 implica reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria. Entre las estrategias se encuentra la de promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a población interna en el sistema penitenciario (Estrategia 2.6) y las líneas de acción que se proponen son las siguientes:

2.6.1. Promover la atención en salud y educación de niñas/os que viven con sus madres internas en Centros Penitenciarios.
2.6.2. Impulsar la convivencia y el respeto de los Derechos Humanos de la población interna en el sistema penitenciario.
2.6.3. Impulsar programas de inclusión y reinserción laboral de la población liberada del sistema penitenciario, sin discriminación directa o indirecta.
2.6.4. Impulsar programas de salud y educación integral para la población en reclusión que incluyan prevención y atención de adicciones.
2.6.5. Implementar acciones que fortalezcan la convivencia entre las personas internas en el sistema penitenciario y sus familias.
2.6.6. Promover programas de atención psicosocial a hijas e hijos de personas internas en reclusorios.

Las dependencias participantes son Secretaría de Gobernación, Procuraduría General de la República, Salud, Centro Nacional para la Prevención y el Control de las Adicciones (CENADIC), Secretaria de Salud Pública (SEP), Comisión Intersectorial para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.

En cuanto a los logros,[48] se enumera en el documento que se llevaron a cabo diversas actividades, por ejemplo, cursos de pintura vinílica; un foro para implementar estrategias y formas de trabajo

46 El Programa Nacional de Seguridad Pública se puede consultar: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014

47 Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia se puede consultar: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014

48 Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en cuanto a los logros, se puede consultar: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/195562/Programa_Nacional_para_la_Prevencio_n_Social_de_la_Violencia_y_la_Delincuencia_2014-2018__Logros_2016.pdf

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

presentes en otros Centros de Prevención y Readaptación Social; se otorgaron becas de instituciones privadas para talleres sobre orientación profesional y búsqueda de empleo; se realizaron capacitaciones en oficios y diversas actividades relacionadas con la atención de adicciones y consumo de sustancias. No obstante, ninguno de dichos logros está construido de manera específica para abordar las problemáticas que viven las mujeres privadas de su libertad.

En materia de prevención, la única acción que se prevé está incluida en uno de los últimos puntos de los logros sobre la Estrategia 2.2, donde se señala: *"Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia".* Entre las acciones que se pusieron en marcha hay una colecta de libros realizada en septiembre del 2016 en beneficio de las mujeres privadas de su libertad y de los Centros de Medidas para Adolescentes en Conflicto con la Ley, en total se recolectaron 3 660 libros de literatura, educación intercultural, español, matemáticas, etcétera.

De los 11 programas vigentes del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 analizados, en dos de ellos no aparece el tema de mujeres en reclusión de manera directa ni indirecta*:* el Programa Especial de Migración[49] y el Programa Nacional de Protección Civil.

En otros ámbitos se han llevado a cabo acciones relacionadas con la problemática de mujeres en reclusión. Entre las que se consideraron como las más relevantes, citamos el decreto de la Cámara de Diputados en el año de 2013, con el cual se adicionó la fracción IX al artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Esta adición señala que la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario emitiría lineamientos para que se garanticen espacios apropiados para el desarrollo de las hijas e hijos de las reclusas dentro de los centros de reclusión, así como un punto de acuerdo, donde igualmente no se mencionan las recomendaciones de la CNDH, en septiembre de 2015 para generar partidas presupuestales a efecto de llevar a cabo un programa de protección integral de las y los niños que viven con sus madres en estado de reclusión, propuesto por la diputada Angélica de la Peña del Partido de la Revolución Democrática.[50]

b) Las políticas estatales y las mujeres privadas de su libertad

Para la revisión de políticas públicas se realizó una búsqueda para cada uno de los estados. En los resultados se sistematizan y analizan todos los programas, proyectos y políticas públicas puestos en marcha en cada entidad. Dado que los institutos estatales de las mujeres tienen entre sus tareas monitorear las medidas que garanticen el ejercicio de los derechos humanos, las fuentes principales de información fueron los archivos en línea de dichas instituciones.

49 El Programa especial de migración se puede consultar en: http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Especial_de_Migracion_2014-2018_PEM

50 http://www.cimacnoticias.com.mx/node/71114

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

En el tema de mujeres en reclusión fue particularmente complejo este rastreo de información porque, en todos los casos, la información se encuentra dispersa o se reporta de manera parcial. En ningún Instituto de Mujeres existe un archivo único que concentre toda la información disponible sobre los planes, programas y políticas con perspectiva de género puestas en marcha para cada tema específico. Por lo anterior, resulta imposible llevar a cabo un análisis más detallado y riguroso sobre el tema.

Una vez hecho el señalamiento anterior, en la tabla del anexo IV se presentan los resultados del rastreo realizado por el equipo de investigación.

c) Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal y las políticas públicas para las mujeres en reclusión

Los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal (PGDDF) establecen los objetivos, metas y líneas de acción para la elaboración e implementación de las políticas públicas de la Ciudad de México. A partir de aquellos se definen los programas sectoriales, institucionales, parciales y especiales. Para el presente estudio, se analizaron:

1. Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006.
2. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012.
3. Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

El Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006,[51] no pone en el centro del cambio la acción policial y penal como única solución, sino que se enfoca sobre todo hacia la prevención y en el mejoramiento de la condición de vida de la población reclusa. Entre sus objetivos se incluyen:

- repensar los reclusorios como centros de readaptación social;
- combatir a los poderes informales que controlan las cárceles y desarticular las redes de tráfico de influencias y negocios ilegales;
- sustituir a los custodios y funcionarios que impidan la renovación con personal especializado;
- reubicar a los internos de acuerdo con su edad, escolaridad y capacidad de reinserción social;
- impulsar una nueva legislación penitenciaria acorde al régimen de garantías y conforme a los acuerdos jurídicos internacionales de Derechos Humanos;
- volver transparente la función pública en la ejecución de la pena;
- promover la participación de la sociedad civil en el análisis y en la búsqueda de mejoras administrativas;

51 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006 del 5 de diciembre del 2000. Disponible en: http://www.sideso.cdmx.gob.mx/documentos/programa_desarrollo_2000-2006.pdf. Consultado el 10 de marzo del 2017

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

- disminuir el costo social y económico del sistema penitenciario, por un lado, abatiendo la sobrepoblación en los centros de reclusión y, por el otro, agilizando los procesos de pre liberación;
- combatir el consumo y tráfico de drogas dentro de las prisiones;
- crear un Consejo Penitenciario integrado por ciudadanos interesados en el mejoramiento del sistema de reclusorios.

Ninguno de los objetivos, metas y líneas de acción del PGDDF está pensado y estructurado con un enfoque de género. Al contrario, el sujeto mujer está completamente ausente. No obstante, las líneas de acción propuestas responden en manera positiva a cinco de los siete indicadores elaborados por el presente estudio para medir el impacto. Los cinco indicadores son: Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas; No-garantía de reinserción social; Autogobierno; Regímenes disciplinarios que vulneran sus derechos de protección contra tratos crueles o inhumanos; y Falta de personal de custodia y de personal capacitado en DD.HH., para el buen funcionamiento de los establecimientos y para las actividades de reinserción.

El Programa es 2001-2006, se emitió en el año 2000, antes que la Recomendación General sobre mujeres privadas de la libertad y centros de reclusión de 2002 de la CNDH, por lo que en su elaboración no se habrían podido considerar las recomendaciones de la propia CNDH correspondientes a la mencionada RG 03/2002. El presente análisis incluye el Programa 2001-2006 arriba mencionado para examinar si hay diferencia, o no, entre un PGDDF emitido antes y uno emitido después tanto respecto de las recomendaciones derivadas de la RG 03/2002 como de las propuestas que se hacen en los informes especiales de 2013 y 2015.

En este sentido, el PGDDF 2001-2006 no guarda relación con las recomendaciones y propuestas de los instrumentos de posicionamiento analizados. Esto se expresa, primero, en la falta de una perspectiva de género en el Programa; además, el PGDDF 2001-2006 introduce dos puntos no contemplados por las recomendaciones de la CNDH en la Recomendación General No. 3: “promover la participación de la sociedad civil en el análisis y en la búsqueda de mejoras administrativas” y “combatir a los poderes informales que controlan las cárceles y desarticular las redes de tráfico de influencias y negocios ilegales” (2006, 7). Mientras, por otro lado, el Programa no incluye ninguna línea de acción que responda positivamente a los indicadores: “Permanencia irregular y diversa de menores y la no protección de sus derechos a la educación y a la salud” y “No existencia de manuales de procedimiento”.

En el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012,[52] el segundo eje de acción es el denominado "Seguridad y justicia expedita", en el cual se plantea la necesidad de construir un nuevo modelo de seguridad y justicia a través de una estrategia que contemple la profundización de los esfuerzos de coordinación interinstitucional, un enfoque metropolitano *y* la perspectiva de género. Dicha perspectiva está nombrada, mas nunca aplicada de manera

52 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2013. Disponible en: http://centro.paot.org.mx/centro/programas/programa2007_2012.pdf?b=ce

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en:
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://tinyurl.com/mryt8f6c

adecuada, como demuestra la exposición del objetivo principal: "Hacer de la Ciudad de México un espacio más seguro que otorga protección y respaldo a los proyectos de las familias, en particular a la niñez y las mujeres, con espacios públicos promotores de la convivencia y la participación social" (p. 37).

Las estrategias presentadas están elaboradas a partir de la familia y sus necesidades. El sujeto mujer aparece sólo como funcional al sistema familiar y no se considera de manera autónoma. Respecto al tema de mujeres en reclusión, las mujeres nunca están citadas, sin embargo, el programa señala la necesidad de "la implantación de un nuevo modelo de readaptación social *con perspectiva de género*" (pag. 42), sin definir qué se entiende por dicho enfoque.

Las recomendaciones de la CNDH no fueron tomadas como punto de referencia para la elaboración de las líneas de acción de la PGDDF 2007-2012. El Programa no habla en términos de derechos humanos, sino sólo de "condiciones humanas". Señala la necesidad de construir dos nuevos reclusorios, aunque sin especificar las causas por las cuales se justificaría dicha medida, mientras que las recomendaciones de la CNDH subrayan la necesidad de superar los problemas de sobrepoblación y hacinamiento. El Programa coincide con las recomendaciones de la CNDH sólo en dos indicadores: "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas" y "No-garantía de reinserción social". Sin embargo, en el Programa no se especifican qué tipologías de políticas públicas serían necesarias para que "los ofensores cumplan sus penas en condiciones humanas, de trabajo y estudio, que les permitan reintegrarse positivamente a la sociedad, así como evitar la reincidencia delictiva" (pag. 43).

3. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018,[53] a diferencia de los otros dos programas, tiene como Eje transversal los Derechos Humanos y la Igualdad de Género. En el Eje 2, "Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana", se explicita que la igualdad de género responde:

> a la idea de que el problema de la desigualdad entre mujeres y hombres no puede tratarse en forma sectorial, sino que sus soluciones deben integrarse en todas las políticas y programas, a todos los niveles y en todos los momentos de la acción política: diagnóstico, formulación, diseño, implementación, presupuesto y evaluación.

Se señala como problema principal de los complejos penitenciarios de la Ciudad de México la sobrepoblación y el hacinamiento, los cuales se considera que afectan particularmente a los grupos más vulnerables y dificulta los procesos de reinserción social.

El Objetivo 1 que se establece es "Disminuir la brecha entre la capacidad instalada del sistema penitenciario y la población interna." Dicho objetivo responde de manera positiva al indicador elaborado por el presente estudio: "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas."

53 Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 https://data.finanzas.cdmx.gob.mx/documentos/ProgGralDesarrollo_2013_2018.pdf

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

La Meta 1 que se instituye para alcanzarlo es “Incrementar la capacidad instalada del sistema penitenciario de la Ciudad de México.”, y la línea de acción prevista es “Aumentar y readecuar espacios en los centros penitenciarios."

La Meta 2 prevista es “Desarrollar políticas que disminuyan la población en reclusión.” Las líneas de acción para alcanzar la Meta son:

- Promover un debate público para desgravar ciertos delitos menores y generar alternativas a la prisión preventiva.
- Agilizar los mecanismos de coordinación para realizar el traslado de internas o internos del orden federal.
- Incrementar la capacidad institucional para agilizar los beneficios de libertad anticipada a quienes tengan ese derecho.

El Objetivo 2 es “Garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas en situación de reclusión, así como de quienes los visitan en los reclusorios”. Dicho objetivo responde de manera positiva al indicador elaborado por el presente estudio: "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas".

La Meta 1 que se propone es “Consolidar la política estratégica para el cumplimiento del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal para las personas privadas de su libertad”. Las líneas de acción previstas:

- Establecer un programa de trabajo específico en conjunto con la CDHDF, que contenga tiempos, indicadores y responsables de la ejecución de sus acciones.
- Vigilar que las y los custodios proporcionen un trato digno, respetuoso y acorde a la dignidad humana, tanto a las personas privadas de su libertad como a las que los visitan en los reclusorios.

El Objetivo 3 consiste en

> Mejorar los mecanismos para la reinserción a la sociedad de las personas sentenciadas, a través del *reconocimiento y respeto de las diferencias de género y de los derechos humanos*, así como del derecho al trabajo, capacitación laboral, educación, cultura, salud, alimentación y deporte, como medios para procurar que no se vuelva a delinquir.

Dicho objetivo responde de manera positiva al indicador elaborado por el presente estudio: “No-garantía de reinserción social”. La Meta 1 que se propone para alcanzarlo es “Aumentar las oportunidades de acceso al trabajo, capacitación laboral, cultura, educación, salud, alimentación y deporte de la población interna”. Las líneas de acción previstas son las siguientes:

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

- Crear incentivos para que la iniciativa privada desarrolle la industria penitenciaría en coordinación con el gobierno, con el fin de generar oportunidades de trabajo y capacitación.
- Mejorar la coordinación con las instituciones de educación para incrementar la oferta educativa y cultural, y la capacitación laboral al interior de los centros penitenciarios.
- Mejorar la coordinación interinstitucional con la Secretaría de Salud, para garantizar el acceso a la salud de toda la población penitenciaria.
- Mejorar la coordinación interinstitucional para generar programas de fomento a la cultura y al deporte en condiciones adecuadas.

El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, es el único programa de carácter local que desde el 2001 cita en manera explícita la relación entre sus objetivos, metas y líneas de acción con las recomendaciones de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal. Otro dato positivo es que dicho Programa explicita en manera clara que tiene como eje transversal los derechos humanos y la igualdad de género. No obstante, sus objetivos responden sólo a dos de los siete indicadores elaborados en el presente estudio: "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas" y "No-garantía de reinserción social".

En diciembre de 2010, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, a través su Mecanismo de Seguimiento y Evaluación, publicó El Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión.[54]

Resultados y conclusiones: las políticas públicas, el impacto, los alcances y el grado de cumplimiento de los instrumentos de la CNDH sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana

En el apartado anterior, se llevó a cabo una sistematización y análisis de programas, proyectos y políticas públicas nacionales, estatales y de la Ciudad de México sobre el tema de mujeres internas en centros de reclusión. Esta revisión se realizó con el objetivo de evaluar el impacto, los alcances y el grado de cumplimiento relacionado con las recomendaciones y propuestas planteadas en los instrumentos de la CNDH sobre el tema. Estos instrumentos se enlistan a continuación:

— Recomendación General No. 3 "Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana" de 2002.
— Informe Especial sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana, de 2013.
— Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, de 2015.

54 http://www.equipopueblo.org.mx/descargas/folletospdf/privadasweb.pdf

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Es necesario anotar la complejidad del rastreo y la sistematización de la información porque ésta se encuentra dispersa o se reporta de manera parcial. En ningún caso y en ninguna institución pública, incluido INMUJERES, existe un archivo único que concentre toda la información disponible sobre los planes, programas y políticas nacionales o estatales puestas en marcha con perspectiva de género en el tema abordado. Por lo anterior, resulta imposible llevar a cabo un análisis más detallado y riguroso sobre el tema.

El rastreo, sistematización y análisis crítico de políticas públicas se llevó a cabo en tres niveles: a) políticas nacionales; b) estatales; y c) específicas de la Ciudad de México. El análisis se desarrolló teniendo como punto de referencia una batería acotada de indicadores, elaborada a partir de las principales problemáticas detectadas sobre este tema a través del "análisis al interior" de los documentos de la CNDH y presentada en el apartado *Las políticas públicas en México sobre mujeres internas en Centros de Reclusión*.

a) Políticas Nacionales

Se revisaron los planes nacionales de desarrollo correspondientes a los periodos: 2001 – 2006; 2007 – 2012; 2013 – 2018. A continuación, se localizan las estrategias de los planes según su correspondencia con los indicadores elaborados por el presente estudio:

Indicador: **No-garantía de reinserción social**

1. Impartir y mejorar la educación que se ofrezca a los internos.
2. Desarrollar mecanismos de colaboración y coordinación para hacer efectiva la política de reinserción social, a partir del trabajo remunerado y de la capacitación para el mismo, con base en resultados de investigación y de las aportaciones de los distintos órdenes de gobierno y de organizaciones académicas y sociales.

Indicador: **Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas**

3. Garantizar servicios de salud básicos, de prevención y atención.
4. Impulsar la construcción y adecuación de las infraestructuras penitenciarias federales con perspectiva de género.

Indicador: **Falta de personal de custodia y de personal capacitado en DDHH para el buen funcionamiento de los establecimientos y para las actividades de reinserción**

5. Fortalecer la profesionalización del personal penitenciario, bajo un esquema de derechos humanos y perspectiva de género.

Finalmente, uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo vigente, relacionado con el tema de mujeres en reclusión, pero que no coincide con alguno de los indicadores elaborados fue:

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

6. Implementar y administrar las bases de datos que contengan los registros de la población penitenciaria de la federación, asimismo verificar su actualización y su desagregación por sexo.

Estos seis temas se repiten, con mayor o menor énfasis, en los tres planes nacionales analizados, y corresponden sólo a tres de los siete indicadores elaborados en el presente estudio para medir el impacto de las recomendaciones de la CNDH (1. Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas; 2. No-garantía de reinserción social y 3. Falta de personal de custodia y de personal capacitado en DDHH para el buen funcionamiento de los establecimientos y para las actividades de reinserción).

Asimismo, de la búsqueda en el periodo 2001 a la fecha, se desprende que **en ningún Plan Nacional de Desarrollo se citan las recomendaciones emitidas por la CNDH como puntos de referencia para la elaboración de políticas públicas, así como en ninguno se toca de manera específica el tema de mujeres en reclusión para desarrollar estrategias o líneas de acción**.

Se destaca que el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 incorpora como eje transversal *la* perspectiva de género e incluye el Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y no Discriminación contra las Mujeres (PROIGUALDAD). Si bien la situación de las mujeres privadas de la libertad aparece en el diagnóstico del Programa, entre sus líneas de acción, el tema específico de mujeres en reclusión se encuentra sólo en relación con la situación jurídica de las mujeres en reclusión y con la necesidad de garantizar servicios de salud básicos, de prevención y atención a las mujeres reclusas y a sus hijas e hijos. Dicho objetivo corresponde al indicador "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas".

De igual forma, el Programa Sectorial de Gobernación contemplado por el PND 2013-2018, presenta seis logros relacionados con el tema:

1. Reforzamiento del contacto con la familia.
2. Construcción de siete centros federales.
3. Capacitación y profesionalización de funcionarias y funcionarios en temas de derechos humanos, prevención de la tortura y cultura de la legalidad entre otros.
4. Homologación del 100% de la información existente de las personas privadas de libertad en centros penitenciarios federales por medio del Sistema Integral de Centros Federales.
5. Atención a la población penitenciaria de los Centros Federales, en problemas de alcoholismo y otras adicciones.
6. Incorporación de 13 CEFERESOS al convenio de colaboración con la SEP para el bachillerato, del que participan 26 personas.

No obstante, estas líneas responden de manera general sólo a tres indicadores de los siete localizados en los instrumentos de la CNDH, a saber 1. "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas", 2. "No-garantía de reinserción social" y 3. "Falta de personal de custodia y de personal capacitado en DDHH para el buen funcionamiento de los establecimientos y para

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

las actividades de reinserción". Subrayamos, entonces, que no se hace referencia en ningún momento a alguna acción relacionada con la perspectiva de género, los derechos de las mujeres en particular, ni con las recomendaciones y propuestas emitidas por la CNDH.

