



## Ley Nacional de Ejecución Penal y derechos humanos

## DIRECTORIO CDHDF

PRESIDENTA  
Perla Gómez Gallardo

CONSEJO  
María Isabel Belausteguigoitia Rius  
José Alfonso Bouzas Ortíz  
José Antonio Caballero Juárez  
José Luis Caballero Ochoa  
Lawrence Salomé Flores Ayvar  
Mónica González Contró  
Nancy Pérez García  
Nashieli Ramírez Hernández

VISITADURÍAS GENERALES  
*Primera* Gabriel Santiago López  
*Segunda* Montserrat Matilde Rizo Rodríguez  
*Tercera* Yolanda Ramírez Hernández  
*Cuarta* Antonio Rueda Cabrera  
*Quinta* Horacio Toledo Martínez

CONTRALORÍA INTERNA  
Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA  
Erika Alejandra Solís Pérez

DIRECCIONES GENERALES  
*Jurídica*  
Mayra Alinares Hernández  
*Quejas y Orientación*  
José Antonio Garibay de la Cruz  
*Administración*  
Hilda Marina Concha Viloría  
*Comunicación por los Derechos Humanos*  
Guillermo Gómez Gómez

DIRECCIONES EJECUTIVAS  
*Asuntos Legislativos y Evaluación*  
Christian Ibeth Huerta Dávila  
*Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos*  
Francisco Javier Conde González  
*Educación por los Derechos Humanos*  
Ana Karina Ascencio Aguirre  
*Seguimiento*  
María del Rocío Ojeda Luna  
*Vinculación Estratégica*  
Ivette Adriana Rosales Morales

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA  
Zaira Wendoly Ortiz Cordero

COORDINACIONES  
*Tecnologías de Información y Comunicación*  
Rogelio Alvarado Vilchis  
*Vinculación con la Sociedad Civil y de Políticas Públicas*  
Clara Isabel González Barba  
*Servicio Profesional en Derechos Humanos*  
Ana Laura Rodríguez Colunga\*

\* Encargado del despacho

# Dfensor

NÚMERO 3, AÑO XIV, MARZO 2016

Revista mensual de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

### COMITÉ EDITORIAL:

Perla Gómez Gallardo  
Zaira Wendoly Ortiz Cordero  
Erika Alejandra Solís Pérez  
Gabriel Santiago López  
Guillermo Gómez Gómez  
Hugo Manlio Huerta Díaz de León  
Francisco Javier Conde González  
Hilda Marina Concha Viloría

### EDITOR RESPONSABLE:

Francisco Javier Conde González

### EDITORIA ADJUNTA:

Domitille Delaplace

### COORDINACIÓN EDITORIAL:

Verónica López Rodríguez  
Karen Trejo Flores

### CUIDADO DE LA EDICIÓN:

Verónica López Rodríguez  
Karen Trejo Flores

### CORRECCIÓN DE ESTILO:

Haidé Méndez Barbosa

### REVISIÓN DE PRUEBAS:

Haidé Méndez Barbosa  
Verónica López Rodríguez

### REVISIÓN DE CONTENIDOS:

Domitille Delaplace  
Karen Trejo Flores

### APOYO EDITORIAL:

Cruz Arteaga Chicotencatl

### DISEÑO EDITORIAL:

Gladys López Rojas

### CRÉDITOS DE IMÁGENES:

Sonia Blanquel, Alejandro Cuevas,  
Antonio Vázquez, Ernesto Gómez, Mara  
Moreno y Archivo/CDHDF.  
Documenta. Análisis y acción para la justicia,  
A.C.

### FOTOGRAFÍA DE PORTADA:

Sonia Blanquel

### DISEÑO DE PORTADA:

Gladys López Rojas

### SUSCRIPCIONES Y DISTRIBUCIÓN:

Sonia Ruth Pérez Vega  
Tel.: 5229 5600, ext.: 2032

Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de las y los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF.

*Ejemplar de distribución gratuita,  
prohibida su venta.*

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre y cuando se cite la fuente.

*Dfensor*, revista mensual de derechos humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, año XIV, número 3, marzo de 2016, editada por el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la CDHDF. Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tel.: 5229 5600, <www.cd hdf.org.mx>. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2015-061911445800-203. ISSN: 2395-9940.



4

# Contenido

Ley Nacional de Ejecución Penal y derechos humanos  
EDITORIAL 2

## ANÁLISIS

Tres temas de ejecución penal 4  
**MIGUEL SARRE Y GERARDO MANRIQUE**

Proyecto de Ley Nacional de Ejecución Penal:  
obstáculos y beneficios 12  
**ANTONIO HAZAEL RUÍZ ORTEGA**

La Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales  
con perspectiva de género 17  
**CORINA GIACOMELLO**



12

Ley Nacional de Ejecución Penal:  
participación de la CDHDF en el debate 22  
**CRUZ ARTEAGA CHICOTENCATL**

## INFOGRAFÍA

Situación del sistema penitenciario 28

## TESTIMONIOS

Una historia como miles. Por una prisión con ley 30  
**LUCÍA ALVARADO GONZÁLEZ**



30

## REFERENCIAS

Mujeres privadas de su libertad, sus derechos humanos  
y su reinserción social 36  
**ANGÉLICA DE LA PEÑA**

La discriminación de las personas con discapacidad intelectual  
y psicosocial en el sistema penitenciario 42  
**EUNICE LEYVA Y DIANA SHEINBAUM**



42

Mujeres privadas de la libertad en la Ley Nacional  
de Ejecución Penal 50  
**CRUZ ARTEAGA CHICOTENCATL**

**RUMBO A LA CONSTITUCIÓN DE LA CDMX** 56

**ACCIONES CDHDF** 58



53



# Ley Nacional de Ejecución Penal y derechos humanos

EDITORIAL

Los derechos humanos de las personas privadas de la libertad deben ser reconocidos y garantizados de acuerdo con la protección más amplia en favor de este sector. El impulso a su respeto se desprende del hecho mismo de que todas las personas, independientemente de que estén en libertad o privadas de ella, tienen derechos humanos que deben estar consignados en las leyes para guiar las políticas públicas necesarias que los garanticen una vida digna.

La vulneración sistemática de los derechos humanos de la población penitenciaria en México, que en casos extremos arrebató la vida y lacera la integridad personal, muestra serias deficiencias estructurales que históricamente no se han resuelto en esta materia.

Hoy sigue siendo un desafío lograr que, en la práctica, las penas privativas de la libertad cumplan con los preceptos establecidos en la reforma constitucional del sistema de justicia penal y en diversos instrumentos internacionales en relación con el derecho al debido proceso, en aras de que la privación de la libertad cumpla realmente con su finalidad esencial en una dinámica de legalidad y gobernabilidad de los centros de reclusión.

Por ello, en el proceso de la discusión legislativa sobre la futura aprobación del proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, que se lleva a cabo en el Senado de la República, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) considera que las aportaciones que se han realizado desde la academia, la sociedad civil y los organismos públicos de derechos humanos contribuyen a la aprobación de una ley fortalecida que, de forma integral, incluya observancia, respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, conforme a los más altos estándares en la materia.

En ese contexto, esta edición de *Dfensor* aporta las reflexiones y el análisis de las y los especialistas que visibilizan los avances y los retos que ha venido enfrentando el sistema penitenciario en el país y particularmente en la Ciudad de México. Además reconocen a modo de crítica constructiva y autocrítica que enmarcar este sistema en los derechos humanos implica la participación de actores clave como gobiernos, iniciativa privada, academia y sociedad civil.

Dar una respuesta eficaz y pronta a la grave vulneración a sus derechos que enfrenta la población en los centros de reclusión implica terminar con prácticas inquisitorias aún en la etapa de ejecución, como son las sanciones por faltas a la normatividad sin que se garanticen los presupuestos del debido proceso y el uso indiscriminado –y no excepcional– de las sanciones en aislamiento.

Frente a este reto, la CDHDF seguirá atenta y propositiva para que la legislación próxima a aprobarse garantice y promueva el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad mediante la correcta judicialización de la ejecución de la sanción penal. **D**



# Tres temas de ejecución penal

MIGUEL SARRE\* Y GERARDO MANRIQUE\*\*

\* Profesor numerario del Instituto Tecnológico Autónomo de México.

\*\* Defensor público federal.

En el presente texto los autores analizan los problemas del sistema de justicia penal en nuestro país, resaltan la situación actual de los centros penitenciarios y señalan las responsabilidades estatales hacia las cárceles, todo ello con una perspectiva de derechos humanos y en el marco de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

La aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal<sup>1</sup> y la renovación del marco constitucional de la Ciudad de México<sup>2</sup> abren oportunidades inmejorables para establecer la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos dentro de los espacios penitenciarios.

Los problemas de las cárceles guardan relación con los problemas de la sociedad en su conjunto y, si enfocamos más el lente, con los problemas del sistema de justicia penal. Sin embargo, ayuda examinar el propio problema de la prisión con independencia de otras situaciones más amplias. Así, aquí nos limitamos a revisar la función de algunas de nuestras instituciones para remodelar nuestras prisiones.

De esta forma, no nos detenemos a analizar por qué llegan muchas o pocas personas privadas de la libertad a las cárceles; tampoco si fueron objeto de una selectividad discriminatoria por parte de las policías (criminalización secundaria<sup>3</sup>) y ni siquiera si sus procesos fueron justos o injustos, o si hubo una defensa adecuada. Tampoco estudiamos si la prisión preventiva es una pena anticipada o no, si las leyes penales contienen un exceso de delitos o si las penalida-

des previstas por las leyes o las penas impuestas fueron excesivas. Menos aún nos entendemos de los problemas sociales o de adicciones que hayan influido para llevar a las personas a la cárcel.

En efecto, hay muchos problemas sociales y legales relacionados con la prisión; todos éstos finalmente se relacionan entre sí, pero conviene estudiarlos por separado para concentrarnos directamente en las responsabilidades estatales hacia los centros penitenciarios con independencia de otras variables.

Lo que entonces nos atañe aquí es lo que podemos exigirle al director o directora de una cárcel que tiene a personas privadas de la libertad bajo su responsabilidad total, o a la jueza o el juez que tiene jurisdicción sobre las autoridades de cada prisión y las propias personas internas, o a la o el legislador que determina lo que unas y otros pueden o no hacer en el marco del derecho de ejecución penal. Esto se aprecia claramente al distinguir entre el proceso penal y los procesos de ejecución penal, que inician desde el momento en que hay una persona privada de la libertad, de acuerdo con el siguiente esquema:

Autoridad judicial	Juez del proceso	Juez de ejecución penal
Partes procesales (ámbito de validez personal).	La persona imputada (con su defensor).	La persona privada de la libertad y otros sujetos con legitimación procesal activa. <sup>4</sup>
<i>Litis</i> <sup>6</sup> principales (ver ámbito de validez material).	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sobre otras pretensiones del MP, tales como las medidas cautelares.</li> <li>• Sobre la responsabilidad penal de las personas acusadas.</li> </ul>	<p>Respecto de:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personas privadas de la libertad procesadas y sentenciadas: resuelve casos y controversias sobre condiciones de internamiento y sanciones administrativas, entre otros.</li> <li>• Personas privadas de la libertad sentenciadas: decide sobre reductivos de la pena de prisión, entre otros.</li> <li>• Personas distintas a las privadas de la libertad: decide sobre peticiones de visitas a los centros de reclusión, la negativa a introducir algún objeto, maltratos en las revisiones y situaciones similares.</li> </ul>

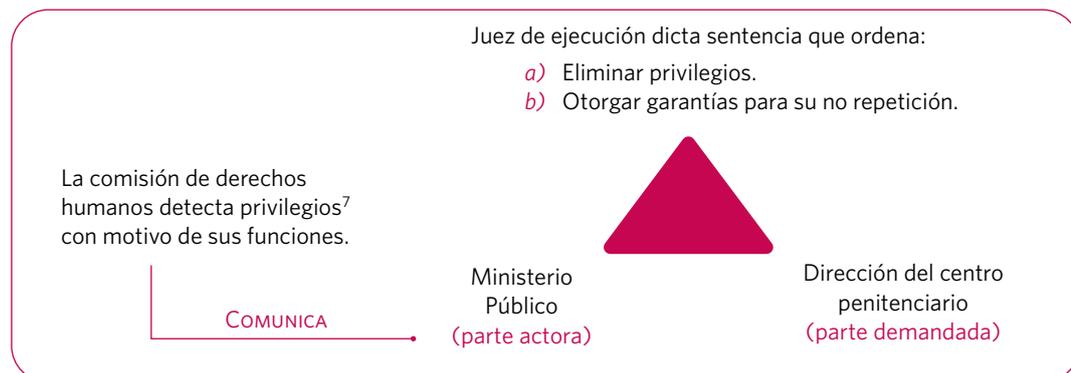
### MP y ombudsman de cara a los privilegios en las prisiones

La intervención del Ministerio Público (MP) en el ámbito procedimental de ejecución penal tiene como finalidad salvaguardar los derechos de las víctimas del delito, así como hacer valer el debido cumplimiento de las resoluciones judiciales. No se trata de un *convidado de piedra* en todas las audiencias sino de una institución que puede jugar un papel determinante colocándose del lado de la legalidad al sumar su peso institucional para resolver los problemas en reclusión. Éste es el caso de los privilegios.

En efecto, los privilegios son la cara opuesta de los abusos en prisión: cuando hay privilegios hay abusos, y viceversa; ambos se necesitan mutuamente, ya que si hubiera condiciones razonables para todas las personas internas nadie tendría que pagar por protección, estancia digna

o acceso a servicios. Al acabar con los privilegios será la ley –y no la del dinero o la violencia– el medio para hacer efectivo que todas las internas y los internos cuenten con lo básico.

El papel que el MP puede realizar para acabar con los privilegios desde un sistema de ejecución penal *judicializado*, como el que se debe instrumentar a partir de la reforma constitucional en la materia, se complementa con la labor que ya vienen realizando los organismos públicos de protección a los derechos humanos, sólo que ahora éstos deberán hacer del conocimiento del MP toda situación de privilegio en la imposición de la pena o de la prisión preventiva que observen en el ejercicio de sus funciones para que éste, dentro del ámbito de sus competencias, promueva su cese ante el tribunal de ejecución penal y exija responsabilidades y garantías de no repetición de acuerdo con el siguiente esquema:



Con base en el modelo descrito, cada institución cumple su función: el ombudsman supervisa sin decidir; el MP actúa en su función de garantizar el cumplimiento de las resoluciones (sentencias o autos de prisión preventiva) que solicitó y logró que se impusieran; la autoridad de ejecución responde ante la autoridad judicial

por los privilegios que otorga, y el tribunal de ejecución impone su resolución con todos los medios de apremio de los que lo dota la ley para hacerla cumplir coactivamente, independientemente de que a su vez denuncie la comisión de delitos, según se presenta en el esquema a continuación:



Lo que se observa en esta acción es que cuando el tribunal de ejecución formula una vista con efectos de denuncia ante el MP no invade la función persecutoria de los delitos; únicamente detona la persecución penal de la misma manera que lo hace todo particular cuando formula una denuncia o querrela.

En ese sentido, ¿cómo es posible que el MP, después de conseguir una sentencia, no intervenga ante la impunidad que representa el hecho de que alguien esté en la cárcel con privilegios costeados con recursos públicos? ¿Por qué entonces tanta algarabía cuando hay una fuga? No podemos esperar que se resuelvan las cosas



si seguimos actuando de la misma manera. Por ello, aceptando que no hay respuestas simples ni recetas mágicas, hemos de admitir también que sin los órganos y los procedimientos adecuados es poco probable que consigamos cambios.

### La evolución de la ejecución penal en México: de la regeneración a la reinserción social (1917-2008)

Esta evolución puede esquematizarse de la siguiente manera:

	Primera época, a partir de 1917	Segunda época, a partir de 1965	Tercera época, a partir de 2008
Característica de la persona privada de la libertad.	La sentencia permite encontrar a una persona imputable pero <i>degenerada</i> que será objeto de <i>enmienda</i> .	La persona sentenciada presenta una patología psicológica que favorece su tendencia a delinquir. Es objeto de <i>corrección</i> .	Persona imputable y normal: enfrenta un problema jurídico, ya sea por una acusación o una pena impuesta. Se trata de un sujeto de derechos y obligaciones y no de un objeto.
Relación entre la autoridad administrativa y la persona privada de la libertad en la ejecución penal.	Relación de <i>supra</i> a <i>subordinación</i> entre la autoridad administrativa y la persona privada de la libertad propia del derecho administrativo, sin que existiera un marco jurídico para resolver controversias en forma ordinaria entre ambas partes en un plano de igualdad procesal (salvo la posibilidad del procedimiento contencioso-administrativo, que fue mínimamente utilizada; y el juicio de amparo, de difícil acceso).		Ordinariamente funge como autoridad administrativa en una relación de supra-subordinación; sin embargo, cuando surge una controversia el caso se judicializa y la autoridad es contraparte de la o el interno, en igualdad procesal, de acuerdo con los principios del sistema acusatorio.
Objeto de la ejecución penal respecto de la persona privada de la libertad.	Lograr el arrepentimiento y enmienda de la persona sentenciada.	Aplicar un tratamiento correctivo mediante la educación y otras medidas.	Imponer una sanción considerada simplemente como privación o restricción coactiva de bienes jurídicos, en condiciones de vida digna y segura.
<i>Ratio decidendi</i> <sup>8</sup> de la reducción de las penas.	La <i>enmienda</i> del reo ( <i>sic</i> ).	La <i>evolución o progreso</i> del reo a partir de un <i>tratamiento</i> medible con estudios de personalidad.	La gobernabilidad del centro penitenciario a partir de la civilidad de la conducta de la persona privada de la libertad, bajo la distinción entre las esferas de lo público y lo privado.
Destinatarios principales de las normas en la materia.	La persona privada de la libertad como objeto de regeneración.	La persona privada de la libertad como objeto del <i>sistema progresivo</i> .	La autoridad, con facultades, deberes y responsabilidades; la persona privada de la libertad con derechos y obligaciones.
Naturaleza jurídica de las normas aplicables.	Administrativa (con el apoyo de las disciplinas conductuales).		Constitucional y penal. <sup>9</sup>
Referencia temporal.	La regeneración y la readaptación constituyen un <i>sistema progresivo</i> en forma de <i>tratamiento en internación</i> que puede continuar en el periodo en externación con la (pre)liberación de la persona.		La reinserción social es un estatus jurídico que se alcanza cuando se extingue la pena o la prisión cautelar.

De acuerdo con lo expuesto, la reinserción social ya no denota una calificación moral (1917) ni un “cuadro clínico” (1965) sino una *categoría jurídico-constitucional* (2008) consistente en *el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la persona, después de que le fueron restringidos por una resolución penal cautelar o definitiva cumplida*.

## Sistema progresivo, derechos humanos y sentido común

El paso a la etapa de la reinserción social implica abandonar categorías propias de la readaptación social, como el *sistema progresivo*, para en su lugar asumir una perspectiva desde los derechos humanos, que comprende el derecho al desarrollo del proyecto de vida de la persona privada de la libertad.

