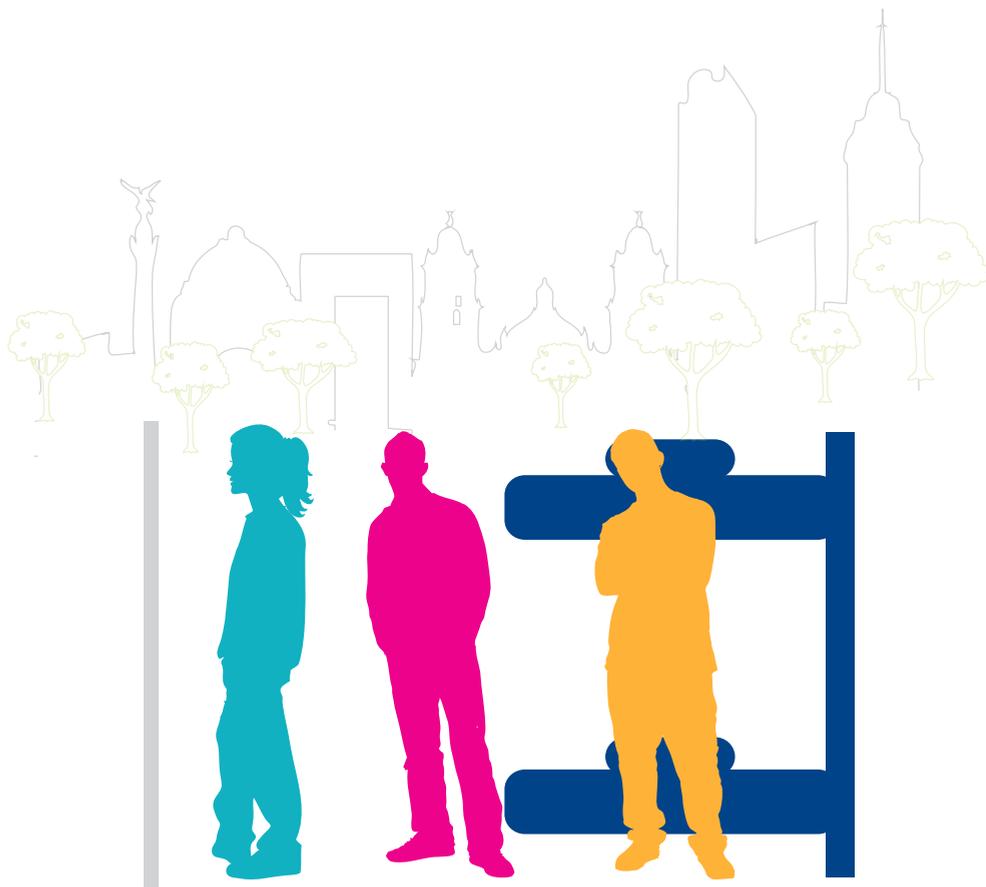


Capítulo 27. Derechos de las personas privadas de su libertad en centros de reinserción



¡Nuestra ciudad, **nuestros derechos!**



I. Diagnóstico

A. Obligaciones del Estado

Son responsabilidades básicas de todo gobierno la seguridad, la tranquilidad y el orden público.¹ Toda institución gubernamental, dentro de sus esferas de competencia, tiene que garantizar el respeto a los derechos humanos, incluyendo a las personas privadas de su libertad. A pesar de lo sencillo que es enunciar el principio, la realidad es que en casi todos los países se encuentran dificultades para alcanzar el ideal.²

¹ Incluso quienes defienden una visión minimalista del gobierno están de acuerdo en que la seguridad es una de sus funciones básicas. Véase Robert Nozick, *Anarquía, Estado y utopía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

² Aunque el problema es peor en países considerados no democráticos o en guerra (Siria, por ejemplo), existen diferentes reportes que detallan que las violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad es un problema mundial. Véase, por ejemplo: 1) Human Rights Watch, *Special Report 2002* [en línea]. [fecha de consulta: 8 de junio de 2016]. Disponible en: <https://www.hrw.org/legacy/wr2k2/prisons.html>. 2) Las actualizaciones en las páginas de Amnesty International (<http://www.amnestyusa.org/>) y Amnistía Internacional

Es por ello que, desde la sociedad civil, se insiste en la importancia de transitar de centros penitenciarios o reclusorios, como existe ahora, a centros de reinserción, enfoque que se retoma a lo largo del presente diagnóstico y que permite tener una idea de la distancia que falta por recorrer para llegar a ese ideal.

Por definición, una persona en un centro de reinserción vive reglamentada acorde a lo que se determine en la normatividad nacional y local y en las reglas y normas específicas del centro. Estas personas enfrentan restricciones a algunos de sus derechos por haber violado al menos una de las leyes o normas que, se asume, permiten la cohesión social. Sin embargo, esa condición no debe traducirse en la pérdida del goce de los derechos humanos. No debe abrir la puerta al abuso de poder por parte de las autoridades o las personas afectadas en un proceso en que se busque el pago por algún daño realizado (la llamada función retributiva). Tampoco debe conducir al uso indiscriminado de la fuerza para mantener el orden al interior del centro de reinserción o, en tal caso, como medida preventiva y disuasoria para mantener el orden en la sociedad.

Las personas privadas de libertad presentan un reto especial para los derechos humanos. Son personas que se ven marginadas de muchos procesos de participación en la vida social, económica y cultural precisamente porque carecen de la posibilidad de ejercer algunos de sus derechos. Son parte de los procesos de exclusión social, referidos a problemas que van más allá de aspectos económicos –en tal caso que refuerzan las consecuencias de la pobreza– y que ponen en riesgo la cohesión social e incluso la viabilidad de la democracia y los procesos democratizadores.³

México (<http://www.amnistia.org.mx/>) o Physicians for Human Rights, en particular la sección dedicada a prisiones (<http://physiciansforhumanrights.org/about/impact/prisons.html>) [fecha de consulta: 8 de junio de 2016].

³ Una de las preocupaciones de muchos estudiosos de la sociología es, precisamente, el debilitamiento de los vínculos sociales y sus consecuencias sobre la

La exclusión social pone en desventaja a algunos grupos sociales (básicamente, los grupos poblacionales nombrados en el Diagnóstico y Programa), marginalizándolos de la vida en sociedad.⁴ Esto, además, ayuda a que las personas pertenecientes a estos grupos sean más proclives a ser acusados de cometer delitos y, una vez dentro del sistema penitenciario, a sufrir abusos en los centros de reinserción, afectando tanto a las personas como al objetivo para el que fueron creados los centros. La mayoría de las personas en los centros de reinserción han vivido y viven condiciones de exclusión social y económica, violencia familiar, consumo de drogas y alcohol, desconocimiento de procesos legales y de derechos fundamentales,⁵ problemas y características que no son privativos de la Ciudad de México o del país. Estos elementos ponen a las personas privadas de libertad en desventaja ante las autoridades por la asimetría de información y de recursos, en especial por la violencia que se puede ejercer por relaciones de poder y sus posibles abusos.

Los centros de reinserción presentan situaciones en que ocurre el abuso de poder por parte de las autoridades, algo que no exime de responsabilidad a quienes deben vigilar ese actuar. Los gobiernos pueden ejercer diferentes tipos y niveles de violencia física o psicológica,

posibilidad de hablar de sociedades. Por citar a uno de los fundadores de la disciplina, véase, por ejemplo, el concepto de anomia en: Emile Durkheim, *La división del trabajo social*, Akal. Madrid. 1987 y Emile Durkheim *El suicidio*, Akal / Serie sociología 31. Madrid. 1976.

⁴ Véase: Petra Armenta Ramírez, Eugenio Vásquez Muñoz y Pablo Armando González Ulloa Aguirre (coordinadores), *Elementos para comprender la exclusión social en México y Latinoamérica*, Xalapa, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Veracruzana, 2013.

⁵ Marcelo Bergman, et al., *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional. Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: Indicadores clave*. México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014 [en línea]. Disponible en: <https://cidecyd.files.wordpress.com/2014/11/delito-y-cc3a1rce1-online-2014.pdf>

desde el hacinamiento, pasando por condiciones insalubres o el aislamiento y acoso sexual, y llegando a la capacidad de negar asistencia médica o comida y esto sin contar con las reglas de comportamiento que se desarrollan entre las personas para lograr cierto nivel de orden. El trato humano y el respeto a la dignidad deben ser principios rectores que reduzcan la posibilidad del abuso de poder y del uso de la fuerza, pero se requiere de transparencia en cuanto a lo que sucede con cada persona.

La situación se vuelve más compleja al considerar que en todo centro de reinserción hay grupos con diferentes necesidades y riesgos de abuso ya sea por las autoridades o por las otras personas recluidas. Las poblaciones en esos centros no son un microcosmos de la sociedad en general, sino un microcosmos con un sesgo hacia poblaciones que han padecido diferentes tipos de exclusión. Ello requiere que los gobiernos establezcan aquellas condiciones que garanticen el trato humano y el respeto a la dignidad humana adecuado a las características de los diferentes grupos.

En un discurso ante el Parlamento en 1910, Winston Churchill alegó que:

El estado y temperamento del público respecto al crimen y los criminales es una de las pruebas más confiables de la civilización de cualquier nación. El reconocimiento tranquilo y sin pasiones de los derechos de los acusados contra el Estado, e incluso de criminales convictos contra el Estado, la búsqueda constante en el corazón por parte de todos quienes tienen la responsabilidad de determinar los castigos... y una fe inalterable de que existe un tesoro, si tan solo se pueda encontrar, en el corazón de todo hombre— estos son los símbolos que, en el trato al crimen y a los criminales, marcan y miden la fuerza acumulada de una nación y son la muestra y la prueba de la virtud viviente en ésta.⁶

⁶ Véase el debate sostenido el 20 de julio de 1910 en la Cámara de los Comunes, Parlamento de Inglaterra [en línea]. [fecha de consulta: 1 de junio de 2016]. Disponible

Es ante estas realidades compartidas alrededor del mundo que se ha establecido un marco normativo internacional que busca resolver las problemáticas que enfrentan todas las personas privadas de la libertad y las problemáticas particulares que enfrentan los diferentes grupos de población que se encuentran en centros de reinserción social. Es a partir de esas referencias internacionales que se consideran los alcances y limitaciones de la normatividad nacional y local.

El primer elemento a considerar de la normatividad internacional es el objetivo de la privación de la libertad: la reinserción social. De acuerdo al artículo 5 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁷ el fin de la pena es la reforma y la readaptación social. Aunado a ello, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos⁸ establecen la conveniencia de adoptar medios progresivos para una reincorporación a la sociedad.