Otro punto fundamental es que las recomendaciones y propuestas emitidas por la CNDH en materia de mujeres en reclusión no sólo no están incluidas en el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, ni en el Programa para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, sino que en estos dos programas no se encuentra ninguna estrategia o línea de acción relacionada con la problemática de mujeres en reclusión. En el Programa Nacional para la Igualdad y No Discriminación sólo la estrategia 3.2.7 se refiere específicamente a las personas privadas de libertad, "respetando su orientación e identidad sexo-genérica", pero en el documento de logros correspondiente al año 2016 del Programa Nacional no se menciona la línea 3.2.7 y desaparece cualquier referencia sobre el tema de mujeres en reclusión.

En el Programa Nacional de Derechos Humanos se proponen seis objetivos:

1. Lograr una efectiva implementación de la reforma constitucional de derechos humanos.
2. Prevenir violaciones de derechos humanos.
3. Garantizar el ejercicio y goce de los derechos humanos.
4. Fortalecer la protección de los derechos humanos.
5. Generar una adecuada articulación de los actores involucrados en la política de Estado de derechos humanos.
6. Sistematizar información en materia de derechos humanos para fortalecer las políticas públicas.

Estos objetivos responden de manera general a dos de los siete indicadores: 1. "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas" y 2. "Regímenes disciplinarios que vulneran sus derechos de protección contra tratos crueles o inhumanos". En ningún caso están relacionados con la situación de las mujeres en reclusión, y ninguna de las estrategias o líneas de acción menciona directamente este tema o las recomendaciones de la CNDH sobre el tema.

En el Programa Nacional de Seguridad Pública no se abordan, en ningún momento, estrategias relacionadas con las mujeres en reclusión y con las recomendaciones de la CNDH, mientras que en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, sólo la *Estrategia 2.6.1 Promover la atención en salud y educación de niñas/os que viven con sus madres internas en Centros Penitenciarios* y la *2.6.6: Promover programas de atención psicosocial a hijas e hijos de personas internas en reclusorios*, abarcan el tema, limitándose a citar los derechos humanos violados de las hijas e hijos (Indicador: "Permanencia irregular y diversa de menores y la no protección de sus derechos a la educación y a la salud") y no de las mujeres.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

En cuanto a los logros, se enumera en el documento que se llevaron a cabo diversas actividades (por ejemplo: cursos de pintura vinílica, un foro para implementar estrategias y formas de trabajo presentes en otros Centros de Prevención y Readaptación Social), pero ninguno está construido de manera específica permanente y capaz de tener impacto para abordar las problemáticas que viven las mujeres privadas de su libertad.

Por último, en el Programa Especial de Migración el tema de mujeres en reclusión no aparece de manera directa ni indirecta. A partir de lo anterior, se puede evidenciar que el problema principal no sólo se relaciona con que ni el Plan Nacional de Desarrollo ni los programas sectoriales tomen en cuenta las recomendaciones y propuestas de la CNDH, sino que hay tres problemáticas que podríamos denominar "problemáticas estructurales":

1. Los objetivos, las metas y las líneas de acción no incluyen *a priori* y de manera específica el tema de mujeres en reclusión.
2. En los planes nacionales de desarrollo analizados, se afirma la importancia de elaborar políticas públicas con perspectiva de género sin explicitar qué se entiende con dicha perspectiva y cómo se quiere aplicarla. En los tres planes estudiados, la no-definición de la categoría "género" produce confusión y una constante dificultad en la elaboración de un plan integrado de políticas públicas con perspectiva de género, que aborde, entre muchos, el tema de mujeres privadas de su libertad.
3. Las y los planificadores siguen actuando con prejuicios estereotipados sobre los roles femeninos y masculinos, así que las acciones gubernamentales se dirigen a apoyar a las mujeres en actividades alrededor de sus roles de madres.

Por otro lado, sobre las políticas estatales y las mujeres privadas de su libertad, la búsqueda se realizó en el mes de marzo y abril de 2017, a partir de las páginas de los institutos estatales de las mujeres, de la Dirección General de Institucionalización de la Perspectiva de Género y del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2014, mientras que la información sobre la Ciudad de México se revisó de manera específica en el apartado c).

b) Políticas públicas estatales

De los 31 estados revisados a través de las páginas de los institutos estatales de las mujeres encontramos información específica sobre los programas puestos en marcha para mujeres en reclusión sólo en seis estados:

1. Durango. El programa aplicado es el denominado "Balón Rosa" (vigente) que implica la realización de partidos de voleibol, y la organización de una plática sobre el tema del cáncer de mama y cérvico-uterino. Dicho programa responde al indicador: "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas".
2. Guerrero. El objetivo general del Programa de Defensa y Asesoría Jurídica (vigente) consiste en contribuir en la defensa de los derechos humanos de las mujeres. Dicho

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

programa responde a dos indicadores: "No-garantía de reinserción social" y "Falta de personal de custodia y de personal capacitado en DD.HH. para el buen funcionamiento de los establecimientos y para las actividades de reinserción".

3. Michoacán. Se otorgaron libros y mobiliario para el área de mujeres en reclusión. Dicho programa responde a los indicadores: "No garantía de reinserción social" e "Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas".
4. Morelos. Se elaboró y presentó en el 2011 un protocolo de detección y atención de violencia de género en mujeres en reclusión, se organizó un curso para su implementación, se realizó una metodología participativa de intervención con mujeres en reclusión y elaboración de un modelo que contiene una Cartilla de Derechos Humanos de mujeres privadas de su libertad y una Cartilla de prevención de violencia durante la visita familiar y visita íntima. Dichos programas responden a dos indicadores: "No existencia de manuales de procedimiento" y "Regímenes disciplinarios que vulneran sus derechos de protección contra tratos crueles o inhumanos".

   En el 2014 fue implementado el Proyecto Trabajando por la Igualdad entre hombres y mujeres en el estado de Morelos, cuyo objetivo era contribuir en la transversalización de la perspectiva de género en las políticas públicas Estatal y Municipal, a través de la incidencia en los temas de armonización, jurídica y derechos de las mujeres en reclusión; salud sexual y reproductiva de mujeres adolescentes y embarazadas; y derechos políticos de las mujeres. Nos resultó imposible definir indicadores para evaluar este proyecto, al no encontrar datos sobre las acciones realizadas al respecto.
5. San Luis Potosí. Con base en el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género se realizó la capacitación en Derechos Humanos de 37 mujeres y 234 hombres (policías, custodias y custodios). Dicho programa responde al indicador: "Falta de personal de custodia y de personal capacitado en DD.HH. para el buen funcionamiento de los establecimientos y para las actividades de reinserción".
6. Sinaloa. Se organizó un Programa de Capacitación Permanente en Perspectiva de Género para la Secretaria de Seguridad Pública del estado de Sinaloa y un taller para Prevenir la Violencia de Género y promover el buen trato con enfoque de derechos humanos, dirigido al personal encargado de atender mujeres privadas de su libertad. Dicho programa responde al indicador: "Falta de personal de custodia y de personal capacitado en DD.HH. para el buen funcionamiento de los establecimientos y para las actividades de reinserción".

Además, los siguientes 17 estados llevaron a cabo acciones en el marco del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género, ya antes mencionado:

- Aguascalientes: un estudio desde la perspectiva de género.
- Baja California Sur: ejecución del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género Derechos Humanos y Mujeres Reclusas. Meta 19.
- Campeche: una investigación y estudio de casos de la población femenina que permita conocer las causas, la problemática y situación jurídica de las mujeres recluidas.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

- Durango: diagnóstico sobre las mujeres en situación de reclusión y un diagnóstico para diseñar políticas públicas encaminadas a optimizar el sistema y la infraestructura penitenciaria.
- Estado de México: diagnóstico y propuestas sobre mujeres en reclusión en el Estado.
- Guanajuato: diagnóstico jurídico, criminológico y situacional de las mujeres internas.
- Guerrero: diagnóstico sobre las mujeres en situación de reclusión en el estado.
- Hidalgo: diagnóstico sobre la situación de las mujeres en reclusión.
- Jalisco: estudio de la situación de las mujeres internas.
- Morelos: estudio sobre las condiciones en las que viven las mujeres privadas de su libertad e impartición de 9 cursos-talleres sobre el tema de Derechos Humanos de las Mujeres, un protocolo de detección y atención de violencia de género en mujeres en reclusión, una cartilla de Derechos Humanos de las mujeres privadas de su libertad, una cartilla de prevención de violencia durante la visita familiar y la visita íntima, un modelo de promoción de derechos humanos y prevención de violencia de género dirigido a mujeres privadas de su libertad, un Protocolo para otorgar libertad anticipada a mujeres en reclusión.
- Nayarit: estudio sobre la situación de las mujeres en reclusión en el estado.
- Nuevo León: estudio de casos sobre la situación socio-jurídica de las mujeres en reclusión.
- Oaxaca: estudio de casos de personas en situación de reclusión para la obtención e identificación de cifras sobre el feminicidio en Oaxaca.
- Querétaro: diagnóstico de mejoramiento de la situación de reclusión y seguridad.
- Sinaloa: diagnóstico sobre las mujeres en situación de reclusión.
- Tlaxcala: diagnóstico sobre las mujeres en reclusión y talleres para la sensibilización y capacitación al personal penitenciario.
- Veracruz: guía metodológica para la documentación de casos sobre violencia de género subyacente a los delitos imputados a las mujeres privadas de la libertad en el estado.

En Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas no encontramos ninguna información a través de Inmujeres.

De lo anterior se puede afirmar que en ninguno de los programas estatales examinados hay una relación –directa o indirecta– con las recomendaciones de la CNDH. Las acciones gubernamentales citan las mismas problemáticas visibilizadas por la CNDH (tomando en cuenta nuestros indicadores, en particular tres: reinserción social, personal capacitado en DD.HH. y regímenes disciplinarios que vulneran sus derechos de protección contra tratos crueles o inhumanos), pero sin establecer ni sólo citar las recomendaciones y propuestas de la CNDH.

En la mayoría de los estados fue elaborado un diagnóstico para conocer las problemáticas que viven las mujeres en reclusión, pero en los programas hay “problemáticas estructurales” que limitan su capacitad de garantizar los derechos humanos de las mujeres privadas de su libertad y de tomar como punto de referencia los instrumentos de la CNDH. Podemos esquematizar dichas problemáticas en tres puntos:

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

1. Las acciones gubernamentales no organizan talleres de capacitación laboral que puedan tener un efecto real para la reinserción social de las mujeres privadas de la liberad. Dichos talleres no están pensados y estructurados a partir de las competencias de las mujeres y de las posibilidades reales de trabajo que puedan tener en su contexto de vida, sino exclusivamente por su rol de madre o esposa. Los talleres informativos sobre salud suelen durar sólo pocas horas en un solo día y no están pensados a partir de las necesidades reales de las mujeres. El derecho a la educación, considerado como fundamental para la reinserción social, no está previsto en la mayoría de los programas analizados o se limita a medidas paternales, como donación de libros y talleres de breve duración.
2. Aunque los programas prevén procesos de capacitación en el tema de género para funcionarios públicos, no hay evaluaciones de dichos procesos. Por ello, no se puede saber si están adecuadamente articulados y estructurados alrededor de un diseño sólido ni qué impacto tuvieron en la defensa de los derechos humanos de las mujeres privadas de su libertad.
3. En la mayoría de los casos, los programas están planeados a corto plazo, tienen una duración breve y nunca está evaluada su incidencia.

c) Políticas públicas en Ciudad de México

Sobre los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal y de las políticas públicas para las mujeres en reclusión en la Ciudad de México, analizamos el Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012 y el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018.

En el Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2001-2006, ninguno de los objetivos, metas y líneas de acción del PGDDF están pensados y estructurados con un enfoque de género o elaborados de manera específica para las mujeres en reclusión. Este programa fue tomado en cuenta para entender la diferencia con los programas posteriores, ya que fue emitido antes de la Recomendación General 03/2002 de la CNDH.

Después, en el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2007-2012, las recomendaciones de la CNDH no fueron tomadas como punto de referencia para la elaboración de las líneas de acción. Además, el Programa no habla en términos de derechos humanos, sino sólo de “condiciones humanas”. El Programa coincide con las recomendaciones de la CNDH sólo en dos indicadores: “Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas” y “No-garantía de reinserción social”.

Finalmente, el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, es el único que cita en manera explícita la relación entre sus objetivos, metas y líneas de acción con las recomendaciones de la CDHDF. Otro dato destacable es que explicita que tiene como ejes transversales los derechos humanos y la igualdad de género. No obstante, sus objetivos responden sólo a dos de los siete indicadores localizados en los instrumentos de la CNDH:

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

"Irregularidades en las condiciones de vida de las reclusas" y "No-garantía de reinserción social".

En cuanto al análisis de los Programas Generales de Desarrollo del Distrito Federal se puede observar lo siguiente:

1. Los objetivos, las metas y las líneas de acción no incluyen *a priori* el tema de mujeres en reclusión.
2. Los tres programas afirman la importancia de elaborar políticas públicas con perspectiva de género, sin aclarar la definición de la categoría y no elaboran un plan integrado de políticas públicas con perspectiva de género. Las acciones gubernamentales siguen actuando con prejuicios estereotipados sobre los roles femeninos: se subestima el aporte económico de las mujeres en las actividades de reproducción, trabajo doméstico y cuidado, por lo tanto, las mujeres son incorporadas a la política pública como agentes no productivos.
3. En la mayoría de los casos, no son objetivos, líneas de acción y metas exclusivos para las mujeres en centros de reclusión.
4. El Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 relaciona sus estrategias y líneas de acción con la CDHDF.

Finalmente, es necesario señalar que la mayoría de las problemáticas citadas en los centros de reclusión del Distrito Federal siguen siendo las mismas desde el 2001. Coincidimos con el análisis del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión, publicado en el 2010 y coordinado por Mario Alberto Solórzano Betancourt, Olga Guzmán Vergara y Areli Sandoval Terán, y entre dichas problemáticas citamos:

- Los centros del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México tienen una sobrepoblación de casi 50% presentando corrupción y graves violaciones de sus derechos humanos.
- En materia de salud, los centros adolecen de una atención médica integral de calidad.
- En cuanto al derecho al agua, la distribución es inequitativa por centro de reclusión y por dormitorio.
- El derecho a un espacio digno para vivir se ve mermado por el hacinamiento.
- En materia de educación, menos de la mitad de las personas reclusas realiza actividades educativas y no hay datos desagregados por género.
- En materia del derecho al acceso a la información, se requiere un sistema que permita conocer con precisión la realidad histórica del Sistema Penitenciario, así como la situación jurídica de la población interna.
- En cuanto al derecho a tener contacto con el exterior, no existe la regulación adecuada de las visitas.
- La integridad personal (física, mental y moral) es quebrantada por actos de tortura cometidos por el personal de custodia. La extorsión y el abuso de poder es permanente.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Estas situaciones obstaculizan el ejercicio de los derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión y a pesar de haber sido reconocidas por los entes públicos del Distrito Federal siguen sin fijarse las políticas públicas adecuadas para enfrentarlas y superarlas.

Propuestas

A partir de lo anterior, afirmamos que el mayor problema acerca de la ausencia de impacto de las recomendaciones y propuestas de la CNDH sobre las políticas públicas, no es únicamente que dichos planes, programas y propuestas no tomen como referencia las recomendaciones, sino que existen problemáticas estructurales que impiden que los objetivos, las metas y las líneas de acción de toda la estructura gubernamental sean fundamentados y construidos a partir de un marco de género y derechos humanos.

Por ello, sería necesario fijar, de manera clara y especifica, en cada instrumento emitido, los siguientes puntos abajo enumerados, tomando en cuenta que algunas de las sugerencias están dirigidas a la propia CNDH y otras son para que ésta solicite su consideración ante las autoridades responsables de planear y ejecutar la política pública nacional de igualdad entre mujeres y hombres.

1. Un límite de las recomendaciones de la CNDH es que antes de definir el tema de mujeres en reclusión, no elaboran un perfil de las mujeres reclusas, ni establecen las problemáticas prioritarias, partiendo de las necesidades reales de las mujeres a través de grupos focales, entrevistas en profundidad o encuestas anónimas. Es fundamental establecer y aclarar el sujeto de la investigación y detallar la forma de obtención de los datos, así como transparentar los instrumentos de sistematización de las investigaciones.
2. Si se parte de que el 96% de las mujeres en prisión son madres, como afirman Elena Azaola Garrido y Cristina José Yacamán (1996), es necesario que la CNDH realice, o proponga realizar, un estudio que aborde la conveniencia y, en su caso, las condiciones adecuadas para que los hijos e hijas pequeños/as permanezcan con sus madres en prisión.
3. Es necesario que la CNDH evalúe qué problemáticas, establecidas como prioridades en los programas nacionales y estatales, no están incluidas en sus observaciones y recomendaciones para establecer un vínculo y un reforzamiento conjunto entre las diferentes instituciones que abordan el tema. Por ejemplo, en los programas sectoriales se encontró una línea de acción que era canalizar los delitos menores a mecanismos alternativos, revisar las sanciones y aplicar, en los casos que la legislación lo permita, soluciones alternativas o la terminación anticipada del procedimiento. De acuerdo con la justificación, eso permitiría disminuir el problema de sobrepoblación en las cárceles y disponer de más recursos para la investigación, procesamiento y, en su caso, sanción de los delitos de mayor impacto. Sin embargo, el tema no se encuentra dentro de las recomendaciones o propuestas de la CNDH.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

4. Los objetivos, las metas y las líneas de acción de políticas públicas tienen que incluir *a priori* y de manera específica el tema de mujeres en reclusión, analizándolo con perspectiva de género y partir de que la CNDH es responsable de observar el cumplimiento de los derechos humanos de las mujeres.
5. Como se explicó en la Introducción del presente estudio se tiene que definir claramente la importancia de elaborar políticas públicas con perspectiva de género, explicitando qué se entiende con dicha perspectiva y por qué es importante introducir en el análisis el concepto de *gender mainstreaming*. Las y los planificadores siguen actuando con prejuicios estereotipados sobre los roles femeninos y masculinos, así que definir y afirmar la necesidad del *gender mainstreaming* significa, por un lado, empujar hacia la construcción de acciones gubernamentales dirigidas a apoyar a las mujeres según sus diferentes necesidades y competencias, y no en su rol de madre y esposa; por el otro, significa introducir en el análisis una perspectiva *interseccional* que toma en cuenta la variable de género, así como los condicionantes económicos, políticos, étnicos, religiosos y culturales.
6. Es necesario proponer un plan integrado de políticas públicas con perspectiva de género, que aborde de manera específica los temas, entre ellos los de mujeres privadas de su libertad. Sin esto, el riesgo es seguir con programas parciales, que implican un desgaste de recursos humanos y materiales, sin tener un impacto real en la protección de los derechos humanos de las mujeres.
7. Es necesario establecer un mecanismo de evaluación de los procesos de capacitación para funcionarios públicos en el tema de género. Los talleres, seminarios, cursos de capacitación no siempre están adecuadamente articulados y estructurados alrededor de un diseño sólido.
8. Es necesario insistir en un archivo único integrado que pueda unificar toda la información disponible sobre los planes, programas y políticas nacionales y estatales puestos en marcha con perspectiva de género en el tema de mujeres en reclusión. Eso con la finalidad de llevar a cabo un análisis más detallado y riguroso sobre el tema y, sobre todo, actuar e implementar un proceso de evaluación del impacto real de las políticas públicas puestas en marcha.
9. El derecho a la salud es uno de los puntos críticos para garantizar la no violación de los derechos humanos de las mujeres privadas de su libertad. Según el informe de la CNDH, *Derecho a la Protección de la Salud de las Personas Internas en Centros Penitenciarios de la República Mexicana* (2016), de las 15 102 quejas recibidas por la Comisión, relativas al programa penitenciario entre 1990 y 2015, se encuentran 2 802 sobre violaciones a la protección a la salud. Por separado se analizó el segmento de los últimos 15 años sobre el mismo rubro, observando que el número de quejas por violación al derecho de protección a la salud de los internos, de 2000 a 2015, fue de 6 362. Hasta la fecha, no hay al respecto datos desagregados por sexo, ni el derecho a la salud se pone como tema prioritario en la elaboración de políticas públicas. Por lo tanto, es preciso que la CNDH insista en estos últimos puntos y en la necesidad de brindar la atención médica en forma regular e ininterrumpida, ofrecer atención psiquiátrica y odontológica, y que en los centros se cuente con atención ginecológica para ellas y pediátrica para sus hijos e hijas en caso que vivan en tales centros.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Apartado B. Comunicación Social

Comunicación y género

Los complejos procesos de percepción individual y colectiva, la construcción y la representación social de la realidad en el caso del "género", están mediados simbólicamente por el lenguaje y la comunicación. La realidad en la que vivimos y actuamos es una realidad que tiende a percibir como "naturales" procesos que, por el contrario, son el resultado de construcciones sociales (Berger y Luckmann: 1966), y surgen de la compleja dinámica entre la producción social de códigos y el intercambio de símbolos compartidos.