Lamentablemente, las Reglas Mandela<sup>10</sup> mantienen la inercia de equiparar la privación de la libertad con la pérdida del derecho a la autodeterminación. Sin embargo, el desarrollo jurisprudencial del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), de fuente interamericana, supera dicha inercia al limitarse a restringir el derecho a la autodeterminación respetando en lo posible el proyecto de vida de las personas privadas de la

Reglas Mandela	Desarrollo del derecho al proyecto de vida en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)	Integración del criterio orientador del DIDH, de acuerdo con la interdependencia y la progresividad de los derechos humanos
<p>“Regla 3. La prisión y demás medidas cuyo efecto es separar a una persona del mundo exterior son afflictivas por el hecho mismo de que <i>despojan a esa persona de su derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad</i>. Por lo tanto, a excepción de las medidas de separación justificadas y de las que sean necesarias para el mantenimiento de la disciplina, el sistema penitenciario no deberá agravar los sufrimientos inherentes a tal situación”.<sup>11</sup></p>	<p>En los párrafos 88 y 89 de la sentencia del caso <i>Gutiérrez Soler vs. Colombia</i>, del 12 de septiembre de 2005,<sup>12</sup> la Corte IDH adopta el concepto de afectación al proyecto de vida, hecho valer en este caso por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Su formulación, realizada por el juez Antônio A. Cançado Trindade, al exponer su voto particular concurrente en dicho caso, ha adquirido carta de naturalización en el sistema interamericano:</p> <p style="padding-left: 40px;">El vocablo “proyecto de vida” encierra en sí toda una dimensión temporal [...] tiene, así, un valor esencialmente existencial, ateniéndose a la idea de realización personal integral. Es decir, en el marco de la transitoriedad de la vida, a cada uno cabe proceder a las opciones que le parecen acertadas, en el ejercicio de plena libertad personal, para alcanzar la realización de sus ideales. La búsqueda de la realización del proyecto de vida desvenda, pues, un alto valor existencial, capaz de dar sentido a la vida de cada uno.</p> <p>Este postulado fue invocado por la CIDH en el caso <i>Familia Barrios vs. Venezuela</i>.<sup>13</sup></p>	<p>La prisión inevitablemente <i>restringe</i> a las personas privadas de la libertad de su derecho a la autodeterminación; no obstante, en la medida en que sea compatible con la imposición de la prisión, éstas conservan su proyecto de vida. Toda afectación coactiva al proyecto de vida que no obedezca a las necesidades de gobernabilidad del centro constituye una forma de agravar la prisión preventiva o retributiva.</p> <p>La coacción sobre la autonomía de la voluntad de la persona privada de la libertad para elegir su plan de actividades en condiciones de igualdad dentro de la oferta del centro es inadmisibles, ya sea que se realice en forma directa mediante la imposición de actividades, o indirecta mediante la restricción de derechos o la negación de la libertad condicionada o anticipada por considerar que la persona no cumple con las metas impuestas por la autoridad.</p> <p>El sistema progresivo<sup>14</sup> es antagónico al reconocimiento del derecho al proyecto de vida y a la exigencia de satisfacer los derechos humanos en reclusión, lo que no admite variaciones en la intensidad de la pena ni restricciones en el acceso a los servicios a partir de consideraciones criminológicas.</p>

libertad. Paradójicamente, durante su prolongada reclusión Nelson Mandela, cuyo nombre se adjudicó a estas reglas, reivindicó el valor de la autodeterminación de las personas internas.

En nuestro marco constitucional lo anterior se traduce en que las Reglas Mandela deben tomarse “a beneficio de inventario”, es decir, en lo que favorezcan a las personas privadas de la libertad.



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF.

Contradictoriamente, ni los postulados de la regeneración y de la readaptación social vigentes durante casi un siglo ni las Reglas Mandela, que no superaron la ideología correccionalista, tomaron en cuenta lo que indica el sentido común. Esto se puede constatar empíricamente en el sentido de que, si el sistema de ejecución penal pretendiera evitar la reincidencia, la educación sería por lo menos un elemento ambivalente en tanto que permite una mayor eficiencia tanto de actividades legales como de las ilegales.

Por ello, bajo una lectura del texto constitucional desde los derechos humanos, el sentido de la educación (como el del trabajo o la práctica del deporte) es precisamente el de un derecho y no “un eje de la reinserción social” que deba influir –para bien o para mal– al decidir la

libertad condicionada. Ni el más acucioso pronóstico podría asegurar que dichas herramientas se usarán para bien en un futuro.

Sin la presunción de inocencia bien anclada en la conciencia de las y los legisladores, aunada a una apuesta en favor de las personas liberadas y una confianza mínima en la eficacia de los aparatos estatales para recapturar a quienes ya fueron sentenciados en una ocasión y vuelven a delinquir, habría quien pidiera la supresión de estos derechos constitucionales en favor de las personas privadas de la libertad. Afortunadamente nuestra tradición cultural en la materia pronostica que no tendrían éxito.

En una paradoja del lenguaje, la progresividad de los derechos humanos acaba con el *sistema progresivo* típico de la readaptación social. ■

## NOTAS

- 1 Senado de la República, “Anteproyecto de dictamen. Ley Nacional de Ejecución Penal”, disponible en <<http://bit.ly/IRLSp5R>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 2 Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.
- 3 La *criminalización secundaria* es la acción punitiva ejercida sobre personas concretas que tiene lugar cuando las agencias policiales detectan a una persona a quien se le atribuye la realización de cierto acto criminalizado primariamente, la investiga, en algunos casos la priva de la libertad ambulatoria y la somete a la agencia judicial. Ésta legitima lo actuado, admite un proceso y, en caso afirmativo, acepta la imposición de una pena de cierta magnitud que cuando es privativa de la libertad ambulatoria de la persona, es ejecutada por una agencia penitenciaria. Véase Eugenio Raúl Zaffaroni *et al.*, *Tratado de derecho penal. Parte general*, 2ª ed., Buenos Aires, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, p. 7.
- 4 Entre los otros sujetos que deben estar legitimados para intervenir en los procedimientos de ejecución penal están las y los visitantes, las y los abogados defensores y las organizaciones de la sociedad civil.
- 5 *El centro* es la contraparte procesal natural de la persona privada de la libertad, aunque puede ser que en determinadas controversias las contrapartes principales sean el Ministerio Público como parte actora y el *centro* como parte demandada. En la Ley de Ejecución Penal alemana, por ejemplo, no se prevé la intervención del Ministerio Público o de la Fiscalía en la ejecución penal: “artículo 111. Partes. 1) Son partes en el procedimiento judicial: 1. el solicitante, 2. la autoridad penitenciaria que ha dispuesto la medida recurrida o ha rechazado u omitido la solicitada”. Véase Andrea Heisel *et al.* (comps.), *Legislación penitenciaria y de ejecución penal en el derecho comparado (Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, España, Guatemala, Nicaragua, Perú)*, trad. de Ana María Kunst-Baur, Asunción, Cooperación Técnica Alemana CTZ, 2005, p. 49, disponible en <<http://bit.ly/25sWcZS>>, página consulta el 15 de enero de 2016.
- 6 Se deberá entender por *litis* el planteamiento formulado al órgano jurisdiccional por las partes legitimadas en el proceso para su resolución; empero, se estima necesario apuntar que es con la contestación a la demanda cuando la *litis* o relación jurídico-procesal se integra, produciendo efectos fundamentales como la fijación de los sujetos en dicha relación y la fijación de las cuestiones sometidas al pronunciamiento del juez. Véase Tribunales Colegiados de Circuito, “*Litis*. Concepto estricto de esta institución procesal en el derecho moderno”, tesis aislada I.6o.C.391 C en materia civil, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1835.
- 7 Pueden consultarse las numerosas recomendaciones de las distintas comisiones públicas de protección a los derechos humanos, así como los informes de organismos internacionales que dan cuenta de estos privilegios.
- 8 Es una expresión latina que significa *razón para decidir* o *razón suficiente*. Ésta hace referencia a los argumentos que realiza el juez o el tribunal en la parte considerativa de una sentencia o resolución judicial que constituyen la base de la decisión del tribunal acerca de la materia sometida a su conocimiento; en síntesis, es la razón para decidir, razón suficiente, motivación principal en la sentencia.
- 9 Las normas administrativas únicamente regulan la parte orgánica de las entidades públicas intervinientes en la ejecución penal. De igual manera son de naturaleza administrativa las normas que regulan las sanciones administrativas a las personas privadas de la libertad, aunque se incorporen a la Ley Nacional de Ejecución Penal y queden sujetas a control judicial. En cuanto a la prestación de servicios en la ejecución penal, tales como los educativos y laborales, si bien éstos se proporcionan por autoridades administrativas y se rigen por las normas administrativas conducentes, las controversias sobre su acceso y satisfacción se ventilan en la jurisdicción de ejecución penal en razón de que el título para su prestación proviene de una resolución penal judicial en ejecución.
- 10 Véase Consejo Económico y Social, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)*, E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de mayo de 2015, disponible en <<http://bit.ly/1MS4gIJ>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 11 *Ibidem*, p. 10. Las cursivas son de los autores.
- 12 Corte IDH, *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*, Sentencia del 12 de diciembre de 2005, serie C, núm. 132, párrs. 88 y 89, disponible en <<http://bit.ly/21Q01ne>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 13 Corte IDH, *Caso Familia Barrios vs. Venezuela (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2011, serie C, núm. 237, disponible en <<http://bit.ly/1WTIVoh>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 14 Bajo las premisas del *sistema progresivo*, se considera que así como el paciente médico no debe ser extenado de forma intempestiva, es peligroso que la persona condenada sea liberada de manera abrupta. Véase Sistema de Bibliotecas Universitarias, “Sistema progresivo (análisis comparativo ley 24.660 y ley 12.256)”, p. 3, disponible en <<http://bit.ly/1MukNHN>>, página consultada el 15 de enero de 2016.



# Proyecto de Ley Nacional de Ejecución Penal: obstáculos y beneficios

ANTONIO HAZAEL RUÍZ ORTEGA\*

\* Subsecretario de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

En el presente texto el autor analiza los principios con base en los cuales se regirá la operación del sistema penitenciario nacional con la aprobación de la ley en la materia, resaltando que el panorama se vislumbra prometedor aunque con muchos retos, de los cuales el principal es el respeto a los derechos humanos.

**A** unos cuantos días de ser promulgada la Ley Nacional de Ejecución Penal<sup>1</sup> conviene hacer un análisis de este proyecto de ley y exponer con la mayor claridad posible sus obstáculos y beneficios. Por mi carácter de servidor público al frente del sistema penitenciario de la Ciudad de México, será pertinente comentar sobre las implicaciones que esta ley tendrá en el funcionamiento de los centros de reclusión y la población interna.

El proyecto de ley referido aún está en ciernes y en él se encuentran vertidas todo tipo de ideas que dejarán de serlo hasta que se publique y se vuelva institucional. Con él se pretende crear una ley nacional que homologue los procedimientos y los criterios de aplicación en todas las entidades federativas; busca regular lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativo a la reinserción social y sus cinco ejes de actuación: respeto a los derechos humanos, trabajo y capacitación, educación, salud y deporte.<sup>2</sup>

Como ya se ha dicho, esta ley aún no ha sido publicada porque falta realizar precisiones a su

texto, tomando en cuenta que es una legislación que necesita armonizar su espíritu con el nuevo sistema de justicia penal que entrará en vigor en junio de 2016,<sup>3</sup> ya que su objetivo es homologar criterios tanto del orden común como del federal.

El anteproyecto plantea en su glosario nuevas figuras que podrían parecer innovadoras, como el plan de actividades o los servicios; así como una nueva legislación nacional que igualará todos los criterios procesales en materia penal en lo que se denomina Código Nacional de Procedimientos Penales.<sup>4</sup>

Nuestro sistema penitenciario es un sistema muy antiguo que poco a poco ha sufrido modificaciones.<sup>5</sup> Sin embargo, no todas esas transformaciones han podido ser llevadas a cabo, ya que el sistema por sí mismo es complejo y su naturaleza no permite cambios inmediatos; es decir, la autoridad puede proponerlos pero su aplicación requiere de tenacidad, constancia y convicción de sus operadores y de la colaboración de la población.

Con esta propuesta de ley nos encontramos ante un panorama prometedor, si todo el

engranaje es debidamente echado a andar. Lo anterior implica que el respeto a los derechos humanos tiene que ser generado por todos los operadores que participen desde la detención de la persona que habrá de ser investigada por la comisión de una conducta delictiva.

Este escenario conlleva un reto debido a los diversos criterios propuestos por la autoridad legislativa. Como ejemplo se refieren dos en relación con la separación de la población procesada y la sentenciada:

- 1) El actual espacio para dar cumplimiento a las medidas cautelares será definido como centro de prisión preventiva; esto es los espacios físicos destinados para el cumplimiento de la medida cautelar de prisión preventiva impuesta por resolución judicial.
- 2) El centro penitenciario de extinción de penas se definirá como los espacios físicos destinados al internamiento de personas privadas de la libertad en cumplimiento de sentencia condenatoria.<sup>6</sup>

Los criterios derivados de las definiciones anteriores establecen dos áreas separadas; sin embargo, con la infraestructura actual no es posible la separación total entre un centro y otro. Los espacios penitenciarios no han sido diseñados para tener un centro de prisión preventiva y otro de extinción de penas; por el contrario, se han tenido que acondicionar espacios para poder aten-

Con esta propuesta de ley nos encontramos ante un panorama prometedor, si todo el engranaje es debidamente echado a andar. Lo anterior implica que el respeto a los derechos humanos tiene que ser generado por todos los operadores que participen desde la detención de la persona que habrá de ser investigada por la comisión de una conducta delictiva.

der el mandato constitucional y ahora el de la ley de ejecución.

En los centros de reclusión de la Ciudad de México se han modificado los espacios actuales para crear las unidades de medida cautelar,<sup>7</sup> con el fin de tener una separación física entre quienes cumplen la medida cautelar de prisión preventiva ordenada por la autoridad jurisdiccional y quienes se encuentran cumpliendo una sentencia o en espera de que ésta les sea dictada en el actual sistema de justicia. Por lo tanto, dicha norma que ordena separar ambos centros se está cumpliendo con modificaciones arquitectónicas de adecuación, no de total separación.

Otra de las figuras que aparecen en el proyecto de ley es el plan de actividades que representa un reto metodológico y hasta terapéutico. Ese concepto no es nuevo; si bien tiene antecedentes iniciales, actualmente se desarrolla con el tratamiento progresivo a los internos y las actividades con las que cuenta cada centro penitenciario; así como en el sistema de justicia para adolescentes, donde se han llevado a cabo ejercicios como el *Programa personalizado de ejecución de la medida*. Ahora bien, el Legislativo presenta una nueva propuesta definiendo así el plan de actividades:

Organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada centro.<sup>8</sup>

¿Por qué significaría un reto para las autoridades penitenciarias aplicar este plan de actividades propuesto por el Poder Legislativo? Es un reto imponerlo y formarlo con un índice de población que al día de hoy alcanza más de 35 mil internas e internos,<sup>9</sup> además de la población que cumple una sentencia en libertad.

Personalizar cada plan implica cierto número de personal y un estudio individualizado de costumbres, contextos y necesidades personales; así como de análisis que quizá permitan saber qué llevó a cada persona a cometer una conducta contraria a derecho. Esa cuestión requerirá la capacitación necesaria de nuestros operadores; además, el éxito o fracaso de la ejecución del



Fotografía: Archivo СОНФ.

plan de actividades dependerá en mucho de la disposición del individuo, no todo depende del operador penitenciario. Por ejemplo, mucha de la población penitenciaria delinque por el irrespeto a las normas sociales; en un plan de actividades en el que se detecte la necesaria capacitación para el aprendizaje de un oficio, la autoridad penitenciaria podrá establecerlo en el programa, pero su ejecución dependerá de que el individuo asista a las capacitaciones diarias, semanales o mensuales.

Actualmente, las actividades que existen en los centros penitenciarios<sup>10</sup> son educativas, productivas, deportivas, culturales y recreativas. Sin embargo, definitivamente son voluntarias; no existe una obligación *per se* de que la población penitenciaria haga o no una actividad, ya que son incentivos para obtener a lo largo de su sentencia un beneficio penitenciario. La obligación vigente de la autoridad es tenerlas, pero las internas y los internos son quienes deciden realizarlas o no; y hoy en día quien decide obtener un beneficio deberá esforzarse para ello.

En la ley que se analiza se establecen principios a partir de los cuales se regirá la operación del sistema penitenciario nacional; lo innovador es que establece definiciones a estos principios y no sólo los enuncia. Ése es un logro, ya que circunscribe el actuar de la autoridad, por ejemplo:

*Dignidad.* Toda persona será titular y sujeta de derechos y, por lo tanto, no será objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o los particulares.

*Igualdad.* Las personas sujetas a esta ley recibirán el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, tratados internacionales y la legislación aplicable. No se admitirá discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.

Las autoridades velarán porque [sic] las personas en las condiciones o circunstancias señaladas en el párrafo anterior, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad o imputabilidad deberán preverse ajustes razonables al procedimiento cuando se requiera, así

como el diseño universal de las instalaciones para la adecuada accesibilidad.<sup>11</sup>

El conocimiento y la promoción de estos principios les permiten a las personas posicionarse como sujetos de derechos ante el Estado. Por lo tanto, me parece que es altamente valioso que por primera vez se disponga la definición de éstos; la de dignidad en sí misma permitirá que los internos conozcan cuáles son los principios sobre los que se seguirá su internamiento. En esta administración hemos apoyado el conocimiento de los derechos de cada persona; pero no sólo el conocimiento sino también acciones positivas que vienen de años atrás y que se han impulsado fuertemente como la educación universitaria en los centros penitenciarios con ayuda y colaboración de redes educativas como la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y sus profesores.

Quienes conocemos el sistema penitenciario sabemos –como ya lo decía antes– que se cuenta con la vocación de servicio, la colaboración de diversas redes tanto de la sociedad civil como de las instituciones, el compromiso con el respeto al cambio para mejorar las condiciones de la población penitenciaria, la atención de sus necesidades, y sobre todo la promoción, el res-

peto, la protección y la garantía de sus derechos humanos.

Al ser una ley nacional, cada entidad federativa y la Ciudad de México tendrán que ir adecuando sus procedimientos con base en las líneas que incluye este nuevo instrumento legal.

Finalmente, es importante decir que los retos que se nos presentarán no sólo necesitarán vocación de servicio sino también –como toda implementación– el apoyo y la colaboración de todas las autoridades locales y federales. Para nosotros el reto será doble, ya que al mismo tiempo estaremos atendiendo esta ley y los cambios que han sido marcados para la autoridad penitenciaria desde la reforma al sistema de justicia penal;<sup>12</sup> por lo tanto, se requerirán recursos humanos, materiales y financieros que permitan potencializar el ejercicio diario de los operadores del sistema penitenciario.