El segundo elemento a considerar es que esa normatividad se acerca a, o sirve como fundamento para, reglas de actuación administrativa. En los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas se advierte que “la privación de libertad de una persona deberá aplicarse durante el tiempo mínimo necesario” (principio III, 1).⁹ También se constriñe a la imposición de

en: <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1910/jul/20/class-iii>

⁷ Organización de Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos* [en línea]. Washington District of Columbia, 2008 [fecha de consulta: 20 de septiembre de 2015]. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm

⁸ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* [en línea]. Suiza, 1957 [fecha de consulta: 22 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>

⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas [en línea]. Washington, D.C., 2008 [fecha de consulta: 19 de mayo de 2016]. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/RESOLUCION%201-08%20>

sanciones penales distintas a la privación de libertad cuando se trate de pueblos indígenas. Por su parte, en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos se estipula la separación entre hombres y mujeres, los servicios médicos, la educación y el trabajo, entre otros derechos.¹⁰ En el apartado sobre salud de los Principios se exige establecer “las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de las personas pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo” (principio 10). Entre éstos se incluye a las mujeres; personas adultas mayores; personas de la población Lesbiana, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersexual; personas con discapacidad; personas indígenas; y niñas, niños y adolescentes. Asimismo, son derechos consagrados la alimentación y el suministro de agua potable (principio 11), trabajo (principio 14) y recibir trato humano (principio 1). En el Manual de Buena Práctica Penitenciaria se da mayor claridad a la relación con la administración ya que da un contenido más específico en cuanto a los fundamentos para la correcta implementación de las Reglas.¹¹

ESP%20FINAL.pdf

¹⁰ Organización de las Naciones Unidas, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos* [en línea]. Nueva York, 1955 [fecha de consulta: 19 de mayo de 2016]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx> Cabe considerar que las *Reglas* fueron revisadas el 7 de octubre de 2015 [en línea]. [fecha de consulta: 31 de mayo de 2016]. Disponible en: http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=33536#.V1Y_qb7NySo.

Para una revisión de todas las reglas propuestas por la ONU, ver: *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia pena* [en línea]. [Fecha de consulta: 6 de junio de 2016]. Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf

¹¹ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Manual de Buena Práctica Penitenciaria* [en línea]. San José, 1998. [fecha de consulta: 6 de junio de 2016]. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/10616.pdf>

Existen otros marcos internacionales relevantes ratificados por México: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo facultativo, la Convención Contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles inhumanos o Degradantes, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura y las Reglas de Tokio, entre otros.¹² El objetivo de todos estos es garantizar que el sistema penitenciario no se transforme en centros de tortura o abuso de poder.

En México, el sistema penitenciario se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; la Ley de Ejecución de Sanciones Penales; y en los reglamentos internos de la materia expedidos en los Estados.¹³ En 2008 se realizó una de las reformas más importantes, ya que se modificaron los artículos 18 y 21 de la Constitución, enmarcando el respeto a los derechos humanos¹⁴ y cambiando el objetivo de readaptación (a los valores de la sociedad) a reinserción social (regreso a esa sociedad).¹⁵ En el primer párrafo del artículo 18 de la Constitución se señala que debe haber un sitio distinto del lugar donde se compurgan las penas para las personas en prisión preventiva. Asimismo, en el párrafo segundo se establece que “las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres”.¹⁶ El artículo 19 considera que “todo mal tra-

¹² Estos marcos internacionales fueron ampliamente analizados en el marco jurídico del Programa de Derechos Humanos el Distrito Federal que se está actualizando por lo que no se desarrollarán en este documento.

¹³ José Gutiérrez Román, *et al. Mujeres privadas de libertad ¿Mujeres sin derechos?* Puebla, Universidad Iberoamericana, 2011, p. 45.

¹⁴ *Ibid.* p. 46.

¹⁵ Para una discusión sobre las diferencias y similitudes en cuanto a las responsabilidades gubernamentales, Véase, Jorge Ojeda Velázquez, *Reinserción social y función de la pena*, Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2012 [en línea]. [fecha de consulta: 31 de mayo de 2016] Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3169/7.pdf>

¹⁶ *Idem*, nota 461.

tamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades”. Finalmente, el artículo 21 establece que es competencia de la autoridad judicial imponer penas, modificarlas y determinar la duración de las mismas. Con ello, la autoridad penitenciaria deja de tener el control sobre la ejecución de la pena y ésta pasa a manos del órgano jurisdiccional.

En la tabla 1 se presentan cuatro criterios para efectuar la clasificación penitenciaria, cuyo fin es la separación de las y los internos en las distintas instituciones penitenciarias existentes, así como en las áreas de alojamiento y convivencia dentro de las propias instituciones penitenciarias de acuerdo a las características de las personas. Los criterios de clasificación que implican una separación penitenciaria básica son:¹⁷

Tabla 1. Criterios para la clasificación penitenciaria

| | |
|-----------------------|--|
| Situación Jurídica | Personas procesadas Personas sentenciadas |
| Género | Hombres Mujeres |
| Edad | Personas Adultas Menores de edad |
| Régimen de vigilancia | Delincuencia organizada Delincuencia convencional |

Con el fin de armonizar la legislación local con el marco constitucional, el 17 de junio de 2011 el Gobierno del Distrito Federal publicó en la Gaceta Oficial la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal*.¹⁸ El objeto es el cumpli-

¹⁷ CNDH, *Clasificación penitenciaria: Pronunciamiento*. Febrero 2016. Última revisión, marzo 2016. Disponible en: http://ocj.org.mx/ocj2015/wp-content/uploads/2016/02/Pronunciamiento_Penitenciaria.pdf

¹⁸ Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito

miento, modificación y duración de las penas y medidas de seguridad impuestas por la autoridad judicial; y la organización, administración y operación del sistema penitenciario para lograr la reinserción social y procurar que la persona sentenciada no vuelva a delinquir.¹⁹ Establece, entre otros elementos, los derechos²⁰ y obligaciones de las y los sentenciados.²¹ También determina la competencia de las y los jueces de ejecución²² y sus atribuciones.²³

B. Principales problemáticas

Existen dos elementos a considerar como los ejes centrales del análisis: quiénes son las personas que ingresan a los centros de reinserción y cuáles son las problemáticas que enfrentan una vez que han ingresado.

En cuanto a las características y condiciones de origen del grueso de las personas internas y los delitos que cometen, el Centro de Investigación y Docencia Económicas²⁴ reporta que un porcentaje importante de la población total en reclusión proviene de hogares empobrecidos, sin acceso a educación y, por ende, privado de disfrutar de los derechos que podrían favorecer otros niveles de desarrollo; 29.1% cuenta con 6 años o menos de escolaridad; 32.0% tiene escolaridad de entre 7 y 9 años; y 8.4% cuentan con más de 12 años de escolaridad. Adicionalmente, 32.6% vivieron fuera del hogar antes de los 15 años; 32.0% trabajó a los 12 años o antes; y 60.7% trabajaban desde los 15 años o antes. Asimismo, en promedio tienen 30 años, aunque es a

Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de junio de 2011.

¹⁹ *Ibid*, artículo 2°.

²⁰ *Ibid*. artículo 5°.

²¹ *Ibid*. artículo 6°.

²² *Ibid*, artículo 8°.

²³ *Ibid*, artículo 9°.

²⁴ *Op. cit.*, nota 3.

partir de los 25 años que ocurrió su ingreso a los centros. En cuanto a que salieran de casa a los 15 años, se hace referencia a que ello corresponde a violencia familiar, que tanto ese precedente como la salida del hogar se asocia a consumo de alcohol y drogas, y que ello “posiblemente tenga una repercusión negativa en los factores de prevención de la violencia y delincuencia en el Distrito Federal”.²⁵

Estos datos dan una idea del segmento de la población que nutre los reclusorios de la Ciudad de México y los motivos externos que inciden en la comisión de algún delito:²⁶ son personas de bajos ingresos que provienen de contextos de riesgo, empobrecidos y que no pudieron estudiar. En este sentido, las brechas de desigualdad perpetúan los círculos de pobreza, delincuencia y violencia a los que se insertan las personas que, en muchos casos, terminan en los centros de reincursión. No se deben ignorar los niveles de desigualdad (económica, educativa, social, entre otros) que sufren estas personas y que resultan en la comisión de ilícitos, no saber defender o exigir sus derechos al momento de la detención, o no poder y/o saber acceder a una defensa de manera oportuna y expedita.

Ahora bien, debe diferenciarse entre las personas que ingresan al sistema en un momento dado y aquellas que cumplen una condena. Un elemento que se detecta en el estudio es que ingresan menos personas al sistema penitenciario y que la duración de las sentencias es más larga, por lo que “el crecimiento de la población carcelaria se produce más porque las condenas son más extensas, que porque haya más delincuentes recién detenidos”.²⁷

En cuanto a las problemáticas principales de los centros de reincursión, de acuerdo a El Estado de los Derechos Humanos en México 2016 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,²⁸

²⁵ *Op. cit.*, p.29.

²⁶ *Op. cit.*

²⁷ *Op. cit.*, p.34

²⁸ Comisión Interamericana de Derechos humanos, *Situación de Derechos Hu-*

los principales motivos visibles relacionados con la violación de derechos humanos son hacinamiento; corrupción; autogobierno descontrolado; uso desmedido de la pena privativa de la libertad; imposición de sanciones disciplinarias; privatización y certificación de las prisiones; y falta de atención diferenciada y suficiente a los grupos de especial preocupación.

Esta situación “dificulta la eficacia de políticas y programas de reinserción” porque “en la adecuación de los espacios para dar cabida a más y más internos, ha habido reducción de espacios para actividades psicoterapéuticas, pedagógicas y de laborterapia, para habilitar dormitorios”.²⁹ Esto lleva inevitablemente a una escasez de tal magnitud que promueve la corrupción³⁰ y el autogobierno que controla todo aquello que se cataloga como derechos humanos de las personas privadas de la libertad (espacios dignos, alimentos, agua, servicios, entre otros) convirtiéndose en bienes de lujo. Aunque sea parcialmente, con ello “se demuestra que para abatir este fenómeno se requiere de programas integrales, más allá de la construcción de más prisiones”.³¹

manos en México, [en línea]. México, 2016 [fecha de consulta: 6 de mayo de 2016]. Disponible en línea en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

²⁹ Guillermo Zepeda Lecuona, *Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano*, México, México Evalúa, 2013

³⁰ “... los altos niveles de corrupción se presentarían en gran medida, debido a que el personal carcelario resulta insuficiente, labora en condiciones muy precarias, y no cuenta con los elementos que requiere para desempeñar su función. Por otra parte, organizaciones de la sociedad civil informaron a esta Comisión que a pesar que se habrían denunciado públicamente actos graves de corrupción por parte de funcionarios penitenciarios, no se habrían adelantado investigaciones penales con la debida diligencia y los hechos permanecerían en impunidad.” *Op. cit. Nota 28*.

³¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *La Sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana. Análisis y pronunciamiento* [en línea]. México, 2015 [fecha de consulta: 23 de octubre de 2015]. Disponible

Debe reconocerse que, respecto a los niveles de hacinamiento y sobrepoblación tanto en los centros federales como en los estatales, se está realizando un esfuerzo significativo para atender el problema. Sin embargo y debido a su magnitud, resulta aún insuficiente. Esto se traduce en el incumplimiento sistemático de la normativa nacional y de los mecanismos internacionales suscritos por México. Debe considerarse, asimismo, que la sobrepoblación mina sustantivamente el impacto de los factores que inciden en la reinserción social ya que acentúa la carencia de servicios básicos y elementales.

El Sistema Penitenciario del Distrito Federal está conformado por 13 centros de reinserción: dos femeniles; una institución abierta; un centro de rehabilitación psicosocial; una penitenciaría; tres centros varoniles preventivos; dos centros varoniles de ejecución de sanciones; un centro varonil de reinserción social; y dos centros varoniles de seguridad penitenciaria.

De acuerdo a información de la Comisión Nacional de Seguridad, en su Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional para octubre de 2015, en el Distrito Federal se registraron 36 743 personas privadas de su libertad, de las cuales 94.7% (34 805) eran hombres y 5.3% (1938) mujeres; 89.8% (33 030) pertenecían al fuero común y 10.1% (3713) al fuero federal. Para enero de 2016 se reportaban 36,075 personas privadas de su libertad, de las cuales 94.7% (34 168) eran hombres y 5.3% (1907) eran mujeres; 89.8% (32 394) pertenecía al fuero común y 10.2% (3 681) al fuero federal.³² El primer problema a considerar es que el Sistema Penitenciario del Distrito Federal no está diseñado para albergar a tantas personas, como se puede ver en la tabla 2:

en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Slider/Sobrepoblacion_CPRP.pdf

³² Comisión Nacional de Seguridad, *Cuaderno mensual de información estadística nacional penitenciaria*, octubre, 2015. Disponible en: <http://www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1398854//archivo>

Tabla 2. Internas e internos por año

| Fecha | Total | Capacidad máxima | Diferencia (total menos capacidad máxima) | Porcentaje por arriba de la capacidad máxima |
|-------|--------|------------------|---|--|
| 2011 | 41 011 | 23 947 | 17 064 | 41.6 |
| 2012 | 41 389 | 23 947 | 17 442 | 42.1 |
| 2013 | 40 486 | 23 947 | 16 539 | 40.9 |
| 2014 | 39 250 | 23 947 | 15 303 | 39.7 |
| 2015 | 36 109 | 23 947 | 12 162 | 33.7 |

Cuadro comparativo anual 2011-2015, con datos al 31 de diciembre del total de la población penitenciaria en la Ciudad de México.³³³

Después de un máximo de 41 389 personas en 2012 (42.1% por arriba del máximo), la tendencia a partir de 2013 ha sido a la baja. Aunque para 2015 el número de internas e internos había llegado a ser el más bajo en un lustro, el sobrepoblamiento aún llegaba a un 33.7% por arriba de la población máxima que deberían albergar los centros de reinserción. En otras palabras, el problema de sobrepoblación no ha sido resuelto.³⁴ Aunque la sobrepoblación de mujeres es significativamente inferior al de hombres,³⁵ el problema para hombres y mujeres se traduce en violaciones a sus derechos humanos debido a que se obstaculiza la

³³ Subsecretaría del Sistema Penitenciario. Movimiento Diario de Población Penitenciaria [en línea]. [fecha de consulta: 6 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.reclusorios.cdmx.gob.mx/reclusorios/estadisticas/index.html?anio=2015&mes=12>. Última revisión en marzo de 2016.

³⁴ Se considera como sobrepoblación carcelaria crítica o hacinamiento a la ocupación penitenciaria del más del 120%. *Op. cit.* nota 27.

³⁵ Las mujeres representan el 5.3% de la población total. Los dos Centros de Readaptación que albergan mujeres presentan 5.4% (Santa Martha) y 11.1% (Tepepan) de sobrepoblación, lo que implica falta de espacio para 113 mujeres.

materialización de una estancia digna en condiciones de vida apegada a los estándares internacionales en la materia, problema que no se resuelve construyendo más centros de reinserción.

El sistema enfrenta otras situaciones igualmente violatorias. En 2013, el 22.0% (3462) de las quejas que recibió la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal correspondió a afectaciones a los derechos de las personas privadas de libertad. En 2014 volvió a ser el derecho más afectado, constituyendo el 20.7% (3078) del total de quejas registradas por la Comisión, que recibió 3310 quejas de presuntas violaciones (representaron el 65.5% de las quejas referentes al núcleo sistema de justicia).³⁶

En el caso de las mujeres, de 2011 a 2014 la Comisión registró 1258 quejas, destacando violaciones a los derechos a la integridad y seguridad personales: 323 por violencia entre mujeres; 246 por violencia ejercida por la autoridad; 187 por la omisión de protección y custodia; 41 a falta de atención en salud; y 26 de violencia de tipo sexual.³⁷

³⁶ “Al revisar de manera específica el contexto en que se producen las presuntas afectaciones a derechos de personas privadas de la libertad, se observa que las deficiencias estructurales que existen en los centros de reclusión, así como los problemas de hacinamiento se ven agravados por el hecho de que la privación de la libertad es utilizada de manera generalizada, provocando sobrepoblación, corrupción, extorsión y condiciones de vida insalubres. De lo anterior dan cuenta las narraciones de hechos registradas por la Comisión, en las cuales se refiere de manera constante la existencia de agresiones físicas por parte del personal de seguridad y custodia, las cuales tienen la finalidad de obtener alguna retribución económica (se exige el pago por “protección, salvaguarda” o para el “pago” de algún servicio) o bien, con el objetivo de que las personas internas realicen conductas irregulares en complicidad con otras o con el mismo personal de custodia.” Véase: Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Informe anual de actividades 2014* [en línea]. México, 2013, [fecha de consulta: 17 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/>

³⁷ *Idem*

Aunque persisten los problemas estructurales, debe destacarse que sólo cuatro entidades mejoraron la calificación obtenida en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria que realiza la Comisión Nacional de Derechos Humanos³⁸ en los dos últimos años. El Distrito Federal fue una de esas entidades:

Tabla 3. Calificación de los penales en el Distrito Federal

| Estado | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|------------------|------|------|------|------|------|
| Distrito Federal | 5.34 | 5.99 | 5.91 | 5.98 | 6.55 |

Fuente: Extraído del cuadro elaborado en el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Un elemento de incidencia directa en los niveles de sobrepoblación de las cárceles es el uso desmedido de la pena privativa de la libertad, que se centra en un grueso de personas que cumplen penas por robo simple o agravado.

Como ha sucedido en otras ciudades en el mundo, la Ciudad de México³⁹ operará los centros varoniles de seguridad penitenciaria bajo el esquema de proyecto de prestación de servicios. “La justificación

³⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Supervisión Penitenciaria. Pronunciamiento*. México, 2016

³⁹ “El diario Reforma dio a conocer que por primera vez en el Distrito Federal habrá dos cárceles de máxima seguridad manejadas por la iniciativa privada, que las acaba de construir a un lado del Reclusorio Norte. Fueron edificadas por las empresas Infraseg Sapi y Cevaseg, las cuales invirtieron mil 643 millones de pesos en su construcción y equipamiento. Ambas empresas obtuvieron una concesión de 12 años para administrarlas. El gobierno capitalino les pagará a las empresas una renta mensual cuyo monto es secreto.” Rodrigo Vera, *Las prisiones como negocio privado*. En: *Proceso* [en línea], 16 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/379678/las-prisiones-como-negocio-privado>

oficial de concesionar la operación de los centros penitenciarios es que el sector privado tiene más recursos para brindar mejores condiciones de alojamiento a las/los internos y contribuir a su reinserción con menores costos económicos y sociales (prevención de la reincidencia, motines y fugas)”.

La crítica a este arreglo parte de la idea de que “la ejecución de las penas no puede ser privatizada porque eso significa permitir a un particular obtener beneficios económicos de un castigo”,⁴⁰ además de que la operación de los centros penitenciarios está establecida de manera constitucional. Delegarla implica contravenir los mandatos nacionales e internacionales en la materia.

Aunado a esta crítica, también se sostiene que la privatización no se traduce en mejoras al sistema. La Comisión Nacional de Derechos Humanos señala que las cárceles privadas presentan las mismas deficiencias en materia de derechos humanos que las públicas. En su momento, el director del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Elías Carranza, advirtió que “sería un grave error tratar de resolver la situación de horror que se vive en los centros carcelarios de Latinoamérica privatizándolas, ya que resulta un negocio que agrava el problema penitenciario”.

Por su parte, la asociación civil Documenta AC alerta sobre “transitar hacia la implementación de un esquema de privatización, generaría, a la luz de la experiencia comparada y de la documentación realizada en México, costos económicos, corrupción, opacidad y falta de transparencia, así como ausencia de mecanismos de supervisión de la autoridad, ausencia de la sociedad civil en la construcción de la política

⁴⁰ Cárceles privadas en México 2013, en: *El Universal* [en línea], 2 de octubre de 2013. Fecha de consulta: en marzo 2016. Disponible en www.archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/carceles-privadas-en-mexico-209636.html

penitenciaria y violaciones a los derechos de las personas en condición de reclusión”.⁴¹

Un riesgo posible de este proceso es que aumente el uso de la pena privativa de la libertad, algo contrario a lo establecido por las Naciones Unidas (en sus *Reglas Mínimas*, por ejemplo) y al objetivo de reinserción social. Se ha documentado que la privatización conlleva niveles más altos de violencia y pérdida de control sobre las instituciones penitenciarias por parte del Estado.⁴²

Se procede ahora a revisar cómo se ven afectados cada uno de los derechos humanos en los centros. Debe considerarse que cada uno de los temas que se consideran está contemplados en la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. El elemento faltante en todos los casos es información que permita determinar que la normatividad se está aplicando.