La comunicación es un área estratégica para acompañar el cambio social y cultural, mediar conflictos y dificultades y para "formar", es decir, crear las condiciones para la construcción de un consenso social, relativas a casos y temas sociales importantes, más aún en la perspectiva del interés público y de los servicios públicos.

En el tema de comunicación y género fue fundamental definir el Objetivo Estratégico J.2. contenido en la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, donde se recomendó una representación equilibrada y no estereotipada de las mujeres en los medios de difusión.[55] En Beijing se subrayó que los medios de comunicación son protagonistas de los procesos de construcción social (Berger y Luckmann: 1966) de etiquetamiento y de inferiorización de la diversidad social (Goffman: 1963), y, por lo tanto, tienen una función estratégica en la deconstrucción y en la lucha contra los estereotipos de género. Como afirma la Convención de Belem do Pará, el tema de la comunicación, así como la relación entre comunicación y violencia de género, tiene una importancia no sólo simbólica, sino que constituye un punto clave en la búsqueda de relaciones menos asimétricas entre los géneros. Hoy en día, el papel de la comunicación es un tema clave de la discusión más amplia sobre el reposicionamiento de la política y de la esfera pública con respecto a la violencia de género.

Coincidimos con autoras como Marcela Lagarde (2005) y Julia Monárrez (2000) quienes, desde una perspectiva feminista, conciben la autoría de la violencia feminicida más allá del asesino. La mayoría de las formas de comunicación social (radio, televisión, cine, prensa, videos, Internet y toda clase de espectáculos), las instituciones y otros factores estructurales como la economía y la educación, establecen los marcos que propician y reproducen en determinados contextos sociales la violencia de género.

En la actualidad, los medios de comunicación, así como la publicidad, siguen usando fórmulas retóricas e imágenes estereotipadas que no son fáciles de erradicar de nuestro sistema de valores y de conocimiento. Como escriben las investigadoras Lucía Melgar, Irma Saucedo y Emanuela

55 La declaración y plataforma de acción de Beijing pueden consultarse en el siguiente enlace: http://beijing20.unwomen.org/~/media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf. Consultado el 22 de mayo de 2017

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Borzacchiello en el informe "Violencia feminicida y feminicidio en Guanajuato: marco conceptual, análisis y propuestas de investigación y políticas públicas" (2015):

> Los estereotipos son una herramienta cognitiva que conduce a una solución rápida de la necesidad de simplificar una realidad compleja que no resulta fácil de vehicular. Los estereotipos permiten evocar la complejidad de la realidad en pocas palabras, describen una serie de conocimientos que organizan nuestras representaciones cognitivas de las categorías sociales, transformándolas en fijas e impermeables a los cambios, y dirigen nuestra capacidad de tomar decisiones. En la comunicación, los estereotipos necesitan llegar a un público lo más amplio posible, representan el nivel cero de la comunicación porque generan un efecto de *mainstreaming*: por ejemplo, a través de los estereotipos, la publicidad constantemente busca preservar fórmulas y valores tradicionales, obstaculizando nuevas actitudes y comportamientos. Bajo una imagen artificial de un constante cambio, en realidad se replican continuamente roles de género fijos en el tiempo y en el espacio.

El discurso actual de los medios de comunicación replica constantemente los estereotipos de género y contribuye, a menudo, a la impunidad de la violencia contra las mujeres instalando un mecanismo que:

> reproduce a nivel comunicativo justificaciones prediseñadas que acaban por legitimar la violencia contra las mujeres. Estereotipos que alimentan los pilares sociales y culturales de la relación asimétrica de poder entre hombres y mujeres: por un lado, presentando imágenes muy estereotipadas de mujeres y/o representaciones degradantes; por otro, describiendo escenarios sociales en los cuales las muertes violentas de las mujeres se tornan crónica negra, narrada con un estilo superficial y simplista, cargado de silogismos y clichés, mucho más afín al lenguaje de las telenovelas que al del periodismo. Estas representaciones de noticias de mujeres asesinadas, violadas o brutalmente torturadas, neutralizan por repetición la gravedad y la complejidad de la violencia contra las mujeres y normalizan el fenómeno (Borzacchiello y Galanti: 2014).

Para interrumpir la repetición constante de un aparato simbólico que neutraliza los cuerpos de las mujeres, es necesario que, en el marco de la igualdad de oportunidades, cualquier acción comunicativa haga referencia a tres principios teóricos básicos: equidad, transversalidad y representatividad.

La comunicación, en particular la comunicación institucional, toma una importancia estratégica si se pone como objetivo no sólo promover y desarrollar una comunicación atenta al género, sino apostar por un cambio cultural transversal, cuyo eje sea la perspectiva de género. Como escribe Montserrat Boix: "durante las últimas décadas, los medios de comunicación han condicionado de forma determinante lo que se denomina 'opinión pública' y se han convertido en la actualidad en elementos vitales del espacio social". Además, hoy en día nacen nuevos proyectos de comunicación independientes capaces de incidir en el imaginario social sobre un determinado tema, por ejemplo, la violencia contra las mujeres o la discriminación que las mujeres sufren en sus lugares de trabajo:

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

> Desde la sociedad civil se ha desarrollado un importante movimiento de reflexión sobre el papel de los medios de comunicación y la información en la consolidación de una sociedad más justa y menos discriminatoria. Desde la sociedad civil se ha hecho el trabajo de localizar y participar en los nuevos medios de información antagonista, de contra-información, de información alternativa aportando contenidos y elaborando textos que ayuden a denunciar la discriminación y la desigualdad de derechos de las mujeres (Boix, 2002).

En América Latina, hay leyes que afirman la importancia de una comunicación con perspectiva de género, por ejemplo:

I) Derechos a la información y a la comunicación en las constituciones andinas, los artículos pertinentes incorporados en las constituciones políticas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela;
II) Declaración de Chapultepec, adoptada por la conferencia hemisférica sobre libertad de expresión, celebrada en México D.F. el 11 de marzo de 1994;
III) La mujer y los medios de difusión, capítulo J, de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, aprobada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, reunida en Beijing del 4 al 15 de septiembre de 1995;
IV) "La Comunicación es vital para la potenciación de las mujeres", Declaración a la Ungass del Caucus de ONG sobre Mujeres y Medios de Comunicación, 7 de junio de 2000, Código Latinoamericano de Ética Periodística aprobado por el II Congreso Latinoamericano de Periodistas, realizado en Caracas, en julio de 1979.

En la actualidad, mas que implementar leyes, es necesario realizar proyectos y acciones considerando a las sujetas involucradas como las "protagonistas" del proceso de cambio. Las campañas de comunicación deben prestar especial atención a la complejidad de los procesos educativos, de socialización y de participación de las diferentes actoras, en una lógica de red. Las acciones y las estrategias de comunicación ya no pueden ser elaboradas y puestas en marcha siguiendo una dinámica jerárquica, por el contrario, tienen que estar construidas con base en el conocimiento empírico de las receptoras, sobre todo deben ser diseñadas e implementadas en conjunto con las mismas, se podría decir, de manera intersubjetiva.

En México, la cuestión de la discriminación de las mujeres en los medios de comunicación no está presente en las agendas políticas nacional y estatales. Además, hay un marcado desinterés por la cuestión de la modalidad de representación de género en los medios de comunicación. Esta ausencia, paradójicamente, visibiliza la incapacidad de las instituciones de pensar la categoría de género como fundamental para analizar los cambios económicos, políticos y culturales que estamos viviendo. El uso sexista del lenguaje (Lepschy: 1989) es un problema abierto que tiene que ser abordado por una pluralidad de actores: las instituciones, las y los académicos, las y los periodistas, las y los expertos en comunicación. Por ejemplo, en el campo de la comunicación institucional los cargos son nombrados también en femenino, pero no hay ningún manual o guía de referencia y la decisión de "cómo nombrar" dejándose bajo la responsabilidad de cada institución pública.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Una comunicación de género requiere una nueva perspectiva epistemológica y una capacidad de análisis más centrada en el sistema de relaciones entre las personas protagonistas de los temas abordados e implica utilizar un lenguaje que incluya no sólo el femenino y el masculino, sino también todo lo que induce pensar e incluir la diversidad sexual.

En relación con el lenguaje y el contenido es importante:

- utilizar un lenguaje claro y directo, en consonancia con el objetivo de referencia;
- utilizar un lenguaje inclusivo, evitando expresiones que pueden ser incluso ofensivas, y no sólo de la identidad de género, sino también del origen étnico, de la cultura, etc.;
- tener cuidado en la elección y uso de las imágenes (fotos y video). La figura femenina tiene que ser presentada como "intercambiable" entre diferentes roles, por ejemplo, como científica, pero también como electricista o profesora;
- utilizar viejos y nuevos medios de comunicación, para que el mensaje sobre un tema determinado sea accesible a todo tipo de público. Se tienen que privilegiar canales de comunicación capaces de llegar a todas las mujeres, prestando atención a los grupos más vulnerables (mujeres mayores, migrantes, etc.);
- implicar de manera activa las protagonistas de las campañas de comunicación en su diseño, implementación y evaluación;
- desarrollar, cada vez más, una comprensión articulada y profunda de los fenómenos;
- la figura femenina no tiene que ser presentada como "objeto de deseo" o tener una función "decorativa": es conveniente referirse a las personas, los roles, profesiones, situaciones reales.

Una propuesta metodológica para evaluar los medios

Con el objetivo de evaluar en qué medida los medios de comunicación contribuyen a una comprensión crítica de los tres temas que abordamos en esta investigación (mujeres en reclusión, violencia de género e igualdad), tomamos como punto de referencia los principios básicos para llevar a cabo una evaluación con un enfoque feminista (Strufflebeam, y Shinkfield: 1987):

- La evaluación feminista se centra en las desigualdades de género que llevan a la injusticia social.
- La discriminación o la desigualdad basada en el género es sistémica y estructural.
- La evaluación es una actividad política: los contextos en los que la evaluación se da están politizados; y las experiencias, perspectivas y características que los evaluadores traen a las evaluaciones (y con las que interactúan) llevan a una postura política determinada.
- El conocimiento es un recurso poderoso que sirve a un propósito explícito o implícito. El conocimiento debe ser un recurso de y para la gente que lo crea, lo sostiene y lo comparte. Consecuentemente, el proceso de evaluación o investigación puede conllevar efectos significativos, negativos o positivos, en la gente involucrada en la evaluación/investigación.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

- El conocimiento y los valores son contingentes tanto cultural como social y temporalmente. El conocimiento también se filtra a través de la persona que lo obtiene.
- Hay múltiples maneras de obtener conocimiento: "unas se privilegian por encima de las otras" (Bustelo, 2014: 17).

A partir de estos seis puntos, retomamos ocho indicadores elaborados por Emanuela Borzacchiello y Valeria Galanti a través de la recopilación, el análisis y la síntesis de las propuestas de algunas asociaciones de especialistas de la comunicación que, desde una perspectiva de género, intentan visibilizar cómo los medios contribuyen a la comprensión cultural del fenómeno de la violencia contra las mujeres y la percepción de su gravedad.

Los ocho indicadores son:

- Aplicación del derecho a la no discriminación.
- Reconocer las raíces culturales como motivación de la violencia.
- Elegir un uso no sexista de los contenidos.
- Sensibilizar con datos y noticias en positivo.
- Ir más allá del acercamiento legalista.
- Reconstruir la historia de las personas, más allá del amarillismo periodístico.
- Garantizar el respecto a la dignidad en el uso de las imágenes.
- Verificar las fuentes y dar voz también a la parte masculina de la violencia.

Medios de comunicación y mujeres privadas de su libertad

En México, en particular a partir de los años setenta, el proceso de implantación de las políticas públicas con perspectiva de género ha sido el resultado de la interacción entre la actividad política, los debates sociales y los medios de comunicación. Los movimientos feministas han sido impulsores y agentes activos de dicha implantación mientras que la producción académica feminista ha creado el marco teórico que ha articulado las políticas públicas con perspectiva de género.

Siendo conscientes de que según cómo se construye socialmente un tema éste entra, o no, en la agenda política nacional, es fundamental evaluar el impacto en los medios de comunicación sobre los tres temas principales del presente estudio (mujeres internas en centros de reclusión; homicidios de mujeres (feminicidios) y desapariciones de mujeres; e igualdad entre mujeres y hombres) con los objetivos de:

a) analizar si la modalidad de abordar cada tema cambia y se transforma en esta última década y, en su caso, cómo;
b) evaluar cómo la persistencia de los estereotipos de género en el discurso público afecta, o no, la construcción política de los temas abordados y cómo estos entran, o no, en la agenda política.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Respecto al tema de mujeres en reclusión se planteó la realización de la investigación en dos fases:

1. Análisis del archivo del área de Comunicación Social de la CNDH, para examinar la tipología de comunicación pública que la Comisión elabora para difundir públicamente el tema de mujeres en reclusión.
2. Entrevistas en profundidad con dos expertas del tema. Sobre el tema de mujeres en reclusión hemos llevado a cabo dos entrevistas con la doctora Elena Azaola Garrido y la doctora Chloé Costant. Elena Azaola Garrido es una investigadora con una larga trayectoria académica; Chloé Costant es una investigadora experta en el tema, que en su investigación se ocupa de comparar el sistema carcelario mexicano y el peruano. Elaborar estas entrevistas en profundidad a expertas de diferentes edades y trayectoria fue fundamental para poder visibilizar cómo, desde diferentes enfoques y capacidades de análisis, las investigadoras logran tener la misma elaboración del tema.

A través del análisis de los dos documentos "Mujeres en reclusión 2015" proporcionados por la Cuarta Visitaduría, identificamos los conceptos clave que la CNDH utilizó en 2015 en su discurso público sobre el tema de mujeres privadas de libertad en centros de reclusión:

- Mujeres como las mayores víctimas de la crisis penitenciaria en el país, subrayando que la mayoría no puede pagar un abogado o una fianza y tienen mayor riesgo de pasar un tiempo prolongado en prisión preventiva, aun cuando son acusadas de delitos menores.
- Se visibilizan algunos datos: en el 2014, en los 386 centros penitenciarios se registró una población total de 257 mil 807, cuando la capacidad era para 201 mil 80. En este contexto la CNDH informó que mujeres privadas de libertad reciben alimentación deficiente, maltrato, cobros, autogobierno, hacinamiento.
- Visibiliza tres temas principales que afectan a las mujeres privadas de libertad en centros de reclusión: abuso sexual, prostitución y autogobierno.
- Publica los resultados de una encuesta anónima llevada a cabo en 77 penales, donde las mujeres privadas de libertad denunciaron abuso sexual, humillaciones y trato discriminatorio por el propio personal directivo y técnico.
- Confirma la falta de atención médica y la inexistencia de manuales de procedimientos.
- Enfatiza que no hay mejoría en las condiciones de vida de las mujeres privadas de libertad en centros de reclusión: en el 2014 persistían las mismas irregularidades detectadas en el 2013.
- Sobre el tema de autogobierno la información es fragmentada y poco clara. A menudo, los medios de comunicación afirman que son las mismas mujeres quienes ejercen autogobierno: asignando celdas, ocupándose de la vigilancia, del sistema de orden, de la aplicación de sanciones disciplinarias, de la distribución de alimentos, de la visita familiar o íntima, de las labores educativas, deportivas o laborales.
- El lema más destacado y que se repite con mayor frecuencia es: "Prisiones femeniles, sin derechos".

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

- Se destacan los centros de reclusión que presentaban mayores irregularidades, los cuales están ubicados en Guerrero, Estado de México, Puebla, Sinaloa, Michoacán y Oaxaca.
- Describe el sistema de privilegios y discriminación vigente en centros de reclusión; por ejemplo, se denuncia que en el centro de reclusión de Culiacán, Sinaloa, los privilegios llegaban a niveles insospechados: presas con mascota, cámaras de seguridad no controladas por los funcionarios de la prisión, celdas con suelo de azulejos, servicios exclusivos de cocina y televisión, mientras que la mayoría de las mujeres sufría carencia de agua y comida, y los lugares para dormir estaban infestados por ratas y cucarachas.
- Se divulgan cifras fundamentales para explicar la magnitud del problema: 20 centros de reclusión donde la prostitución se usaba como forma de pago, 51 centros de reclusión con sobrepoblación y hacinamiento, 33 de éstos donde había golpes y abuso sexual, 38 centros donde mandaban las reclusas y no la autoridad.

Es importante destacar que la CNDH en el 2015, gracias a la encuesta realizada sobre la situación de las mujeres en reclusión, logró, por primera vez desde que abordó el tema, posicionarlo a nivel internacional, denunciando en particular el abuso sexual que sufren las mujeres y el sistema de autogobierno. Es de particular relevancia que la Comisión lograra comunicar el tema no priorizando el problema de las hijas e hijos de las mujeres privadas de libertad en centros de reclusión, sino colocando en primer lugar las problemáticas de las mujeres.

Las dos entrevistas se desarrollaron a lo largo de tres ejes temáticos principales:

1. Si y cómo el tema de “mujeres privadas de su libertad” está abordado por los medios de comunicación.
2. ¿Podemos afirmar que lo que se difunde en los medios tenga una incidencia medible directa y comprobable sobre el diseño de policías públicas?
3. Propuestas y medidas para que tengan impacto las recomendaciones de la CNDH.

Elena Azaola Garrido es doctora en Antropología y psicoanalista y, desde hace más de 30 años es profesora-investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Ha desarrollado numerosos estudios sobre criminalidad y violencia en México, así como sobre la participación de las mujeres y los jóvenes en las conductas delictivas. También ha realizado estudios sobre las políticas de seguridad y las instituciones carcelarias y de policía.

“Los periodistas sólo cuando participan en una convocatoria por un premio se ocupan de un tema así de especifico como mujeres en reclusión. Sólo si hay un concurso, entonces se preocupan. No tienen un interés que les permita especializarse en el tema y hacer un trabajo serio, profundo y de largo aliento.

“Lo que se difunde en los medios no podemos decir que tenga una incidencia medible directa y comprobable sobre el diseño de políticas públicas. Todo lo que podría animarme a decir, con cierto grado de conocimiento, es el hecho de que en las últimas décadas se han realizado múltiples estudios y que se ha difundido en la prensa un interés, así como una imagen menos

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

estigmatizada y más humanizada de las mujeres que están en prisión. En estos últimos años hay un creciente interés de la sociedad en general por hablar de mujeres en prisión, sobre todo de las mujeres madres. Eso sí ha cambiado y pienso que la Comisión tardó bastante en abordar este tema. Lo hizo sólo cuando ya había estudios que habíamos hecho desde la academia.

"Desde el año 2000, Inmujeres se ocupa del tema. A menudo esta institución no implementa sus medidas, pero coordina e impulsa procesos para visibilizar el tema y colocarlos en la agenda pública. En esta misma fecha, la CNDH no hizo un informe específico sobre mujeres en reclusión.

"El problema hoy en día es que hay muchos informes, pero la situación no cambia. Si un usuario entra a la página de la CNDH, puede ver una cantidad de información impresionante: cursos, publicaciones, informes, difusión. Pero si uno se va y se mete a las cárceles, no ve que haya cambiado nada, a pensar de las recomendaciones que la Comisión ha hecho una y otra vez.

"Desde el 2006 con la puesta en marcha de la famosa guerra al narco se enfatizó en el discurso público la figura del delincuente como enemigo: inclusive no importa que lo maten. El discurso es que 'si se mata el enemigo está bien que se hiciera'. Es un retroceso que caracteriza esta última década. En el conjunto de la sociedad toda la guerra al narco y las políticas de seguridad han generado una situación muy contraria a los derechos humanos. Sería necesario demostrar con un estudio el desprestigio tremendo que ha sufrido la CNDH en estos últimos años. Lo que falta es tener una mayor contundencia. El gobierno actual ha intentado negar la violación a los derechos humanos, ha ocultado evidencias. La Comisión ha aclarado mucho, pero todavía no lo suficiente.

"El aumento de las mujeres en prisión demuestra que no ha permeado el discurso que han sostenidos varios académicos, o sea, de no llevar a la prisión mujeres cuando es su primer delito. Todo el tema de la droga es gravísimo: son enganchadas por ser mujeres y por condiciones de pobreza. Ellas no tienen un papel importante en los grupos de narcotráfico, pero sí hay un reproche mayor cuando se trata de una mujer y no de un varón. Hay una mayor sanción social por todos los patrones y estereotipos de género. Las mujeres en prisión son *invisibilizadas*, aparecen sólo cuando hay un hecho perturbador. Al contrario, no hay crónicas de los casos que son lo cotidiano, que son los delitos más comunes como robo y narcomenudeo, pero sí hay de las mujeres que matan o que secuestran y que son una minoría. Lamentablemente tenemos medios con muy baja capacitación en derechos humanos. Este silencio muestra una prensa que se deja llevar sólo por el escándalo y por el morbo. Es una prensa que no atina a tener ni una visión de derechos, ni una visión de género: yo diría que la Comisión tienen una responsabilidad en eso. Ha fallado en hacer una diferencia de género en este tema, que lo ha tomado tardíamente, cuando ya estaban estudios que documentaban todo eso. Si no podemos alcanzar a percibir el impacto de sus recomendaciones, ahora es necesario ver cómo realmente tenerlo.