En la actualidad nos encontramos realizando mesas de trabajo interinstitucionales entre todas las autoridades para atender los ordenamientos legales en la medida de nuestras competencias, y colaborando con lo que sea necesario para la aplicación de toda la normatividad nacional y local que haya sido generada para el cambio y la evolución de nuestro actuar en los centros penitenciarios de la Ciudad de México. **D**

## NOTAS

- 1 Senado de la República, “Anteproyecto de dictamen. Ley Nacional de Ejecución Penal”, disponible en <<http://bit.ly/1RLSp5R>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 2 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 29 de enero de 2016, artículo 18, disponible en <<http://bit.ly/1DiXHL9>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 3 Juan Omar Fierro, “Definen calendario para nuevo sistema de justicia”, en *El Universal*, 3 de septiembre de 2015, disponible en <<http://elumi.mx/1EECXT7>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 4 Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de marzo de 2014, disponible en <<http://bit.ly/1l0qyKE>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 5 Comisión Nacional de Seguridad, “Sistema penitenciario. Historia”, disponible en <<http://bit.ly/1USXema>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 6 Criterios retomados del Proyecto de Ley Nacional de Ejecución Penal, entregado al Secretariado Ejecutivo de la Conferencia Nacional de Sistema Penitenciario.
- 7 Son espacios acondicionados dentro de los reclusorios y separados de la población sentenciada para que las personas sujetas a proceso cumplan con la medida cautelar de prisión preventiva impuesta por la autoridad jurisdiccional. Véase Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 29 de enero de 1996 y en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de febrero de 1996; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 15 de enero de 2015, artículos 207 bis, 207 ter y 207 quater.
- 8 Criterios retomados del Proyecto de Ley Nacional de Ejecución Penal.
- 9 Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, “Estadísticas”, disponible en <<http://bit.ly/1SNqBeq>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 10 Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, “Reclusorios del Distrito Federal”, disponible en <<http://bit.ly/1SCHKHA>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 11 Senado de la República, *doc. cit.*, artículo 4°.
- 12 Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal en el D. F., “Conoce cómo trabaja la Ciudad de México para implementar la reforma penal”, disponible en <<http://bit.ly/1sFtEvV>>, página consultada el 15 de enero de 2016.

# La Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales con perspectiva de género

CORINA GIACOMELLO\*

\* Investigadora del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

Resulta de suma importancia que el Poder Legislativo plasme en la nueva ley de ejecución penal, que está por aprobarse, todos los principios y las disposiciones que puedan influir para crear un sistema penitenciario realmente enfocado en la situación de las mujeres en reclusión y que sea capaz de atender sus necesidades específicas.

La Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales representa una enorme oportunidad para contar con un marco legislativo que sienta las bases para un sistema penitenciario enmarcado en los derechos humanos y la judicialización de la ejecución de la sanción penal en fase preventiva o de cumplimiento de una sentencia condenatoria.

En el debate que debe existir en torno al texto de la ley y su posterior aplicación no puede faltar una mirada enfocada en las mujeres privadas de la libertad y, aunado a esto, a sus hijos e hijas. ¿Por qué el interés en las mujeres y cómo debemos leer el texto, actualmente en discusión, desde la perspectiva de género?

## Mujeres en prisión: una panorámica cuantitativa y cualitativa

Las mujeres privadas de la libertad representan alrededor de 6.8% (700 000) de las personas en prisión a nivel mundial (10.35 millones).<sup>1</sup> Sin em-

bargo, entre 2000 y 2015 la cantidad de mujeres que viven en reclusión ha crecido en 50%; en cambio, la población penitenciaria total lo ha hecho en 20%.<sup>2</sup> ¿Qué significa esto? Que estamos encarcelando de manera exponencial a las mujeres.

En México, de acuerdo con datos de la Comisión Nacional de Seguridad, hasta enero de 2016 las mujeres representaban 5.33% del total de la población penitenciaria.<sup>3</sup> La mayoría se encuentra en prisión por delitos del fuero común, y del total de las mujeres internas 51% (13 160) se encuentra en calidad de procesada.

Con base en datos de la Secretaría de Seguridad Pública<sup>4</sup> y de la actual Comisión Nacional de Seguridad, la población penitenciaria total pasó de 231 510 personas en 2003 a 247 001 en enero de 2016; esto es un aumento de 6.7%. El número de mujeres privadas de la libertad, en contraste, tuvo un aumento de 50% en el mismo lapso, pasando de 8 755 a 13 160.



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

Al analizar los datos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales 2015, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI),<sup>5</sup> vemos que las mujeres son encarceladas principalmente por los delitos de robo, contra la salud, homicidio y aquellos relacionados con la privación ilegal de la libertad.

Lo que más se destaca cuando miramos a las mujeres que viven en reclusión es su perfil previo al encarcelamiento. En su mayoría son mujeres pobres, con historias de violencia, incluyendo violencia física y sexual, responsables de delitos menores y no violentos, con problemas de salud mental o de dependencia de sustancias psicoactivas, sin antecedentes penales y con niveles de estudio muy bajos. Generalmente cuentan con una baja o nula capacitación para el trabajo y un historial laboral marcado por la informalidad y la precariedad.

En este sentido, el perfil de las mujeres tiene similitudes con el de los varones en reclusión. Sin embargo, hay algunos elementos que las distinguen y deben ser atendidos en la ley de ejecución. En primer lugar, el hecho de que

muchas han sido víctimas de formas específicas de violencia de género; y por otra parte, que su historial delictivo –cuando existe– está a menudo relacionado con esas experiencias de violencia y con su involucramiento en relaciones de dependencia de los hombres.

Otro elemento pilar en la definición de las mujeres en reclusión es su responsabilidad como cuidadoras únicas o principales de sus hijos e hijas; así como el hecho de que puedan llegar a prisión embarazadas o acompañadas de sus hijos recién nacidos.

### **Las Reglas de Bangkok**

A nivel internacional existe un texto que parte del perfil real de las mujeres en reclusión –es decir, no del sujeto neutro, abstracto y androcéntrico del derecho penal– para orientar a los Estados sobre cómo diseñar un sistema penitenciario sensible a la situación de éstas cuando se encuentran privadas de la libertad; se trata de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para mujeres delincuentes,<sup>6</sup> conocidas como Reglas de Bangkok.

Uno de los elementos que las caracterizan es que en ellas siempre se hace referencia a las circunstancias de las mujeres como punto de partida para tomar decisiones acerca de su internamiento, entre las que destacan su historia de violencia y su responsabilidad como madres y cuidadoras. Además, se insiste en la importancia de que las mujeres sean recluidas en cárceles cercanas a su domicilio; y por último se propone una serie de medidas para fomentar y fortalecer el vínculo de las mujeres con los niños y las niñas que viven en reclusión con ellas, partiendo del interés superior de éstos. En tal sentido, se alienta el uso de sanciones alternativas al encarcelamiento.

Pese a que México forma parte del consenso internacional que sustenta las Reglas de Bangkok, si miramos la realidad legislativa y práctica de los centros penitenciarios vemos que la perspectiva de género y dichas reglas distan mucho de tener eco. Por ello es tan importante que el Poder Legislativo plasme en la ley de ejecución todos los principios y las disposiciones que pueden influir para crear un sistema penitenciario realmente enfocado en la situación de las mujeres internas, y capaz de atender sus necesidades específicas.

### Los derechos de las mujeres en la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales

El anteproyecto de la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales<sup>7</sup> representa sin duda un avance respecto de la actual Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados,<sup>8</sup> en cuanto a la consideración y explicitación de los derechos propios de las mujeres que viven en reclusión y de la atención de sus necesidades específicas. Aun así, hay espacio para mejorar.

En el artículo 5º del referido anteproyecto se establece que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres. Este fraseo retoma el texto constitucional del artículo 18;<sup>9</sup> sin embargo, excluye a las mujeres procesadas –es decir, a más de la mitad de las internas– de este derecho básico.

El artículo 10 del anteproyecto de ley contiene los *derechos de las mujeres privadas de la libertad en un centro penitenciario*. En él se hace referencia sobre todo a cuestiones médicas, de

infraestructura y relacionadas con los hijos y las hijas que viven en reclusión con sus madres o que acuden a la visita. El primer inciso de este artículo afirma que las mujeres internas tendrán derecho a *la maternidad y la lactancia*, una redacción que no deja de ser incómoda debido a que ambas son prerrogativas inalienables y no un derecho que pueden otorgar o quitar los poderes Legislativo, Judicial o Ejecutivo. Sería recomendable eliminar ese inciso o explicar el porqué de esta redacción.

Huelga destacar el apartado I de la fracción IX, que establece:

Para el caso de las mujeres que deseen conservar la custodia de la hija o el hijo menor de tres años, durante su estancia en el centro penitenciario y no hubiera familiar que pudiera hacerse responsable en la familia de origen, la autoridad penitenciaria establecerá los criterios para garantizar el ingreso de la niña o el niño.

Con esta disposición se permite el ingreso y la estancia con la madre tanto de las y los niños nacidos durante la reclusión como de quienes nacieron previamente. Esto rebasa limitaciones actuales. Por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México sólo las y los niños nacidos durante el internamiento de la madre pueden permanecer con ella;<sup>10</sup> es decir que si una mujer es detenida un día después de dar a luz, ese hijo o hija no podrá entrar al centro. Lo mismo sucede a nivel federal: sólo basta mencionar el caso de una mujer que en octubre de 2015 fue detenida en el estado de Veracruz.<sup>11</sup> El hecho ocurrió semanas después de que diera a luz, mediante cesárea, a su hija; fue trasladada al Centro Federal Femenil ubicado en Nayarit y no pudo tener contacto con su hija ni amamantarla por nueve días, hasta que obtuvo la libertad bajo caución, hecho por el cual la Comisión Nacional de los Derechos Humanos inició de oficio el expediente de queja CNDH/3/2015/8680/Q.

Además de lo previsto en el artículo 10, el anteproyecto de ley retoma en otros momentos los derechos de las mujeres que viven en reclusión. El artículo 36 se refiere a las “mujeres privadas de la libertad con hijos e hijas”. En él se establecen, entre otros, los derechos a la atención médica obstétrico-ginecológica y pediátrica durante

## La Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados marca los seis años de edad como límite máximo para que los niños y niñas permanezcan en prisión con sus madres. En la Ciudad de México se contempla el mismo umbral.

el embarazo, el parto y el puerperio; a que sus hijos e hijas permanezcan con ellas en el centro hasta los tres años de edad, y a convivir con ellos. Asimismo, se plantea que si el niño o la niña nace en el centro de reclusión no se aludirá a esta circunstancia en el acta de nacimiento.

Se determina que no se podrá prohibir el contacto de las mujeres madres con sus familiares, especialmente sus hijos e hijas, y que éste únicamente se podrá restringir. También se afirma que “no podrán aplicarse sanciones de aislamiento a las mujeres embarazadas, a las mujeres en periodo de lactancia o las que convivan con hijas o hijos”.

Cabe señalar que la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados marca los seis años de edad como límite máximo para que los niños y niñas permanezcan en prisión con sus madres. En la Ciudad de México se contempla el mismo umbral. A nivel estatal encontramos disposiciones diversas, generalmente más bajas, incluso de seis meses o un año. Éstas no son respetadas en la práctica, ya que en la realidad se encuentran viviendo con sus madres niños o niñas más grandes de la edad permitida o se prohíbe totalmente la convivencia, contrariamente a lo que marca la ley.

La disposición de la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales, por su carácter de aplicación en todo el país, viene a introducir un criterio único sobre un tema caracterizado por la falta de consenso y abordajes sencillos. A nivel internacional no existe un límite de edad establecido como principio orientador más idóneo. Los tres años representarían un punto interme-

dio entre la importancia del vínculo materno-infantil para el niño o niña y el impacto de la cárcel sobre su desarrollo. Aun así, la situación de las mujeres privadas de la libertad y la posibilidad de dejar a sus hijos o hijas con una familia apta antes o después del cumplimiento de los tres años varía mucho.

No es fácil enmarcar en una ley la pluralidad de situaciones, la multiplicidad de formas de ejercer la maternidad, las necesidades y complejidades específicas de cada caso. Más allá del límite de edad –que es importante– lo que se requiere es un marco legal cuya redacción sea lo suficientemente abierta y clara al mismo tiempo para, por un lado, dejar a las y los impartidores de justicia un marco suficientemente amplio de interpretación y, por el otro, dirigirlos a que sus resoluciones se sustenten en una argumentación basada en los derechos humanos, los derechos de las mujeres y el interés superior del niño. Es en los fallos judiciales donde deberíamos encontrar la aplicación caso por caso y la producción de criterios que permitan rebasar los límites del texto legal.

Sin embargo, el Poder Judicial en México actúa, en términos generales, de manera conservadora, poco creativa y haciendo un uso mínimo de la facultad del control difuso. Por ello, la reducción de la edad límite de seis a tres años –pensada para beneficiar a los niños y niñas reduciendo su exposición al ambiente carcelario– puede ser perjudicial para aquellos casos donde la vida en prisión con la madre es “la mejor opción” en un contexto tan difícil plagado de malas opciones.

En el capítulo v, relativo a los traslados, se indica que las personas deberán cumplir la resolución judicial en los centros más cercanos a su domicilio y se contempla la posibilidad del traslado voluntario, es decir, solicitado por la persona sentenciada. Por su parte el artículo 53, sobre el *traslado forzoso de madres privadas de la libertad*, establece lo siguiente:

Queda prohibido el traslado forzoso de mujeres embarazadas o de las mujeres privadas de la libertad cuyas hijas o hijos vivan con ellas en el centro penitenciario. Si la mujer privada de la libertad solicitase el traslado, se atenderá al interés superior de la niñez.

En el artículo 59, sobre el *régimen de visita*, se incluyen referencias específicas a las mujeres basadas en las Reglas de Bangkok, por ejemplo:

- i) disposiciones reglamentarias flexibles que alienen y faciliten las visitas familiares;
- ii) que en ningún caso se condicione el derecho a la visita íntima de las mujeres en prisión al uso obligatorio de métodos anticonceptivos;
- iii) la prohibición de que los niños, niñas y adolescentes acompañen a sus padres en la visita íntima.

En cuanto a la medida disciplinaria que incluye el aislamiento temporal, en el artículo 43 se retoma la prohibición, ya prevista por el artículo 36, de imponer el aislamiento a mujeres embarazadas, lactantes y que conviven con sus hijos e hijas, en estricto apego a la regla 22 de las Reglas de Bangkok: “No se aplicarán las sanciones de aislamiento o segregación disciplinaria a las mujeres embarazadas, ni a las mujeres con hijos o a las madres en periodo de lactancia”.

## Conclusiones

El anteproyecto de la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales analizado en este artículo y actualmente en discusión en el Senado de la República representa, desde el punto de vista de los derechos de las mujeres que viven en reclusión, un avance significativo que incorpora en buena medida el paradigma planteado por las Reglas de Bangkok, así como varias de sus disposiciones.

Si bien es cierto que un buen marco legal no garantiza necesariamente la protección de las mujeres ante la discriminación, la violencia de género, la tortura y los malos tratos, la legislación es un punto de partida clave.

El texto, como cualquier texto, es perfectible. Sin embargo, tomando en cuenta la pluralidad de instancias que participan en las negociaciones y las diversas concepciones, a menudo opuestas, alrededor de los fines de la pena y de la prisión y de las personas privadas de la libertad, el anteproyecto constituye una herramienta sólida basada en los derechos humanos y en la perspectiva de género, por lo menos en lo que corresponde a las mujeres. **D**

## NOTAS

- 1 Roy Walmsley, *World Prison Population List*, 11ª ed., Londres, Institute for Criminal Policy Research, 2016, disponible en <<http://bit.ly/260B4KM>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 2 Roy Walmsley, *World Female Imprisonment List*, 3ª ed., Londres, Institute for Criminal Policy Research, 2015, disponible en <<http://bit.ly/1OLnYd8>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 3 Comisión Nacional de Seguridad, “Prevención y readaptación social”, en *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, diciembre de 2015, disponible en <<http://bit.ly/1oYlugU>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 4 Estos datos se pueden encontrar en Corina Giacomello, *Género, drogas y prisión. Experiencias de mujeres privadas de su libertad en México*, México, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 103-104.
- 5 INEGI, “Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015. Consulta interactiva de datos”, disponible en <<http://bit.ly/1L0U0BE>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 6 Véase Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 65/229 del 16 de marzo de 2011, disponible en <<http://bit.ly/1Q7E2kX>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 7 Este análisis se basa en la versión del anteproyecto de diciembre de 2015, obtenida por la autora.
- 8 Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1971; última reforma publicada el 13 de junio de 2014.
- 9 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917; última reforma publicada el 29 de enero de 2016.
- 10 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín núm. 246/2013, Se pronuncia CDHDF por los derechos de los niños y las niñas, hijas e hijos de madres y padres en reclusión, 15 de julio de 2013.
- 11 Anayeli García Martínez, “Por pedir obras para su pueblo, la acusan de ‘daños ecológicos’”, en Cimac Noticias, 3 de noviembre de 2015, disponible en <<http://bit.ly/24yzv4V>>, página consultada el 15 de enero de 2016.



# Ley Nacional de Ejecución Penal: participación de la CDHDF en el debate

CRUZ ARTEAGA CHICOTENCATL\*

\* Subdirectora de área en la Segunda Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En el marco de la aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal las y los senadores definirán si incorporan en ésta los más altos estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos para cumplir con las obligaciones respectivas que ha adquirido el Estado mexicano, o dejan pasar la oportunidad y permiten que se mantengan la opacidad y la discrecionalidad que históricamente han caracterizado a los centros penitenciarios.

## Antecedentes

Uno de los momentos más importantes de la transformación de la justicia penal en nuestro país inició a partir de la reforma constitucional del 18 de junio de 2008,<sup>1</sup> mediante la cual se reformaron diversas disposiciones que dieron cabida al proceso penal acusatorio y a la judicialización de la etapa de ejecución de las penas privativas de la libertad, entre otras modificaciones relevantes que han hecho que México cuente con una normatividad más acorde con los estándares internacionales en materia de justicia penal.

En este sentido, se incorporó en el artículo 21 lo siguiente: “La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”.

La reforma a esta disposición constitucional tuvo como consecuencia inmediata el rompimiento de la facultad discrecional que la ante-

rior normatividad confería al Ejecutivo (federal, estatal y local) en materia de ejecución y modificación de las penas privativas de la libertad lo cual, aunado a las modificaciones incorporadas al párrafo segundo del artículo 18 constitucional, significó un *nuevo sistema de reinserción*.<sup>2</sup>

Posteriormente, en 2011 se publicó la reforma constitucional de derechos humanos,<sup>3</sup> la cual incorporó al texto constitucional el principio pro persona; el reconocimiento constitucional de todos los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Estado mexicano forma parte; y la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y su cumplimiento con base en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Dos años después se reformó el artículo 73 constitucional, estableciéndose en su fracción XXI la facultad del Congreso de la Unión para

emitir una legislación única en materia de ejecución de penas para todo el país.<sup>4</sup>

Éste es el contexto normativo a partir del cual los gobiernos federal, local y estatales han empeñado sus esfuerzos en crear las condiciones necesarias para la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal, como son la armonización de la legislación existente y la creación de la normatividad para su implementación total con el fin de que, al cumplirse el plazo de ocho años previsto en el artículo cuarto transitorio del decreto de julio de 2008, estén sentadas las bases para la operación de dicha reforma.

En el ámbito de la Ciudad de México, en consonancia con el artículo quinto transitorio, el 19 de junio de 2011 entró en vigor la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal,<sup>5</sup> la cual significó un avance importante en la protección y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad<sup>6</sup> al establecer reglas claras en materia de ejecución y modificación de las penas,<sup>7</sup> introducir la figura del juez de ejecución e incorporar entre las facultades de éste la de supervisar las condiciones en que se efectúa la extinción de las condenas.