*Derecho a la salud*⁴³

A pesar de algunos avances, persisten las problemáticas en torno al acceso y goce de este derecho. Faltan instalaciones médicas de calidad, con instrumental y medicamentos para atender a todas las personas,

⁴¹ Documenta AC: *Derechos de las personas privadas de la libertad y privatización del sistema penitenciario en México*. Documento elaborado para el 157º Período de Sesiones del 2 al 15 de abril de 2016 con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

⁴² Alberto Espejel Espinoza y Mariela Díaz Sandoval, *De violencia y privatizaciones en México: El caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario*. En Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, [en línea], Volumen IV, número 1, enero-junio 2015, pp. 129-158. Disponible en: www.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/download/111/101

⁴³ Capítulo Séptimo, De la salud de los sentenciados internos, Título Sexto Del Sistema Penitenciario. Véase: Decreto por el que se expide la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. En: *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de junio de 2011.

como dan cuenta los informes de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, que documentan que para 2011 no se había garantizado un servicio médico eficaz, eficiente y de calidad. A ello se le suman condiciones que constituyen factores de riesgo para la salud; el desarrollo y contagio de enfermedades infecciosas; la falta de atención a la problemática de adicciones, y la necesidad de enfatizar la verificación sanitaria.⁴⁴

Durante 2013 se documentó que en el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla persistía la insuficiencia de medicamentos, falta de atención ginecológica, y prescripción médica sin revisión.⁴⁵ De 2008 a septiembre de 2015 se contabilizaron 990 muertes en centros de reinserción,⁴⁶ y en 2012 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal documentó 101 muertes por motivos de salud.⁴⁷ En el periodo 2011-2014, de las 1258 quejas por violaciones, 205 estuvieron directamente involucradas con temáticas de salud de las mujeres,⁴⁸ mientras que en nueve de los 13 centros se

⁴⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad* [en línea]. México, 2011, [fecha de consulta: 4 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-salud-reclusion.pdf>

⁴⁵ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana*, [en línea], México, 2013, [Fecha de consulta: 5 octubre de 2015]. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2015_IE_MujeresInternas.pdf

⁴⁶ Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal, *Estadísticas "Defunciones por causa de muerte"*, México, 2013.

⁴⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Defensor revista de derechos humanos* [en línea]. México, agosto de 2013 [fecha de consulta: 5 de octubre de 2015]. Disponible en: http://issuu.com/documentaorg_mx/docs/defensor_documenta.

⁴⁸ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Anual 2014 DDHH, mujeres y reclusión, Informe sobre la situación de los derechos huma-*

detectaron deficiencias en los servicios así como carencia de equipo y personal médico; unidad dental; abastecimiento de medicamentos y material de curación; falta de asistencia a las personas en aislamiento;⁴⁹ además de la ausencia en la conformación de una plantilla integral de las y los trabajadores de salud.⁵⁰

-
- nos de las mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal* [en línea]. México, 2014 [fecha de consulta: 5 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-2014-vol4.pdf>
- ⁴⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014* [en línea]. México, 2014 [fecha de consulta: 6 de octubre de 2015]. Disponible: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2014.pdf
- ⁵⁰ En el marco del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, la Secretaría de Salud reportó en 2014 que las enfermedades de mayor prevalencia fueron: 1) Infecciones y otras enfermedades de las vías respiratorias superiores; 2) Enfermedades infecciosas intestinales; 3) Enfermedades de otras partes del aparato digestivo; 4) Enfermedades del aparato urinario; 5) Otitis media aguda; 6) Gingivitis; 7) Trastornos mentales y del comportamiento; 8) Traumatismos y envenenamientos y algunas otras consecuencias de causas externas; 9) Otras enfermedades infecciosas y parasitarias y efectos tardíos de las enfermedades infecciosas y parasitarias; 10) Factores que influyen en el estado de salud y contacto con los servicios de salud; 11) Enfermedades del sistema osteomuscular y del tejido conjuntivo; y 12) Enfermedades de los órganos genitales femeninos. Estas prevalencias se detallaron para los reclusorios preventivo varonil norte, varonil oriente, varonil sur, penitenciaria, centro varonil y femenino de reinserción social Santa Martha y centro varonil de rehabilitación psicosocial. Esta información fue presentada en el marco de la 9ª sesión plenaria ordinaria del Espacio de Participación de los derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, desarrollada el 13 de mayo del 2014 la cual cuenta con su acta correspondiente, EP/DPPL/ACT-03-PLENARIA/2014, que es de carácter público y se encuentra en posesión de la Secretaría Ejecutiva del Mecanismo de seguimiento y evaluación del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

*Derecho a la alimentación*⁵¹

Aunque existe un calendario de supervisión semestral de los alimentos en el sistema penitenciario, en 2013 la Comisión Nacional de Derechos Humanos reconoció que se propicia la trasgresión de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad debido a múltiples irregularidades y deficiencias, incluidas las de alimentación.⁵² Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en su informe de 2014, reportó que las mujeres denunciaron la insuficiencia y el mal estado de los alimentos que recibieron, lo cual les ocasionó enfermedades. A esto se agregó la escasez y/o el bajo valor nutricional de los mismos.⁵³

Derecho al agua

En 2013 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió la recomendación 1/2013 porque el Reclusorio Preventivo Varonil Sur vertía aguas residuales sin tratar al Río Santiago⁵⁴ debido a que había sido rebasada la capacidad de su planta de tratamiento.⁵⁵ Ante ello, se consideró la rehabilitación de dicha planta por parte de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal y la

⁵¹ Véase: artículo 75 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.

⁵² *Ibid*, p. 44.

⁵³ *Ibid*, p. 47.

⁵⁴ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Recomendación 1/2013* [en línea]. México, 2013, [fecha de consulta: 2 octubre 2015]. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cd hdf.org.mx/category/recomendaciones/recomendaciones-2013/page/2/>

⁵⁵ Secretaría del Medio Ambiente, *Primer Informe de Gobierno 2013* [en línea], México, 2013 [Fecha de consulta: 16 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/images/archivos/noticias/primer-informe-sedema/informe-completo.pdf>.

Secretaría de Medio Ambiente. También se documentó la inoperatividad⁵⁶ y asignación de recursos para la rehabilitación electromecánica⁵⁷ en la Planta de Tratamiento de Agua Residual de Santa Martha, de la que depende el abastecimiento de agua tratada al Centro de Readaptación Social Varonil.

Respecto a la operatividad y abasto de agua en los Centros Penitenciarios de la Ciudad, el Centro de Investigación y Docencia Económicas reportó en 2009 un deterioro en la cantidad y calidad de alimentos y agua potable. De las 647 personas entrevistadas, 21.0% no contaba con suficiente agua para beber.⁵⁸ Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos documentó en 2014 que en Santa Martha Acatitla se carecía de agua corriente, así como el deterioro y no funcionamiento de inodoros; mientras que en el de Tepepan se reportó la falta de lavabos e inodoros, aunada a las condiciones deficientes de mantenimiento en estos y de las instalaciones sanitarias.⁵⁹ Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reportó que entre 2011 y 2014 se documentaron 15 quejas vinculadas con presuntas violaciones referentes a la mala calidad o falta de agua en instalaciones sanitarias o en el área de regaderas, en particular la mala calidad o el suministro insuficiente de agua para el aseo y las necesidades personales de las internas y de las y los niños que viven con ellas.

⁵⁶ Bruno Riveros, *Tratamiento de aguas residuales municipales en la ciudad de México* [en línea]. México, 2013 [fecha de consulta: 16 de septiembre 2015]. Disponible en: http://www.ptolomeo.unam.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/3205/Tesis_BrunoRiveros.pdf?sequence=1.

⁵⁷ Contraloría Ciudadana, *Proyectos PROTAR 2014* [en línea]. México, 2014 [fecha de consulta: 16 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/contraloria-ciudadana/134-contraloria-ciudadana/1427-proyectos-2014-protar>.

⁵⁸ *Ibid*, p. 54.

⁵⁹ *Ibid*, p. 44.

Derecho a un espacio digno

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, por medio de diversas sentencias y en forma casuística, ha determinado que la vida digna es parte fundamental del derecho a la vida. Ha determinado que:

En virtud de este papel fundamental que se asigna al derecho a la vida en la Convención, [...] los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieran para que no se produzcan violaciones de ese derecho inalienable, y en particular, el deber de impedir que sus agentes atenten contra él. En esencia, el artículo 4 de la Convención garantiza no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino que además, el deber de los Estados de adoptar las medidas necesarias para crear un marco normativo adecuado que disuada cualquier amenaza al derecho a la vida; establecer un sistema de justicia efectivo capaz de investigar, castigar y reparar toda privación de la vida por parte de agentes estatales o particulares; y salvaguardar el derecho a que no se impida el acceso a las condiciones que garanticen una vida digna, lo que incluye la adopción de medidas positivas para prevenir la violación de este derecho.⁶⁰

Según datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, para 2014 el Sistema Penitenciario enfrentaba un problema de sobrepoblación crítica, superior al 35% de la capacidad instalada. El Reclusorio

⁶⁰ Para un análisis detallado de cómo se llegó a esa decisión y sus implicaciones, Véase: Alexandra Sandoval Mantilla, *Vida digna*, ponencia en el Tercer Congreso Latinoamericano Jurídico de Derechos Reproductivos, que tuvo lugar en Cuernavaca del 14 al 16 de octubre de 2013 [en línea] Disponible en: http://tercer.congresoderechosreproductivos.com/materiales/dia1/conferencia%20magistral_vida%20digna/Vida%20Digna_Alejandra%20Sandoval.pdf

Preventivo Varonil Norte mostraba una sobrepoblación de 52.7%, en tanto que Santa Martha Acatitla superaba el 36.2%.⁶¹

Debido a que sigue el problema de hacinamiento, cabe asumir que esta situación no ha mejorado. La seguridad de las personas privadas de libertad se encuentra en crisis debido a la falta de garantía de una vida digna.

Una encuesta realizada al grupo Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersexual en 2015 en los tres reclusorios preventivos varoniles, reveló que 15.4% compartían estancia con 10 personas; 12.3% con ocho, y en un caso con 20. Además, el 69.2% comentaron que las condiciones del lugar no eran adecuadas por deficiencias en servicios como luz y agua, además de la presencia de fauna nociva.⁶²

*Derecho a la educación*⁶³

Según la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, las actividades impartidas en los centros femeniles se dividen en: alfabetización, primaria, secundaria, bachillerato, preparatoria, universidad y extra escolares, siendo estas últimas las de mayor afluencia (entre octubre de 2013 y marzo de 2014 contaron con la participación de 1829 mujeres).⁶⁴

En este rubro se incluye a la población infantil que habita en el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla donde opera un Centro de Desarrollo Infantil, así como la formación y capacitación

⁶¹ *Op. cit.* Nota 31

⁶² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Análisis de la encuesta aplicada a las personas internas que pertenecen a la comunidad LGTBTTTI en los Reclusorios Preventivos Varoniles Norte, Oriente y Sur* [en línea]. México, 2015 [fecha de consulta: 23 de octubre de 2015]. Disponible en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/reco_1513_anexo2.pdf

⁶³ Véase: capítulo quinto, De la educación de los sentenciados internos, título sexto, Del sistema penitenciario, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal

⁶⁴ *Ibid*, p. 44.

del personal que labora en dichos centros de reinserción, de los que se ha documentado la impartición de cursos y talleres en temáticas diversas. No obstante, se carece de mecanismos de evaluación y seguimiento que den cuenta de la aplicabilidad de los conocimientos adquiridos, así como de la implementación de programas de formación y actualización profesional continua de las y los servidores públicos.