"Es necesario capacitar a las y los periodistas, cuestionarlos cuando su trabajo opera con estos contrastes que estamos señalando: la CNDH en eso tiene una implicación clara. La Comisión dice

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

que 'los capacitamos', pero claramente es insuficientes o la manera en lo que lo hace no logra tener un impacto fuerte.

Cada mujer tendría que ser vista como una persona en su circunstancia de vida. En relación con hace diez años hay mayor visibilización del hecho de que son pobres, madres solteras, que han vivido violencia por parte de su familia y/o de su pareja, pero todavía se siguen retomando más los casos que son capaces de provocar escándalo. Podemos tomar como ejemplo la historia de Florence Cassez.[56] En el discurso público se quedó la imagen de la mujer francesa que logró ser defendida porque era extranjera, y no que su imagen había sido estigmatizada como mujer y que no tuvo un debido proceso.

Creo que la problemática prioritaria sería ser juzgada bajo una perspectiva de género. Están tantas mujeres en la cárcel por delitos menores que podrían estar afuera de prisión, por ejemplo, se tiene que evaluar en manera diferenciada el hecho de que muchas de ellas fueron utilizadas por grupos de drogas, para llevar los paquetes, ellas se prestan por su condición de pobreza y porque a menudo la vida de sus hijos depende sólo de ellas. Se sabe que los grupos del narcotráfico utilizan a las mujeres para llevar pequeñas cargas, para que ellas sean detenidas mientras ellos pueden pasar con cargas mucho más grandes.

"Hoy en día está permeando el discurso de que 'también las mujeres son violentas', pero ¿cuál es la dimensión de los casos? Son porcentajes mínimos que muestran una tendencia lógica: en contextos violentos hay mujeres con más capacidad de agencia y decisión.

Es fundamental capacitar jueces, personal de policía, ministerios públicos. Organizar campañas de sensibilización, de difusión que realmente logren que la sociedad conozca las historias de estas mujeres, en donde queda claro que se violan sus derechos humanos. Yo diría que la Comisión tendría que tener una política mucho más proactiva, porque hasta la fecha no ha tenido impacto, y que tiene que presentar a nivel de comunicación su recomendación en una manera distinta.

"La sociedad se tiene que convertir en una aliada de la CNDH para promover su instancia, pero eso no ocurre. Me temo que es responsabilidad de la propia Comisión y, a veces, ni siquiera lo quiere. Lo que ha faltado es una política criminológica y penitenciaria que realmente establezca a quién hay que llevar a prisión y a quienes no, una política que tendría que hacerse cargo de que todas estas personas vivan en condición digna y de respecto a sus derechos humanos. Pero justo ocurre lo que hemos dicho, la construcción del derecho penal en contra del enemigo: 'si está en una cárcel se lo merece', 'no tiene por qué estar en un hotel 5 estrellas'. Estigmatizaciones que siempre se repiten. No es el hacinamiento sino la falta de las autoridades de ser consistentes: si han decidido que toda esta gente tiene que estar en prisión, tienen que garantizarles estar en

56 Florence Cassez es una ciudadana francesa que en 2007 fue condenada en México a 60 años de prisión por los delitos de secuestro, delincuencia organizada y posesión ilegal de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército; fue liberada en 2013 a través de un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

condición digna. Entonces ¿cuál es el elemento que falta?: la voluntad por parte de las autoridades de ser respetuosas.

"El problema del autogobierno en las cárceles es una respuesta natural al abandono por parte de las autoridades. No crean toda la infraestructura que se requiere. Pero el problema es que es una mala decisión llevar a toda esta gente a prisión y es una doble mala decisión que una vez que la tienes allí, no poner recursos y voluntad para cumplir con los derechos de estas personas".

Chloé Costant es posdoctorante en la UAM-Xochimilco e investigadora asociada del Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA). En su investigación se ocupa sobre todo de desarrollar el tema de cómo pensar la violencia de las mujeres y la construcción de la figura "delincuente".

"En el caso de las reclusas no pueden hablar desde adentro, por la misma ubicación geográfica, no salen sus voces. Es bastante difícil que periodistas entren en la cárcel, desde la academia es un poco más fácil. En general, se habla de las cárceles cuando hay una protesta, muertos, si hay un problema de salud que afecta a muchas mujeres y, por ejemplo, llega la Cruz Roja para apoyar a las autoridades que están desbordadas por muchos problemas. Son comunes las intoxicaciones alimenticias. Las cárceles no tienen ni infraestructura, ni el personal para poder atender a toda la población. El problema de los reportes de las ONG, o de las organizaciones internacionales o de las investigaciones académicas o periodísticas, es que habla quien redacta y no hablan quiénes están adentro. Estas voces no están o son muy pocas: ¿cómo describimos la situación real que viven las mujeres en prisión si estoy interpretando todo sólo desde mi posición de investigadora, de periodista o de integrante de ONG?

"Yo creo que la historia contemporánea de cada país tiene un momento parteaguas que cambia la visión social sobre un tema determinado. En el caso de las cárceles en México, el año *parteaguas* es el 2006, cuando empieza la guerra contra el narco. Desde entonces, en general la prensa lanza el mensaje de la importancia de 'combatir la delincuencia', 'combatir el narcotráfico', y la figura del delincuente se transforma aún más en 'el mal de nuestra sociedad', sufriendo una mayor estigmatización que vuelve aún más difícil una futura reinserción.

"Al contrario, a través de los medios de comunicación sería importante entender las motivaciones reales que obligan a las mujeres a traficar en narcomenudeo o entrar en una red un poco más grande. Pero sólo se enfatiza la figura del criminal y punto. Más aún para las mujeres: se sigue acusando a las víctimas, a las personas que están sufriendo el proceso de violencia: yo no me voy a preguntar cómo y por qué esta madre mató a su hija porque vivía una absoluta desesperación, porque sabía que nunca iba a darle una vida decente, porque está en un esquema extremadamente precario y, si no puede consigo misma, ¿cómo puede con su hija? Es necesario pensar un poco más allá, entender el contexto. Lo que vende es la novela, la historia novelesca,

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

como la *reina del pacifico*. Las mujeres presas son un porcentaje muy pequeño, pero se está difundiendo el discurso de que 'las mujeres son violentas'.

"El hacinamiento y la sobrepoblación conllevan muchísimos problemas. Muchas personas que están encarceladas por narcomenudeo lo han hecho para sobrevivir, buscaban recursos para dar de comer y educar a sus hijos, para complementar un trabajo mal pagado o un trabajo informal. En la cárcel, la sobrepoblación tiene como consecuencia no poder acceder a los talleres de trabajo. No hay cupo, las mujeres están en el ocio o siguen con trabajos informales. Eso hace que no puedan dormir en condiciones decentes, en una celda de 4 por 4, viven 8 o más. Los baños son las partes comunes que sufren más la carencia de higiene. Los sanitarios se atoran, se desarrollan muchas enfermedades, entre las más comunes están los hongos de la piel, las micosis vaginales, las enfermedades pulmonares y la tuberculosis.

"La reinserción social es una farsa, pero es lo que 'justifica' la cárcel. Se encarcela a las mujeres para rehabilitarlas. Pero ¿cuál es la realidad? Los talleres no están actualizados, no tienen presupuestos para dar una formación decente, de pronto aprenden entre ellas. A la hora de salir, los antecedentes penales son tu exclusión definitiva. No se trabaja en absoluto para una reinserción social real. El tratamiento psicológico igual: tienes que reconocer tu culpa. No se puede redactar un artículo, una investigación o un informe sin escuchar a las mujeres reclusas, sin haberlas entrevistado, sin escuchar sus necesidades: '¿cuál es tu mayor problema?'.

"Las notas que hablan del tema de mujeres en reclusión son sensacionalistas, mientras que la comunicación institucional es muy sectorial, se enfoca a temáticas muy puntuales, dejando de lado otros temas, no describiendo la complejidad del contexto.

"Los temas prioritarios se establecen porque responden a determinadas estrategias políticas. No se habla de autogobierno en público porque hacerlo sería reconocer que los que están manejando los penales no son las autoridades, sino los presos. La mayoría de la población desconoce el tema de cárceles, nunca uno ingresa a este universo social. Que hay autogobierno la 'opinión pública' ni lo piensa en estos términos. No se comunican las causas que determinan el autogobierno: no hay personal, muchos tienen que pagar su cama, su comida, el acceso al agua no siempre es gratis. Hay muchísimos gastos en la cárcel. Hay zonas donde no se puede ingresar, o hay zonas donde pueden ingresar sólo los privilegiados".

A través de las entrevistas podemos rescatar tres puntos fundamentales:

1. Desde el 2006, con la puesta en marcha del Plan México y la guerra contra el narcotráfico, la figura de las mujeres en reclusión está aún más estigmatizada que en el pasado y eso influye de manera negativa en su posibilidad de reinserción social. Es fundamental capacitar a expertas y expertos de la comunicación en el tema y afirmar la importancia de contar las historias de las mujeres a partir de su propia voz, rescatando sus necesidades.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

2. Las recomendaciones de la CNDH parecen no haber tenido impacto, o el impacto que han tenido no es medible con los elementos que podemos analizar.
3. Es necesario que la sociedad se convierta en una aliada de la CNDH para promover sus instancias: eso sería posible a través de un cambio radical del sector de la comunicación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Apartado C. Leyes y reglamentos

1. Análisis de las leyes de ejecución penal relacionadas con la RG03/2002

Los textos de análisis para identificar el impacto de la Recomendación General 3 de 2002 (RG03/2002), fueron las 31 leyes de ejecución penal de las entidades federativas, la de la Ciudad de México[57] y la federal, hasta dos años posteriores a la emisión del instrumento de posicionamiento. Cabe aclarar que las leyes revisadas eran las vigentes al momento de la emisión de la RG03/2002.

Los objetivos específicos de la búsqueda que se realizó fueron:

Identificar los artículos que en las leyes de las entidades federativas o de la federación contemplaron algunas de las propuestas realizadas por la Recomendación 03, con el propósito de revisar si dichos artículos fueron objeto de reformas posteriores a la emisión del instrumento y, en tal caso, identificar si la reforma, o la parte reformada del o los artículos, tuvo relación con las recomendaciones hechas por la CNDH o, bien, si tales recomendaciones ya se encontraban tomadas en cuenta en la ley con anterioridad.

En el caso de haberse localizado reformas y que éstas tuvieran relación directa con las recomendaciones, se verificó, a través de la búsqueda en la correspondiente exposición de motivos, la existencia de alguna mención o referencia que pudiera indicar que tal reforma se realizó en consideración de la Recomendación General 3 de 2002.

El modo de recuperación y sistematización de la información se presenta en el Anexo V.

Como se mencionó al inicio de este apartado, las recomendaciones fueron sistematizadas con el fin de localizar, de manera acotada y puntual, las propuestas específicas dirigidas a las autoridades. Así, de las tres recomendaciones emitidas por la CNDH en la RG03/2002, derivaron 3.2 numerales que despliegan nueve propuestas específicas:

57 En el momento de la revisión Distrito Federal.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Primera recomendación

- 1.1. Reciban un trato respetuoso a su dignidad y a su condición femenina, atendiendo sus necesidades de salud, educación, trabajo productivo y remunerado.
- 1.2. Se encuentren en locales totalmente separados de los que ocupan los varones.
- 1.3. Convivan con internas de su misma situación jurídica.
- 1.4. Ningún tipo de sometimiento entre ellas.
- 1.5. Se encuentren con personal de custodia exclusivamente femenino.

Segunda recomendación

- 2.1. Se creen instalaciones y programas de atención para las niñas y niños que permanecen con sus madres o sus familias en los centros de reclusión del país.
- 2.2. Se creen instalaciones y programas para que las internas mantengan el contacto necesario con las hijas e hijos que viven en el exterior.

Tercera recomendación

- 3.1. Se establezcan programas de atención médica general y especializada a las mujeres en reclusión.
- 3.2. Se establezcan programas de atención médica general y especializada a los hijos que las acompañan.

A partir de estas recomendaciones se buscó su incidencia en las leyes, encontrándose lo que a continuación se menciona.

En ninguna ley de las 32 entidades federativas (incluyendo el entonces Distrito Federal), ni en la ley federal, se expresaba de manera puntual lo propuesto por la CNDH en cuanto a que las mujeres privadas de la libertad deberían ser tratadas con respeto a su dignidad atendiendo a su condición femenina (recomendación primera, numeral 1.1). Las leyes de ejecución penal[58] sí contemplaban el trato digno y respetuoso tanto de los sentenciados como de los procesados, pero sin distinción en cuanto al género. Tampoco se detectaron reformas que incluyeran una o varias recomendaciones de la RG03/2002 en el periodo 2002-2004.

La recomendación primera, numeral 1.2, invita a cumplir con el mandato constitucional sobre la total separación entre hombres y mujeres privadas de la libertad en los centros de reinserción. Esta recomendación ya se encontraba contemplada por la mayoría de las leyes de ejecución penal de los estados, con excepción de Baja California que, en su ley de 1995, vigente en el lapso que abarcó la revisión, no mandataba tal separación, ni tuvo reforma alguna para incorporarla como consecuencia inmediata de la RG03.

Algo igual de grave sucedía en Colima en donde la ley del 02 de agosto de 1997 y vigente hasta 2012, en su artículo 15, sujetaba la separación entre procesados y sentenciados, y entre hombres y mujeres, a la disponibilidad estructural. Chihuahua, por su parte, que tuvo su primera ley de

58 Las leyes que regulaban el sistema penitenciario tenían distintas denominaciones en los estados de la república, con fines prácticos, cuando se haga referencia a tales leyes las enunciaremos como leyes de ejecución penal.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

ejecución penal[59] en 2003, en el artículo 6 establecía la separación por sexo de las personas privadas de la libertad, pero no era clara en determinar la separación entre procesados y sentenciados ya que la redacción del artículo dictaba que los "establecimientos" —llamados así en ese tiempo los centros de reinserción— debían contar con secciones: de ingreso, observación, custodia preventiva y ejecución de penas, sin especificar la separación entre la población de tales secciones, como sí se hizo en otros estados. Cabe señalar que, en el caso del estado de Chihuahua, la exposición de motivos de la iniciativa de la ley expedida en 2003 no hace referencia alguna a la RG03/2002.

En cuanto a la recomendación sobre la separación de acuerdo a la situación jurídica (numeral 1.3 de la recomendación primera), los estados la contemplaban de manera expresa con excepción del Estado de México[60] y Veracruz.[61] Colima, aunque sí contempla tal separación, la sujetó a la disponibilidad de estructura, al igual que lo hizo con la separación entre hombres y mujeres. No se detectó ninguna reforma en el lapso de 2002-2004 para corregir esta situación.

En la mayoría de las 33 leyes de ejecución penal revisadas se reguló la prohibición de que los internos[62] (hombres y mujeres) pudieran desempeñar funciones de autoridad o ejercer dentro del "establecimiento" empleo o cargo alguno, con excepción de "instituciones basadas para fines de tratamiento en el régimen de autogobierno". Sin embargo, se consideró que esa prescripción no se ajustaba a la primera recomendación emitida por la CNDH en la RG03/2002, ya que en ésta se propone que no exista ningún tipo de sometimiento entre las mujeres privadas de la libertad, lo cual va más allá de la prohibición de que las y los internos ejerzan funciones y/o cargos de autoridad. De ahí que no se encontró incidencia de la recomendación primera, numeral 1.4, en las leyes revisadas. Sólo en Chihuahua se estipuló que "ningún interno gozará de primacías o privilegios sobre otros, ni ejercerá poder disciplinario respecto de sus compañeros"[63].

Diez estados de la República Mexicana: Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Jalisco, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa y Zacatecas, no contemplaban en sus leyes de ejecución penal que el personal de custodia fuera femenino en las secciones o "establecimientos" destinados para mujeres. Tampoco se localizaron reformas posteriores a la RG03/2002 que atendieran esta recomendación. En la ley de Chihuahua (2003) sí se tomó en consideración que el personal de custodia para las mujeres fuera femenino, sin embargo, se introdujo la salvedad para casos en los que, "por razones justificadas", se requirieran otras medidas.

La recomendación segunda abarca dos numerales: 2.1 y 2.2, en los cuales se propone crear instalaciones y programas de atención para los y las menores que viven con sus madres en los centros de reclusión y también para que las "internas" mantengan el contacto necesario con sus

59 Denominada Ley de Ejecución de penas privativas y Restrictivas de Libertad del Estado de Chihuahua.
60 Ley de 1985 con reformas hasta 2011.
61 Ley de 1992 vigente hasta 2012.
62 En las 33 leyes de ejecución penal el sujeto del que se habla es masculino "interno", "sentenciado", "procesado" en el entendido de que ahí se incluye a las mujeres.
63 Artículo 73 de la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad y Medidas de Seguridad de 2003.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

hijos e hijas que viven en el exterior. A excepción de los estados de Michoacán y Sinaloa, en los que, desde antes de la emisión de la RG02/2002, ya se contemplaba que en los "establecimientos" de mujeres o en las secciones destinadas para ellas, se contará con un área destinada a la maternidad,[64] no se encontró ninguna relación entre las leyes y la señalada recomendación.

La tercera recomendación tiene que ver con la habilitación de programas de atención especializada para la salud de las mujeres privadas de la libertad en centros de reinserción, así como para sus hijos e hijas. Al respecto, sólo el estado de Sinaloa preveía la existencia de una "dependencia dotada del material de obstetricia necesario para el tratamiento de las internas embarazadas y de las que acaben de parir y se encuentren convalecientes, así como para atender aquellos partos cuya urgencia no permita que se realicen en hospitales civiles".[65] Llama la atención que también se estipulaba en la ley de Sinaloa que en los centros de mujeres se facilitara a las "internas" los artículos necesarios para su higiene íntima. Estas normas ya existían en ese estado desde la Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito de 2001, la cual no tuvo reformas en los artículos en mención sino hasta 2013.

Después del análisis anterior, queda claro que ninguna de las recomendaciones emitidas por la CNDH en la RG03/2002 tuvo incidencia y/o impacto en las leyes objeto de esta revisión. En la primera ley de ejecución penal, expedida en Chihuahua (2003), no se mencionó en la exposición de motivos que la iniciativa hubiera tomado en cuenta lo solicitado por la CNDH o utilizado elementos de la investigación realizada con motivo de la RG03.

Por otro lado, la recomendación primera, de la cual derivan 5 numerales y, por tanto, es la más amplia de la RG03, subrayaba lo que por mandato constitucional debía cumplirse (separación por sexo y situación jurídica), lo cual evidentemente no se observaba, a pesar de que la mayoría de los estados contaban con la norma desde antes de la recomendación. Esto deja en evidencia que las recomendaciones planteadas fueron muy amplias y no especificaban puntualmente qué acciones y qué tipo de medidas se debían implementar para que las autoridades respetaran y garantizaran los derechos humanos, así como los mandatos constitucionales.

1.1. Análisis de los reglamentos de las leyes de ejecución penal relacionadas con la RG03/2002.

Se elaboraron 31 solicitudes de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia dirigidas a diversas autoridades[66] de las entidades federativas, a la Ciudad de México (antes Distrito Federal) y a la Federación (Anexo VI), en total 33 solicitudes, con el fin de contar con los reglamentos de las leyes de ejecución penal vigentes al momento de emisión y hasta dos años posteriores de la Recomendación General 3/2002, con el fin de identificar la posible incidencia

64 Ley de Ejecución de Sanciones Privativas y Restrictivas de Libertad para el Estado de Michoacán de 1972, arts. 20 y 21 y Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas Del Delito del Estado de Sinaloa de 2001, art. 53.

65 Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito del Estado de Sinaloa de 2001. Art. 107.