A pesar de lo anterior, dicha ley dejó subsistente el requisito de la aprobación de los estudios técnicos para el otorgamiento de beneficios,<sup>8</sup> con el propósito de determinar la ubicación y reubicación de la persona sentenciada en el interior del centro de reclusión,<sup>9</sup> así como de determinar el tratamiento.

Además, inmediatamente después de la promulgación de esta ley el Consejo de la Judicatura del Distrito Federal otorgó una competencia limitada—durante los primeros seis meses de operación—<sup>10</sup> a los juzgados de ejecución de sanciones penales, la cual prorrogó posteriormente de manera indefinida<sup>11</sup> ante la falta de recursos económicos para contar con infraestructura y personal destinados a poner en operación los juzgados necesarios.

En 2013 se promulgó la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal,<sup>12</sup> la cual se reformó en diciembre de 2014 y en donde se incorporaron estándares de protección acordes con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Si bien es cierto que aún queda mucho por hacer para garantizar de manera efectiva los

derechos humanos de las personas privadas de la libertad, estas leyes en su momento representaron un avance importante.

### El debate

La idea de judicializar la etapa de ejecución de las penas privativas de la libertad data de varios años atrás, siendo uno de los temas centrales en el debate la necesidad de la figura del juez de ejecución, así como el garantizar los presupuestos del debido proceso, dando así certeza jurídica a las personas privadas de la libertad.

La propuesta de incorporar al juez de ejecución en la ley estaba fuertemente respaldada por lo preceptuado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>13</sup> la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>14</sup> y los Principios y Buenas Prácticas sobre Personas Privadas de Libertad, que reconocen la situación de especial vulnerabilidad de este grupo de población y la necesidad del control judicial, no sólo en cuanto a la ejecución de las penas sino también respecto de las condiciones en que ésta debe cumplirse.

Este marco es el que precedió la discusión del actual proyecto con iniciativa de ley que se discute en el Senado. La CDHDF se incorporó al análisis y discusión del proyecto en conjunto con organizaciones de la sociedad civil e instancias académicas; y ha estado atenta al debate, asumiendo el compromiso con las más de 35 000 personas privadas de la libertad que se encuentran en cárceles en la Ciudad de México, quienes representan aproximadamente 15% de la población penitenciaria nacional.

Por el tamaño de la población que atiende este organismo en función de su mandato y en aras de conservar y fortalecer los avances incorporados a las leyes—que al promulgarse la Ley Nacional de Ejecución Penal quedarán abrogadas— se analizó el proyecto con iniciativa de ley y se envió al Senado de la República un documento con observaciones, las cuales reflejan los temas de preocupación que la CDHDF ha expresado en diversos momentos, entre los que se pueden mencionar los siguientes:

- Impulsar que en las leyes que se promulguen para operar el nuevo sistema de justicia penal derivado de las reformas en materia de justi-



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

cia penal y seguridad nacional y de derechos humanos se incorporen los más altos estándares nacionales e internacionales de protección respectivos; así como los principios pro persona, trato humano, interés superior de la niñez y, de manera transversal, la perspectiva de género.

- Visibilizar a grupos de población en reclusión que requieren trato especial y especializado, como son las personas con discapacidad física, auditiva o psicosocial; personas mayores o con padecimientos crónicos, graves y/o en etapa terminal; mujeres; y adolescentes, niñas y niños que viven con sus madres en reclusión, entre otros, con el fin de proteger de mejor manera sus derechos humanos.
- Incorporar elementos para el abordaje de la situación de las personas con discapacidad psicosocial bajo el paradigma de atención a sus necesidades como sujetos de derechos.

La idea de judicializar la etapa de ejecución de las penas privativas de la libertad data de varios años atrás, siendo uno de los temas centrales en el debate la necesidad de la figura del juez de ejecución, así como el garantizar los presupuestos del debido proceso, dando así certeza jurídica a las personas privadas de la libertad.

- Establecer mecanismos para garantizar un ambiente libre de violencia a las mujeres privadas de la libertad; así como atención a sus necesidades específicas y a las vinculadas con la maternidad.

La mayoría de los centros de reclusión de la Ciudad de México presenta sobrepoblación y hacinamiento que los hacen campo propicio para la violencia y la corrupción, e impiden la garantía de los derechos que no quedan afectados por las sentencias.

- Eliminar los estudios técnicos y de personalidad,<sup>15</sup> y establecer criterios y requisitos claros para el otorgamiento de beneficios penitenciarios.
- Eliminar las figuras de libertad preparatoria y preliberación que corresponden al modelo de readaptación social y que obligan a las personas liberadas a acudir a firmar periódicamente o a permanecer en casas de medio camino, otorgando a las personas que cumplan los requisitos previstos en la ley la libertad simple y llana.
- Garantizar un número suficiente de juezas y jueces especializados en ejecución penal que asuman de manera total la jurisdicción penitenciaria y no deleguen sus funciones en otras figuras.
- Dar transparencia a lo que ocurre en los centros penitenciarios e impulsar la supervisión a través de organizaciones de la sociedad civil.
- Armonizar los mecanismos y estrategias de seguridad en las instituciones carcelarias con el respeto y vigencia de los derechos de las personas privadas de la libertad, de sus familiares que las visitan, y de las y los trabajadores de dichas instituciones.
- Privilegiar el uso de tecnología para garantizar la seguridad de las instituciones y excluir revisiones corporales invasivas que exigen desnudarse a las personas internas y a las personas visitantes, incluidos niños y niñas.

Las observaciones planteadas por este organismo guardan directa relación con la situación de los

centros de reclusión de la ciudad de México, la mayoría de los cuales presenta sobrepoblación y hacinamiento que los hacen campo propicio para la violencia<sup>16</sup> y la corrupción, e impiden la garantía de los derechos que no quedan afectados por las sentencias.

En tal sentido, el proyecto de Ley Nacional de Ejecución Penal reconoce el derecho de las personas privadas de la libertad a que se les proporcione de manera gratuita asistencia médica, alimentación adecuada, agua para uso personal y útiles de aseo, entre otros, con una perspectiva de garantía de servicios y no como una concesión o privilegio por parte de la autoridad penitenciaria.

Lo anterior, aunado a la facultad de las y los jueces de ejecución penal de realizar visitas periódicas en los centros de reclusión para conocer sus condiciones y recibir las quejas de las personas internas, que contribuirá al mejoramiento de las instituciones carcelarias y permitirá ejercer los recursos previstos en la ley para denunciar irregularidades u omisiones de la autoridad, dando así certeza jurídica a quienes se encuentran en dichos centros.

### Conclusiones

Transparentar y ciudadanizar la institución penitenciaria –que por siglos ha sido un espacio que se ha movido en la opacidad– no es tarea fácil; sin embargo, la oportunidad que se abre para incorporar a la legislación nacional la presencia de la sociedad civil organizada con el fin de verificar cómo es que se cumplen las penas privativas de la libertad en los centros penitenciarios constituye un avance importante en el fortalecimiento de la cultura de la transparencia y rendición de cuentas.

La supervisión de las condiciones carcelarias por parte de la o el juez de ejecución y el escrutinio social son dos aspectos relevantes que deben mantenerse en la legislación que en su momento se apruebe, lo que abonará en la transformación definitiva de la justicia penal en la etapa de ejecución.

El gran reto de las y los legisladores está en hacer compatibles las necesidades de seguridad de todo centro penitenciario con la garantía y protección a los derechos de las personas privadas de la libertad. **D**

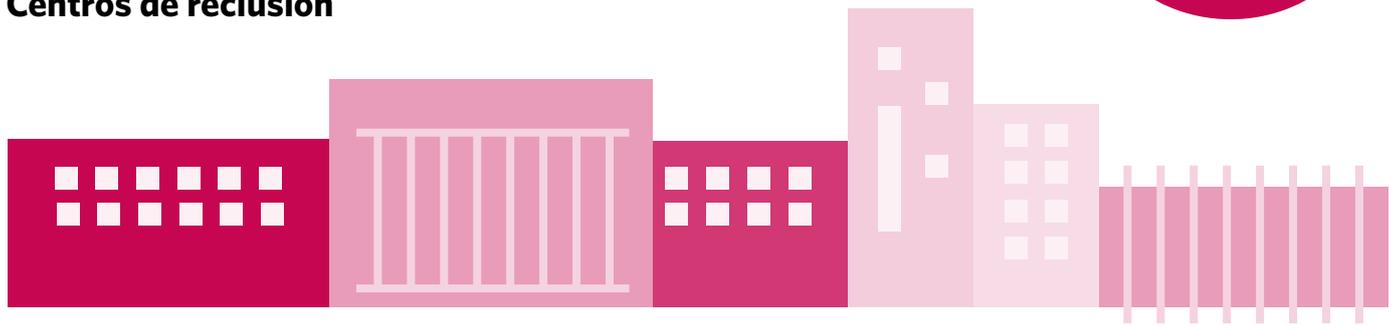
## NOTAS

- 1 Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008.
- 2 *Ibidem*, artículo quinto transitorio.
- 3 Decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de junio de 2011.
- 4 Decreto por el que se reforma la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de octubre de 2013.
- 5 Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de junio de 2011.
- 6 Durante el tiempo que estuvo vigente, la Ley de Ejecución de Sanciones Penales presentó varias limitaciones entre las que se pueden mencionar las siguientes: estaba dirigida principalmente a las personas sentenciadas y ejecutoriadas, sin tomar en cuenta a quienes se encontraban en prisión preventiva; y daba prioridad a un abordaje clínico a partir del cual la persona sentenciada es sujeta de estudio para establecer un tratamiento y evitar que vuelva a delinquir, ignorando el cúmulo de factores que intervienen en el delito, el contexto social y la autonomía de la voluntad. Dicho tratamiento quedaba a criterio de la dirección del centro penitenciario, sin obligación de rendir cuentas ante alguna instancia con facultades de supervisión; prevalecían criterios subjetivos en la elaboración de los estudios y el diagnóstico, los cuales dificultaban el otorgamiento de beneficios, dejaban amplio margen a la discrecionalidad y a la corrupción, y vulneraban el principio de legalidad.
- 7 Hasta antes de la promulgación de esta ley la facultad de ejecutar las penas y medidas de seguridad en la Ciudad de México estaba a cargo del Ejecutivo por conducto de la Secretaría y Subsecretaría de Gobierno, con base en la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal; sin embargo, el punto de partida de la ejecución de las penas privativas de la libertad era el establecimiento de un régimen progresivo para alcanzar la readaptación social de la persona sentenciada, que se dividía en dos periodos: uno de estudio y diagnóstico y otro de tratamiento, teniendo como meta colocar a dicha persona en condiciones de no delinquir.
- 8 Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, artículos 35, fracción III; 37, fracción II; y 39, fracción III.
- 9 *Ibidem*, artículos 81 y 82.
- 10 Según la cual durante los primeros seis meses de su operación los juzgados de ejecución sólo atenderían las solicitudes de beneficios penitenciarios, y el resto de sus facultades las asumirían los juzgados que hubiesen dictado las sentencias o medidas de seguridad. Véase Acuerdo 59-28/2011 del Consejero de la Judicatura del Distrito Federal por el que se establecen provisionalmente las competencias de los Juzgados Penales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en materia de ejecución de sanciones penales, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 20 de junio de 2011, p. 143.
- 11 Acuerdo 62-48/2011 del Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, publicado en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de febrero de 2012, p. 15.
- 12 Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 4 de abril de 2014; última reforma publicada el 18 de diciembre de 2014.
- 13 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, artículo 9.3.
- 14 Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, artículo 7.5.
- 15 En este rubro es de destacar que desde 1998 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos recomendó al Estado mexicano la eliminación de dichos estudios por considerarlos “contrarios a la Convención Americana”. Véase Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II.100, Doc. 7, rev. 1, CIDH/OEA, 24 de septiembre de 1998, párr. 715.
- 16 La CDHDF ha dado cuenta de esta situación en diversos documentos, entre los que destacan el *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*; la Solicitud de audiencia temática a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre violencia y derecho a la integridad personal en los centros de reclusión del Distrito Federal, documento interno, 18 de enero de 2012; y el Boletín núm. 28/2012, CDHDF solicitó dos audiencias a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para discutir sobre poblaciones callejeras y centros de reclusión, disponible en <<http://bit.ly/22WKTqn>>, página consultada el 4 de marzo de 2016. En 2015, la CDHDF emitió una Recomendación sobre 40 casos de muertes violentas en diferentes centros de reclusión; véase CDHDF, Recomendación 18/2015, 40 casos sobre personas privadas de libertad quienes fallecieron de manera violenta en centros de reclusión del Distrito Federal por la ausencia del deber de custodia por parte del personal de seguridad y custodia, expediente núm. CDHDF/II/122/GAM/09/P3242 y otros 42.

# SITUACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO

En México hay **389** centros penitenciarios con capacidad para **209 313** personas.

## Centros de reclusión



DISTRIBUCIÓN



**285** son de gobiernos estatales con capacidad para **148 879** personas.

**74** pertenecen a gobiernos municipales con capacidad para **2 599** personas.

**17** corresponden al gobierno federal con capacidad para **33 888**.

**13** al Gobierno de la Ciudad de México con capacidad para **23 947**.

### Población penitenciaria en México

En el país hay **247 001** personas privadas de la libertad.

**233 841** son hombres.

**13 160** son mujeres.

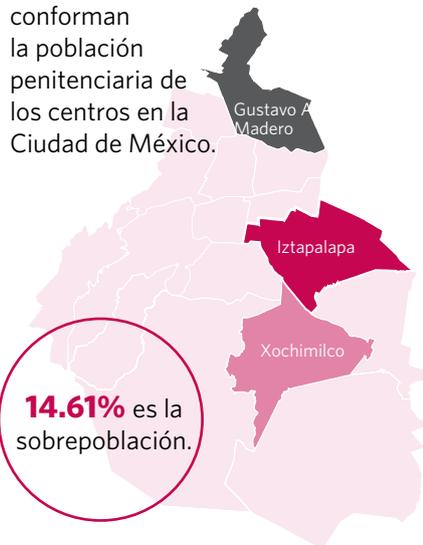


Hay una sobrepoblación penitenciaria de **37 688** personas.

**181** centros penitenciarios tienen sobrepoblación.

### En la Ciudad de México

**36 075** internos conforman la población penitenciaria de los centros en la Ciudad de México.



- Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte.
- Reclusorio Preventivo Varonil Norte.
- Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria I.
- Centro Varonil de Seguridad Penitenciaria II.
- Penitenciaria del Distrito Federal.
- Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente.
- Reclusorio Preventivo Varonil Oriente.
- Centro Femenil Santa Martha.
- Cereso Varonil Santa Martha Acatitla.
- Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial.
- Reclusorio Preventivo Varonil Sur.
- Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan.
- Institución Abierta Casa de Medio Camino Sur.

Fuentes: Comisión Nacional de Seguridad, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, enero de 2016; Gobierno de la Ciudad de

México, 3° Informe de Gobierno, septiembre de 2015, y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2015*, vol. I, México, 2016.

## ◀ Situación penitenciaria en la Ciudad de México en 2015

### Programas y acciones en materia educativa

En materia educativa, los diferentes programas proporcionan acceso a educación en niveles que van desde la alfabetización hasta los estudios profesionales a **21 527** personas privadas de la libertad, entre las que se encuentran:



Se tramitaron ante diferentes dependencias un total de:



La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal registró durante **2015** un total de **8 437** quejas donde se identificaron **11 450** personas en calidad de presuntas agraviadas, de las cuales **4 449** fueron mujeres y **7 001** hombres.



**3 036** quejas fueron por presuntas violaciones a derechos humanos relacionadas con personas privadas de la libertad, administración de justicia y ejecución de penas. Entre los principales derechos humanos vulnerados en las quejas presuntamente violatorias se registraron **3 005** a derechos de las personas privadas de la libertad.

## Programas en materia de salud y adicciones



**5** unidades médicas en reclusorios con el Hospital General Torre Médica Tepepan.



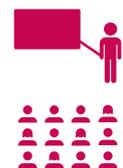
**53** unidades médico-legales en reclusorios.

**6** unidades médicas en comunidades para adolescentes en conflicto con la ley.



**497 000** atenciones entre consulta general, especializadas, odontológica y certificados médicos se dieron a personas privadas de la libertad.

Se efectuaron **3** campañas masivas de detección de enfermedades, donde se valoró a **24 298** personas que viven en reclusión.



Médicas y médicos legistas otorgaron un total de **858 244** atenciones médico-legales e impartieron **6** talleres y **3** diplomados, donde acudió un total **1 103** personas en los talleres y **91** personas en los diplomados, y se abordaron temas de actualización sobre el nuevo sistema de justicia penal, así como medicina legal.

## Acciones de la CDHDF

- Se inició el Programa de Atención a Familias de Personas Privadas de la Libertad.
- Se realizaron visitas de verificación a la Comunidad de Tratamiento Especializado para Adolescentes.
- Se hizo un recorrido a la Clínica Especializada Condesa.
- Se impulsó la campaña de detección de diversos padecimientos en favor de las personas que se encuentran privadas de la libertad.
- Se realizó el segundo coloquio Los retos de la reinserción social. Derechos humanos de las personas privadas de la libertad ante la implementación del nuevo sistema de justicia penal.
- Se instaló en la explanada Gilberto Bosques la VIII Expo-venta de productos y artesanías elaboradas por personas privadas de la libertad en centros de reclusión de la Ciudad de México.



Fotografía: Mara Moreno/sonof.

# Una historia como miles. Por una prisión con ley

LUCÍA ALVARADO GONZÁLEZ\*

\* Integrante activa de la organización civil Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur.

*Por una prisión con ley* es el lema que abanderamos y defendemos miles de personas desde el grupo Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur,<sup>1</sup> el cual está integrado por familiares de personas privadas de la libertad. Es aquí desde donde hacemos visible cómo vivimos y padecemos el actual sistema penitenciario, cómo enfrentamos a la autoridad en cada uno de los procesos e incluso cómo atentan contra nuestra dignidad.

La historia de mi familia inició el 24 de marzo de 2007 cuando detuvieron a mi hermano Mario, y siguió cuando supimos la noticia de que un juez del Reclusorio Norte le había dictado auto de formal prisión y se había dispuesto su traslado inmediato a un penal de Almoloya,<sup>2</sup> en el Estado de México. El panorama se nos tornó negro. Había muchas preguntas, todas sin respuesta: ¿por qué?, ¿dónde está Almoloya?

Ese día permanecimos unas horas más afuera del Centro Nacional de Arraigos;<sup>3</sup> todavía albergábamos la esperanza de que fuera un error y que mi hermano saliera libre, caminando por esa puerta. Pero no fue así. Aproximadamente a las 6:00 de la tarde salieron de las instalaciones tres camionetas con varias personas a bordo; iban con la cabeza baja y las manos

en la espalda. Mario alcanzó a levantar la cabeza, se le veía la mirada llena de temor e impotencia, como queriendo decirnos “no me abandonen”.