Debe destacarse que las problemáticas que afectan a los pueblos y comunidades indígenas en cuanto a la carencia de traductores que ayuden a garantizar un debido proceso, se repite en el caso del derecho a la educación, es decir, están en una desventaja ante aquellas personas que dominan el español.

*Derecho al trabajo*⁶⁵

La detección de las necesidades laborales de las personas privadas de la libertad es fundamental para capacitarlas y brindarles las herramientas necesarias para impulsar la adquisición de capacidades que le permitan realizar labores remuneradas, tanto en su estancia en reclusión como al salir de los centros de reinserción.

Es una asignatura pendiente la creación de condiciones laborales que propicien el respeto a los derechos humanos y la inclusión de las personas privadas de la libertad en la sociedad. Es necesaria la creación de la industria penitenciaria que respete los derechos humanos laborales, como lo establece la actual Ley.

Es importante que el derecho al trabajo sea visto como un eje fundamental de la reinserción social y que se impulsen trabajos que contribuyan a ella, y no solo se fomenten actividades manuales que una vez en libertad no son suficientes.

⁶⁵ Véase: Capítulo sexto, Del trabajo realizado por los sentenciados internos, título sexto, Del sistema penitenciario, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal

*Derecho al acceso a la información*⁶⁶

Es común la falta de información a la que se enfrentan las personas privadas de la libertad sobre temas tan esenciales como la situación jurídica por la que atraviesan, el conocimiento para ejercitar sus derechos y la forma en que pueden obtener beneficios penitenciarios.

A este rubro corresponden las facilidades que deben brindarse para favorecer el contacto con sus familiares y amistades en espacios óptimos de visita, así como el contacto vía telefónica y por correspondencia; y el acceso a periódicos, revistas y a biblioteca.

Aunado a ello, están las necesidades específicas de las personas originarias de otros países y de otras entidades federativas de la República.⁶⁷ También compete a las autoridades de los centros de reinserción dar acceso a sus expedientes, así como brindar de manera oportuna información referente a notificaciones de procesos y trámites. El desconocimiento sobre sus propios derechos y los reglamentos internos a cumplir propicia la condición de indefensión de las y los internos.

*Derecho a tener contacto con el exterior*⁶⁸

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reportó que entre 2011 y 2014 en los centros femeniles se presentaron casos que evidenciaron obstáculos atribuidos al Consejo Técnico Interdisciplinario

⁶⁶ Véase: Artículos 5, 80 y 97 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal

⁶⁷ *Idem*

⁶⁸ Véase: Artículos 34, 70, 90, 118, 136, 138 y 140 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal. Es particularmente interesante el artículo 90, relaciones con el exterior, que establece lo siguiente: “En el curso del tratamiento se fomentará el establecimiento, conservación y fortalecimiento, de las relaciones del sentenciado con personas que ayuden a su proceso de reinserción social.

en el proceso de autorización de la visita. También se presentaron denuncias en torno a la obstaculización, retraso o negación de la solicitud de visitas; obstáculos, sanciones, negativa o negligencia para mantener contacto con el exterior; suspensión injustificada de la visita; y malos tratos a las y los visitantes.⁶⁹

El principal problema que reportaron las mujeres fue la concesión de la visita familiar como un beneficio y no como parte de un derecho.⁷⁰ Según la encuesta realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas en 2009, 14.0% de las personas privadas de libertad del Distrito Federal y del Estado de México no recibieron visitas, teniendo como una de las principales causas que sus familiares vivían lejos del penal donde se encontraban.⁷¹

En la mayoría de los casos, es muy mala la percepción que las personas privadas de libertad tienen del trato que reciben sus familiares cuando las visitan,⁷² circunstancia que constituye una violación a los derechos humanos porque se traduce en la obstaculización de su comunicación con el exterior. Las y los familiares, amigos y amigas o personas conocidas poco o nada pueden hacer ante esta situación ya que no están facultadas para ejercer acción alguna ante la autoridad

Las relaciones con el exterior consistirán en el acrecentamiento de la comunicación y convivencia de las personas internas con sus familiares y demás personas del exterior y las que resulten convenientes en cada caso, a juicio del Consejo Técnico Interdisciplinario.

Los familiares de los sentenciados y demás personas que pretendan ingresar a los centros penitenciarios deberán cumplir con los requisitos que para tal efecto se señalen en el reglamento”.

⁶⁹ *Idem*

⁷⁰ *Ibid.* p. 137.

⁷¹ Leslie Solís, Néstor de Buen y Sandra Ley, *La cárcel en México: ¿Para qué?* [en línea]. México, México Evalúa, 2013, p.52. Disponible en: www.mexicoevalua.org/wp-content/.../08/PPT-carcel-_para-que_-CONF-8_28-.pdf

⁷² *Ibid* p.39.

penitenciaria o la autoridad jurisdiccional local ya que carecen de personalidad antes las autoridades competentes.

*Derecho a la integridad personal*⁷³

En 2013 la Comisión Nacional de Derechos Humanos evaluó nueve centros penitenciarios en donde se evidenciaba una carencia de medios que posibilitaran la integridad física y moral de las personas privadas de libertad.⁷⁴

Por ejemplo, en los centros femeniles se ha documentado la violencia sexual, destacando la prostitución.⁷⁵ Asimismo, se ha encontrado la persistencia de conductas discriminatorias por parte del personal de custodia y de las personas servidoras públicas de las distintas unidades técnicas por aspectos tales como padecer el Virus de la inmunodeficiencia humana, sufrir alguna discapacidad o pertenecer a la población Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersexual.

A estos problemas se suman las medidas implementadas para sancionar en celdas de castigo por periodos prolongados (aislamiento).⁷⁶ Esto ha sido documentado por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.⁷⁷

⁷³ Véase: Artículos 3, 110, 112, 129, 131, 136 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal

⁷⁴ *Ibid*, p. 48.

⁷⁵ *Ibid*, p. 44.

⁷⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Relatoría de personas privadas de libertad realizó visita a México* [en línea]. México, 2015, [fecha de consulta: 25 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/116.asp>; p. 64.

⁷⁷ Véase: El *Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México 2015* ilustra que “en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha, la CIDH observó las condiciones deplorables de las celdas de castigo utilizadas, y constató el prolongado tiempo de aplicación de este tipo de sanciones. Al respecto, una

Derecho al debido proceso

El 20 de agosto de 2014 se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la declaratoria que establece la incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio al orden jurídico local y del Código Nacional de Procedimientos Penales. Dicho sistema entró en vigor el 16 de enero de 2015, pero sólo para los delitos culposos y aquellos que se persiguen por querrela. La incorporación del sistema de justicia acusatorio adversarial es un avance significativo, en especial porque era una obligación pendiente desde junio de 2008.

Por otro lado, es necesario mantener a las personas procesadas separadas de las sentenciadas para salvaguardar el derecho al debido proceso. Sin embargo, únicamente en tres de los 13 centros de reinserción se respeta la separación entre personas sentenciadas y procesadas.

El derecho al debido proceso requiere la regulación de la ejecución de sanciones por una autoridad jurisdiccional. Con la publicación de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del

de las internas refirió llevar encerrada tres meses en celdas de castigo por haber discutido con un jefe de seguridad; este periodo de tiempo fue también confirmado por las autoridades, quienes afirmaron que habría sido el resultado de algunas infracciones seguidas cometidas por la persona castigada. Dicha interna señaló: “Me subieron por discutir con un jefe de seguridad, por exigir mis derechos. Me dejaron sin llamadas. Las custodias me lastimaron las manos. No atienden mi mano. No confío en las autoridades”. Esto evidencia la discrecionalidad de la imposición de sanciones, la desproporción frente a la falta cometida, y el que se viola lo estipulado en la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, en su artículo 119, que a la letra dice: “Las medidas disciplinarias serán impuestas por el Consejo Técnico Interdisciplinario, de acuerdo con el procedimiento establecido en la presente Ley. Ningún sentenciado será sujeto a alguna medida disciplinaria, sin ser previamente informado de la falta que se le impute y sin que se le haya permitido presentar su defensa. La interposición de recurso contra la resolución que imponga una medida disciplinaria suspenderá de inmediato los efectos de la misma, excepto cuando se trate de los casos señalados en la fracción III del artículo 120 de esta Ley”. *Op. Cit.* Nota 48.

Distrito Federal se estableció la figura del juez y jueza de ejecución, que es la autoridad facultada para resolver sobre el cumplimiento, modificación, sustitución o extinción de las penas o medidas de seguridad.^{78,79}

⁷⁸ Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal, México*, 17 de junio de 2011.

⁷⁹ Véase: Instituto de Investigaciones jurídicas, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2013. www.biblio.juridicas.unam.mx. [Última consulta en marzo de 2016]. El o la jueza de ejecución de sanciones penales presenta tres funciones agrupadas: 1) Inspectora, que consiste en vigilar la ejecución de las penas, con especial énfasis en las privativas de libertad, que se lleva a cabo mediante visitas periódicas a los establecimientos penales; 2) Consultiva, que consiste en emitir informes derivados de las inspecciones realizadas respecto a las condiciones de la ejecución de la pena; y 3) Decisoria jurisdiccional, que consiste en resolver respecto a las solicitudes y controversias derivadas de ese enfrentamiento entre los derechos y deberes del interno.