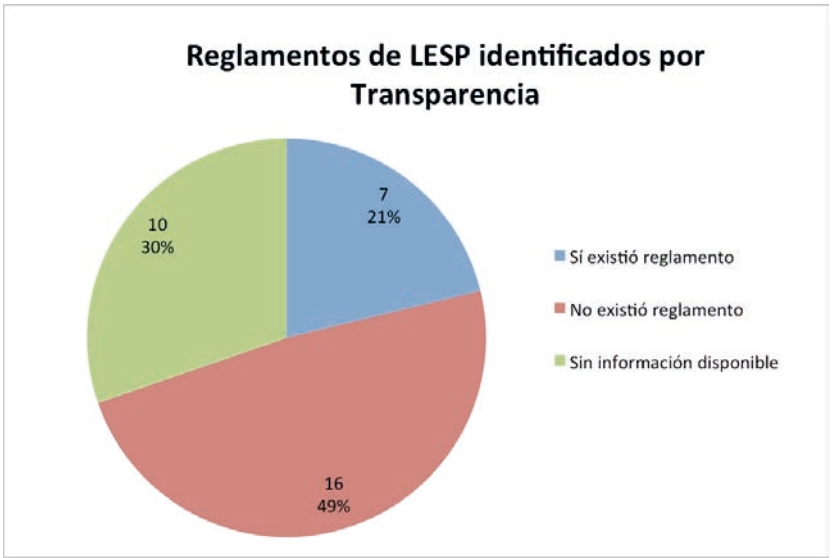
66 La mayoría de las solicitudes se dirigieron a las secretarías de gobierno de los estados, a las secretarías de seguridad pública y a las consejerías jurídicas. De igual manera en el caso del Distrito Federal y la Federación.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

de esta recomendación en la normatividad reglamentaria. El modo de recuperación y sistematización de la información se presenta en el Anexo VII

De acuerdo con las respuestas de los estados se acreditó la existencia de reglamentos en las siguientes siete localidades: Ciudad de México (dos documentos dentro del periodo de la RG03/2002), la Federación (dos reglamentos), Guanajuato, Nuevo León, Sonora, Tamaulipas y Tlaxcala, en total nueve reglamentos. Los casos en que no existió reglamento son Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán, Zacatecas.



Para la presente revisión se utilizó el mismo método expuesto en el punto anterior, el cual corresponde al análisis de las leyes de ejecución penal relacionadas con la RG03/2002, encontrándose lo siguiente:

Con relación al numeral 1.1, la normatividad considera de forma general las normas básica sobre educación, trabajo y salud, sin embargo, en ninguno de los reglamentos analizados existe precisión sobre la condición y necesidades específicas de las mujeres privadas de la libertad, excepto en el reglamento de la Ciudad de México, en el cual existe una referencia en materia de trabajo y salud, norma destinada sólo a las mujeres en estado de gravidez y no se consideran otros aspectos específicos de la condición de las mujeres.[67]

La separación por condición jurídica y por sexo, a la que hacen referencia los numerales 1.2 y 1.3, en sólo cinco entidades se establecen de forma específica: Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas y Tlaxcala y el Distrito Federal, ahora Ciudad de México.

67 Reglamento de Reclusorios y Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.

Artículo 115.- En las actividades laborales se observarán las disposiciones legales relativas a higiene, seguridad del trabajo y a la protección de la maternidad.

Artículo 138.- Sin perjuicio de los servicios a que se refiere el artículo 131 del presente Reglamento, en los Centros de Reclusión para mujeres, se proporcionará atención médica especializada en ginecología y obstetricia.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

En cuanto al numeral 1.4, no hubo ningún reglamento de los revisados que regulara o prohibiera actos de sometimiento o de autoridad entre las internas.

El numeral 1.5, el cual recomienda que el personal de custodia de las mujeres privadas de su libertad sea del mismo sexo, no se encuentra regulado más que en los reglamentos de Ciudad de México, Guanajuato y Tlaxcala.

La creación de programas de atención y de instalaciones adecuadas para las niñas y niños que viven con sus madres en los centros de reclusión (numeral 2.1), sólo se contempla en los reglamentos de las entidades de Ciudad de México, Guanajuato, Tamaulipas y Tlaxcala, mientras que en las otras tres entidades no existe ninguna referencia.

Cabe destacar que no se encontró referencia alguna a la creación de programas para que las mujeres privadas de la libertad mantengan contacto con sus hijas y/o hijos que vivan en el exterior o para mejorar las condiciones de convivencia de las niñas y niños en el interior de los penales.

La recomendación sistematizada en el numeral 3.1, sobre la atención médica especializada para mujeres, se encuentra contemplada de manera general sólo en los reglamentos de la Ciudad de México y Tamaulipas, por ello, no se considera que dicha recomendación se encuentre atendida.

Asimismo, el numeral 3.2 que hace referencia a la atención en materia de salud dirigida a los hijos e hijas de las mujeres privadas de la libertad en centros de reinserción, sólo se encuentra en los reglamentos de la Ciudad de México y Guanajuato; en las otras cinco entidades no hay nada al respecto.

Es importante subrayar que el reglamento del Distrito Federal, vigente en 2002-2004, tenía aspectos más avanzados en cuanto a derechos y perspectiva de género, pues de los nueve numerales sistematizados a partir de las tres recomendaciones generales emitidas por la RG03/2002, sólo de los numerales 1.4 y 2.1 no se encontró referencia. Sin embargo, esta situación no es atribuible a la emisión de la RG03/2002, ya que lo solicitado por la Comisión ya se encontraba regulado con anterioridad a dicha recomendación.

Finalmente, se puede afirmar que en la reglamentación revisada no hubo ninguna incidencia o impacto de la Recomendación General 03/2002.

2. Análisis de las leyes de ejecución penal relacionadas con el Informe Especial de 2013 (IE2013)

Se revisaron las leyes de ejecución penal de los 31 estados de la República, la Ciudad de México y la Federación, vigentes en el año de la emisión del IE2013 y hasta dos años posteriores al mismo. El total de las legislaciones objeto de revisión fueron 39.[68] El modo de recuperación de la información se presenta en el Anexo VIII.

68 El número de leyes analizadas es mayor al número de entidades debido a que en algunos estados se analizaron dos o tres documentos atendiendo a la temporalidad y vigencia de la ley, es decir, cuando la ley sufrió reformas en el año

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

La sistematización de las nueve propuestas de recomendación del Informe Especial 2013 derivaron en 16 numerales, cuyo contenido se buscó en las leyes de ejecución penal.

A continuación, se presenta la manera en la que se sistematizaron las propuestas de recomendación:

PROPUESTA	NUMERALES
PRIMERA. Diseñar políticas penitenciarias encaminadas a mejorar el sistema y la infraestructura penitenciaria nacional con un enfoque de género, a efecto de que la reclusión de las mujeres se lleve a cabo en inmuebles separados a los de hombres, así como, de conformidad con el mandato constitucional, separar a las internas sentenciadas de las que se encuentran en prisión preventiva; asignación de recursos presupuestales suficientes para la edificación de locales y/o establecimientos que cuenten con instalaciones apropiadas para la atención médica, con espacios que permitan el desarrollo infantil, y sean adecuados para el tratamiento de las reclusas, tomando en cuenta las necesidades específicas de las mujeres, madres con hijos menores, jóvenes, indígenas, entre otras.	1.1. La reclusión de las mujeres se lleve a cabo en inmuebles separados de los de hombres.
	1.2. Separar a las internas sentenciadas de las que se encuentran en prisión preventiva.
	1.3. Edificación de locales y/o establecimientos que cuenten con instalaciones apropiadas para la atención médica, con espacios que permitan el desarrollo infantil.
SEGUNDA. Giren instrucciones a las autoridades responsables de la organización y funcionamiento de los centros de reclusión bajo su autoridad, para que tomen las medidas necesarias con la finalidad de que las mujeres internas en los centros penitenciarios y los menores hijos e hijas que convivan con ellas, reciban un trato respetuoso y digno, de acuerdo con la condición de su género, atendiendo sus necesidades de salud, educación, capacitación para el trabajo productivo y remunerado, actividades deportivas y que convivan con internas de su misma situación jurídica y clasificación criminológica, sin ningún tipo de sometimiento entre ellas y con personal de custodia exclusivamente femenino. Para estos efectos, en el caso de mujeres indígenas, tomar en consideración su origen étnico, usos y costumbres, e idioma.	2.1. Trato respetuoso y digno de acuerdo con la condición de su género, atendiendo sus necesidades específicas (particularmente su origen étnico, usos y costumbres e idioma) y con personal de custodia exclusivamente femenino.
TERCERA. Giren instrucciones para que instrumente un programa de capacitación permanente para personal directivo, técnico, administrativo y de custodia de los establecimientos penitenciarios tanto federales, estatales y municipales en materia de derechos humanos, a efecto de que se garantice el irrestricto respeto a los derechos humanos de las mujeres en reclusión con perspectiva de género, sin menoscabo de la igualdad entre mujeres y hombres.	3.1. Capacitación permanente para personal directivo, técnico, administrativo y de custodia.
CUARTA. En razón del interés superior de la infancia, ordenar se realicen las gestiones administrativas y presupuestales para crear instalaciones, programas de atención para las niñas y niños que permanecen con sus madres en los centros de reclusión del país, así como para que las internas mantengan el contacto necesario con las hijas e hijos que viven en el exterior, con el propósito de respetar los derechos fundamentales de la niñez, que contemplan los párrafos octavo y noveno del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a lo establecido en la reforma al artículo 11 de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.	4.1. Instalaciones, programas de atención para las niñas y niños que permanecen con sus madres en los centros de reclusión del país. 4.2. Instalaciones, programas de atención para que las internas mantengan el contacto necesario con las hijas e hijos que viven en el exterior.

de la emisión del IE2013 y hasta dos años posteriores, se hizo el análisis de todas las reformas o nuevas leyes que abarcaron el periodo mencionado. Los estados en los que se revisó más de una ley fueron: Chiapas (2), Ciudad de México (2), Jalisco (3), San Luis Potosí (2) y Zacatecas (2).

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

PROPUESTA	NUMERALES
QUINTA. Girar instrucciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, a los funcionarios responsables con la finalidad de que se establezcan programas de atención médica general y especializada a las mujeres en reclusión, así como a los hijos que las acompañan, proporcionando además una adecuada y suficiente alimentación, con el objetivo de que puedan gozar de salud física, emocional y una vida plena, así como que se cumpla lo dispuesto en el párrafo cuarto del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	5.1. Programas de atención médica general y especializada a las mujeres en reclusión, así como a los hijos que las acompañan. 5.2. Alimentación adecuada y suficiente.
SEXTA. Girar instrucciones, en el ámbito de sus respectivas competencias, a los funcionarios responsables de las prisiones con el objetivo de generar las condiciones, tanto materiales como administrativas para que las mujeres en reclusión cuenten con actividades educativas y laborales y éstas últimas sean remuneradas, en estricto apego al respeto a sus derechos humanos, alejado de los estereotipos culturalmente establecidos que vulneran la dignidad de las mujeres, con miras a que la capacitación para el trabajo sea funcional para su vida en libertad. En este sentido, deberá tomarse en cuenta, el idioma, cultura, así como los usos y costumbres de las mujeres indígenas.	6.1. Actividades educativas. 6.2. Actividades laborales remuneradas y funcionales para su vida en libertad. 6.3. Actividades que tomen en cuenta idioma, cultura, usos y costumbres de las mujeres indígenas.
SÉPTIMA. En relación con los traslados al Complejo Penitenciario "Islas Marías", o cualquier otro establecimiento carcelario, realizar una revisión exhaustiva de las características de las internas que serán motivo de traslado, poniendo énfasis en el lugar de residencia de cada una de ellas, con la finalidad de fomentar la conservación y fortalecimiento de las relaciones afectivas y sociales de las internas con familiares y amigos, a fin de contribuir de manera positiva en su proceso de reinserción.	7.1. Traslados atendiendo al lugar de residencia de las mujeres.
OCTAVA. Se elaboren a la brevedad los manuales de procedimiento necesarios, que regulen la aplicación de medidas disciplinarias, en las que se respeten los derechos humanos, las reglas del debido proceso, en particular, de audiencia y defensa, para las internas de los centros penitenciarios del país, así como contar con el apoyo de intérpretes y traductores para las mujeres indígenas.	8.1. Manuales de procedimiento necesarios para la aplicación de medidas disciplinarias.
NOVENA. Implementar acciones necesarias a fin de que se instrumente un programa de capacitación permanente para personal directivo, técnico, administrativo y de custodia, en el que se promuevan temas relacionados con la prevención de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes; el uso racional de la fuerza y manejo de conflictos para atender contingencias o motines en establecimientos penitenciarios, con el objeto de que se garantice la seguridad, el irrestricto respeto a los derechos humanos de las internas y de los menores hijos que las acompañen.	9.1. Capacitación permanente para personal directivo, técnico, administrativo y de custodia para la prevención de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes. 9.2. Capacitación permanente para personal directivo, técnico, administrativo y de custodia para el uso racional de la fuerza y manejo de conflictos para atender contingencias o motines en establecimientos penitenciarios.

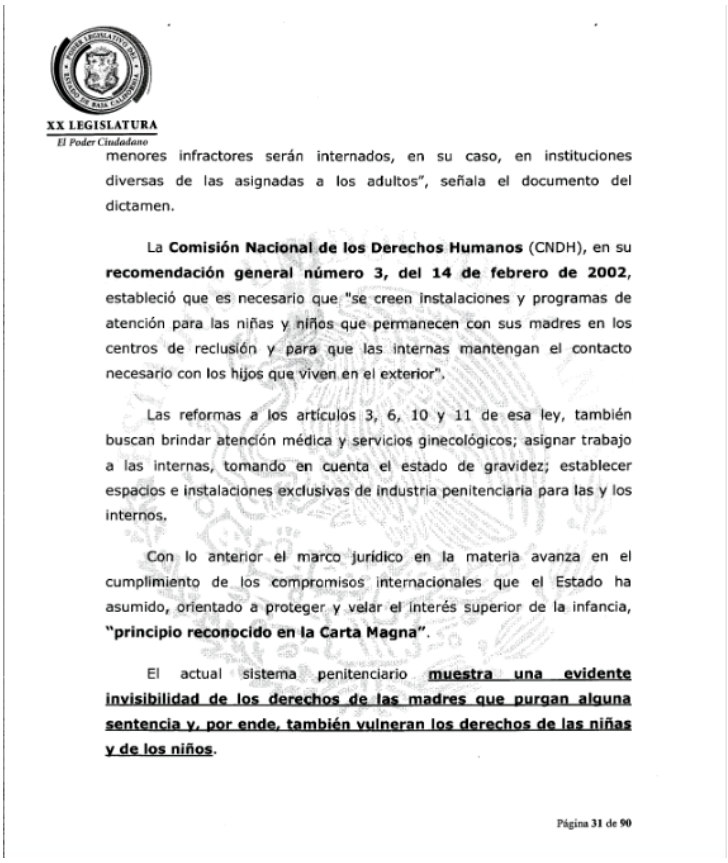
Respecto de los numerales 1.1 y 1.2 se encontró que en todas las leyes locales y en la ley federal ya se encontraba claramente establecido el mandato constitucional de separación de mujeres y hombres privados de su libertad en los centros de reclusión, así como también la separación entre personas sentenciadas y las que se encuentran en prisión preventiva.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Con relación al numeral 1.3 la única legislación que específicamente refirió la obligación de contar con una "guardería con personal capacitado y servicios educativos"[69] para los hijos de las internas o internos fue la del estado de Yucatán. Sin embargo, la ley data del año 2011 y no tuvo reformas, por lo menos antes de 2015. Es decir, la ley ya contemplaba lo recomendado por el IE2013 desde antes de la emisión de éste.

Asimismo, en nueve[70] leyes locales y en la ley federal se consideró algún tipo de espacios para el desarrollo infantil o programas de atención para las niñas y niños que permaneciesen con sus madres en los centros de reclusión. Llama la atención que, en la legislación de Baja California, ese derecho, originalmente incorporado, haya sido eliminado en octubre de 2015.[71] Lo anterior tiene especial relevancia ya que en la iniciativa de la reforma a la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el estado de Baja California publicada el 08 de marzo de 2013, se había incluido la obligación de contar con "espacios para el desarrollo infantil" en los centros de reclusión, la cual no era un efecto de las propuestas de recomendación del IE2003, pero sí de la RG03/2002 de la misma CNDH. En la iniciativa que dio lugar a la reforma antes referida, se hizo mención directa a esta última, especialmente a su segunda recomendación.



XX LEGISLATURA
El Poder Ciudadano

menores infractores serán internados, en su caso, en instituciones diversas de las asignadas a los adultos", señala el documento del dictamen.

La **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** (CNDH), en su **recomendación general número 3, del 14 de febrero de 2002**, estableció que es necesario que "se creen instalaciones y programas de atención para las niñas y niños que permanecen con sus madres en los centros de reclusión y para que las internas mantengan el contacto necesario con los hijos que viven en el exterior".

Las reformas a los artículos 3, 6, 10 y 11 de esa ley, también buscan brindar atención médica y servicios ginecológicos; asignar trabajo a las internas, tomando en cuenta el estado de gravidez; establecer espacios e instalaciones exclusivas de industria penitenciaria para las y los internos.

Con lo anterior el marco jurídico en la materia avanza en el cumplimiento de los compromisos internacionales que el Estado ha asumido, orientado a proteger y velar el interés superior de la infancia, **"principio reconocido en la Carta Magna"**.

El actual sistema penitenciario **muestra una evidente invisibilidad de los derechos de las madres que purgan alguna sentencia y, por ende, también vulneran los derechos de las niñas y de los niños**.

Página 31 de 90

69 Artículo 185 de Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad del Estado de Yucatán, 2011

70 Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Sinaloa y Zacatecas.

71 Artículo 128 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el estado de Baja California, reformado el 23 de octubre de 2015.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Como se mencionó, este derecho fue eliminado mediante reforma publicada el 23 de octubre de 2015. En términos generales, el argumento del Ejecutivo local —quien había enviado la iniciativa— era que, atendiendo al interés superior de las niñas y los niños, los centros de reclusión no son lugares adecuados para su desarrollo:

> En ese sentido se considera que las justificaciones, que dieron sustento al citado Decreto 421, no tomaron en cuenta la tutela de los derechos de los menores –que serán ingresados a los citados centros de reclusión o los que nacen dentro de los mismos- que los tratados internacionales en materia de la niñez, la Constitución federal y leyes federales y locales consagran como prerrogativas de personas con menoría de edad (p. 128).

Respecto al numeral 2.1 sobre el trato respetuoso y digno de acuerdo con la condición de género de las mujeres y atendiendo a sus necesidades específicas, incluyendo el origen étnico, usos, costumbres e idioma, en la mayoría de las legislaciones locales y en la federal aparece de manera general. Sólo en la legislación de la Ciudad de México se mandata la puesta a disposición de un traductor o interprete, acotándolo a "casos necesarios".

En lo que se refiere a que el personal de custodia para las mujeres sea de ese mismo sexo, la mayoría de las leyes de ejecución penal de los estados ya lo contemplaban, con excepción de Chiapas, Guanajuato, Jalisco y Nayarit.

Sobre el numeral 3.1, que recomienda capacitación al personal directivo, técnico, administrativo y de custodia, sólo en la mitad[72] de las leyes se encuentra instituida tal recomendación.

No se encontró ninguna referencia en las leyes de las entidades ni en la de la Federación relacionada con numerales 9.1 y 9.2, que tratan de la capacitación en temas de prevención de tortura y tratos crueles e inhumanos, para el personal penitenciario de todos los niveles.

Sin embargo, la legislación del entonces Distrito Federal sí contemplaba la capacitación en el uso de la fuerza en el marco del respeto de los derechos humanos.[73] Lo anterior no se derivó de las propuestas de recomendación del IE2013, pues al revisar el proceso legislativo de creación de la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, publicada el 4 de abril del 2014, se encontró que la iniciativa de dicha Ley había sido presentada el 23 de abril de 2013, fecha en la que todavía no se emitía el IE objeto de la presente revisión (25 de junio de 2013).

Cuatro meses después de la publicación de la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, citada en el párrafo anterior, se publicaron reformas a la misma, sin embargo, en el proceso legislativo tampoco se encontró referencia alguna directa o indirecta al IE2013.

---

72 Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

73 Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal. Artículo 120. El personal de seguridad y custodia formará parte del Servicio Profesional Penitenciario y estará capacitado para el uso de la fuerza y el respeto a los derechos humanos conforme a lo establecido en los estándares internacionales.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

En cuanto a la propuesta de que los centros de reclusión cuenten con instalaciones adecuadas y programas de atención para las niñas y niños que permanecen con sus madres en los centros de reclusión —numerales 4.1 y 4.2—, ésta se enuncia de manera general en algunas legislaciones o sólo se refieren a tener ese tipo de instalaciones para los hijos e hijas que viven en el exterior, es decir, sólo cuando ellos y/o ellas visitan a su madre o padre.

Las legislaciones de los estados en los que se plantea lo anterior fueron Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Michoacán, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

Cabe mencionar que las pocas y generales referencias encontradas ya existían antes de la emisión del IE2013.