El camino a casa fue sombrío, lleno de lágrimas; yo no podía salir del asombro y el dolor que sentía me quebraba. Hice una llamada que no quería, que me partió el alma. Es difícil ser portadora de malas noticias, pero me comuniqué con mi mamá y le dije: “se lo llevaron, mamá”. Ella exclamó un grito lleno de dolor y se inundó en lágrimas. Me hacía muchas preguntas pero yo no atinaba a contestarle nada que la hiciera sentir mejor. Sabía que el dolor que ella estaba sintiendo era más grande que el mío; al fin y al cabo ella es su madre.

Somos nosotras, las mujeres, las que al tener a una persona en un centro penitenciario la visitamos para llevarle cosas de las que carece ahí dentro, para llevarle noticias del proceso judicial, los saludos y mensajes de la familia; las que llevamos fe, motivación, esperanza, amor y solidaridad.

Al día siguiente, muy temprano, mi cuñada y yo emprendimos el viaje rumbo a Toluca, el primero de muchos, junto con un abogado que nos habían recomendado. Buscamos el juzgado donde se llevaría el proceso, y después

de muchas vueltas y preguntas en muchas partes lo encontramos. Ahí nos informaron quién era el abogado público que le habían asignado a mi hermano y nos dieron la dirección del penal del Altiplano. Nos dirigimos hacia allá porque en ese momento se estaba llevando a cabo la declaración preparatoria; llegamos y el abogado particular que nos acompañaba ingresó a la audiencia y nosotras esperamos afuera.

El frío nos calaba hasta los huesos, pero nada importaba en ese momento, ni la inclemencia del tiempo; sólo queríamos que saliera el abogado y nos informara cómo estaba Mario.

En cuando salió, lo bombardeamos con preguntas: ¿por qué se lo habían llevado tan lejos? ¿Cuándo saldría libre? ¿Cómo y cuándo podríamos verlo? Las respuestas no clarificaron nada; sólo nos dijo que estaba acusado de delincuencia organizada y delitos contra la salud, y que había que esperar el término constitucional para que el juez decidiera su culpabilidad o su inocencia. Ahí es donde aplica la frase que me decía mi esposo en forma burlona: “el que nada sabe, nada teme”, porque después de meses supe que era un delito muy grave y me preocupé mucho más.

Un día después volvimos al juzgado para ver al abogado



Fotografía: Mara Moreno.

público que le asignaron a mi hermano, quien nos dijo que ese mismo día él acudiría a una audiencia y que había la posibilidad de que mi cuñada entrara en calidad de testigo y ahí podría ver a Mario, aunque fuera unos minutos. Aceptamos esperanzadas.

Un taxi nos llevó hasta allá y ella entró al penal con el abogado. Yo permanecí afuera algunas horas esperando noticias. Por fin, a lo lejos vi a mi cuñada que venía de regreso con muy mala cara; se acercó a mí, me abrazó y entre llanto me dijo: “Mario está muy triste, golpeado y tiene mucho miedo”. Me contó que estaba rapado y vestía un uniforme beige, y que sólo levantaba la cabeza para contestar

preguntas del secretario o de su abogado. Cuando a ella le permitieron acercarse a la barandilla de prácticas él le dijo: “gracias por venir, tengo mucho miedo, sácame de aquí”. Eso me partió el alma, saberlo tan vulnerable y no poder hacer nada al respecto; es una situación que no le deseo a nadie.

Luego nos dirigimos hacia el área de trabajo social a pedir los requisitos para realizar la visita. Una empleada mal encarada nos dio una lista. La leímos y, francamente, era una exageración; pero no había de otra, teníamos que conseguirlos para poder verlo.

Después de unos días logramos reunir los requisitos de todos mis hermanos, mi madre, su esposa y su hija

de tres meses de nacida; pasaron casi dos meses para que fueran aprobados por el Consejo Técnico del penal.

Ahí comenzó el gran peregrinar, desde Iztapalapa hasta Almoloya, cada semana para la visita. Nos turnamos para entrar un día mi cuñada y yo, otro día mi madre y mi hermana, y mis hermanos los fines de semana que descansan de sus trabajos, porque es importante que Mario sienta la cercanía y el apoyo de los seres que tanto lo queremos en esos momentos tan difíciles para él.

#### “Así son las reglas”

Cuando fuimos a visitarlo por primera vez íbamos nerviosas, contentas y con



temor. Ya para ese día sabíamos que Almoloya era un penal de máxima seguridad en donde están los delincuentes más peligrosos de México; eso lo supimos por los periódicos y la televisión que todo el día difundían noticias acerca de la gran guerra contra la delincuencia organizada que se había declarado.<sup>4</sup> De verdad era inquietante entrar en ese lugar.

Nos dirigimos hacia la entrada y ahí empezó el gran laberinto de papeletas, sellos, pasillos con aduanas, filtros, escáner y oficiales con actitud de *perdonavidas*, con revisiones por demás exageradas. Nunca imaginé que me tendría que desvestir completamente mientras una oficial me veía con des-

confianza al revisar mi ropa milimétricamente. Para aligerar el momento pregunté algo relacionado con esas medidas, queriendo romper el hielo; ella se concretó a decir, sin verme a la cara: “así son las reglas”. Yo me quedé fría con su contestación. Después de casi una hora de tanto trámite y tanto caminar llegamos hasta la última reja y nos dieron el pase para una sala.

¡Por fin pudimos verlo! Él estaba muy emocionado, yo lo abracé con tanta fuerza que sentía que lo lastimaba, pero quería transmitirle solidaridad. Así trascurió la primera visita, tres horas entre lágrimas, preguntas, promesas y una despedida muy triste, que todavía ocurre cada que lo vamos a visitar.

### Pláticas en voz baja

Durante estos ocho años que ha permanecido ahí interno, después de un largo proceso, dos sentencias, apelaciones, reposiciones de proceso y un amparo directo, Mario por fin fue sentenciado a 10 años de prisión, situación que hasta la fecha ha sido muy difícil de aceptar para todos en la familia.

Nos acostumbramos a toda la seguridad y exigencias de los oficiales y nos consolamos al verlo y poder platicar de la familia, quienes le mandan siempre muchos saludos y todo el apoyo.

De vez en cuando, y en voz baja, nos platica su rutina diaria en ese lu-

gar. Le pasan lista varias veces durante el día y la noche. Cuando él escucha una reja abrirse, salta de la cama de cemento y se pone a toda prisa el uniforme y los zapatos porque tiene que colocarse frente a la reja y decir su nombre en voz alta al oficial cuando lo escucha decir su número de expediente, mientras éste revisa una lista que tiene su foto. Todas las veces que él sale al patio –sólo una hora diaria– es obligado a desnudarse por completo y hacer sentadillas frente a sus compañeros y los oficiales; lo mismo ocurre cuando va a audiencia o a visita, de ida y de regreso.

A la hora de bañarse es “afortunado” cuando le toca turno a media mañana, porque las calderas tardan en calentar; el primer turno es a las 7:00 de la mañana y el agua está congelada a esa hora. Sin embargo, no es del todo agradable bañarse con agua caliente, ya que la regadera es un tubo que sale de la pared y no tiene llaves para modular la temperatura del agua que sale hirviendo, pero no tienen de otra. Sólo les conceden tres minutos para bañarse y deben regresar a su celda a cambiarse.

La comida es un difícil momento pues aunque estuviera muerto de hambre las raciones son escasas, y cuando les toca comer pollo o carne la mayoría de las veces huele mal o está cruda. Ello le ha traído como consecuencia diarreas e intoxicaciones muy recurrentes. Cuando eso pasa, pide servicio médico, el cual no llega a tiempo y termina curándose solo al paso de los días; además de que pedir un doctor le ocasiona más miedo, ya que cuando lo han medicado en tres ocasiones se ha intoxicado debido a que es alérgico al naproxeno, y aunque lo ha informado en varias ocasiones es lo único que les dan para tratarlos.

En el penal Mario tuvo la oportunidad de enseñar a leer y a escribir a

---

**Aprendí que a todas las personas se les deben garantizar y respetar sus derechos, aun estando en prisión. Aprendí que hay derechos que se suspenden o se limitan, hay otros que se conservan y otros que se adquieren o se fortalecen.**

---

tres de sus compañeros, pero él nunca pudo estudiar aunque hiciera la petición; tampoco hay trabajo, así es que las horas de encierro fueron largas y estériles. Sólo le permitieron tener una televisión pequeña que servía como distracción para él y para sus compañeros que no tenían visita. También compartía con ellos el agua, jabón, shampoo, rastrillo, papel de baño, hojas de papel para cartas y repuestos de plumas; y todo esto lo compraba con el depósito que le hacíamos cada mes.

**“No te preocupes, yo estoy bien”**

Hace año y medio, sin previo aviso, fue trasladado a otro penal de máxima seguridad ubicado en Ocampo, Guanajuato. Nos contó después, cuando lo volvimos a ver, que varios oficiales llegaron por la noche y sacaron a un buen número de internos al patio, los esposaron y se los llevaron en camiones rumbo al aeropuerto de la Ciudad de México; aterrizaron en dos ocasiones y bajaron a varios de ellos en cada lugar –Chihuahua y Sonora–. Dijo que en total eran 180.

El penal donde está ahora es muy bonito y nuevo, pero Mario dice que es peor allá porque le preocupa que viajemos cada mes a visitarlo y que gastemos mucho en pasajes, ya que son siete horas de viaje y abordamos dos camiones y un taxi para poder llegar.

Nos cuenta que la comida es peor que en el Altiplano, los servicios mé-

dicos son muy deficientes por la tardanza y cuando salen al patio sólo es a caminar. El único pasatiempo era pintar al óleo, actividad que también le suspendieron. No le permiten tener televisión propia; sólo hay una en el pasillo que encienden los custodios de vez en cuando y únicamente ven National Geographic y algunas veces fútbol. Pero lo que más extraña es a su hija, porque desde que se lo llevaron no ha vuelto a verla; siempre que leo sus cartas –que ya son cientos en estos nueve años– me dice esta frase: “no te preocupes, yo estoy bien, hermana”, aunque yo sé que no es así.

**No creo en casualidades**

Un día recibí la invitación por parte de una amiga para ir a una conferencia sobre derechos humanos. Asistí sólo por curiosidad, yo nunca había ido a ninguna –creía que eso era sólo para gente muy estudiada y preparada, y yo estaba muy lejos de serlo– y creo que es la mejor decisión que he tomado, pues desde ese día he aprendido más que en toda mi vida.

Conocí al maestro e investigador Miguel Sarre, quien nos enseñó con mucha paciencia algo que nunca había escuchado: derechos humanos en la ejecución penal. Ahí aprendí que a todas las personas se les deben garantizar y respetar sus derechos, aun estando en prisión. Aprendí que la cárcel es el castigo y no es para castigar; que hay derechos que se suspenden o se limitan –como los derechos políticos o de expresión–, pero que hay otros que se conservan –como los derechos a la vida y a la integridad corporal– y otros que se adquieren o se fortalecen –como los derechos al trabajo y a la protección de la salud.

Sé que existe un anteproyecto de la Ley Nacional de Ejecución Penal<sup>5</sup> que se discute actualmente en el Senado de la República; tuve la oportunidad, en su momento, de hablar

con varios senadores de la Comisión de Justicia y les dije en esa tribuna la difícil experiencia que es tener a un familiar preso y las lamentables condiciones de vida que padecen nuestros familiares que están en reclusión, muy parecidas a la época de la Santa Inquisición, con todo y verdugos.

También relaté el estado en que se hallan las cárceles en México, situación que conocen pero que no les ocupa porque ese tema no es muy grato tratarlo, como si ellos estuvieran exentos de tener algún problema con la ley y terminar en prisión. Se cree que ahí está lo peor de nuestra sociedad aun sabiendo que sólo es una extensión de la misma, nada más que atrapada dentro de muros y sin muchas oportunidades de salir bien librada de la prisión.

En este tiempo conocí a varios familiares de personas internas en diversos reclusorios, y al escuchar sus historias me horroricé; porque si en cárceles del ámbito federal está dura la vida, en las locales es un infierno al tener que visitar a sus familiares en un reclusorio lleno de insalubridad, donde duermen en celdas atestadas de internos, donde todo cuesta, donde tienen que llevarles de comer y beber a los suyos, donde un doctor o una medicina tienen su precio, donde conseguir un trabajo o un curso que te

piden como requisito para conseguir un beneficio preliberacional cuesta miles de pesos, donde el rey del penal es la corrupción y el autogobierno. Todas estas situaciones son bien sabidas por las autoridades penitenciarias, pero se las callan porque ni ellas saben cómo arreglarlo que permitieron desde el inicio.

Siempre digo “nada es coincidencia”. Tuve que pasar por esta amarga experiencia para aprender, exigir, proponer y saber que no solamente a mí me pasa esto; que hay miles de personas internas y familiares pasando por esta desgracia. Por ello proponemos que en la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal se judicialicen las cárceles con la figura de un juez de ejecución que esté especializado en cuestiones de vida en prisión; que se garanticen los derechos al agua potable, a una comida de calidad, a traslados legales, a servicios médicos y a oportunidades de educación y empleo, entre otros. Que este juez dirima conflictos cuando una interna o un interno realice una queja ante la autoridad penitenciaria relacionada con cuestiones de vida en prisión y ésta no se resuelva, tanto para las personas que están en prisión preventiva como para las que ya cumplen sentencia, porque la cárcel se padece desde el primer día. Es fundamental

tener un juez que garantice la gobernabilidad y el orden en los centros penitenciarios.

También en esa ley pedimos, como familiares de personas internas, que se nos dé legitimidad para poder acceder al juez de ejecución, porque es bien sabido que si una interna o un interno interpone una queja, inmediatamente hay represalias. Sería de mucha utilidad que se permitiera el ingreso de observadores, integrantes de organizaciones de la sociedad civil y defensores de derechos humanos para transparentar la administración de las cárceles, pues si no hay nada anómalo en las prisiones, entonces por qué tanto hermetismo.

Sé que no es una carta a los Santos Reyes; más bien es una exigencia y una súplica a nuestros legisladores para que aprueben una ley que esté de lado de los derechos humanos de las personas que viven en reclusión, y que ésta nos permita por fin decir que tenemos *una prisión con ley*.

Actualmente Mario sigue preso compurgando el último tramo de la sentencia de un delito que no cometió, lleno de ira e impotencia porque le arrebataron la oportunidad de ver crecer a su hija; y nosotros seguimos haciendo esos viajes largos, incómodos y tristes para visitarlo. **D**

## NOTAS

- 1 Manifiesto del grupo de Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur, disponible en <<http://bit.ly/1pxkMba>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 2 El Centro Federal de Readaptación Social núm. 1, Altiplano, se ubica en el municipio de Almoloya de Juárez, en el Estado de México, a 25 kilómetros de la ciudad de Toluca. Para mayor información véase Secretaría de Seguridad Pública, “Centros Federales de Readaptación Social”, disponible en <<http://bit.ly/1U5CNua>>, página consultada el 15 de enero de 2016.

- 3 Oficialmente se llama Centro de Investigaciones Federales y pertenece a la Procuraduría General de la República.
- 4 Esta guerra contra el crimen organizado la inició el entonces presidente Felipe Calderón el 11 de diciembre de 2006, al inicio de su administración, con la Operación Conjunta Michoacán. Véase Presidencia de la República, “Anuncio sobre la Operación Conjunta Michoacán”, 11 de diciembre de 2006, disponible en <<http://bit.ly/1sgkb8a>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 5 Senado de la República, “Anteproyecto de dictamen. Ley Nacional de Ejecución Penal”, disponible en <<http://bit.ly/1RLSp5R>>, página consultada el 15 de enero de 2016.



# Mujeres privadas de su libertad, sus derechos humanos y su reinserción social

ANGÉLICA DE LA PEÑA\*

\* Senadora, política feminista de izquierda y militante del Partido de la Revolución Democrática desde su fundación. Es socia fundadora del Observatorio de Políticas de Niñez y Familias, A. C.; de la Red de Investigadoras por la Vida y la Libertad de las Mujeres, A. C.; y de la organización Red de Mujeres en Plural. Actualmente en el Senado es presidenta della Comisión de Derechos Humanos, secretaria de la Comisión para la Igualdad de Género, secretaria de la Comisión de Justicia, secretaria de la Comisión contra la Trata de Personas y secretaria della Comisión de Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

En el marco del diseño de la Ley Nacional de Ejecución Penal que se encuentra en el Senado de la República para su aprobación, debe resaltar el espíritu garantista y pro persona de nuestra Carta Magna para poder asegurar el pleno respeto a los derechos humanos de las mujeres que viven en reclusión y de sus hijas e hijos, refiere la autora del presente texto.

**A** sí lo documentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en el *Informe especial sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la república mexicana 2015*,<sup>1</sup> el cual muestra las condiciones en que viven las mujeres privadas de la libertad, quienes representan 5.08% de la población que vive en reclusión.<sup>2</sup>

La CNDH destaca en su informe que debido a que las mujeres históricamente son minoría en los centros penitenciarios, toda la infraestructura, organización y funcionamiento de éstos fueron creados en torno a los varones, situación que persiste pese a que de 1997 a 2013 se incrementó la población femenil en 175 por ciento.<sup>3</sup>

Actualmente hay 389 centros de reclusión en el país,<sup>4</sup> de los cuales 15 son exclusivos para mujeres.<sup>5</sup> En estos sitios específicos se alojan 3859 internas (29.32%) y en los centros mixtos

hay una población de 9301 mujeres (70.68 por ciento).<sup>6</sup> Pero el dato quizá más relevante, considerando que no existen las condiciones para su desarrollo dentro de los penales, es que hasta febrero de 2014 había 410 niñas y niños viviendo con sus madres,<sup>7</sup> y 48 mujeres estaban embarazadas hasta diciembre de 2012.<sup>8</sup>

A pesar de que durante los últimos años se han registrado significativos avances en el sistema penitenciario para mejorar las condiciones de las personas en reclusión, es evidente la existencia de graves rezagos en el sistema, los cuales impiden el efectivo respeto a los derechos humanos, sobre todo de la población de los centros federales de readaptación social.

En el caso de las mujeres la situación se agrava debido a que en su mayoría viven una discriminación histórica que conlleva un doble castigo; esto afecta ineludiblemente a sus hijas e hijos, quienes enfrentan graves situaciones de desamparo y carencias tanto materiales como

afectivas al verse apartados forzosamente de sus madres en un momento determinado.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la situación de todos aquellos niños y niñas cuyas madres ingresaron a prisión resulta preocupante. La niña o el niño tiene los derechos a la convivencia familiar, a la lactancia materna, a recibir los cuidados de ambos progenitores, a conocer su identidad, a su integridad física y psíquica, a tener las condiciones necesarias para su desarrollo, a la educación, a la salud, y a todos aquellos que en el ámbito nacional se contemplan en la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.<sup>9</sup> Sin embargo, todos ellos se ven en riesgo de vulneración cuando las madres viven internas en una institución incapaz de respetar los derechos de éstas como mujeres y como seres humanos.

La problemática de las hijas y los hijos de las mujeres internas incluye tanto su vida cotidiana —cuando las madres ingresan a prisión y se quedan con ellas— como la que se presenta cuando las familias sustitutas o las instituciones de asistencia social se hacen cargo de las niñas y los niños.