Asimismo, las atribuciones de las y los jueces de ejecución son las siguientes: 1) Garantizar la legalidad, la seguridad jurídica y la protección de los derechos humanos y fundamentales de los/las involucradas en el efectivo cumplimiento de las sanciones penales privativas de libertad; 2) Controlar y vigilar la ejecución de las penas y medidas de seguridad; 3) Mantener, sustituir, modificar, revocar o hacer cesar la pena y las medidas de seguridad, así como las condiciones de su cumplimiento, en términos de la presente ley; 4) Resolver sobre pedimento que formulan las y los sentenciados en caso de sustitución o suspensión condicional de la pena; 5) Resolver el otorgamiento o denegación de cualquier beneficio relacionado con las penas o medidas de seguridad impuestas en la sentencia definitiva; 6) Resolver sobre las solicitudes de restitución o rehabilitación de derechos, funciones o empleo; 7) Declarar la extinción de las penas y medidas de seguridad y ordenar su cesación cuando proceso en los términos previstos por la legislación penal; 8) La solución, en audiencia oral, de las controversias que se susciten entre las autoridades penitenciarias y las y los internos o terceros/as, resolviendo las peticiones o quejas que se formulen en relación con el régimen, el tratamiento penitenciario y la imposición de sanciones y medidas disciplinarias, en cuanto afecten a sus derechos y beneficios; 9) Librar las órdenes de reaprehensión o detención que procedan en ejecución de sentencia; 10) Visitar constantemente los centros de reclusión, con el fin de constatar el respeto de los derechos fundamentales y penitenciarios de las y los internos y proponer a las autoridades penitenciarias las medidas de respeto

Parte fundamental es la regulación de la aplicación de sanciones cuando se requiera aislamiento como medio de castigo, acciones que se contemplan en la Ley en casos excepcionales y por periodos limitados.⁸⁰ Es fundamental, además, modificar los marcos normativos que regulan los procedimientos de beneficios de libertad anticipada, así como aquellos que regulan la aplicación de estudios de personalidad.

*Derecho a la reinserción*⁸¹

Como producto de la reforma constitucional, a partir del 18 de junio de 2008 se establece en el artículo 18 la reinserción social como derecho de todas las personas privadas de libertad. En el ámbito local, la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social del Distrito Federal, en el artículo 3, establece que el sistema penitenciario servirá para lograr la reinserción social del sentenciado y procurar que no vuelva a delinquir. De acuerdo con el precepto constitucional, los

que estime convenientes; 11) Atender los reclamos y recursos que formulen las y los internos sobre sanciones disciplinarias, previo informe de la autoridad responsable, y ordenar a esta última, en su caso, el cumplimiento de las resoluciones que estime convenientes; 12) Resolver en audiencia oral todas las peticiones o planteamientos de las partes, relativos a la revocación de cualquier beneficio concedido a las y los sentenciados por cualquier autoridad jurisdiccional, y en aquellos casos en que deba resolverse sobre libertad anticipada, preparatoria, remisión parcial de la pena o libertad definitiva, y todas aquellas peticiones que por su naturaleza o importancia requieran debate o producción de prueba; 13) Conocer de las peticiones de traslado; y 14) Modificar, adecuar o declarar extinta la sanción de prisión en la fase de ejecución de los términos que la legislación penal y esta ley establecen.

⁸⁰ Véase: Artículo 118, en particular la fracción XIII, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.

⁸¹ Véase: Artículos 10, 24, 30, 35, 39, 56, 57, 58, 64, 65, 66, 73, 85, 88, 90, 94, 95, 98, 113, 114, 116, 124, 133, 136, 146, 148, 149, 150, 151 de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.

medios para la reinserción social son el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

El sistema penitenciario reportó atención a 10 409 personas que realizaron actividades en los centros escolares de los centros de reinserción e inicio de un proyecto con la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México con su programa de “Analfabetismo Cero”. En cuanto a los estudios de licenciatura y de posgrado, la Universidad Autónoma de la Ciudad de México atendió a 444 alumnos internos⁸² de los cuales 16 concluyeron los créditos de la carrera en Derecho,⁸³ la realización de un examen para obtener el grado de maestría en Derecho Penal y dos exámenes profesionales para obtener títulos de licenciatura.⁸⁴

El proceso de reinserción social en su etapa post penitenciaria está a cargo del Instituto de Reinserción Social, creado por decreto publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal el 22 de agosto de 2012. Desde que entró en operaciones en septiembre de 2012 y hasta abril de 2014 atendió a 1565 personas. De acuerdo al catálogo de servicios y trámites brindados por el Instituto, tiene 13 servicios, entre los que destacan atención y terapia psicológica, canalización al programa “Seguro de Desempleo”, canalización a la bolsa de trabajo de la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo, inscripción a talleres y asesoría jurídica.

La Subsecretaría del Sistema Penitenciario y el Instituto de Reinserción Social son las instancias responsables de garantizar el derecho a la reinserción social de las personas sentenciadas y ex sentenciadas. Para el éxito de ello se hace necesario que construyan una

⁸² Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México. *Actividades relevantes 2010 – Abril 2011* [en línea]. México, 2011 [fecha de consulta: 19 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://www.reclusorios.df.gob.mx/subsecretaria/deprs/deprs.html>

⁸³ *Idem*

⁸⁴ *Idem*

estrategia de reinserción integral que coadyuve a la prevención del delito que incida directamente en la disminución de la reincidencia delictiva.

De acuerdo a México Evalúa, para 2012 se estimaba que la tasa de reincidencia en el Distrito Federal ascendía a 32.2%, de las más altas del país. Sin embargo, también se aclara que:

El problema con estos números es que no se han homologado los criterios de reporte de reincidencia. Por ejemplo, no se especifica si sólo se consideran sentencias anteriores, independientemente del ámbito de competencia del delito por el que fue dictada. Asimismo tampoco se precisa si el dato de reincidencia se refiere a la revisión de los antecedentes penales o a reincidencia probada, es decir, aquellos casos en los que el ministerio público presentó ante el juzgador la copia certificada de la sentencia anterior para que fuera considerado para la individualización de la sanción.^{85, 86}

Además, los hijos e hijas de personas privadas de la libertad enfrentan una desventaja frente a los niños y niñas cuyas madres y/o padres están en libertad. Requieren contar con acciones afirmativas que les permitan gozar de las mismas oportunidades que garanticen el desarrollo integral, asegurando su derecho a una vida digna.

⁸⁵ Leslie Solies, Néstor de Buen y Sandra Ley, *La cárcel en México: ¿Para qué?* [En línea]. México, México Evalúa, 2013, p.52. Disponible en: www.mexicoevalua.org/wp-content/.../08/PPT-carcel-_para-que_-CONF-8_28-.pdf

⁸⁶ De acuerdo a SPD Noticias, de las 36,501 personas internadas, 14,158 ya habían sido internas o internos (38.0% de la población en centros de reinserción). De éstos, 9457 volvieron a prisión por robo calificado; 933 por homicidio; 894 por portación de armas de uso exclusivo del ejército; 655 por delitos contra la salud; y 654 por privación ilegal de la libertad. Véase: “Reincidentes, 14 mil internos en reclusorios del DF”, 2 de febrero de 2016. Disponible en: <http://www.sdpnoticias.com/local/ciudad-de-mexico/2016/02/02/reincidentes-14-mil-internos-en-reclusorios-del-df>

Grupos de población de atención diferenciada

El desarrollo de políticas específicas para grupos en mayor situación de desigualdad son acciones que ha venido implementando el sistema penitenciario, pero no necesariamente de manera integral.

Mujeres. De acuerdo al diagnóstico realizado en 2014 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto de la situación de las mujeres privadas de la libertad en centros de reinserción, prevalece la discriminación de género en la regulación normativa interna, la estructura de las cárceles, la clasificación de la población penitenciaria, así como el funcionamiento y operación de los centros de reclusión que se manifiesta en una notoria falta de presupuesto y atención específica relacionada con el internamiento de las mujeres, que presenta un notorio desequilibrio con el de los varones. El problema es peor en el caso de las mujeres indígenas, quienes a menudo padecen o sufren de una mayor discriminación y cuya principal barrera es el idioma.

En cuanto a la Ciudad de México,⁸⁷ las mujeres: 1) Son víctimas de golpes por parte del personal; 2) Sufren diferentes tipos de humillación por parte del personal; 3) Son víctimas de tratos discriminatorios por parte del personal; 4) La mayoría de los espacios no cuentan con instalaciones adecuadas en cuanto a su infraestructura, mobiliario y equipo; 5) Existen fallas en el suministro de agua corriente para el aseo y las estancias; 6) Hay deficientes condiciones en la ventilación e iluminación natural y/o artificial de las estancias, así como de higiene y presencia de fauna nociva; 7) Hay ausencia de áreas o espacios

⁸⁷ Se señala qué estados presentan omisiones, irregularidades y/o violaciones a los derechos humanos de las mujeres internas. Las especificadas en este apartado son aquellas señaladas en este informe para la Ciudad de México. Véase: Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana 2014* [en línea], México, 2014. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2015_IE_MujeresInternas.pdf

necesarios para su adecuado funcionamiento; 8) Se dan irregularidades relacionadas con la mala calidad de los alimentos y cantidades insuficientes para satisfacer las necesidades; 9) Persisten las deficiencias relacionadas con la inexistencia de manuales de procedimientos; 10) Faltan procedimientos para el ingreso, egreso, traslados, presentar quejas o denuncias sobre actos de tortura y/o maltrato, solicitar audiencia con las autoridades del centro, métodos de control, uso de esposas, visitas y revisiones, así como la forma de proceder respecto del ingreso y estancia de niñas y niños de las internas o cuando no cuentan con familiares para su custodia, entre otros; 11) Persisten las carencias en materia de servicios médicos; 12) El personal asignado para vigilar y custodiar las instalaciones destinadas es insuficiente; 13) Inexistencia o insuficiencia de actividades laborales remuneradas, educativas y/o deportivas organizadas por las autoridades penitenciarias; 14) Los cursos de capacitación laboral son insuficientes o bien no se realizan; y 15) No les permiten regularmente recibir visita íntima.⁸⁸

Niñas y niños viviendo con sus madres. En la Ciudad de México el promedio de niñas y niños que viven con sus madres en reclusión es aproximadamente de 100. En el Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan, que alberga a alrededor de 200 mujeres, ninguna vive con sus hijos e hijas. Es en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla que se encuentran aproximadamente 2,000 mujeres, donde viven todos los niños y niñas en prisión. El Centro de Desarrollo Infantil ha ido mejorando sus instalaciones, servicios, currículo educativa, profesionalización, así como la certificación ante la Secretaría de Educación Pública. De igual manera, se coordina con el

⁸⁸ No es de extrañar que se concluya que “Tales anomalías, hacen evidente un trato discriminatorio derivado de la falta de una atención adecuada por parte de los gobiernos estatales y federal, a sus necesidades particulares, incumpliendo con la obligación que tiene el Estado mexicano de adoptar las medidas necesarias para asegurar que las mujeres bajo su custodia gocen de todos los derechos que les corresponden, en su calidad de internas”. *Ibid.*

Sistema de Desarrollo Integral de la Familia de la ciudad para garantizar el cumplimiento de los derechos de las y los niños.