Otro aspecto de importancia en el análisis de las leyes es que hasta 2015 no existía en los estados un criterio homologado para definir la edad máxima en que los menores podían permanecer con sus madres en los centros de reclusión. Por ejemplo, en Sinaloa la edad límite era al cumplir los seis meses, a diferencia del Estado de Querétaro que era hasta que el menor tenía siete años cumplidos.

Acerca del numeral 5.1, en la mitad de las legislaciones de los estados no hubo menciones a programas de atención médica general y especializada para las mujeres; esos estados fueron: Campeche, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala. En las otras 16 entidades y en la ley federal se hacen referencias a diversos programas de salud pero de manera general; además, dichas referencias ya se encontraban antes de la emisión al IE2013. La excepción fue Baja California, donde la diputada María del Rosario Rodríguez Rubio (PAN) presentó el 23 de abril de 2013 una iniciativa de reforma de adición al artículo 103 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el estado de Baja California, cuya aprobación condujo a que en los centros de reclusión debieran existir instalaciones médicas adecuadas para la atención de mujeres embarazadas y a que se brindaran servicios médicos especializados a las internas en estado de gestación, que les garantizaran cuidados y atención integral de su salud, acordes a sus requerimientos físicos.

Aunque en la iniciativa presentada por Rodríguez Rubio no se aludía el IE2013, en el dictamen de la Comisión se incorporó una referencia directa a la CNDH, pero no en lo que respecta al IE2013, sino a la RG03/2002.

En cuanto a lo relacionado con el derecho a la alimentación adecuada y suficiente —numeral 5.2—, se encontró que en las leyes de ejecución penal de 12 estados[74] y en la federal no se hizo referencia alguna a este derecho.

74 Aguascalientes, Campeche, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y San Luis Potosí (dos leyes, de 2011 y de 2014).

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Con relación a las actividades educativas, la capacitación para el trabajo y las actividades laborales remuneradas, a las que hacen referencia los numerales 6.1 y 6.2, la mayoría de las legislaciones locales y la ley federal las contemplaban como parte del sistema de reinserción social. Sin embargo, hubo excepciones. La primera, que abarca los estados de Hidalgo, Querétaro y San Luis Potosí, en donde no hubo ningún artículo que regulara la existencia y promoción de actividades educativas. La segunda, que abarca las leyes de los estados de Hidalgo, Jalisco y San Luis Potosí, en las cuales tampoco no se hizo referencia a la promoción y existencia de actividades laborales.

Con relación al numeral 6.3, que propone se tomen en cuenta, para las diversas actividades que se realizan en los centros de reclusión, el idioma, la cultura, los usos y las costumbres de las mujeres indígenas, no se encontró referencia alguna en la mayoría de las leyes de los estados, con excepción de Jalisco que lo contempla de forma general y sólo en materia de educación.[75] Es de destacar que la ley federal sí contempla el tema de manera clara.

Acerca del numeral 7.1, ninguna ley estableció en forma precisa que el traslado de internas debe hacerse atendiendo al lugar de su residencia, aunque algunas legislaciones consideraban los traslados de forma voluntaria.

En cuanto a los manuales de procedimiento para la aplicación de medidas disciplinarias —numeral 8.1—, sólo la ley del estado de Baja California lo contempla en su articulado.[76]

Después de la revisión elaborada se puede concluir que ninguna de las propuestas generales contenidas en el Informe Especial 2013 tuvieron incidencia en las leyes estatales que regulan la ejecución de las sanciones penales, ya que las leyes que recogían alguna o varias de las propuestas ya lo hacían previamente a la emisión de dicho Informe.

No obstante lo anterior, habrá que tomar en cuenta que hubo dos alusiones a la RG03/2002, derivado de lo cual se puede afirmar que dicha recomendación sí tuvo un impacto directo en la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Baja California.

En el Anexo IX se encuentra el cuadro comparativo de las reformas aludidas. Además los reportes de revisión del proceso legislativo del Estado de Baja California y el del Distrito Federal.

75 Ley de Vigilancia y Ejecución de Medidas Cautelares del Estado de Jalisco, 2014. Artículo 116. Tratándose de internos indígenas o extranjeros, la educación que se les imparta será en su lengua o idioma.

76 Artículo 42 de la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el Estado de Baja California, 2010.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

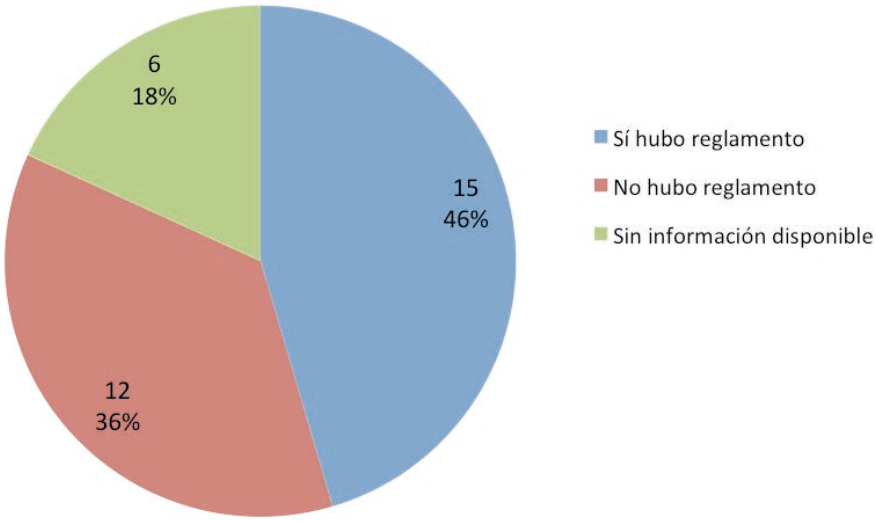
2.1 Análisis de los reglamentos de las leyes de ejecución de sanciones penales en los estados, relacionados con el Informe Especial 2013.

A la fecha de emisión del Informe Especial 2013 y hasta dos años posteriores, existían 14 entidades con su respectivo reglamento, el cual regulaba los centros de reclusión, además, el de la federación. Las entidades con reglamento eran Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas.

Los estados que no contaban con reglamento en el periodo 2013-2015 fueron: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán.

No se pudo obtener información respecto de seis estados: Aguascalientes, Coahuila, Colima, Durango, Hidalgo, Puebla. En el Anexo X se muestran las solicitud de información hechas, así como el cuadro de reporte y sistematización de los datos.

Reglamentos de LESP identificados por Transparencia



De las 14 entidades donde sí había reglamentos, éstos estaban vigentes antes de la emisión del IE 2013. Lo mismo sucedía con el reglamento federal. Por tanto, se decidió que, en caso de que hubiese existido alguna referencia o influencia de las propuestas de recomendación del Informe, éstas sólo podían encontrarse en aquellos reglamentos que hubiesen sido expedidos o reformados después de la emisión del Informe en cuestión. En esta situación sólo se encontraban los sendos reglamentos de Baja California y Michoacán, motivo por el cual sólo se revisaron los que corresponden a dichas entidades.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Del estado de Baja California se analizó el Reglamento de Ejecución de Penas, Medidas de Seguridad y Medidas Judiciales, publicado el 10 de agosto de 2012[77] y las reformas al mismo publicadas el 30 de octubre de 2015.[78]

Resultado de dicho análisis no se encontró en el cuerpo del reglamento publicado en 2012 la existencia previa de algún artículo que tuviera relación con las propuestas de recomendación del IE2013. Tampoco se consideraron en las reformas realizadas en 2015 al mismo reglamento.

Se revisó el Reglamento de los Centros de Retención del Estado de Michoacán de 1992[79] y el Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Michoacán de Ocampo,[80] con el cual se abrogó al anterior.

Se puede afirmar que el nuevo reglamento publicado en 2015 significó un avance con respecto al anterior de 1992, en especial en lo tocante al reconocimiento de la condición de género de las mujeres, aunque sólo privilegiando su papel de madres y el derecho de permanecer con sus hijos e hijas, aspectos que no eran tomados en cuenta en el reglamento de 1992.

En el reglamento michoacano de 2015 también se hizo explícito el mandato sobre la separación entre hombres y mujeres en la compurgación de las penas —lo cual no se encontraba reglamentado en 1992—,[81] además se especifica la separación de las personas privadas de su libertad según su condición jurídica.

Asimismo, se ordena la creación de espacios de convivencia y educación para los menores y la atención médica de los mismos. Se estableció la atención médica para las mujeres de acuerdo a su sexo. También se vieron reflejadas las recomendaciones del IE2013 relativas al trabajo remunerado, la capacitación para el mismo y la educación.

En cuanto al numeral 2.1 de la sistematización de las propuestas del IE2013, que propone, entre otras cosas, tomar en cuenta las necesidades de las mujeres privadas de la libertad, atendiendo a su origen étnico, usos, costumbres e idioma, éstas fueron incorporadas al nuevo reglamento (2015).

77 Reglamento de Ejecución de Penas, Medidas de Seguridad y Medidas Judiciales para el Estado de Baja California. Publicado en el Periódico Oficial número 35, el 10 de agosto de 2012.

78 Reformas al Reglamento de Ejecución de Penas, Medidas de Seguridad y Medidas Judiciales Para el Estado de Baja California. Publicadas en el Periódico Oficial número 50, el 30 de octubre de 2015.

79 Reglamento de los Centros De Retención en el Estado de Michoacán. Publicado en la Segunda Sección del Periódico Oficial, el día 23 de julio de 1992. Abrogado.

80 Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicado en el Periódico Oficial 27 de agosto de 2015.

81 Artículo 8.- La zona de internación será indistintamente para procesados y sentenciados. Reglamento de los Centros de Retención en el Estado De Michoacán. Publicado en la Segunda Sección del Periódico Oficial, el día 23 de julio de 1992. Abrogado.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Sobre el tema de capacitación general para el personal técnico y de custodia, manejo de uso de la fuerza y prevención de tortura, no se encontró referencia en ninguno de los artículos del reglamento 2015.

Tampoco se hizo explícito, en la regulación, considerar el lugar de residencia de las mujeres privadas de su libertad para determinar el lugar de reclusión.

Finalmente, aunque se considera que el reglamento michoacano de 2015 contempló algunas de las propuestas de la recomendación del IE2013, lo cual puede ser considerado como un avance o mejoría en la reconocimiento y reglamentación de los derechos de las mujeres privadas de su libertad, no se encontró ninguna alusión o referencia con la cual se pueda tener la certeza de que para elaborar dicha reforma normativa se hubiera tomado directamente en cuenta lo propuesto por la CNDH a través del IE2013.

3. Análisis de la Ley Nacional de Ejecución Penal relacionada con el Informe Especial de 2015

Con el fin de medir el "impacto", incidencia y/o referencia que tuvo en las leyes el Informe Especial del 18 de febrero 2015 (IE2015), se utilizó como objeto de estudio la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), en virtud de que ésta se promulgó el 16 de junio de 2016, tan sólo un año cuatro meses después de emitido el Informe Especial.

Antes de la emisión del IE2015 se reformaron 22 leyes de ejecución penal en sendas entidades federativas, cuyo análisis se ubica en el punto 2 del presente apartado, el cual corresponde a la revisión de las 33 leyes de ejecución penal relacionadas con el Informe Especial de 2013 (IE2013), pues, como se mencionó, la revisión abarcó hasta dos años posteriores a cada instrumento de posicionamiento en el tema de mujeres privadas de la libertad. Las leyes de los estados de Sinaloa y Campeche, así como el de la Federación fueron abrogadas por la entrada en vigor de la LNEP.

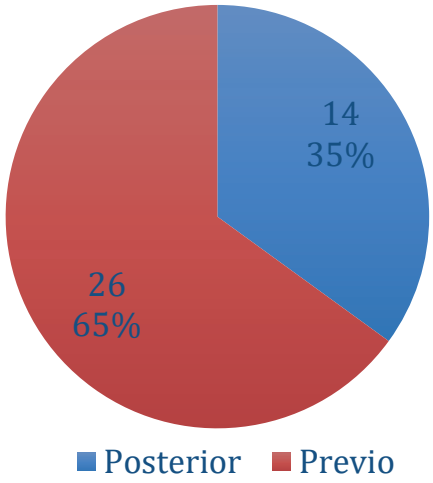
Sólo 12 leyes de los estados sufrieron reformas posteriores a la emisión del IE2015, de las cuales 4 fueron abrogadas por la entrada en vigor de la LNEP.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

No	Entidad	Año de la Ley	Última reforma	Proceso legislativo
1	Federal	1971	16-jun-16	Abrogada por LNEP
2	Campeche	2010	22-jul-16	Abrogada, con declaratoria de LNEP
3	Jalisco	2012	27-oct-16	Abrogada, con declaratoria de LNEP
4	Federal	2016	16-jun-16	Entrada en vigor de LNEP
5	Baja California	2010	23-oct-15	Reformada
6	Sonora	2012	14-dic-15	Reformada
7	Colima	2012	01-mar-16	Reformada
8	Morelos	2009	01-jun-16	Reformada
9	Veracruz	2012	28-jun-16	Reformada
10	Guanajuato	2011	01-jul-16	Reformada
11	Ciudad de México	2014	16-nov-16	Reformada
12	Michoacán	2011	29-dic-16	Reformada
13	Chihuahua	2006	22-feb-17	Reformada

Procesos legislativos respecto de IE2015



Con esta información, se consideró que la LNEP podía proporcionar información importante sobre la incidencia de las recomendaciones emitidas en el IE2015 por la CNDH.

Además, desde el Informe de Labores 2013-2014 de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) se señalaba que, como parte de las acciones para la adecuación de la legislación secundaria al Sistema Penitenciario nacional y a la protección de los derechos humanos, se participaba en la elaboración de un proyecto de Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales, mediante actividades académicas y en foros para lograr "propuestas de adecuaciones de la legislación secundaria al Sistema Penitenciario Nacional" (p. 92). Aunque en este Informe de SEGOB no se mencionó al IE2015, ya se evidenciaban las negociaciones que, con mayor fuerza, se dieron a partir del 2013 para la aprobación de la nueva ley nacional en materia de ejecución penal.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

No obstante que el recorte metodológico para este estudio se limitó al análisis de las exposiciones de motivos de las iniciativas de las leyes que fueron aprobadas, dada la importancia que tiene la expedición de una nueva ley nacional, se consideró hacer la revisión de tres iniciativas presentadas en el Senado.

El 07 de noviembre de 2013, la Senadora Angélica de la Peña del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (GPPRD) presentó a nombre de diversos partidos políticos (PRD, PAN, PRI) la iniciativa con proyecto de decreto de LNEP. En la exposición de motivos de dicha iniciativa se menciona a la CNDH, pero no a las propuestas del IE2015:

En junio de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su Tercer Visitador, dio a conocer que, de los 419 centros de reclusión existentes en todo el territorio nacional, 100 son controlados por las personas internas a través de autogobiernos, lo cual se permite debido a la corrupción, la complicidad y el relajamiento de las autoridades penales.[82]

Más adelante se encuentra un apartado dedicado al enfoque de género en el que se argumenta la importancia de que las leyes no sólo estén redactadas con lenguaje inclusivo, sino que se establezcan garantías procesales y sustantivas.

Además, la iniciativa expone la importancia de tomar en cuenta las diferencias en las necesidades entre mujeres y hombres, las cuales impactan en diversos campos de la vida cotidiana, tales como el trabajo, la educación, el deporte, la salud, etcétera. Al abordar el tópico de las mujeres embarazadas y de las que viven con sus hijos e hijas menores en los centros de reinserción, la iniciativa cita el Informe Especial sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana de 2013:

> […] la atención médica en la mayoría de los establecimientos que alojan población femenil y varonil es deficiente, pues no existen instalaciones específicas para la atención de mujeres, lo que implica ser atendidas en los mismos lugares que los hombres internos. De igual forma, se reporta que los establecimientos específicos para mujeres internas presentan deficiencias respeto a la atención médica como puede ser la falta de personal médico especializado, de instrumental médico, de medicamentos y material de curación, entre otros.

Como información adicional, es de mencionar que también se hace referencia al Diagnóstico de Supervisión Penitenciaria, sin mencionar fecha del mismo.

De acuerdo con el Informe de *Gestación y aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal,* elaborado por el Programa Especial Ciudadano del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (2016), la iniciativa dl 07 de noviembre de 2013 no fue de inmediato dictaminada favorablemente porque, al darla a conocer, “varios actores relevantes” mostraron desacuerdo en algunos temas (p. 26).

82 Gaceta No. GACETA: LXII/2PPO-48/44500, P.4.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

No obstante, según el dictamen[83] de la Ley Nacional de Ejecución Penal, aprobado en el pleno de la Cámara Senadores el 27 de abril de 2016, la iniciativa presentada por la senadora Angélica de la Peña, así como la presentada por las senadoras María del Pilar Ortega Martínez y Adriana Dávila Fernández del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (GPPAN), el 26 de junio de 2013, fueron consideradas en su totalidad para la construcción del referido dictamen, el cual finalmente fue aprobado en la Cámara de Diputados el 14 de junio de 2016, durante un periodo extraordinario de sesiones.

Cabe destacar que, de las dos iniciativas referidas, la del 7 de noviembre de 2013 era la que hacía énfasis en el principio de "igualdad sustantiva" y en un enfoque transversal de género, además de citar y recoger informaciones elaboradas por la CNDH, tanto por los Diagnósticos de Supervisión Penitenciaria, como por el Informe Especial 2013 sobre las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana.

Aunque el IE2015, objeto del presente análisis, no tuvo ninguna mención o referencia en la elaboración de la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal, se debe tomar en cuenta que, de acuerdo con el "análisis al interior" sobre el tema uno, expuesto en el apartado VI de esta investigación, muchas de las problemáticas encontradas y expresadas en el IE2013 fueron detectadas nuevamente en las investigaciones del IE2015, por lo que algunas propuestas se repitieron en este último Informe Especial. Así, se podría presumir que, tanto las propuestas del IE2013 como las del IE2015 pudieron tener algún tipo de incidencia en la Ley Nacional de Ejecución Penal. Sin embargo, de acuerdo al CCiudadano (2016. p. 24) y a su clasificación sobre los actores involucrados en el proceso de aprobación de la LNEP, la CNDH tuvo poca influencia.

4.4. Identificación de actores y sus roles

ACTORES INVOLUCRADOS

Con poder de decisión a favor de la Ley	**Actores afectados**
· Comisión de Justicia del Senado · Comisiones dictaminadoras · Pleno del Senado · Pleno del Congreso · Integrantes de los equipos técnicos de las comisiones	· Personas privadas de su libertad · Familiares de personas privadas de libertad · Grupo promotor de sociedad civil · Algunos miembros del Poder Judicial
Con mayor influencia	*Beneficiados*
Con menor influencia	*Opositores*
· Comisión Nacional de Derechos Humanos · Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal	· Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Segob · Secretaría de Gobernación · Procuraduría General de la República · OSC con algunos desacuerdos · Académicos con algunos desacuerdos

83 Disponible en: http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/63/1/2016-04-27-1/assets/documentos/Dict_Justicia_Ley_Nacional_Ejecucion_Penal.pdf

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

En este mismo informe realizado por el CCiudadano, se aclara que, si bien la CNDH no tuvo parte en la toma de decisión:

> sí influyó en los legisladores o en el equipo técnico y en la sociedad… mediante la aportación de información determinante para justificar la necesidad de un cambio profundo que evite la reiteración de violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en México (2016, p. 26).

Por lo anterior, se puede concluir que, aunque la CNDH no haya tenido una incidencia en el proceso de negociación para lograr la expedición de la LNEP, la información que genera a través de sus investigaciones y que se da a conocer a la sociedad mediante los informes especiales en este tema, sí fue tomada en cuenta. Por esto, se puede afirmar que más que un impacto, sí existió, en este caso, una incidencia, aunque de manera indirecta, en la expedición de la nueva LNEP.

Cabe señalar que, se podría hablar de un impacto directo si la CNDH hubiese promovido, en el proceso de negociación con los actores involucrados en la expedición de LNEP, que se tomaran en cuenta las propuestas de su IE2015.

Aun afirmando lo anterior, se consideró que era de importancia conocer en qué medida la nueva normativa nacional de ejecución penal retomó en su articulado las propuestas derivadas del IE2015, de ahí que a continuación se presenta el análisis.

Finalmente, es importante explicar que en esta sección no se integró el análisis de los reglamentos de las 32 entidades federativas y el federal, puesto que lo conducente sería el análisis de los nuevos protocolos o reglamentos de la LNEP, los cuales todavía se encuentran en elaboración por la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. En ese sentido, se recomienda incidir desde la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para que dichos protocolos garanticen lo dictado tanto por la LNEP, en lo que respecta a la Perspectiva de Género, como por lo propuesto en los dos informes especiales de 2013 y 2015.