Nuestro país, al ratificar en 1991 la Convención sobre los Derechos del Niño,<sup>10</sup> adquirió el compromiso de velar por que las instituciones públicas y privadas de bienestar y asistencia social, salud, educación y justicia, al momento de tomar decisiones que conciernan a niñas y niños, garanticen el reconocimiento y el respeto a sus derechos.

**Desde la perspectiva de los derechos humanos, la situación de todos aquellos niños y niñas cuyas madres ingresaron a prisión resulta preocupante, ya que están en riesgo de vulneración cuando las madres viven internas en una institución incapaz de respetar los derechos de éstas como mujeres y como seres humanos.**

De esta forma, uno de los criterios para hacer valer el derecho de las mujeres a una maternidad plena, libre y segura, aun en presión, y los derechos de las y los niños a convivir con su madre, su familia y su medio es garantizándoles plenamente tal ejercicio a través de la modificación de las prácticas violentas de estos espacios de reclusión, de manera que contemplen la existencia de estancias que alberguen a las mujeres junto a sus hijas e hijos; además de fortalecer las instituciones del medio abierto y familiar para acortar las distancias entre aquellas y el ámbito de la prisión.<sup>11</sup>

El Estado se encuentra obligado a garantizar condiciones de vida digna para todas y todos los niños, independientemente de que se encuentren al interior de un centro de reclusión o vivan con sus padres en libertad; incluso si las personas menores de edad debieran ser separadas de sus padres atendiendo a su interés superior, es el Estado quien debe proporcionar los mecanismos para que éstas puedan acceder a condiciones de vida digna y de calidad.

En cuanto a las niñas y los niños que viven con sus madres al interior de los centros femeniles de readaptación social, el Estado tiene una doble labor en cuanto a garantizarles un espacio y estadía de calidad preservando el pleno ejercicio de sus derechos.

En correspondencia con el nuevo espíritu garantista y pro persona de nuestra Carta Magna, en el diseño de la Ley Nacional de Ejecución Penal hemos realizado diversas observaciones y propuestas que a continuación se enumeran.

Será trascendental que en el artículo 10, referente a los derechos de las mujeres privadas de la libertad en centros penitenciarios, establezcamos que:

1. Deben recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y registro.

En el caso de atención médica, se podrá solicitar que la examinación sea realizada por personal médico del sexo femenino; dicha petición deberá ser atendida en la medida de lo posible, excepto en las situaciones que requieran intervención médica urgente. Si pese a lo solicitado, la atención médica es realizada por personal

médico de sexo masculino, deberá estar presente personal del centro penitenciario del sexo femenino.

Otras propuestas son:

- II. Contar con las instalaciones adecuadas y los artículos necesarios para una estancia digna y segura, siendo prioritarios dichos artículos para satisfacer las necesidades propias de su género.
- III. Recibir, al ingresar al centro penitenciario, la valoración médica que deberá comprender un examen exhaustivo con el fin de determinar sus necesidades básicas y específicas de atención de salud.
- IV. Recibir atención médica, la cual deberá brindarse en hospitales o lugares específicos establecidos en el centro penitenciario para tal efecto.
- V. Conservar la guardia y custodia de sus hijas o hijos menores de tres años de edad con el fin de que puedan permanecer con la madre en el centro penitenciario.
- VI. Recibir la alimentación adecuada y saludable para sus hijas e hijos, acorde con su edad y sus necesidades de salud, con la finalidad de contribuir a su desarrollo físico y mental en el caso de que permanezcan con sus madres en el centro penitenciario.
- VII. Recibir educación inicial para sus hijas e hijos, vestimenta acorde a su edad y etapa de desarrollo y atención pediátrica cuando sea necesario.
- VIII. Acceder a los medios necesarios que le permitan a las mujeres con hijas o hijos a su cargo adoptar disposiciones respecto a su cuidado; para el caso de las mujeres que deseen conservar la custodia de la hija o el hijo menor de tres años durante su estancia en el centro penitenciario y no hubiera familiar que pudiera hacerse responsable en la familia de origen, la autoridad penitenciaria establecerá los criterios para garantizar el ingreso de la niña o el niño.

En este aspecto debemos resaltar que la autoridad penitenciaria coadyuvará con las autoridades corresponsables, en el ámbito de su competencia, para proporcionar las condicio-

nes de vida que garanticen el sano desarrollo de niñas y niños. Al respecto, la propia autoridad penitenciaria estará obligada a mantener una base de datos con los registros de niñas y niños que viven con sus madres en los centros penitenciarios.

En lo referente a las mujeres embarazadas privadas de la libertad, inscribimos que deberán contar con la atención médica obstétrico-ginecológica durante el embarazo, parto y puerperio, la cual deberá realizarse en hospitales o lugares específicos establecidos en el centro penitenciario cuando se cuente con las instalaciones y el personal de salud especializado. En caso de no contar con las instalaciones, el personal, o que la condición de salud de la mujer o el producto requiera atención, ésta se garantizará en instituciones públicas del sector salud.

Cuando el nacimiento de hijas e hijos de mujeres privadas de la libertad ocurra en los centros penitenciarios, quedará prohibida toda alusión a esa circunstancia en el acta de nacimiento emitida por el Registro Civil correspondiente.

Las hijas y los hijos de las mujeres privadas de la libertad que hayan nacido durante el internamiento de éstas podrán permanecer con su madre dentro del centro penitenciario en las etapas postnatal y de lactancia, o hasta que hayan cumplido tres años de edad, garantizando en cada caso el interés superior de la niñez.

Hoy es obvio que los derechos humanos no son respetados en ningún centro de privación de la libertad debido a que la actual política penitenciaria es de castigo y de violencia, no de reinserción social. Por ello, durante el proceso de elaboración y análisis de una nueva ley de ejecución penal se han considerado los testimonios de las y los internos que dan cuenta de las severas problemáticas y violaciones que padecen para así ajustar la legislación a los estándares más altos en materia de derechos humanos.

Las autoridades penitenciarias quedaron rebasadas por los fenómenos de sobrepoblación y corrupción, e incluso han permitido una especie de cogobierno con las y los internos que –como se pudo observar– en algunos casos cobran cuotas para brindar protección o facilitar el acceso a ciertos servicios.



El Centro de  
Atención y  
Asesoría  
Legal  
del Poder  
Judicial  
de la Nación

Garantizar el elemental respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, en este caso de las mujeres, es una obligación del Estado y una inversión para proteger a la sociedad y cumplir con el precepto constitucional de la reinserción social como objetivo de la privación de la libertad.

Todas las personas, en libertad y privadas de ella, tienen derechos humanos que deben ser respetados en y desde las políticas públicas; ése es el enfoque que deben adoptar las autoridades y la sociedad. Continuar pensando que las de-

lincuencias desaparecerán sólo encerrando en una celda a las y los responsables de la comisión de un delito lo único que generará son personas que al salir vuelvan a delinquir.

Es urgente organizar a las autoridades penitenciarias como lo establece la Constitución y que reconozcan, protejan y promuevan el goce pleno de los derechos humanos, a través del trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte, para así poder lograr la reinserción de las y los sentenciados a la sociedad y procurar que no cometan delitos de nuevo. **D**

#### NOTAS

1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la república mexicana 2015*, disponible en <<http://bit.ly/1Q9TBII>>, página consultada el 15 de enero de 2016.

2 *Ibidem*, párr. 9.

3 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la república mexicana 2013*, párr. 9, disponible en <<http://bit.ly/1VnRut0>>, página consultada el 15 de enero de 2016.

4 Comisión Nacional de Seguridad, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, p. 3, disponible en <<http://bit.ly/1SsYhkl>>, página consultada el 15 de enero de 2016.

5 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la república mexicana 2015*, *op. cit.*, párr. 12.

6 *Idem*.

7 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la república mexicana 2015*, *op. cit.*, párr. 168.

8 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la república mexicana 2013*, *op. cit.*, párr. 11.

9 Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de diciembre de 2014.

10 Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989; ratificada por México el 21 de septiembre de 1990 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 25 de enero de 1991.

11 En forma general los establecimientos abiertos son totalmente distintos a los de régimen cerrado en los cuales, por ejemplo, la libertad de circulación y de residencia (celdas abiertas) se ve aumentada de manera considerable. La ejecución en régimen abierto se distingue ante todo por una concesión notablemente aumentada de permisos de salida de mayor duración. El potencial de conflictos (suicidios, intentos de suicidio, autolesiones o rechazo a la alimentación) ha disminuido tradicionalmente de forma importante en la ejecución abierta; al igual que las medidas de seguridad especiales, sobre todo el internamiento en celdas de tranquilización y el encadenamiento. En conjunto, afirma el experto alemán en justicia restaurativa Frieder Düinkel, puede valorarse positivamente el desarrollo y la construcción de la ejecución en régimen abierto, debido a que no se constató un mayor riesgo para la comunidad y disminuyó la reincidencia delictiva en las puestas en libertad. Véase Dolores Fernández Muñoz, "El sistema de sanciones en la República Federal de Alemania", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año xxvi, núm. 76, 1993, p. 45, disponible en <<http://bit.ly/1VFafIX>>, página consultada el 15 de enero de 2016.



# La discriminación de las personas con discapacidad intelectual y psicosocial en el sistema penitenciario

EUNICE LEYVA Y DIANA SHEINBAUM\*

\* Integrantes de Documenta. Análisis y acción para la justicia social, A. C., organización de la sociedad civil que trabaja por el fortalecimiento del sistema penal y la implementación de adecuadas políticas públicas que garanticen el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y de las personas con discapacidad psicosocial en México. Correo de contacto: <info@documenta.org.mx>.

La discusión que existe actualmente sobre la Ley Nacional de Ejecución Penal constituye una oportunidad para garantizar el respeto a los derechos de las personas privadas de la libertad, y en especial de aquellos grupos que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad como es el caso de las y los internos con discapacidad, consideran las autoras del presente texto.

Desde hace varios años México ha experimentado un aumento en los indicadores de incidencia delictiva y violencia. La respuesta del Estado frente a tal situación ha sido incrementar el uso de la prisión. Lo anterior, sin embargo, no ha implicado una mejoría en las condiciones de seguridad ciudadana, pero sí ha conllevado a que el sistema penitenciario se encuentre en crisis.<sup>1</sup>

El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria,<sup>2</sup> que anualmente lleva a cabo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), resalta que entre las principales dificultades se encuentran el hacinamiento; deficientes servicios de salud, educación y trabajo; arbitrariedades por parte de la administración penitenciaria; traslados ilegales; violencia; tortura; opacidad y corrupción, entre otros.

Ante tan grave situación, la reforma constitucional en materia de justicia penal aprobada en

2008 ha incluido una amplia reforma al sistema penitenciario con el objetivo de establecer los parámetros para la gobernabilidad de los centros de reclusión penal y mejorar las condiciones de vida en las cárceles. Esta reforma establece que el debido proceso no se agota con la imposición de la sentencia sino que allega contenidos esenciales para la vigilancia de las sanciones penales, y para ello introduce la figura del juez de ejecución de sentencias.<sup>3</sup>

Como parte de dicha reforma la discusión que existe actualmente sobre la Ley Nacional de Ejecución Penal constituye una oportunidad para garantizar el respeto a los derechos de las personas privadas de la libertad, y en especial de aquellos grupos que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad como es el caso de las y los internos con discapacidad.

### Las personas con discapacidad psicosocial e intelectual en prisión

Aunque se cuenta con poca información –tanto en México como a nivel internacional–, se sabe que un número importante de personas con discapacidad psicosocial e intelectual se encuentra atrapado en este sistema.<sup>4</sup>

En México, según datos de 2015, en el sistema penitenciario hay 4476 internos con discapacidad intelectual y psicosocial, es decir 1.7% del total de la población penitenciaria.<sup>5</sup> De ellos, 4.9% está en centros federales y el resto en centros estatales.<sup>6</sup> La población femenina representa 8.2%, equivalente a 366 mujeres con discapacidad psicosocial e *inimputables*,<sup>7</sup> de las cuales 20 están en el Centro Federal de Readaptación Social núm. 5, en Veracruz, y las demás en distintos centros estatales de todo el país.<sup>8</sup>

Con respecto a su situación jurídica, 61% de las *personas inimputables* y con alguna discapacidad psicosocial ha sido sentenciado y 1730 son procesadas; es decir, 39% está en espera de una sentencia definitiva.<sup>9</sup> El gobierno federal cuenta con una institución especializada llamada Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, en donde hasta octubre de 2015 se tenía registro de un total de 329 internos, de los cuales sólo 67 presentaban alguna discapacidad psicosocial o habían sido declarados *inimputables*.<sup>10</sup>

En México, según datos de 2015, en el sistema penitenciario hay 4 476 internos con discapacidad intelectual y psicosocial, es decir 1.7% del total de la población penitenciaria. De ellos, 4.9% está en centros federales y el resto en centros estatales. La población femenina representa 8.2%, equivalente a 366 mujeres con discapacidad psicosocial e *inimputables*.

### La falta de igualdad y la discriminación por razones de discapacidad en el sistema penitenciario

Es cierto que en una situación como la de México, en donde las condiciones de privación de la libertad están por debajo de los estándares internacionales, centrar la atención en las personas con discapacidad psicosocial e intelectual como un grupo que necesita atención especial representa un dilema. Con todo ello, es urgente reconocer que, ya sea identificada o no, la discapacidad existe y que cualquier reforma al sistema de justicia debería incorporar la perspectiva de este grupo para evitar su discriminación y la violación a sus derechos humanos.

En este contexto, la ratificación en 2007 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad<sup>11</sup> (CDPD) por parte del Estado mexicano obliga a un cambio de paradigma profundo que elimine las múltiples formas de discriminación. Dicho cambio implica el abandono de una perspectiva que ve a la persona con discapacidad como un objeto que requiere tratamiento y curación, y la adopción de un enfoque en el cual se le reconozca como titular de derechos y obligaciones.

Al ratificar la CDPD, México se comprometió a adoptar todas las medidas pertinentes para modificar o derogar leyes, reglamentos, costumbres y prácticas que constituyan discriminación en contra de las personas con discapacidad y que interfieran en el ejercicio efectivo de sus derechos. Como parte de esta Convención, el Estado también asumió el deber de asegurar el trato igualitario a las personas con discapacidad, proporcionándoles los apoyos que puedan requerir para hacer valer sus derechos. Lo anterior también se aplica en el ámbito penitenciario; sin embargo, como se ha mencionado, las personas con discapacidad que se encuentran en prisión son frecuentemente segregadas y excluidas, en razón de su discapacidad, de diversos ámbitos de la vida en prisión como la salud, el trabajo y la educación, entre otros.

#### Acceso a la salud

El derecho al acceso a la salud tiene dos aristas importantes: en primer lugar, que exista el consentimiento previo e informado cuando una persona se somete a un tratamiento; y en segun-



Fotografía: documenta.org.mx

do lugar, que haya un acceso adecuado a instalaciones, medicamentos y médicos.

Sin embargo, para las personas con discapacidad psicosocial e intelectual que compurgan una medida de seguridad resulta un castigo, ya que la propia legislación penal las obliga a someterse a un *tratamiento para curarse* cuando han cometido un delito, y no a cumplir con obligaciones específicas para reparar el daño a la víctima. Según información oficial, en el ámbito de la Ciudad de México toda la población interna tanto del Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial (Cevarepsi) como del Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan recibe tratamiento psicofarmacológico, el cual es proporcionado por el personal de enfermería de la unidad médica de los centros penitenciarios.<sup>12</sup>

En relación con esto, cuando una persona interna en un centro penitenciario no desea tomar el medicamento, según información proporcionada por la Secretaría de Salud del Distrito Federal, éste se aplica de manera forzosa con base en el siguiente razonamiento:

En nuestro caso la custodia de la persona está a cargo del Estado por su situación en el centro penitenciario, lo que teóricamente permitiría en su beneficio científicamente justificado

y con evidencia clínica tangible ministrar medicación aun ante el rechazo del propio paciente.<sup>13</sup>

En resumen, el medicamento se suministra principalmente con base en el supuesto peligro que la persona representa para el resto de la población penitenciaria. Además, en los testimonios que Documenta ha recabado los internos refirieron que nunca les explican qué medicamento les están administrando, cuáles son sus posibles efectos y jamás han sido consultados para que decidan si quieren o no someterse al tratamiento. Con ello se viola el derecho de las personas con discapacidad al consentimiento previo e informado.

Por otra parte, el segundo supuesto para que el derecho al acceso a la salud se materialice es desalentador. Como lo reveló la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en 2011, la disponibilidad de personal capacitado en materia de psiquiatría y psicología está muy por debajo de lo básico y aceptable: en la mayoría de los centros sólo hay un psiquiatra con un horario de atención muy restringido.<sup>14</sup> En el Cevarepsi, por ejemplo, Documenta ha recabado testimonios de personas que aseguran que ven al psiquiatra que les han asignado una vez cada seis meses, y que cuando solicitan una cita



Fotografía: documenta.org.mx

con él o ella no obtienen respuesta de la autoridad. Además, no todos los medicamentos necesarios están disponibles y las familias deben hacerse cargo de comprarlos y llevarlos al Centro.

#### *Régimen penitenciario*

El régimen penitenciario ha sido definido como el conjunto de normas y medidas destinadas a llevar a cabo las actividades y acciones para la reinserción social de las personas. En la Ciudad de México este régimen tiene el deber de reducir las diferencias entre la vida al interior y exterior del establecimiento, tratando de preservar o reforzar la continuidad de los vínculos familiares, educacionales y laborales.<sup>15</sup> Sin embargo, para que las y los internos tengan una efectiva reinserción social se debe tomar en cuenta que al encontrarnos frente a una población con discapacidad es fundamental realizar ajustes razonables al interior de los centros penitenciarios para garantizar que esta población también sea incluida.

#### *Requisitos para la liberación*

Tal vez uno de los elementos con que se muestra más claramente la discriminación del sistema de justicia penal hacia las personas con discapacidad psicosocial e intelectual que han sido declaradas inimputables se relaciona con los requisitos para que obtengan la libertad.

Es necesario señalar que las personas declaradas *inimputables* no tienen acceso a los mecanismos sustitutivos ni a beneficios penitenciarios por ser éstos propios de las penas y no de las medidas de seguridad. Mientras que las personas imputables pueden optar por un beneficio como el monitoreo electrónico, la libertad preparatoria, el tratamiento preliberacional y la remisión parcial de la pena, en el caso de las inimputables esto no es posible.

A pesar de reunir los requisitos de ley para acceder a dichos beneficios, las prácticas judiciales son desalentadoras: los jueces no permiten que una persona con discapacidad solicite alguno de esos beneficios, ya que la consideran

incapaz de hacerse cargo de sí misma y de poder ejercer sus derechos y obligaciones. Por lo tanto, únicamente puede obtener la libertad mediante un externamiento o cuando termina de compurgar su medida de seguridad; ambas situaciones están condicionadas a que cuente con un familiar que se haga responsable de ella y que solicite su libertad.

Por otro lado, el Consejo Técnico Interdisciplinario sí emite una opinión acerca de *si proponen o no* a un interno para obtener la libertad anticipada. Sobre esto es indispensable decir que a los internos no se les informa acerca de sus derechos y obligaciones, ni de los requisitos que dicho Consejo evalúa para tomar esa determinación debido al estigma con el que esta población es percibida. Sin embargo, es obligación del Estado garantizar que también en las actividades penitenciarias las personas con discapacidad sean incluidas plenamente mediante apoyos o ajustes razonables; esto garantizaría que más personas pudieran acceder a beneficios y/o medidas de externamiento y que la reinserción social fuera efectiva. Además, es necesario tomar en cuenta que cada discapacidad es diferente, y ello también debe ser considerado en el sistema de ejecución de sanciones penales.