Si bien se están asegurando mejores condiciones, persisten algunas problemáticas,⁸⁹ como el que las y los jueces no consideran el interés superior de las niñas, niños y adolescentes para la individualización de la pena privativa de libertad en casos de madres procesadas y sentenciadas. Particularmente, en casos de delitos de menor cuantía deben aplicarse penas accesorias, o cuando la estancia de los niños y las niñas en prisión se prolonga por más de los 3 años de edad porque hay una introyección en el niño o la niña del entorno carcelario ya que viven y experimentan las restricciones al derecho a la libertad de sus madres.⁹⁰

Personas con discapacidad. El Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, en su visita a México entre el 21 de abril y el 2 de mayo de 2014, señaló que la mayoría de personas con discapacidad no están en centros o espacios

⁸⁹ La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en el marco del 58° periodo de sesiones de Comité de los Derechos del Niño, llevado a cabo entre el 19 de septiembre y el 7 de octubre de 2011 en Ginebra, Suiza, desarrolló un documento denominado “Desarrollo infantil en prisión. El caso de la Ciudad de México” donde da cuenta de algunas conclusiones aún vigentes.

⁹⁰ A esto se debe añadir: 1) En todos los casos, la seguridad de los niños y las niñas radica en la presencia y compañía de sus madres; 2) Un modelo de encierro no promueve el interés superior de la infancia. No obstante, la cercanía de las y los niños con la madre refuerza lazos y es esencial para la conformación de su personalidad; 3) El estado tiene una doble labor en cuanto a garantizar un espacio y estadía de calidad y dignidad; para ello habrá que implementar medidas de salud, alimentación, seguridad y educación en las mismas condiciones en que las tendría un niño o una niña que vive en libertad; 4) Las niñas y niños que viven en reclusión no tienen asignado un pediatra en el servicio médico del centro de reinserción en donde se encuentran sus madres, tal como se desprende del cuadro respectivo en el apartado “Derecho a la salud” del presente diagnóstico; y 5) La niñez recluida con sus madres no tiene acceso a fórmulas lácteas y a pañales dentro del centro de reclusión.

adecuados para su tratamiento, ubicándose en espacios reducidos, sin garantías de salubridad y en condiciones de hacinamiento.

En el Distrito Federal, hasta el 26 de julio del 2011, existían 796 personas con alguna discapacidad mental, de las cuales 60 eran mujeres y 736 hombres. Por su parte, el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial albergaba a 187 personas privadas de libertad.⁹¹

Algo que se señala tanto en los documentos citados como en el posicionamiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos es el mal estado de las instalaciones y sus niveles de insalubridad, la ausencia de espacios específicos, el aislamiento que sufren casi de manera permanente, la inactividad a la que se ven sometidas las personas, así como la casi total carencia de un servicio médico apropiado y suficiente.

El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de 2014 advierte sobre las múltiples situaciones que vulneran los derechos, entre las que destacan el maltrato, la discriminación, la falta de condiciones de estancia digna, de atención especializada, inadecuada clasificación, inexistencia de unidades psiquiátricas específicas e inobservancia de los estándares de especial protección previstos en la normatividad nacional e internacional en materia de derechos humanos.⁹²

⁹¹ Coalición por los derechos de las personas privadas de libertad en el Sistema Penitenciario Mexicano, *Informe EPU sobre el sistema penitenciario en México 2013* [en línea]. Asilegal, Documenta, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría. Comunicación conjunta del EPU-México-octubre 2013 (Período 2009-2012). Disponible en: <http://asilegal.org.mx/index.php/es/noticias/154-informe-epu-sobre-sistema-penitenciario-en-mexico-2013>

⁹² Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana. Posicionamiento. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2015. En particular, se señalan como medulares: 1) Inadecuada clasificación atendiendo a las características especiales y de vulnerabilidad de las personas con discapacidad psicosocial, ubicándolas en ocasiones en áreas donde se localizan personas con enfermedades infecto-contagiosas y en condiciones insalubres; 2) Desabasto de medicamentos, material de curación y

Organizaciones sociales y mecanismos internacionales proponen que se cuente de manera permanente con la intervención de psiquiatras, equipo médico general, profesionales en psicología, pedagogía, trabajo social, enfermería y rehabilitación física y que se garantice un trabajo interdisciplinario. De igual manera, los programas que se implementen buscarán la recuperación y la instalación de capacidades de las y los pacientes buscando la reinserción social. Documenta AC señala, además, que las personas con discapacidades mentales que cometen algún delito no son atendidas por autoridades de salud durante el proceso penal y con muy poca regularidad una vez privados de su libertad. Igualmente, se adolece de un marco normativo acorde con los estándares internacionales que permita otorgar ajustes razonables o medidas de compensación jurídica aplicables a este grupo, lo cual las convierte en víctimas de maltrato y discriminación.

Pueblos y comunidades indígenas. Según cifras de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, para noviembre de 2015⁹³ había 509 personas indígenas privadas de su libertad por delitos como robo, agresiones y lesiones. De ellas, 27 son mujeres. Por su origen, 23.0% son náhuatl, 18.0% mazatecos y 9.0% otomíes.

equipo médico, así como limitación en el acceso a servicios básicos como agua, electricidad y ventilación, en áreas específicas para la atención y rehabilitación de internos con discapacidad psicosocial; 3) Falta de vigilancia y control de situaciones de convivencia de las personas con discapacidad psicosocial con el resto de la población interna, que provoca victimización, abuso físico, sexual y psicológico; 4) Carencia de programas específicos de tratamiento psiquiátrico e inexistencia de expedientes clínicos, algo que impide el acceso a un tratamiento adecuado a sus padecimientos, encaminado a su recuperación y que, en el caso de quienes han sido declarados inimputables, violenta el derecho a la seguridad jurídica; y 5) Inadecuado control y seguimiento para evaluar periódicamente el estado procesal y, en su caso, de la medida de seguridad impuesta.

⁹³ Véase: Boletín 317/2015, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 7 de diciembre de 2015. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/2015/12/transformar-condiciones-de-reclusion-piden-especialistas/>

Se cuenta con la Red de Intérpretes Traductores en Lenguas Indígenas Nacionales del Distrito Federal, que brinda asistencia para que el idioma no represente una barrera en la impartición de la justicia. A través de esta Red, única a nivel nacional e integrada por intérpretes de 56 lenguas indígenas, durante 2015 se brindaron 112 asistencias de interpretación y traducción.⁹⁴

Como bien señala la Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2013, elaborada por el Consejo para Prevenir la Discriminación, la población indígena es definida como la población más vulnerable. Ello se traduce en altos niveles de discriminación y profundas brechas de desigualdad frente a la población no indígena.⁹⁵ Esta situación de exclusión impacta directamente en la capacidad y posibilidad de exigir y defender sus derechos. En general, las personas indígenas en reclusión desconocen de manera concreta el motivo de su encierro. Si bien la ciudad ha avanzado en el establecimiento de traductores y traductoras para acompañar a las y los indígenas en los procesos jurídicos, son insuficientes para abarcar la totalidad de casos que se presentan, además de no contar con protocolos y mecanismos interinstitucionales que garanticen la presencia de traductoras y traductores al momento de la detención y durante todo el proceso.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos⁹⁶ expone que se siguen observando diversas problemáticas: 1) La discriminación de la que en

⁹⁴ Véase: Boletín de la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades. Disponible en: <http://www.sederec.df.gob.mx/index.php/comunicacion-social/boletines10/156-gobierno-de-la-cdmx-promueve-derechos-de-poblacion-indigena-en-reclusion>. Diciembre 2015. [Fecha de consulta: marzo de 2016].

⁹⁵ En el capítulo de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas del presente Programa de Derechos Humanos de la Ciudad de México se abunda en las causas estructurales de discriminación y desigualdad que sufren y viven las y los indígenas en la Ciudad y que afecta de manera directa a todos los derechos que ostentan de manera individual y colectiva.

⁹⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe anual de actividades* [en

ocasiones son objeto por parte del resto de la población interna; 2) La falta de información sobre sus derechos humanos; 3) La escasa visita familiar que reciben debido a la lejanía de sus comunidades respecto del lugar donde está ubicado el centro de reclusión, aunado a la falta de recursos económicos; 4) La deficiente atención médica que reciben; 5) Las insuficientes oportunidades para el desarrollo de las actividades laborales encaminadas a su reinserción social; 6) La falta de intérpretes y/o traductores; y 7) La falta de defensores y defensoras que hablen su lengua.

Personas migrantes. La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal reporta que, entre 2007 y 2012, las violaciones a los derechos de las personas migrantes que han sido privadas de la libertad por alguna autoridad local representó el 30.0% de las quejas interpuestas. El primer lugar lo ocupó la abstención u omisión de brindar una adecuada protección a la integridad física o psicológica de la persona (58.6%). Estas presuntas violaciones estuvieron ligadas a amenazas, agresiones y extorsiones que realizaron otras personas internas. En segundo lugar, estuvieron las quejas referentes a la negativa, restricción u obstaculización de la visita familiar y/o conyugal. La condición de extranjería limita fuertemente los vínculos afectivos y familiares que las personas migrantes internas pudieran tener, colocándolas en una situación de especial vulnerabilidad.⁹⁷

Personas Lésbico, Gay, Bisexual, Transexual, Travesti, Transgénero e Intersexual. El reconocimiento de los derechos de las personas de este grupo aún no se hace efectivo, aunque el marco jurídico haya avanzado. Si bien las y los integrantes de este grupo son reconocidas y reconocidos como un sector particular de la población penitenciaria,

[línea]. México, 2015. Personas indígenas en reclusión. Disponible en: <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=121>.

⁹⁷ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Análisis de la situación de los derechos de las personas migrantes de origen extranjero en la Ciudad de México 2007 – 2012* [en línea]. México, 2013. Disponible en https://issuu.com/cdhdf/docs/informe_migrantes/129

no gozan de los programas y políticas públicas que ha implementado y diseñado para su atención el Gobierno de la Ciudad de México. Las deficiencias del sistema penitenciario propician que este grupo sea víctima de condiciones denigrantes que perjudican su bienestar físico, mental y social, en especial porque siguen existiendo violaciones a sus derechos fundamentales.