Análisis de la Ley Nacional de Ejecución Penal

Para determinar en qué medida la nueva normativa nacional retomó lo recomendado por el IE2015, se utilizó la siguiente sistematización de las propuestas:

Propuestas originales	Numerales
AL SECRETARIO DE LA DEFENSA NACIONAL, A LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS, AL JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL Y AL COMISIONADO NACIONAL DE SEGURIDAD:	
PRIMERA. Realizar las acciones pertinentes para dar cumplimiento al mandato contenido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que el sitio para la prisión preventiva, será distinto del que se destine para la extinción de penas y estarán completamente separados, así como también, que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.	1.1. El sitio para la prisión preventiva, será distinto del que se destine para la extinción de penas y estarán completamente separados
	1.2. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Propuestas originales	Numerales
SEGUNDA. De igual forma considerar, en atención al Numeral 4 de las Reglas de Bangkok, que en la medida de lo posible las mujeres sujetas a medidas privativas de libertad sean "enviadas a centros de reclusión cercanos a su hogar o a sus centros de rehabilitación social, teniendo presentes sus responsabilidades de cuidado de otras personas, así como sus preferencias y la disponibilidad de programas y servicios apropiados" para coadyuvar a su reinserción social con pleno respeto a sus derechos humanos.	2.1. Las mujeres sujetas a medidas privativas de libertad sean enviadas a centros cercanos a su hogar
TERCERA. Girar instrucciones para que las autoridades responsables de la ejecución de las sanciones privativas de la libertad, implementen las medidas correspondientes para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra las mujeres internas en los centros de reclusión bajo su responsabilidad.	3.1. Implementar medidas para prevenir, sancionar y erradicar toda forma de violencia contra las mujeres privadas de libertad.
CUARTA. Implementar políticas públicas con perspectiva de género en materia penitenciaria, a fin de integrar en ellas como una prioridad en la planeación, construcción, ampliación y remodelación de centros de reclusión, las necesidades propias de las mujeres a fin de garantizarles el acceso en igualdad de condiciones a instalaciones específicas para ellas, en buen estado, con espacios suficientes para alojarlas en condiciones de estancia digna y segura, con la infraestructura que permita una estricta separación por categorías jurídicas, así como para ofrecerles el acceso a los servicios y actividades necesarios para lograr el objetivo de reinserción social. Como una prioridad, debe considerarse la realización de acciones para procurar que todos los centros de reclusión que alojen mujeres cuenten con espacios y condiciones dignas, para dormir con iluminación y ventilación suficientes; instalaciones sanitarias en adecuadas condiciones de funcionamiento que les permitan satisfacer sus necesidades en el momento oportuno y en condiciones de privacidad, y garanticen el suministro de agua para satisfacer los requerimientos individuales.	4.1. Implementar políticas públicas con perspectiva de género en materia penitenciaria para la planeación, construcción, ampliación y remodelación de centros de reclusión. 4.2. Instalaciones suficientes para dormir, con iluminación y ventilación, para satisfacción de necesidades sanitarias en condiciones de privacidad, y agua para satisfacer los requerimientos individuales. 4.3. Acceso a los servicios y actividades para la reinserción social.
QUINTA. Realizar las gestiones necesarias para que todas las internas que se encuentren en los centros de reclusión bajo su responsabilidad, reciban tres veces al día y en un horario establecido, alimentos preparados cuyo valor nutritivo sea suficiente para el mantenimiento de su salud y en su caso para la de los menores hijos que las acompañan.	5.1. Alimentación tres veces al día con valor nutritivo para el mantenimiento de su salud y en su caso para las niñas y niños que las acompañan.
SEXTA. Girar instrucciones para que en los establecimientos que presentan hacinamiento, se procure una distribución equitativa de la población interna que, sin menoscabo de la clasificación criminológica y de la separación por categorías, evite áreas cuya ocupación exceda su capacidad instalada, particularmente en aquellos establecimientos que no presentan sobrepoblación.	6.1. Distribución equitativa de la población interna, particularmente en establecimientos que presentan sobrepoblación y hacinamiento.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Propuestas originales	Numerales
SÉPTIMA. Implementar acciones para que las autoridades penitenciarias ejerzan el control de todos y cada uno de los aspectos de la administración de los centros de reclusión que alojan mujeres, a fin de evitar que grupos de internas o de internos con poder en el caso de los centros mixtos, asuman funciones que corresponden a la autoridad, así como para eliminar la práctica de cobros por cualquier servicio que presente la institución y la existencia de privilegios como los que se detectaron durante las visitas.	7.1. Exclusión en la administración de los centros de reclusión de grupos con poder que asumen funciones que corresponden a la autoridad,
	7.2. Eliminación de cobros por cualquier servicio que presente la institución, así como de privilegios al interior.
OCTAVA. Ordenar la implementación de acciones inmediatas para investigar y, en su caso, erradicar la práctica de la prostitución. Asimismo, es necesario contemplar medidas de protección para las internas que lo requieran, así como el inicio de los procedimientos administrativos contra el personal que presuntamente resulte involucrado, y la denuncia de los hechos que constituyan delitos ante la autoridad ministerial correspondiente, brindando medidas cautelares a quienes denuncien esas conductas.	8.1. Investigar y, en su caso, erradicar la prostitución de los centros.
	8.2. Establecer medidas de protección para las mujeres privadas de la libertad que lo requieran, así como el inicio de procedimientos administrativos y penales contra el personal presuntamente involucrado en la prostitución.
NOVENA. Girar instrucciones para que la imposición de las sanciones disciplinarias a las internas que infrinjan los correspondientes reglamentos internos, se lleve a cabo por la autoridad facultada para ello, respetando el derecho a ser escuchadas y se les notifique de manera formal la resolución que en derecho corresponda, así como para que durante el cumplimiento de la sanción reciban atención de las áreas técnicas. Asimismo, para garantizar que durante la imposición de las sanciones no se impongan más restricciones de las necesarias para mantener la seguridad y la buena organización de la vida en común de los establecimientos y no se restrinjan los derechos de las internas a recibir visitas, a comunicarse con personas del exterior y a la realización de las actividades laborales, educativas y deportivas; así como revisar la normatividad correspondiente para armonizar los reglamentos internos con el respeto a los derechos señalados y proponer ante los congresos correspondientes las reformas legislativas que, en su caso, sean necesarias para garantizarlos; particularmente, para prohibir la imposición de sanciones de aislamiento por lapsos prolongados.	9.1. Imposición de las sanciones disciplinarias por la autoridad facultada para ello, respetando el derecho a ser escuchadas y notificadas de manera formal la resolución
	9.2. Durante el cumplimiento de una sanción, reciban atención de las áreas técnicas, y continúen con su derecho a recibir visitas, a comunicarse con personas del exterior y a realizar actividades laborales, educativas y deportivas.
	9.3. Se practique la certificación de integridad física a todas las reclusas sancionadas y las visiten diariamente para verificar su estado de salud. [Viene de la propuesta 12].
	9.4. Prohibir la imposición de sanciones de aislamiento por lapsos prolongados.
	9.5. Armonizar los reglamentos internos con el respeto a los derechos señalados y proponer ante los congresos las reformas legislativas que, en su caso, sean necesarias.
DÉCIMA. En atención a los numerales 49 y 52 de las Reglas de Bangkok, se recomienda implementar acciones a efecto de garantizar que en los centros de reclusión con población femenil, toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres y respecto del momento en que se deben separar de ellas, se adopte en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño con arreglo a la normatividad correspondiente y tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado, en cuyo caso se brindará a las internas el máximo de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos, siempre que ello no impacte de manera negativa en el interés superior de éstos.	10.1. Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres y respecto del momento en que se deben separar de ellas, se adopte en función del caso.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Propuestas originales	Numerales
DÉCIMA PRIMERA. Girar instrucciones para que se elaboren y expidan las disposiciones administrativas pertinentes para que todos los centros de reclusión cuenten con manuales de procedimientos para regular su funcionamiento, los cuales deben contemplar, entre otros aspectos, los relacionados con el ingreso, egreso, traslados, la presentación de quejas o denuncias sobre actos de tortura y/o maltrato, solicitud de audiencia con las autoridades del centro, métodos de control disciplinario, uso de esposas, autorización e ingreso de visitas, revisiones y así como la forma de proceder respecto del ingreso y estancia de menores hijos de las internas o cuando no cuenten con familiares para su custodia.	11.1. Existencia de manuales de procedimientos para regular funcionamiento de los Centros de Reclusión (los cuales deben contemplar, entre otros aspectos, ingreso, egreso, traslados, la presentación de quejas o denuncias sobre actos de tortura y/o maltrato, solicitud de audiencia con las autoridades del centro, métodos de control disciplinario, uso de esposas, autorización e ingreso de visitas, revisiones y así como la forma de proceder respecto del ingreso y estancia de hijos menores de edad de las internas o cuando no cuenten con familiares para su custodia).
DÉCIMA SEGUNDA. Para garantizar el derecho a la protección de la salud de las mujeres internas, se realicen las acciones conducentes para procurar que los establecimientos donde se alojan sean dotados de personal médico, instalaciones adecuadas, mobiliario, equipo, instrumental y medicamentos suficientes para ofrecer servicios de salud orientados expresamente a la mujer y equivalentes a los que se prestan en el exterior, que incluyan asistencia médica especializada, preventiva y de tratamiento, como por ejemplo situaciones relacionadas con el embarazo, parto y puerperio, revisiones de rutina para la detección temprana de enfermedades como el cáncer cérvico uterino y de mama, así como de pruebas especializadas como la del papanicolao y la mastografía. Tales acciones deben incluir a los niños que viven con sus madres internas, a fin de garantizarles el acceso a los servicios de salud especializados que requieren en la etapa de desarrollo en que se encuentran, particularmente la atención materno infantil que comprende, entre otras acciones, la atención y la vigilancia de su crecimiento, desarrollo integral, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna, atención prenatal, la prevención y detección de las condiciones y enfermedades hereditarias y congénitas, así como su salud visual. Asimismo, se deben girar instrucciones para que el personal médico encargado de la atención de las internas integre debidamente los expedientes clínicos, practique la certificación de integridad física a todas las reclusas sancionadas y las visite diariamente para verificar su estado de salud, supervise la elaboración de los alimentos y las condiciones de higiene de los centros de reclusión.	12.1. Centros de reclusión cuenten con personal médico, instalaciones, mobiliario, equipo, instrumental y medicamentos suficientes para ofrecer servicios de salud orientados expresamente a la mujer, y sus hijas e hijos, equivalentes a los que se prestan en el exterior. 12.2. Se integren debidamente los expedientes clínicos. 12.3. Se supervise la elaboración de los alimentos y las condiciones de higiene de los centros de reclusión.
DÉCIMA TERCERA. Implementar programas de prevención contra las adicciones en todos los centros de reclusión, así como para que en ellos se realice un registro de las internas que presenten ese problema de salud, a efecto de elaborar un diagnóstico que permita evaluar el problema y establecer, en su caso, las acciones para la aplicación voluntaria del tratamiento de desintoxicación correspondiente.	13.1. Implementar programas de prevención contra las adicciones y un diagnóstico de la situación para establecer acciones para la aplicación voluntaria del tratamiento de desintoxicación.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Propuestas originales	Numerales
DÉCIMA CUARTA. Ordenar se realice una evaluación en los centros de reclusión con población femenina, a efecto de identificar el número de elementos necesarios para garantizar el orden y la disciplina, así como resguardar la integridad de las internas, y se gestione la contratación de personal debidamente capacitado sobre cuestiones de género y la necesidad de eliminar la discriminación y el acoso sexual. Es importante tomar en cuenta que el personal que labore de manera directa con las internas debe ser del mismo sexo.	14.1. Evaluación del número de personal de seguridad necesario, capacitado sobre cuestiones de género y del mismo sexo.
DÉCIMA QUINTA. A fin de prevenir cualquier tipo de abuso en agravio de las mujeres internas en los centros de reclusión, se deben realizar las acciones necesarias para implementar programas de capacitación sobre prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, que contemplen los temas del uso racional de la fuerza y manejo de conflictos, dirigidos a servidores públicos responsables de la detención y custodia de las personas privadas de libertad, que incluya también al personal médico-legal. La capacitación debe comprender los aspectos relativos a las necesidades especiales de las internas y, para el caso de quienes son responsables de la administración de los centros, debe incluir información sobre cuestiones de género y la necesidad de eliminar la discriminación y el acoso sexual.	15.1. Programas de capacitación a servidores públicos de custodia y médico-legal sobre prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, uso racional de la fuerza y manejo de conflictos.
DÉCIMA SEXTA. Instruir a las autoridades penitenciarias para que el resultado de las visitas de supervisión que se realicen a los centros de reclusión con población femenil, se haga del conocimiento por escrito a las autoridades responsables de su administración para que, en su caso, se atiendan las observaciones formuladas.	16.1. El resultado de las visitas de supervisión que se realicen a los centros de reclusión se haga del conocimiento de las autoridades responsables para la atención de las observaciones formuladas.
DÉCIMA SÉPTIMA. Realizar acciones para garantizar el derecho a la reinserción social de las mujeres privadas de la libertad, mediante el acceso al trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, mediante la implementación de políticas públicas que incluyan la participación de instituciones públicas y privadas, así como de la sociedad civil, encaminadas a procurar que los centros de reclusión con población femenina sean dotados de las instalaciones necesarias para llevar a cabo esas actividades, tales como talleres, aulas, áreas deportivas suficientes y debidamente equipadas, así como del personal que se requiera para organizarlas. Para tal efecto, es importante insistir en que la necesidad de que las fuentes de trabajo sean debidamente remuneradas y que en la capacitación se privilegien oficios y actividades rentables que puedan ser de mayor utilidad cuando estas personas obtengan su libertad.	17.1. Instalaciones y personal necesario para llevar a cabo actividades de acceso y capacitación para el trabajo (oficios y actividades rentables), educación, salud y deporte, como talleres, aulas, áreas deportivas.
DÉCIMA OCTAVA. Dotar a los centros penitenciarios del personal especializado en materia de criminología, psicología, pedagogía, trabajo social, laboral, educativa y deportiva, suficiente para la atención de las necesidades de las internas, así como para organizar y mantener el control de todas y cada una de las actividades que se desarrollan al interior de los centros de reclusión.	18.1. Dotar a los centros penitenciarios del personal especializado suficiente en materia de criminología, psicología, pedagogía, trabajo social, laboral, educativa y deportiva.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Propuestas originales	Numerales
DÉCIMA NOVENA. Con la finalidad de facilitar los vínculos de las mujeres privadas de la libertad con personas del exterior, instruir a las autoridades responsables de los sistemas penitenciarios, para la implementación de medidas que permitan el acercamiento de estas personas con sus familiares y amistades, tales como traslados a establecimientos más cercanos a sus comunidades, aumentar el número de llamadas telefónicas permitidas; ampliar la duración de las visitas en los casos en los que no las reciban regularmente, simplificar los trámites y requisitos para autorizarlas, flexibilizando los trámites para la visita íntima y brindando apoyo para el cumplimiento de los requisitos a través de personal de trabajo social.	19.1. Medidas que faciliten el acercamiento con familiares y amistades (v.g. traslados a establecimientos más cercanos a sus comunidades, aumentar el número de llamadas telefónicas permitidas; ampliar la duración de las visitas en los casos en los que no las reciban regularmente, simplificar los trámites y requisitos para autorizarlas, flexibilizando los trámites para la visita íntima y brindando apoyo para el cumplimiento de los requisitos a través de personal de trabajo social).
VIGÉSIMA. Realizar las gestiones pertinentes para que, en todos los establecimientos con población femenil, se lleven a cabo las modificaciones y adaptaciones que faciliten el acceso y su libre desplazamiento y en los casos de mujeres con discapacidad física o con padecimientos mentales, se les atiendan debidamente sin limitantes por estas causas.	20.1. Modificaciones y adaptaciones para generar accesibilidad en las instalaciones.
VIGÉSIMA PRIMERA. Garantizar a las internas con discapacidad psicosocial el acceso a los servicios de atención médica y de rehabilitación psicosocial que requieran, así como para que sean alojadas en áreas que reúnan las condiciones necesarias para garantizarles una estancia digna y segura, garantizando condiciones de higiene apropiadas. Asimismo, se debe prohibir que estas personas sean mantenidas en condiciones de aislamiento.	21.1. En casos de personas con discapacidad psicosocial, acceso a los servicios de atención médica y de rehabilitación psicosocial, alojamiento en áreas apropiadas para sus necesidades.
	21.2. Prohibir que personas con discapacidad psicosocial sean mantenidas en condiciones de aislamiento.
VIGÉSIMA SEGUNDA. Realizar acciones para que de conformidad con los Numerales 57 y 64 de las Reglas de Bangkok y atendiendo al historial de victimización de las mujeres o sus responsabilidades de cuidado de otras personas, se elaboren prioritariamente, en el marco de los ordenamientos jurídicos aplicables, medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y a la condena, así como se procure dar relevancia a la imposición de sentencias no privativas de la libertad a embarazadas y mujeres que tengan niños a cargo.	22.1. Medidas opcionales y alternativas a la prisión preventiva y a la condena atendiendo al historial de victimización de las mujeres o sus responsabilidades de cuidado de otras personas,
	22.2. Dar relevancia a la imposición de sentencias no privativas de la libertad a mujeres embarazadas y a las que tengan niños a cargo.

A partir de los anteriores numerales se identificó lo siguiente:

La legislación nacional va más allá al establecer la obligación de la autoridad penitenciaria de garantizar que en los centros penitenciarios para mujeres haya espacios adecuados tanto para el desarrollo integral de las hijas o hijos que viven con las mujeres privadas de su libertad como para el esparcimiento de la niña o niño que visitan a su madre. Esto último no estaba contemplado en las propuestas del IE2015.

En la propuesta séptima del IE2015, la cual se refiere a evitar que grupos de internos o internas con poder, en el caso de los centros mixtos, asuman funciones de autoridad, ha sido una de las peticiones comunes tanto en los IE2013, y EI2015 como en la RG03/2002, Sin embargo, el problema ha continuado sin importar la existencia de articulados expresos que prohíben tal

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

situación. Lo mismo ocurre con la separación por sexo y situación jurídica. Todo lo cual, en esta nueva LNEP, también se regula.

En cuanto a la propuesta novena del IE2015, mediante la cual se plantea que las sanciones disciplinarias para mujeres privadas de la libertad que transgredan los reglamentos internos sea aplicada por autoridades facultadas para ello, garantizando su derecho de audiencia, ésta es recogida, en parte, con la creación de la nueva figura del Juez de Ejecución Penal que instituye tanto el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), como la Nueva Ley de Ejecución Penal de 2016, pues dentro de las competencias de este innovador tribunal en el proceso de ejecución penal, de acuerdo con el artículo 25 fracción I, de la Ley, se encuentra la de observar que se cumpla con la garantía del goce de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad que les reconoce la Constitución, los tratados internacionales, las demás disposiciones legales y la propia Ley. Además, se creó un nuevo procedimiento administrativo, con términos y tiempos establecidos, los cuales se tramitan de manera directa ante el director o directora de los centros. Este procedimiento tiene recurso judicial.

En la misma propuesta novena del IE2015 se solicita revisar la normatividad, para armonizar los reglamentos internos de los centros, a efecto de que se garanticen los derechos del debido proceso de la sentencia.[84] Es en el artículo 33 de la Ley que analizamos donde se prescribe que la autoridad penitenciaria estará obligada a cumplir con los protocolos para garantizar las condiciones de internamiento digno y seguro para la población privada de la libertad, así como la seguridad y bienestar del personal y otras personas que ingresan a los centros. Así, en lugar de reglamentos, la norma estará incluida en protocolos que emitirá la Conferencia, los cuales deberán abordar, entre otros temas, los siguientes:

> Artículo 33. Protocolos
>
> [...]
>
> III. De capacitación en materia de derechos humanos para el personal del Centro;
>
> IV. De uso de la fuerza;
>
> VI. De revisiones a visitantes y otras personas que ingresen a los Centros asegurando el respeto a la dignidad humana y la incorporación transversal de la perspectiva de género;
>
> XII. De trato respecto del procedimiento para su ingreso, permanencia o egreso temporal o definitivo en el centro correspondiente de las hijas e hijos que vivan en los Centros con sus madres privadas de la libertad;
>
> IX. De resguardo de personas privadas de la libertad en situación de especial vulnerabilidad;
>
> XVI. Del tratamiento de adicciones;
>
> XIX. De prevención de agresiones sexuales y de suicidios;
>
> XX. De traslados;
>
> XXI. De solicitud de audiencias, presentación de quejas y formulación de demandas;
>
> [...]