#### *Medidas disciplinarias*

Las personas con discapacidad psicosocial e intelectual usualmente son más propensas a ser castigadas por las autoridades a causa del estigma y las difíciles circunstancias que se viven al interior de la prisión, tanto para quienes administran el centro como para la población interna. Los centros poseen celdas donde las personas son encerradas en aislamiento. Al respecto, la autoridad encargada de la unidad médica del Cevarepsi señaló que “la ciencia no ha llegado para remitir la conducta hostil, y por medida de seguridad no sólo para la persona sino para quienes conviven con ella, tienen que estar en un lugar diferente”.<sup>16</sup>

El aislamiento es una práctica común para separar a los internos que representan un supuesto riesgo para la disciplina, y en muchos casos la naturaleza de esta medida constituye un trato cruel, inhumano o degradante.<sup>17</sup>

De acuerdo con información pública, el Cevarepsi es el centro penitenciario del Distrito

**El régimen penitenciario ha sido definido como el conjunto de normas y medidas destinadas a llevar a cabo las actividades y acciones para la reinserción social de las personas. En la Ciudad de México este régimen tiene el deber de reducir las diferencias entre la vida al interior y exterior del establecimiento, tratando de preservar o reforzar la continuidad de los vínculos familiares, educacionales y laborales.**

Federal con la tasa más alta de imposición de sanciones disciplinarias. Además, desde Documenta se ha constatado que el aislamiento es abusivo y que se aplica en ausencia de legalidad: mientras que la ley únicamente faculta a la autoridad para mantener en aislamiento a un interno por un periodo máximo de 15 días, hemos escuchado de la voz de internos que los han sometido a éste por más de dos meses e incluso hasta ocho meses.

#### **Hacia la construcción de un sistema penitenciario digno y justo**

La situación de abandono familiar y la falta de apoyos y servicios en la comunidad destinados a las personas con discapacidad psicosocial e intelectual explican en gran medida la alta tasa de reincidencia de los individuos declarados inimputables. Según información oficial, en el Cevarepsi el porcentaje de reincidencia es de 41.2%, en comparación con el Reclusorio Preventivo Varonil Sur donde ese porcentaje es de 32.8 por ciento.<sup>18</sup>

Para revertir lo anterior es indispensable que el sistema penitenciario sea incluyente. Si dicho sistema debe estar basado en el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para éste, la educación, la salud y el deporte con el fin de lograr una reinserción

# SERVICIO MEDICO



social efectiva, tales principios han de hacerse extensivos a las personas con discapacidad. Lo anterior bajo la premisa de que son sujetos de derechos y que el Estado, como custodio de los internos, es responsable de garantizar tanto el trato justo e igualitario como la dignidad de las personas con discapacidad que viven en reclusión.

La Ley Nacional de Ejecución Penal resulta una oportunidad para reivindicar los derechos de las personas internas con discapacidad y crear un sistema penitenciario incluyente. Asimismo, los jueces de ejecución constituyen un mecanismo de vigilancia indispensable para evitar que las personas con discapacidad sean sometidas a abusos, tratos crueles e inhumanos. **D**

## NOTAS

- 1 Guillermo Zepeda, *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*, México, México Evalúa/Centro de Análisis de Políticas Públicas, A. C., 2013.
- 2 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014*, México, CNDH, 2015, p. 416, disponible en <<http://bit.ly/1KWqjkS>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 3 Miguel Sarre, *Reformas penitenciarias*, s. d., disponible en <<http://bit.ly/1VqO9cu>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 4 En Estados Unidos, por ejemplo, aproximadamente 10% de los internos tiene una enfermedad mental grave, ya sea esquizofrenia, trastorno bipolar o depresión aguda; incluso, la cárcel del condado de Los Ángeles ha sido llamada el hospital psiquiátrico más grande del mundo. En Inglaterra, 39% de la población en prisión presenta una discapacidad psicosocial y 75% tiene un diagnóstico dual, es decir, discapacidad psicosocial y abuso de sustancias; mientras que en España, 10% de la población penitenciaria padece algún trastorno mental grave.
- 5 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento sobre la situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en los centros penitenciarios de la república mexicana*, México, CNDH, 2015, pp. 28-32.
- 6 *Ibidem*, pp. 31 y 32.
- 7 *Ibidem*, pp. 28-32.
- 8 Las *personas inimputables* son aquellas que al momento de realizar el hecho típico no tienen la capacidad de comprender su carácter ilícito o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado (*sic*). Véase Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de agosto de 1931; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 10 de enero de 2014, capítulos III y IV.
- 9 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Pronunciamiento sobre la situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en los centros penitenciarios de la República mexicana*, op. cit.
- 10 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la república mexicana*, México, CNDH, 2016, p. 19.
- 11 Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/61/106 del 13 de diciembre de 2006 y abierta a la firma el 30 de marzo de 2007.
- 12 Datos proporcionados en respuesta a la solicitud de información pública folio 0108000162215. Secretaría de Salud del Distrito Federal, Subdirección de Correspondencia, Oficio SSDF/SCAOIP/3529/2015, 5 de mayo de 2015.
- 13 Datos proporcionados en respuesta a la solicitud de información pública folio 0108000210914 del 6 de agosto de 2014. Secretaría de Salud del Distrito Federal, Subdirección de Correspondencia, Oficio OIP/4320/14, 19 de agosto de 2014.
- 14 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, México, CDHDF, 2011, disponible en <<http://bit.ly/1VemFqQ>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 15 Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 17 de junio de 2011, artículo 3°.
- 16 Datos proporcionados en respuesta a la solicitud de información pública folio 0108000162215, véase n. 12.
- 17 Véase Consejo Económico y Social, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)*, E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de mayo de 2015, regla 43, disponible en <<http://bit.ly/1MS4gIJ>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 18 De acuerdo con información de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal en respuesta a la solicitud de información pública con folio 01010000010.



# Mujeres privadas de la libertad en la Ley Nacional de Ejecución Penal

CRUZ ARTEAGA CHICOTENCATL\*

\* Subdirectora de área en la Segunda Visitaduría General de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal.

En el presente texto se hace una breve exposición sobre las obligaciones del Estado mexicano en relación con los derechos de las mujeres privadas de la libertad y cómo se incorporan en el proyecto de ley nacional.

**E**n las cárceles de nuestro país actualmente se encuentran alrededor de 13 150 mujeres privadas de la libertad,<sup>1</sup> cifra que representa alrededor de 5.5% de la población total en centros de reclusión; y su número va en aumento. Ante dicha realidad insoslayable se vuelve una prioridad revisar con detenimiento cómo se refleja esto en el proyecto de Ley Nacional de Ejecución Penal que actualmente analizan y discuten las y los legisladores.

## Obligaciones del Estado mexicano en relación con las mujeres en reclusión

Desde hace varios años a nivel internacional se ha venido impulsando el reconocimiento de la situación específica de las mujeres privadas de la libertad para el mejor posicionamiento y defensa de sus derechos, al incorporar las disposiciones de diversos instrumentos internacionales<sup>2</sup> y hacer llamados a los Estados para que presten mayor atención a la cuestión de las mujeres que viven en reclusión.<sup>3</sup>

Es importante señalar que no hay un solo perfil de mujer privada de la libertad, que cuando se habla de ésta se alude a una multiplicidad de condiciones y situaciones que frecuentemente la vuelven más vulnerable y

que hacen diferente su reclusión de la de los varones.

En las cárceles encontramos mujeres jóvenes, adultas, adultas mayores; sanas o con algún padecimiento, como mujeres que viven con VIH/sida o con alguna discapacidad, ya sea motriz, visual, auditiva o psicosocial. Hay también mujeres indígenas, migrantes, extranjeras, con instrucción, sin instrucción o que son madres (tengan o no consigo a sus hijos), entre otras características que agudizan la situación de vulnerabilidad en que se encuentran.

Las necesidades específicas de cada una de ellas requieren ser atendidas y satisfechas por los Estados, por lo que es conveniente que sean incorporadas en la legislación,<sup>4</sup> al ser tomadas en cuenta por las y los legisladores en la actual discusión.

Tal es el caso de las mujeres privadas de la libertad que tienen consigo a sus hijos en los centros de reclusión, pues en esta materia se debió avanzar hacia una mayor y mejor protección de los derechos de la infancia. Veamos por qué:

En el proyecto se señala que se permitirá a las mujeres con niñas y niños a su cargo adoptar disposiciones para su cuidado, antes de ingresar a prisión, facilitándoles cualquier medio de comunicación disponible;<sup>5</sup> sin embargo, se podría



ir más allá en la protección de las niñas y los niños al hacer explícitas las obligaciones de los servidores públicos que participan en el procedimiento previo a la reclusión de la mujer, pues ése constituye uno de los momentos de mayor invisibilización de sus hijas e hijos.<sup>6</sup>

En todo caso es fundamental hacer evidente el deber de las y los servidores públicos que determinan la detención e internamiento de una mujer con niñas y niños a su cargo, al cerciorarse de inmediato del lugar donde se ubicará, las personas responsables de su cuidado y el seguimiento que se dará para evitar situaciones de riesgo que vulneren su interés superior.

Si se considera que muchas de las mujeres detenidas o que viven en reclusión son cabeza de familia, que frecuentemente son la única fuente de ingresos y que suelen tener a su cargo no sólo

a niñas y niños sino también a otros miembros de su familia en situación de vulnerabilidad, se podría incorporar entre las facultades del juez de ejecución la de adoptar medidas como la suspensión de la ejecución de la pena privativa de la libertad o su sustitución en los casos en que la mujer tenga a su cargo a niñas, niños u otros miembros de su familia que requieran sus cuidados, protegiendo de esta manera su seguridad y sus derechos.

Asimismo, se indica en el proyecto que para que las madres puedan conservar la custodia de sus hijas e hijos en los centros de reclusión se deberá contar con un dictamen favorable “emitido por técnico en psicología o psiquiatría infantil”,<sup>7</sup> lo cual plantea un reto ya que esta disposición podría resultar insuficiente o dejar un amplio margen para la adopción de medidas discrecio-



nales, en virtud de que no se establecen los criterios a los que deberán apegarse para la emisión del dictamen, habida cuenta de que no existen estudios definitivos sobre la conveniencia de que las y los niños permanezcan con sus madres en reclusión.<sup>8</sup>

En conclusión, el proyecto que se discute deja pasar la oportunidad de incorporar a la legislación nacional la facultad de las y los jueces de establecer la suspensión de la ejecución de la pena y otras medidas cautelares en los casos de mujeres embarazadas, lactantes o con hijos e hijas menores de edad que por su especial condición (enfermedad, discapacidad) requieran cuidados especiales, en aras de garantizar el interés superior de la niñez.

Asimismo, la posibilidad de suspender la ejecución de la pena privativa de la libertad o de

sustituirla en los casos que estableciera la ley contribuiría a disminuir los índices de sobrepoblación y hacinamiento y los problemas derivados de éstos.

**La posibilidad de suspender la ejecución de la pena privativa de la libertad o de sustituirla en los casos que estableciera la ley contribuiría a disminuir los índices de sobrepoblación y hacinamiento y los problemas derivados de éstos.**

### Protección del derecho a la integridad personal de las mujeres

Aunque el proyecto de Ley Nacional de Ejecución Penal reconoce el derecho de las mujeres a recibir trato de personal penitenciario femenino y a que no se vulneren sus derechos humanos, resulta indispensable que se reconozca en la legislación el riesgo en que se encuentran las mujeres privadas de la libertad de que se vulneren sus derechos y, en consecuencia, que se incorporen mecanismos de prevención, atención y sanción por las posibles afectaciones que pudieran sufrir, así como para prevenir y eliminar la violencia.

### Revisiones corporales

El proyecto considera la realización de *actos de revisión personal* con desnudo integral, incluso para personas menores de 18 años de edad, cuando sean “imprescindibles” para detectar objetos o sustancias, lo que contraviene disposiciones de carácter nacional e internacional que protegen el derecho a la dignidad de las personas.<sup>9</sup>

Tomando en cuenta que –según el proyecto– la primera obligación de las personas privadas de la libertad es acatar la normatividad vigente en el interior de los centros de reclusión, las mujeres no podrán negarse a la revisión corporal con desnudo integral, so pena de hacerse acreedoras a una sanción.

### Derecho al debido proceso

En los principios generales incorporados al proyecto de ley se encuentra el debido proceso, el

cual se relaciona con la ejecución de medidas penales; sin embargo, se fortalecería la ley si se incorporara de manera explícita el deber de las autoridades penitenciarias de garantizar los presupuestos del debido proceso en la determinación y aplicación de sanciones que derivado de sus funciones lleve a cabo el Comité Técnico de cada centro penitenciario.

Al respecto es conveniente hacer énfasis en que el debido proceso legal se erige como el derecho fundamental que permite asegurar el respeto de una serie de condiciones en favor de la persona que es sometida a juicio o procedimiento seguido en forma de juicio, ventilado ante una autoridad jurisdiccional o que materialmente ejerza funciones de carácter jurisdiccional, o bien para la determinación de sus derechos.<sup>10</sup>

Estas condiciones constituyen un imperativo y permiten garantizar un equilibrio procesal entre la parte acusadora, el órgano resolutor y la o el acusado, evitando con tales condiciones que la decisión emanada carezca de elementos objetivos; ello ha sido reiterado en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.<sup>11</sup>

### Mujeres privadas de la libertad en la Ciudad de México

En los centros femeniles Santa Martha Acatitla y Tepepan, ubicados en la Ciudad de México, se encuentran aproximadamente 1 900 mujeres, así como 96 niñas y niños con sus madres,<sup>12</sup> por lo que se vuelve relevante garantizarles condi-



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

ciones de vida digna y un ambiente libre de violencia.

Estas necesidades han sido dadas a conocer por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal desde su creación y han quedado plasmadas tanto en sus informes especiales como en las recomendaciones que ha emitido,<sup>13</sup> por lo que la concreción de tales observaciones y aspiraciones para la mejora sustancial de las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad en una ley nacional de ejecución constituye una gran oportunidad para el impulso de sus derechos.

Las limitaciones y pendientes del proyecto de Ley Nacional de Ejecución Penal que han

quedado expuestos afectan no sólo a las mujeres y a los niños y las niñas que permanecen con ellas en reclusión, sino que además plantean una problemática común para los varones y sus consecuencias alcanzan incluso a las familias. Sin embargo, es conveniente mirar el ejercicio legislativo que nos ocupa a través de la perspectiva de género y poner de relieve la deuda que tiene el Estado en cuanto a garantizar los derechos de las mujeres e instar a las y los legisladores a no perder de vista que las decisiones que tomen impactarán de manera directa en las condiciones de vida de este grupo de población, acelerando o retrasando la garantía y goce de sus derechos. **D**

## NOTAS

- 1 Comisión Nacional de Seguridad, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, diciembre de 2015, p. 3, disponible en <<http://bit.ly/1SsYhkI>>, página consultada el 15 de febrero de 2016.
- 2 Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 01/2008 del 13 de marzo de 2008.
- 3 Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok), aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 65/229 del 16 de marzo de 2011, disponible en <<http://bit.ly/1Q7E2kX>>, página consultada el 15 de febrero de 2016.
- 4 En este sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas invitó a sus Estados miembros a considerar la situación específica de las mujeres en reclusión al elaborar su legislación, políticas y planes de acción. Véase *idem*.
- 5 Acertadamente el proyecto incorpora, aunque sea parcialmente, la regla 2 de las Reglas de Bangkok. Véase Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, p. 9.
- 6 Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “Pronunciamiento sobre el derecho de las niñas y los niños de madres y padres en reclusión”, México, CDHDF, julio de 2013, p. 25.
- 7 La propia redacción del proyecto es confusa, pues no queda claro qué se entiende por *técnico en psicología o psiquiatría infantil*, por lo que será importante cuidarla al final.
- 8 Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito, *doc. cit.*, p. 32.
- 9 Al respecto, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe cualquier acto de discriminación que atente contra la dignidad humana; por su parte, los principios 1 y XXI de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas enfatizan el deber de los Estados de asegurar condiciones compatibles con su dignidad a las personas que viven en reclusión, incluso en los casos de los registros o revisiones corporales, para los cuales se deben utilizar medios alternativos como equipo tecnológico. En el mismo sentido, la regla 19 de las Reglas de Bangkok aconseja a los Estados el uso de otros métodos de inspección como el escaneo para sustituir las revisiones sin ropa.
- 10 Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José de Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, artículo 8º.
- 11 Corte IDH, *Caso Genie Lacayo vs. Nicaragua (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 29 de enero de 1997, serie C, núm. 30, párr. 74.
- 12 Datos al mes de febrero de 2016, proporcionados por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal.
- 13 Para información *in extenso* véanse Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, México, CDHDF, 2006; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2014. Derechos humanos, mujeres y reclusión. Informe sobre la situación de los derechos de las mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal*, México, CDHDF, 2015, p. 180; y *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009.

# EL PROCESO HACIA LA CONSTITUCIÓN DE LA CIUDAD DE MÉXICO\*



El 13 de noviembre de 2013 el jefe de Gobierno, Miguel Ángel Mancera Espinosa, presentó en el Senado de la República una iniciativa de reforma política del Distrito Federal, pero fue hasta el 28 de abril de 2015 cuando se aprobó por el Pleno de esta Cámara.

El 15 de diciembre de 2015 la Cámara de Senadores aprobó el dictamen y lo turnó a los congresos estatales para su aprobación.

Con la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del decreto que reforma y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup> se consolidó la transición para convertir el Distrito Federal en la Ciudad de México.

Lo anterior no significa que dicha extensión territorial se convertirá en un estado de la república, sino que será la *entidad federativa* número 32, por lo que la Ciudad de México seguirá siendo la sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; sólo en caso de que los poderes se trasladen a otro lugar —establece la enmienda constitucional—, la Ciudad de México “se erigirá en un estado de la Unión”.

A continuación se presenta una línea de tiempo que explica el proceso rumbo a la consolidación de la Constitución Política de la Ciudad de México.

Con la reforma política el Distrito Federal dejó de existir como denominación jurídica para la capital del país y se dio paso a la **Ciudad de México**. Asimismo, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se convertirá en el **Congreso local** y las delegaciones serán demarcaciones territoriales que estarán encabezadas por una alcaldesa o un alcalde, esto una vez que entre en vigor la Constitución local.

EL INICIO

El 9 de diciembre de 2015 la Cámara de Diputados aprobó el dictamen a la minuta de reforma política del Distrito Federal y la turnó al Senado de la República para lo conducente.

Al 20 de enero de 2016 23 congresos estatales aprobaron la reforma, por lo que ese día se anunció que ya era constitucional. La promulgación se realizó el 29 de enero de 2016.

LOS CAMBIOS

Las o los titulares de la Procuraduría de Justicia y la Jefatura de la Policía serán designados por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México, ya no por el presidente de la república; sin embargo, el gobierno federal seguirá financiando la educación y los servicios de salud.