84 La propuesta del Informe en cuestión no se refiere así a los derechos que solicita sean garantizados: derecho de audiencia a la jurisdicción, derecho a la reinserción y el derecho de comunicación con el exterior.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Como se aprecia, ya se mandata que los protocolos para cada estado regulen una serie de temáticas básicas que coinciden con las propuestas emitidas en el IE2015. Así, por ejemplo, se puede advertir que el artículo 33 de la Ley está relacionado con la propuesta décimo tercera, en la cual se solicita realizar un registro de las internas que viven con algún tipo de adicción con el fin de elaborar un diagnóstico que permita ofrecer el tratamiento de desintoxicación correspondiente; si bien no se establece en sí misma la estructura de un programa de atención a las adicciones, se contempla como uno de los temas básicos que debe contener el protocolo (fr. XVI). En el mismo sentido, se encuentran en el artículo 33 los temas vinculados con la propuesta décimo primera del Informe, mediante el cual solicita la expedición de disposiciones administrativas para todos los centros de reclusión a fin de que se regulen aspectos relacionados con el ingreso, egreso y traslados de internos e internas (fr. II y XX), así como el procedimiento para el ingreso, estancia y egreso de los y las menores hijas y/o hijos que vivan en los centros de reinserción junto con sus madres (fr. XII), además del procedimiento para la presentación de quejas o denuncias a las autoridades sobre actos de maltrato (fr. XXI).

Otros temas que pueden estar relacionados, aunque no de manera directa ni contundente, con la propuesta décimo cuarta del Informe, son los enunciados en las fracciones VII, VIII y XIX también del artículo 33 de la Ley en las que se prescribe tanto la revisión de la población, como la del personal de los centros, aunque en la Ley no se especifica a qué tipo de revisión se refiere, ni si dicha revisión sería sobre el estado de fuerza del personal de custodia o si el objetivo de la "revisión" sería la contratación de un mayor número de elementos de custodia del sexo femenino como lo señala la propuesta décimo cuarta del IE2015. En tal sentido, se puede afirmar que tal prescripción es muy amplia, por lo que se debería acotar en los protocolos correspondientes, de tal forma que se incluyeran de manera específica las propuestas contenidas en el numeral décimo cuarto del IE2015.

Sobre la misma propuesta décimo cuarta del Informe, de manera un tanto discordante y sin establecer medidas concretas, se menciona en la ley la necesidad de eliminar la discriminación y el acoso sexual; esta última se contempló en la fracción XIX del artículo 33 de la Ley, con lo cual se establece que será en los protocolos donde se desarrollen los mecanismos de prevención de las agresiones sexuales dentro de las que se incluye el acoso sexual.

El artículo 10 de la LNEP es el primero en la historia de las leyes de ejecución penal en el que se estipulan los derechos de las mujeres privadas de la libertad en centros penitenciarios.

En este artículo se incluyen varias de las propuestas hechas en el IE2015, por ejemplo, lo relacionado con la necesidad de que existan instalaciones adecuadas y los artículos de higiene y salud para que las mujeres privadas de la libertad tengan una estancia digna y segura que satisfaga las necesidades propias de su sexo. Cabe destacar que en el artículo 10 existe una confusión en lo que se entiende por género ya que la mayoría de las necesidades de salud que tienen las mujeres lo son precisamente por la diferencia sexual, es decir, por las necesidades propias del cuerpo que, con frecuencia, aunque no sólo, están ligadas a la capacidad de reproducción de las mujeres. De ahí que la Ley sea tenga un error al prescribir que en los centros

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
Libro completo en:
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://tinyurl.com/mryt8f6c

penitenciarios se cuente con los artículos para satisfacer "las necesidades de higiene propias de su género", cuando debería decir "de su sexo".

No sólo se incluyen en el artículo 10 cuestiones referentes a la salud de las mujeres y sus hijos e hijas, sino que se engloban otros temas abordados en las propuestas del IE2015, como lo referente a la alimentación (propuesta quinta), el derecho de que las madres permanezcan con sus hijos e hijas en el centro penitenciario hasta los tres años de edad (propuesta décima), situación que era regulada anteriormente en cada estado y en la que no existía una edad fija para la permanencia de las y los menores en los centros de reclusión. Además, el artículo 10 de la Ley contempla que cuando los menores de diez años, hijos y/o hijas de las mujeres privadas de la libertad en algún centro, no vivan con ellas, se establecerá un régimen especial de visitas en las que no habrá restricción alguna de frecuencia e intimidad, justamente en el sentido de lo expresado por la CNDH en la propuesta décima.

La propuesta décimo segunda del IE2015 recomienda que la autoridad penitenciaria cuente con un expediente médico clínico de las personas privadas de la libertad, esta propuesta es recogida por la Ley en su artículo 27 fracción II, además, en la misma fracción se enuncian los requisitos mínimos que tal expediente debe contener.

La recomendación que se hace para que las personas privadas de la libertad con discapacidad psicosocial no sean aisladas y sean alojadas en áreas que garanticen su estancia digna, segura e higiénica (propuesta vigésimo primera) no está específicamente contemplada en la Ley, aunque en los artículos 5 y 192 se establece que las personas privadas de la libertad que estén cumpliendo con una medida de seguridad lo harán en instalaciones diferentes del resto de la población penitenciaria, además de que dichas áreas estarán a cargo de autoridades en materia de salud.

Es de relevancia el artículo 36 de la Ley, el cual define los derechos de las mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos. Dicho artículo abarca gran parte de las recomendaciones contenidas en la propuesta décimo segunda del IE2015 en cuanto a la salud materna, sin embargo, dicha propuesta es más amplia en lo que toca a este tema, al incluir no sólo asistencia médica especializada en el embarazo parto y puerperio, sino revisiones rutinarias para la detección temprana de enfermedades como el cáncer cérvico uterino, de mama, etcétera, necesidades de salud de las mujeres, las cuales no contempla la Ley. En tal sentido, cabe apuntar que la Ley privilegia los derechos de las mujeres en su rol de madres, lo cual es un avance, sin embargo, limitar los derechos de las mujeres a su condición de madres puede resultar contradictorio e ir en detrimento de la perspectiva de género.

En la propuesta novena del IE2015 relacionada con las medidas disciplinarias, se solicita prohibir las sanciones de aislamiento por tiempo prolongado; que las sanciones disciplinarias se emitan por la autoridad facultada para ello; así como que se certifique el estado de salud de las mujeres privadas de la libertad que hayan sido sancionadas por una falta a las normas de disciplina de cada centro. Lo anterior está contemplado en la Ley. El artículo 39 enuncia que la autoridad

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

facultada para la imposición de las sanciones disciplinarias es el Comité Técnico; el artículo 41 enumeran las únicas sanciones disciplinarias que podrán ser aplicadas con motivo de alguna falta; y el articulo 45 ordena que antes, durante y después del cumplimiento de una medida disciplinaria de aislamiento se realice a la persona sujeta de tal sanción un examen médico. Es importante señalar que la Ley prohíbe el aislamiento de las mujeres embarazadas y de las que vivan con hijas y/o hijos en el Centro. Asimismo, el capítulo IV del Título Segundo de la Ley establece el respeto a los derechos de defensa, audiencia y oportunidad en el procedimiento de imposición de sanciones disciplinarias.

Sobre los traslados, aspecto que contempla la propuesta décimo primera del IE2015 al proponer la expedición de disposiciones administrativas para regular los mismos, la Ley dedica un capítulo en el que se especifica dicha regulación de manera clara en sus distintas modalidades (voluntaria e involuntaria). Cabe resaltar que en el artículo 53 de la Ley se prohíbe el traslado involuntario de mujeres embarazadas y/o con hijos e hijas que vivan con ellas en los cetros de reinserción.

Las facilidades para que las mujeres privadas de la libertad en los centros de reinserción de la República Mexicana mantengan el contacto con personas al exterior, no son abordadas de manera concreta en la Ley (art. 60), como lo sugiriera la propuesta décimo novena del IE2015.

En lo que respecta a la capacitación para el trabajo, el Informe Especial 2015 propone que dicha actividad privilegie los oficios y actividades que tengan una justa remuneración, y que sean de utilidad para las mujeres privadas de la libertad, además de que se creen instalaciones adecuadas para llevar a cabo tales actividades. Lo anterior se propuso en virtud de que en los hechos investigados por la CNDH se constató que la mayoría de los trabajos que se ofrecían a las mujeres eran de poca rentabilidad y estereotipados en cuanto al género.[85] Sin embargo, aunque la Ley contiene un capítulo designado al trabajo, en ningún momento se establecen garantías para que se evite tal la situación evidenciada por la CNDH.

La propuesta vigésimo segunda del Informe recomienda que se promuevan, en el marco jurídico correspondiente, medidas alternativas a la prisión preventiva y a la condena dirigidas a mujeres embarazadas y/o que tengan a cargo de su cuidado menores de edad. Además, propone que se privilegie la imposición de sentencias no privativas de la libertad a mujeres que se encuentren en tales situaciones. Esta propuesta se aborda en el artículo 144 de la Ley en el que se prescribe que el Juez de Ejecución Penal puede sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad cuando se busque la protección de las hijas e hijos de las personas privadas de la libertad, siempre y cuando éstos sean menores de 12 años o tengan una condición de discapacidad que no les permita valerse por sí mismos y que, además, la persona privada de la libertad sea su única cuidadora o la principal.

85 Informe Especial sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la República Mexicana, 25 de junio de 2013, Apartado V. Observaciones, p. 48.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Se denominó Justicia Terapéutica al Capítulo VIII de la Ley. En éste se establecen las bases de coordinación con las instituciones operadoras y la atención integral de personas sentenciadas que dependen del consumo de sustancias y que están relacionadas con la comisión de algún delito. Se estipula en el artículo 169 que este programa tiene por objeto el beneficio de la sustitución de la ejecución de la pena, que sólo aplica por la comisión de delitos patrimoniales ejecutados sin violencia, para fomentar la rehabilitación e integración de las personas sentenciadas que consumen algún tipo de sustancia. Este programa opera, entre otros, bajo el principio de voluntariedad, lo que implica que sólo quienes se sometan de manera voluntaria al programa se beneficiarán de la sustitución de la sentencia a cambio de someterse a un tratamiento. Es así que la propuesta décimo tercera expresada en el Informe, es contemplada sólo en parte, pues, aunque éste programa ya es preventivo en sí mismo, no se considera la elaboración de un registro en el que se cuente con información sobre el número de personas que consumen algún tipo de sustancia en los centros de reinserción.

La manera de recoger y sistematizar la información se muestra en el Anexo XI.

Apartado D. Variabilidad de las quejas

A fin de dar cuenta del comportamiento de las quejas recibidas por la CNDH sobre violaciones de derechos humanos en materia de mujeres, así como sus variaciones a partir de la emisión de los instrumentos de posicionamiento relativos, se solicitó a la CNDH información específica para realizar el análisis respectivo, mediante oficios No. CIEG/SAC 039/2017 del 14 de marzo y CIEG/SAC-053/2017 del 18 de abril del año en curso. Sin embargo, no se proporcionó la información solicitada.

No obstante, con el propósito de dar cumplimiento a ese cometido, se revisó la información sobre las quejas recibidas por la CNDH en sus informes anuales, de donde derivó que, debido a que tales informes anuales carecen de una sistematización que permita tener conocimiento de las violaciones de derechos humanos contra mujeres privadas de la libertad, no es posible señalar el tipo de comportamiento de las quejas con posterioridad a la emisión de los instrumentos de posicionamiento analizados, a saber, la Recomendación General 03/2002, el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre el estado que guardan los derechos humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana de 2013*, y el *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana de 2015*. Por los mismos motivos, tampoco es posible señalar variabilidad alguna en las quejas mencionadas.

No obstante, la CNDH ha reportado tener un número importante de quejas en la materia, como se aprecia en los informes anuales 2015 y 2016, en los cuales se señalan altos números de quejas recibidas:

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Año	Quejas recibidas sobre sistema penitenciario
2015[86]	1,280
2016[87]	1,574

Para lograr un panorama completo del impacto de los instrumentos de posicionamiento materia del presente análisis, sería del todo conveniente generar las condiciones para poder analizar las quejas estadística y cualitativamente.

A este respecto, la CNDH anunció en 2016 un procedimiento especial "in situ" para atender quejas en el sistema penitenciario, cuando refirió en su informe anual que:

> En este sentido, la CNDH […] consideró pertinente modificar el enfoque de intervención de este Organismo […], a través de la implementación de acciones de atención inmediata *in situ*, dirigidas a disminuir la problemática o situaciones que vulneran los derechos de las personas privadas de la libertad en los centros federales, consistente en la realización de brigadas continuas y de presencia permanente en estos centros.
>
> En ese contexto, el 30 de noviembre se suscribió el Convenio General de Colaboración con la Comisión Nacional de Seguridad, con el objeto de trabajar conjuntamente para atender y resolver *in situ*, asuntos relacionados con quejas, recomendaciones o conciliaciones, bajo la premisa de disminuir la incidencia de violaciones a derechos humanos de las personas privadas de la libertad en centros federales de readaptación social.
>
> Por su parte, durante el periodo se llevaron a cabo brigadas continuas […], lo que permitió la atención *in situ* a 1,040 casos, de los cuales 556 corresponden a atención médica, 171 con asesoría legal y 313 sobre cuestiones administrativas; así como la integración de expedientes de queja en trámite […].

Con independencia del método de atención inmediata "in situ" de las quejas, queda subsistente la necesidad de su publicidad y de su sistematización estadística y cualitativa.

Nota sobre hallazgos de la investigación

Con el fin de fortalecer los resultados de la búsqueda sobre el impacto de la RG03 en las leyes y reglamentos, también se revisaron tres informes anuales de labores de la Secretaría de Seguridad Pública y los Informes Anuales de la CNDH, correspondientes a los años 2002-2004 para la RG03/2002; para el Informe Especial de 2013, los Informes de labores de la SEGOB, los

86 CNDH, 2015. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=113
87 CNDH, 2016. Disponible en: http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=10079

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Informes Anuales de la CNDH y los Diagnósticos Nacionales de Supervisión Penitenciaria de la CNDH 2012-2015; para el Informe Especial 2015, los Informes Anuales de la CNDH de 2015-2016, el tercer y cuarto informe de labores de la SEGOB 2014- 2015 y el tercer y cuarto informe de labores anual de la SEDENA. Los reportes de tales revisiones ya están elaborados y se encuentran en el Anexo XII, las conclusiones de cada uno de ellos servirán para elaborar las conclusiones finales.

Apartado E. Seguimiento vía transparencia

El presente ámbito de análisis no se encontraba contemplado en la metodología del estudio que se presenta; sin embargo, a petición de la CNDH (Ver Anexo XIII), se dirigieron solicitudes de información pública a las oficinas de los 31 gobernadores de los estados y al Gobierno de la Ciudad de México, a fin de que éstos informaran sobre las acciones que se realizaron para atender la Recomendación General 03 de 2002; se hizo la siguiente solicitud:

> "Oficina del Gobernador,
>
> Presente.
>
> En atención a la celebración de un convenio específico entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mediante la cual el Centro de Investigaciones y Estudios de Género (antes Programa Universitario de Estudios de Género) realiza un estudio para el seguimiento de la *Recomendación General 03* de la CNDH, denominada *Sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana*, emitida el 14 de febrero de 2002, le solicitamos su atención a fin de que se proporcione la siguiente información:
>
> 1. La fecha en que fue notificada al Gobierno de esa entidad federativa la Recomendación General 03.
> 2. Se proporcione copia digitalizada de la cédula de notificación que en su caso haya remitido la CNDH al Gobernador de esa entidad federativa, para notificarle la Recomendación General 3.
> 3. Se indiquen las actividades que se realizaron por parte del Gobierno del Estado para atender la Recomendación General 3, en particular, respecto de cada una de las tres recomendaciones generales que en ella se incluyeron y que, para mayor conocimiento, a continuación, se indican:[88]
>
> PRIMERA. Giren instrucciones a las autoridades responsables de la organización y funcionamiento de los centros de reclusión bajo su autoridad, para que tomen las medidas necesarias a efecto de que las mujeres reclusas reciban un trato respetuoso a su dignidad y a

88 La Recomendación General 3 puede ser consultada en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_003.pdf

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

su condición femenina, atendiendo sus necesidades de salud, educación, trabajo productivo y remunerado, en locales totalmente separados de los que ocupan los varones, y que convivan con internas de su misma situación jurídica, sin ningún tipo de sometimiento entre ellas y con personal de custodia exclusivamente femenino, en términos de lo que ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 4o., primer y tercer párrafos, 18, primero y segundo párrafos, y 19, último párrafo.

SEGUNDA. En razón del interés superior de la infancia, ordenar se realicen las gestiones administrativas y presupuestales para que se creen instalaciones y programas de atención para las niñas y niños que permanecen con sus madres o sus familias en los centros de reclusión del país, así como para que las internas mantengan el contacto necesario con las hijas e hijos que viven en el exterior, con el propósito de respetar los derechos fundamentales de la niñez, que contemplan los párrafos sexto y séptimo del artículo 4o. de la Carta Magna.

TERCERA. Instruyan, en el ámbito de sus respectivas competencias, a los funcionarios responsables a efecto de que se establezcan programas de atención médica general y especializada a las mujeres en reclusión, así como a los hijos que las acompañan; sin olvidar que deben recibirla también los varones reclusos, de la misma manera que se le proporciona a la población en general, con la finalidad de que se cumpla lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 4° de la Constitución General de la República.

Se agradece de antemano la información que se pueda proporcionar al respecto."

Al mismo tiempo, la misma petición se dirigió a las oficinas de los gobernadores de los que se encontraron los datos, de acuerdo con el funcionamiento actual de la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), de la que, hasta el 17 de julio de 2017, se cuenta con la siguiente información:

Entidad	Folio	Sujeto obligado	Respuesta
Aguascalientes	00184517	OFICINA DEL DESPACHO DEL GOBERNADOR	SR*
Baja California	00368517, 00368417	Oficina del Titular del Ejecutivo	No competencia
Baja California Sur	00243717	UT - Oficina del Ejecutivo	No competencia
Campeche	100337417	Oficina del Gobernador	No competencia
Chiapas	00492517	Oficina del Gobernador	No competencia
Chihuahua	76372017	Unidad de Transparencia de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua	SR
Ciudad de México	0100000123417	Jefatura del Gobierno del Distrito Federal	Sin acceso al sistema
Coahuila	00838917	Oficina del Gobernador	SR

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Entidad	Folio	Sujeto obligado	Respuesta
Colima			NA** Sin acceso al sistema
Durango	00280617	Despacho del Ejecutivo	SR
Estado de México	00159/GUBERNA/IP/2017	GUBERNATURA	SR
Guanajuato			NA Sin acceso al sistema
Guerrero	00394717	Secretaría Particular del C. Gobernador	No competencia
Hidalgo	00393217	Poder Ejecutivo	SR
Jalisco	02904417	Despacho del Gobernador	No competencia / Inexistente
Michoacán	00513917	Secretaría Particular del Gobernador	No competencia
Morelos	00525617	Gubernatura - Secretaría Ejecutiva	No competencia
Nayarit	00221617	Despacho del Ejecutivo	SR
Nuevo León	00862317	Titular del Poder Ejecutivo y Secretaría Particular del Gobernador	SR
Oaxaca	00393317	GUBERNATURA	No competencia
Puebla	00466917	Oficina de la Gubernatura	No competencia
Querétaro			NA No hay oficina del gobernador o similar.
Quintana Roo	00460517	SECRETARIA PARTICULAR	No competencia
San Luis Potosí	00388217	Secretaría Particular del C. Gobernador	No competencia
Sinaloa	00539117	PE04400-Secretaría Particular del Gobernador	Sin acceso al sistema
Sonora	00697117	SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA / se solicitó a Gubernatura	SR
Tabasco	01025717	SECRETARÍA PARTICULAR	No competencia
Tamaulipas	00448117, 00448217, 00448017	Oficinas del Gobernador	SR
Tlaxcala	00311917	Comisión Estatal de Seguridad Pública	SR
Veracruz	00916517	Oficina del C. Gobernador del Estado	SR
Yucatán	00575717	Despacho del Gobernador	SR
Zacatecas	00405817	Jefatura de Oficina del Gobernador	No competencia

* SR: Sin respuesta
** NA: No aplica

Conforme a lo anterior, existen 14 casos en los que se informó incompetencia para dar respuesta —de los cuales Jalisco canalizó la solicitud y clasificó de inexistente la información solicitada—, 13 sin responder, dos en los que no se pudo acceder al sistema de la PNT, y cuatro casos en que no se pudo solicitar la información.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/