\* **Fuente:** Comisión Especial para la Reforma Política del Distrito Federal de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, VII Legislatura, “Información básica sobre la reforma constitucional”, enero de 2016.

1 Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.

La publicación de la Constitución Política de la Ciudad de México en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* se hará de inmediato y sin más trámites. El día de la publicación quedará disuelta la Asamblea Constituyente.

El **15 de septiembre de 2016** entrará en funciones el Pleno de la Asamblea. En esa fecha el jefe de Gobierno le entregará a la Constituyente la propuesta final de la Constitución elaborada por el grupo de notables. Dicha Asamblea, conformada por 100 representantes, se encargará de redactar la versión final de la Constitución de la Ciudad de México.

En **agosto de 2016** el jefe de Gobierno recibirá la propuesta final de la Constitución de la Ciudad de México redactada por los 29 notables y revisada por la Secretaría Técnica.



Una vez publicada la Constitución local se expedirán las leyes sobre el ámbito Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como para las alcaldías, por parte de la ALDF.

La Asamblea Constituyente tendrá hasta el **31 de enero de 2017** para terminar de revisar, debatir, modificar y aprobar la redacción final de la Constitución de la Ciudad de México.

De las y los diputados que conformarán la Asamblea Constituyente, 60 serán elegidos por la ciudadanía que acuda a votar el **5 de junio de 2016** en las elecciones convocadas para tal efecto por el Instituto Nacional Electoral. Las y los integrantes de este órgano legislativo no recibirán un salario, su puesto será honorario.

ASAMBLEA  
CONSTITUYENTE

El mandatario local fue facultado por la reforma política para designar a un grupo de expertos que redacte el texto preliminar de la Constitución de la Ciudad de México.

Los trabajos del grupo serán coordinados por la Comisión Ejecutiva, encabezada por Porfirio Muñoz Ledo y Alejandro Encinas Rodríguez.

En **junio de 2016**, el grupo de notables deberá tener lista la propuesta de Constitución.

GRUPO  
DE  
NOTABLES

El **5 de febrero de 2016** el jefe de Gobierno presentó al grupo de notables y el 16 de febrero instaló la primera sesión de éste.

El jefe de Gobierno nombró una Secretaría Técnica de dicho grupo, la cual encabeza el consejero jurídico capitalino, Manuel Granados Covarrubias, y de la que forman parte el senador perredista Miguel Barbosa Huerta y el coordinador de Asuntos Internacionales de la Ciudad de México, Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Será hasta entonces cuando la Secretaría Técnica se encargue de revisar que el texto preliminar del documento sea congruente con la Carta Magna y que los derechos establecidos en el proyecto no rebasen dicha norma.



# En la CDHDF cuidamos tus derechos

## CDHDF emite Recomendación 2/2016 a la PGJDF por dilación en el acceso a la justicia

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) emitió la Recomendación 2/2016 por diversos casos de dilación en el acceso a la justicia.

La ombudsperson capitalina, Perla Gómez Gallardo, señaló que dicha Recomendación fue dirigida a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y que las investigaciones incluyeron 19 expedientes de queja registrados en este organismo entre 2009 y 2014.

Gómez Gallardo detalló que los expedientes están relacionados con el inicio e integración de averiguaciones previas en las que la falta de diligencia y la dilación se tradujo en un impedimento para el acceso a la justicia de las víctimas de delito y en su revictimización.

La presidenta de la Comisión apuntó que los derechos humanos violentados fueron: el derecho al debido proceso por falta de determinación adecuada en un plazo razonable, el

derecho al acceso a la justicia y el derecho a un trato digno y a la integridad psicoemocional.

Por ello, este organismo autónomo recomendó a la Procuraduría capitalina determinar las responsabilidades administrativas y penales de las o los servidores públicos que incurrieron en dichas faltas, otorgar indemnización y tratamiento psicológico a las víctimas y llevar a cabo un acto general de reconocimiento de responsabilidad, entre otros puntos. **D**

N. del E.: Ésta es una síntesis del instrumento recomendatorio que emite la CDHDF. Para conocerlo en su totalidad véase <[http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/reco\\_0216.pdf](http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/reco_0216.pdf)>.

### Recomendacion 2/2016 de la CDHDF

Recomendación/ Visitaduría General (vg) que emite/fecha de emisión	Caso	Tema	Derechos vulnerados*	Autoridad	Cuestiones relevantes
2/2016  1ª VG  10/marzo/2016	Indebida procuración de justicia e irracionalidad del plazo transcurrido en la integración y determinación de averiguaciones previas, cometido por personal de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	Dilación	Derecho al debido proceso.  Derecho de acceso a la justicia.  Trato digno e integridad psicoemocional.	<b>Responsable:</b>  Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal.	Se exponen 19 casos en el instrumento recomendatorio, donde la autoridad no impartió una adecuada procuración de justicia, existiendo irracionalidad del plazo transcurrido en la integración y determinación de averiguaciones previas.

\* Se desglosan como fueron consignados en el documento recomendatorio.

## Día mundial del agua

En 1993, en su Resolución A/RES/47/193, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la conmemoración del Día mundial del agua. En ella se advertía que el aumento de la población y el dinamismo de las actividades económicas generarían escasez, por lo que se hacía necesario fomentar la conciencia sobre la conservación de los recursos hídricos y destacar la importancia del vital líquido en el bienestar social.

En México, 19 años después del inicio de la conmemoración, se adicionó el 8 de febrero de 2012 en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el reconocimiento del derecho humano al agua, que establece que todas las personas tienen derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico. También que el Estado garantizará este derecho y la ley definirá bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

No obstante, la planeación urbana y el ordenamiento territorial continúan desvinculados de la planificación hídrica, lo cual ha generado un impacto ambiental negativo en el

entorno, así como diferencias en el acceso, la calidad o la disponibilidad del vital líquido que repercuten en las condiciones de vida de numerosas personas que acceden al derecho en situaciones de ausencia, inequidad, precariedad, condicionamiento o concesión en detrimento de comunidades, pueblos, barrios o colonias particularmente de la ciudad capital.

Por ello, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) recibió, entre 2009 y 2015, 1 093 quejas calificadas como presuntamente violatorias del derecho humano al agua, 94% de las cuales fueron concluidas durante el trámite.

Considerando el número de menciones, las principales causales de violación son el cobro excesivo o injustificado por el servicio de agua, así como la interrupción repentina del suministro.

Desde antes de su incorporación constitucional como derecho, la CDHDF ya había generado un estándar mínimo, cimentado con elementos de derecho internacional, cuyos componentes permitieron abordar de forma precisa, uno de los problemas –sentidos y reales– que aquejan a las

personas de la Ciudad de México y el cual significa en el imaginario colectivo de sus habitantes una violación cotidiana de sus derechos humanos.

Al respecto, esta Comisión ha emitido 12 recomendaciones públicas en casos que efectivamente documentaron y comprobaron violaciones específicas al derecho humano al agua. En éstas se reconoció que el derecho al agua había existido a lo largo de la vida de los seres humanos como parte del derecho natural, no obstante para aceptar dicho postulado era imprescindible reconocer que el agua constituye un recurso estratégico de propiedad social.

Los instrumentos recomendatorios emitidos por la CDHDF refieren que en la Ciudad de México este derecho está siendo afectado por la degradación ambiental provocada por construcciones indebidas y/o asentamientos humanos irregulares en zonas naturales protegidas, la denegación injustificada del suministro de agua, el desarrollo de obras, la contaminación o explotación de los recursos hídricos, y el desperdicio de agua potable por daños en la infraestructura hídrica. **D**



Fotografía: Antonio Vázquez/CDHDF.

## Reparación del daño y garantías de no repetición, retos de las comisiones de derechos humanos



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.

La presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Perla Gómez Gallardo, aseguró que las instituciones públicas de derechos humanos del país enfrentan el reto de fortalecer los modelos de reparación del daño y la implementación de garantías de no repetición.

Durante su participación en el foro Los organismos públicos de derechos humanos frente a la reforma constitucional de 2011, realizado en la ciudad de Pachuca, Hidalgo, expuso que para la CDHDF la reparación del daño a las víctimas es una tarea y una encomienda fundamental.

En presencia de integrantes de la Federación Mexicana de Organismos Públicos de Derechos Humanos hizo un llamado a continuar fortaleciendo la defensa de los derechos ciudadanos.

Indicó que las recomendaciones de la institución a su cargo contienen un apartado específico en torno a la obligación de reparar el daño a las víctimas; un ejemplo de ello es el caso *New's Divine*, para el que se concretó de manera inédita la disculpa pública ofrecida por el jefe de Gobierno de la Ciudad de México y la creación de un memorial para las víctimas. **D**

## Congreso Derechos humanos y pueblos indígenas

En la elaboración de la primera Constitución de la Ciudad de México, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) vigilará que los derechos de los pueblos y barrios originarios y comunidades indígenas residentes en la capital estén presentes porque son derechos ya reconocidos, señaló la presidenta de este organismo, Perla Gómez Gallardo.

Al participar en el congreso Derechos humanos y pueblos indígenas: un camino hacia la reconstrucción del tejido social en México, organizado por la Escuela de Trabajo Social de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), expresó que en el proceso para la conformación de la Asamblea Constituyente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ya ordenó incluir candidaturas de personas de origen indígena mediante la elección de partidos.

En presencia de la directora de la Escuela de Trabajo Social de la UNAM, Leticia Cano Soriano, la ombudsperson capitalina calificó a México como un país pluricultural y

multiétnico, que con sus más de 68 lenguas y pueblos reconocidos mantiene un lugar único y especial en el mundo, por lo que la defensa de sus derechos no es sólo una obligación profesional sino también moral e histórica. **D**



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

## CDHDF entrega a autoridades locales y federales documentos relativos a la calidad del aire



Desde que las autoridades anunciaron en días pasados la contingencia ambiental en la Ciudad de México por la mala calidad del aire, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) les hizo llegar de manera institucional diversos documentos en materia de movilidad, medioambiente y seguridad humana, con la finalidad de coadyuvar a enriquecer la política pública para

mejorar la calidad del aire en la cuenta atmosférica del Valle de México desde una perspectiva de derechos humanos, los cuales se realizaron con la colaboración de actores de la sociedad civil e instituciones.

En estos documentos la CDHDF reiteró la imperiosa necesidad de generar una articulación amplia e interdisciplinaria de lo que implica la megalópolis ante el creciente problema de la

emisión de gases contaminantes que tanto afectan a la población.

Perla Gómez Gallardo, presidenta de este organismo, señaló que se debe garantizar el derecho a la información, respecto a qué medidas se van a tomar, sus razones o fundamentos, porque el tema va más allá de la movilidad de los vehículos y de las personas, ante una ciudad tan compleja como lo es la capital del país. **D**

## CDHDF participa en diálogos para comprender los desafíos de la convivencia escolar

Como parte de la maestría Gestión de la convivencia en la escuela. Violencia, derechos humanos y cultura de paz, que se imparte en la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), se realizó el coloquio Problematizar para intervenir: diálogos para comprender los desafíos de la convivencia escolar.

En dicho coloquio participaron Rafael Ugalde Sierra y Gabriela Polo Herrera, integrantes de la Dirección

Ejecutiva de Educación por los Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal quienes cursan esta maestría.

Rafael Ugalde presentó el trabajo titulado Mediación entre pares. Una herramienta para la convivencia escolar, del cual explicó que la escuela es el prisma de la realidad social, por lo que las formas de intervención que se emplean fuera de ellas pueden apli-

carse dentro de este mismo espacio educativo.

En tanto, Gabriela Polo expuso el trabajo Educar en la autonomía, y enfatizó que es importante poner atención a la forma como miramos a los jóvenes “pues es una población que está fuera de muchos programas y políticas públicas, precisamente por sus características como grupo de población”. **D**

## Refrenda presidenta de la CDHDF su compromiso con las víctimas

La presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Perla Gómez Gallardo, refrendó su compromiso con las y los habitantes de la Ciudad de México, con las personas peticionarias, con sus familiares y con la sociedad, pero sobre todo y por encima de cualquier otro criterio, con las víctimas.

Al comparecer en el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), Gómez Gallardo enfatizó que la labor de la Comisión es de acompañamiento permanente a las víctimas y a las personas, dialogando directamente con las autoridades y cumpliendo con su labor sin protagonismos.

Frente a diputadas y diputados locales, la ombudsperson capitalina presentó el *Informe anual 2015* de la CDHDF que da cuenta de las acciones de protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos en distintos ámbitos de la Ciudad de México.

Destacó que en 2015 se continuó abatiendo el rezago histórico que se recibió al inicio de la gestión: en 2014

se redujo en 56%, y para 2015 se llegó a 73%. Además, se concluyó 45.7% de las quejas presuntamente violatorias por la causal de solución durante el trámite, lo que refleja la labor proactiva desempeñada por las y los visitantes adjuntos que realizan la integración de los expedientes con el fin de restituir los derechos de las personas agraviadas.

En su mensaje, Perla Gómez Gallardo reiteró que la Ciudad de México se proyecta hacia el futuro como una entidad que marca la vanguardia en derechos y libertades, por lo cual señaló que estamos frente al reto de construir un andamiaje legal que tenga como columna vertebral a los derechos humanos.

“Una Constitución como la que merece esta ciudad tiene que garantizar que las autoridades que aquí brindamos nuestro servicio cumplamos también con los más altos estándares de profesionalismo, honradez, calidad, transparencia, rendición de cuentas, protección de datos y vocación de servicio”, destacó. **D**



Fotografía: Antonio Vázquez/CDHDF.

## CDHDF recibe reconocimiento por mejores prácticas de datos personales

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) fue galardonada por el Instituto de Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Distrito Federal (Info-DF), por mejores prácticas en transparencia y protección de datos personales.

La CDHDF obtuvo el primer lugar en el rubro de Mejores prácticas en datos personales, que a nombre de la institución recibió su presidenta, Perla Gómez Gallardo.

Asimismo, logró el primer lugar en el índice compuesto de mejores prácticas en protección de datos personales, con 100% de cumplimiento. También se recibieron otros tres reconocimientos: primer lugar en el índice de cumplimiento de obligaciones en materia de datos personales para la Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal; en el índice de ejercicio de derechos

ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición), y en el índice de acciones de capacitación. **D**



Fotografía: Sonia Blanquel/CDHDF.

## CDHDF entrega reconocimiento Hermila Galindo 2016

En el marco del Día internacional de la mujer, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) entregó el Reconocimiento Hermila Galindo 2016 a la defensora Norma Esther Andrade y a la organización Las Reinas Chulas Cabaret y derechos humanos, A. C., por su trabajo en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres.

En una ceremonia realizada en el salón Digna Ochoa de la CDHDF, la ombudsperson capitalina, Perla Gómez Gallardo, destacó que las galardonadas son un referente de la lucha por los derechos humanos.

En su participación, la fundadora de Nuestras Hijas de Regreso a Casa, A. C., Norma Esther Andrade, aseveró que le gusta defender los derechos

de las mujeres, labor que no ve como un trabajo, particularmente en un país que se desangra por tantas personas desaparecidas y feminicidios.

A su vez, la representante de Las Reinas Chulas, Luz Elena Aranda, enalteció el trabajo de todas las mujeres activistas y señaló que la búsqueda de justicia debe ir de la mano con la posibilidad de ser felices. **D**



Fotografía: Alejandro Cuevas/CDHDF.



## CONVOCATORIA

Con el ánimo de contribuir al estudio, investigación y difusión en materia de derechos humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal [CDHDF] convoca a aquellas personas académicas, investigadoras, docentes, estudiantes, o bien, a cualquier otra interesada; a presentar artículos inéditos para su publicación en la revista electrónica semestral de investigación aplicada en derechos humanos: *Métodhos*, la cual tiene entre sus objetivos:

- Fomentar, a través de distintos mecanismos, la generación de investigaciones puntuales sobre el respeto, la garantía y el ejercicio de los derechos humanos desde una perspectiva crítica y analítica.
- Promover el estudio y la investigación de los derechos humanos, a partir de la generación de conocimiento científico que permita fortalecer el trabajo de defensa, promoción y protección de los derechos humanos.

Para la presentación de los artículos, las y los participantes se sujetarán a las siguientes

## BASES

### PRIMERA. "Destinatarias y/o destinatarios"

Podrán participar aquellas y aquellos profesionales, académicos e investigadores, especialistas, estudiantes, y en general cualquier persona interesada en temas asociados a la protección, defensa, vigilancia, promoción, estudio, educación y difusión de los derechos humanos.

### SEGUNDA. "Temas generales"

Con la finalidad de contribuir a los objetivos de la revista, se considerarán preferentemente a aquellos artículos que versen sobre temáticas que impliquen investigación aplicada en derechos humanos.

### TERCERA. "Líneas de investigación"

Para conocer las líneas de investigación en las que puede basar su artículo, consulte la versión completa de esta Convocatoria.

### CUARTA. "Criterios de selección"

Los textos recibidos tendrán una valoración previa por parte del Comité Editorial, el cual seleccionará los artículos que serán sometidos al arbitraje de dos especialistas en la materia, asegurando la confidencialidad de la o el autor. Las y los dictaminadores analizarán que los trabajos se apeguen a los elementos establecidos en la Política Editorial de la revista.

### QUINTA. "Requisitos de presentación de artículos"

Los artículos deberán ser presentados de acuerdo con los requisitos formales establecidos en la Política Editorial de la revista *Métodhos*.

### SEXTA. "Presentación de artículos"

Los artículos deberán remitirse al correo electrónico: [revistametodhos@cdhdf.org.mx](mailto:revistametodhos@cdhdf.org.mx). El correo electrónico deberá contener los elementos referidos en la Política Editorial de la revista *Métodhos*.

### SÉPTIMA. "Plazo de presentación"

Los artículos a postularse para la primera publicación semestral (junio), tendrán que ser enviados a más tardar el 30 de abril; mientras que los artículos a postularse para la segunda publicación semestral (diciembre) tendrán que ser enviados a más tardar el 30 de septiembre.

### OCTAVA. "Selección de artículos"

Una vez cumplidas las etapas de dictaminación referida en la Política Editorial, el Comité Editorial aprobará e integrará la lista de artículos que formarán parte de la publicación de la revista.

### NOVENA. "Propiedad intelectual"

El envío de artículos para su dictaminación correspondiente implica la autorización de las y los autores para su publicación.

\*Para visualizar la versión completa de esta Convocatoria, así como la Política Editorial de la revista electrónica *Métodhos*, consulte la página web <http://revistametodhos.cdhdf.org.mx/> y para mayor información comuníquese al teléfono 5229 5600, ext. 2207, o escriba al correo electrónico [revistametodhos@cdhdf.org.mx](mailto:revistametodhos@cdhdf.org.mx)





## Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

### Oficina sede

Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600

## Unidades desconcentradas

### Norte

Payta 632, col. Lindavista, del. Gustavo A. Madero,  
07300 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600 ext.: 1756

### Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815, col. Jardines del Sur,  
del. Xochimilco, 16050 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600 ext.: 1755

### Oriente

Campesinos 398, col. Santa Isabel Industrial,  
del. Iztapalapa, 09820 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600 ext.: 1754

### Centro de Consulta y Documentación

Av. Universidad 1449, edificio B, planta baja,  
col. Pueblo Axotla, del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600 ext.: 1833

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