En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2010 que realiza la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se otorgó una calificación de 4.6 respecto a la observancia de los derechos de este grupo. Esta calificación se debe, principalmente, a la discriminación que se ejerce sobre ellas y ellos motivada por su orientación sexual o elección de género, lo que se refleja en la deteriorada calidad de vida de este sector.⁹⁸

Para las personas trans el criterio que aún prevalece entre las y los juzgadores para la asignación del centro penitenciario sigue siendo genitalista. Tanto en los centros femeniles como en los varoniles son aisladas y aislados del resto de la población en espacios denominados anexos o módulos. Aunque se busca su protección del resto de la población penitenciaria, también se produce maltrato físico, psicológico e incluso abuso sexual. Las amenazas e insultos se dan por parte de las y los operadores de los centros de reclusión (seguridad y custodia, y personal técnico) y por las mismas autoridades penitenciarias. En materia de acceso a la salud se siguen presentando limitantes para que ellas y ellos continúen su terapia de sustitución hormonal, siendo ésta suspendida. El abandono de familiares, amigos, pareja, y hasta de sí mismas, obliga a caer en extrema precariedad económica y la mayoría se ven obligadas a ejercer el trabajo sexual para poder subsistir y,

⁹⁸ ASILEGAL, *Personas privadas de la libertad de la comunidad LGBTTTI ¿Comunidad LGBTTTI sin derechos?* [en línea]. México, 2013. Disponible en: <http://es.slideshare.net/asilegal-comunicacion/personas-privadas-de-la-libertad-de-la-comunidad-lgbttticomunidad-lgbttti-sin-derechos-personas-privadas-de-la-libertad-de-la-comunidad-lgbttti>.

acaso, adquirir algunos insumos básicos como alimentos y productos de higiene personal. Frente a estas condiciones, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal emitió la Recomendación 13/2015, que señala y condena las expresiones de violencia en razón del uso indebido de la fuerza, tratos crueles, inhumanos y degradantes por parte del personal del Reclusorio Preventivo Varonil Norte.

Se reconoce una mayor apertura del Sistema Penitenciario atendiendo a que se han desarrollado mayores acciones específicas en la materia con coadyuvancia de la sociedad civil, lo que permite además mayor escrutinio ciudadano en el tema, así como una mayor visibilización. Sin embargo, se sigue evidenciando un rezago en la garantía de derechos fundamentales para este grupo de población.⁹⁹

Personas adultas mayores. Se cuenta con pocos datos de carácter público, o al menos accesibles, específicos. Al respecto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal expone que ha habido avances para mejorar sus condiciones, pero que aún se constatan omisiones para garantizar el acceso a la alimentación y a la salud. Señalan igualmente que se ha destinado un dormitorio contiguo a la Unidad Médica para su permanencia y se han reservado las estancias de primer piso para la población adulta mayor o que presente algún tipo de discapacidad.¹⁰⁰

⁹⁹ Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de las personas LGBT privadas de libertad en América Latina [en línea]. Washington D.C., 23 de octubre 2015. Disponible en: <http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/Situaci%C3%B3n%20de%20personas%20LGBT%20privadas%20de%20libertad%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>.

¹⁰⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *La figura del arraigo y la situación de las personas privadas de libertad* [en línea]. México, 2011. Informe que presenta con motivo de la visita del relator sobre derechos de las personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Disponible en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/Informe_arraigo_Relator_CIDH_PPL.pdf.

C. Conclusiones

A partir de 2009, el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal buscó sentar las bases para la implementación de mecanismos de detección, acción y seguimiento de las acciones positivas que permitieran la tutela, el acceso, ejercicio y goce de los derechos de las personas privadas de libertad en centros de reinserción. A pesar de ello, la revisión de las respuestas institucionales evidencia la falta de mecanismos de seguimiento que corroboren que dichas acciones han posibilitado el progreso en la garantía y el acceso a tales derechos. Por el contrario, la demanda por atender necesidades en materia de salud, alimentación, agua, espacio digno, educación, trabajo, acceso a la información, integridad personal y contacto con el exterior, así como al debido proceso, no han sido garantizadas. Aún más, hay serios vacíos institucionales respecto de los mecanismos que garanticen una adecuada reinserción social.

El hacinamiento, la discriminación, la desigualdad, la pobreza, la corrupción¹⁰¹ y la impunidad¹⁰² se presentan como las grandes problemáticas de los centros de reinserción. Las limitaciones a los derechos de las personas privadas de libertad afectan su calidad humana y dignidad, contribuyendo a la estigmatización, situándolas en condiciones de criminalización que, aunada a otros factores, propicia la reincidencia.

Las medidas tomadas por las autoridades en materia de salud responden a las necesidades inmediatas. No obstante, se carece de mecanismos

¹⁰¹ Según la organización civil Documenta AC tan sólo en cuatro prisiones de la Ciudad de México –Oriente, Sur y Norte, así como la Penitenciaría de Santa Martha– los internos pagan un total de 336,000 pesos al día (unos US\$20.000) en forma de cuota informal, y este monto es el referido para cumplir con la lista de asistencia diaria que los internos tienen que pasar de manera obligatoria.

¹⁰² El 55% de las personas (visitas) entrevistadas en el Distrito Federal respondieron afirmativamente a la pregunta ¿le han pedido dinero para ingresar cosas o bienes al Centro?. Véase: Catalina Correa Pérez, *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2014.

que hagan eficiente la implementación de los servicios de atención, referencia y contra referencia requeridos. Las medidas emprendidas no dan cuenta de acciones que se encaminen hacia este estándar; del desarrollo a nivel de infraestructura por centro penitenciario; si se ha atendido a grupos específicos; si se ha buscado solución al riesgo sanitario debido a las condiciones de hacinamiento; y que la contratación de especialistas de salud sigue siendo una asignatura pendiente.

En cuanto a las capacidades que se adquieren al interior de los centros de reinserción, es necesario dejar atrás a la excesiva “tallerización” que sustituye una efectiva educación para avanzar en la profesionalización de las y los internos que les proporcione herramientas sólidas para su vida en libertad.

La falta de asignación de un presupuesto específico para la implementación de cada una de las acciones para avanzar en la garantía de estos derechos provoca que éstas no se lleven a cabo y, por tanto, no se cumpla con lo establecido en el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal.

Es necesario contar con información de los convenios de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario con las diferentes instancias e industrias ya que esto permitiría tener mayor claridad sobre el proceso bajo el cual se están realizando las acciones correspondientes. Asimismo, es necesario contar con información sobre los términos de las mismas, su impacto y evaluaciones, entre otros criterios. No se aprecia el establecimiento de metas, sino el desarrollo de acciones no sujetas a criterios de evaluación permanente. Ello impide conocer cómo se está avanzando en garantizar los derechos de las personas privadas de libertad.

Es necesario que las instancias responsables presenten información pública, accesible y transparente desagregada por grupo de población y derecho, que se actualice de manera permanente y que dé cuenta del estado de todos los derechos de las personas privadas de la libertad. Esto permitiría conocer el número de internos e internas y el estado de los reclusorios de la ciudad, de las personas en éstos y el cumplimiento de todas las responsabilidades que se deben cumplir.

Desde las organizaciones civiles, personas defensoras de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y las y los internos que viven en condiciones de reclusión se exponen las fuertes dificultades para interponer quejas o solicitar audiencias para comunicar violaciones a sus derechos humanos al interior de los centros de reinserción. Si bien cada centro cuenta con un o una enlace de la subdirección de Derechos Humanos de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, esta figura no está fungiendo como primera instancia receptora de las quejas o peticiones de audiencia de las personas internas. Su labor operativa principal es atender los requerimientos realizados por los organismos de derechos humanos mediante la coordinación con la autoridad responsable, dando respuesta dentro de los términos y plazos establecidos. Esto inevitablemente limita y/o desincentiva el derecho de las personas internas de comunicar aquellas acciones presuntamente violatorias a sus derechos humanos. Ellas y ellos tienen que recurrir a sus redes personales para exponer estas situaciones ante las autoridades competentes, buscando, además, asegurar una mayor confidencialidad y seguridad para quienes interponen dicha queja.

Finalmente, y tal vez el elemento más complicado sea desarrollar y aplicar mecanismos de sensibilización dirigidos a la sociedad acerca de la inclusión de las personas que salen de los centros de reinserción.

II. Programa

A. Objetivo general

Respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, los derechos humanos de todas las personas privadas de la libertad en centros de reclusión en la Ciudad de México.

B. Tablas programáticas

| Objetivo específico 27.1 Reducir el encarcelamiento como recurso punitivo | | | | | |
|--|--|--|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Metas a 2021 | |
| 489. Implementar medidas alternativas a la prisión. | 489.1. Se reduce en un 10% la población de los centros de reinserción de la Ciudad. | Número de personas privadas de libertad por cada 100 mil habitantes. | Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México | Se reduce en un 20% la población de los centros de reinserción de la Ciudad. | |
| | 489.2. Aumento del uso de medidas alternativas a la prisión. | Porcentaje de penas alternativas a la prisión impuestas desglosado por tipo de delito. | Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | | Porcentaje de penas alternativas a la prisión impuestas desglosado por tipo de delito. |
| 490. Realizar adecuaciones necesarias en la infraestructura y procesos institucionales para hacer efectivo el uso de otras medidas alternativas a la prisión preventiva. | 490.1. Se realizan y da seguimiento a las propuestas para el desarrollo de las adecuaciones necesarias en la infraestructura y procesos institucionales. | Aumento del uso de medidas menos intrusivas que la prisión preventiva en relación a los índices reportados en un año inmediato anterior. | Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal | Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario Enfoque transversal: Derechos Humanos | El uso de otras medidas menos intrusivas que la prisión preventiva se incrementa en relación a los índices reportados en un año inmediato anterior. |
| | | | Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México | | |

| ...Objetivo específico 27.1 Reducir el encarcelamiento como recurso punitivo | | | | | |
|--|--|--|---|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 491. Revisar las situaciones en las que se impone prisión preventiva bajo los principios de racionalidad, proporcionalidad y temporalidad, con base en las condiciones de cada caso, a la luz de los estándares internacionales de derechos humanos. | 491.1. Se analiza el comportamiento del porcentaje de personas en centros de reinscripción en situación de prisión preventiva para cada uno de los sistemas, el mismo delito y las características de cada caso. | Porcentaje de casos de prisión preventiva respecto al total de medidas menos intrusivas utilizadas, distinguiendo entre tipo de delito y características de cada caso. | Procuraduría General de Justicia Federal del Distrito Federal Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México | Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario Enfoque transversal: Derechos Humanos | El índice en el uso de la prisión preventiva se reduce respecto a aquellos reportados en un año inmediato anterior y en los mismos delitos. |

| Objetivo específico 27.2. Garantizar el debido proceso en la ejecución penal | | | | | |
|--|--|--|--|---|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 492. Fortalecer los mecanismos que evalúen el ejercicio de las funciones legalmente conferidas a las y los jueces de ejecución de sanciones penales, garantizando que los resultados sean de carácter público y accesible. | 492.1. Mecanismos de seguimiento, evaluación y de sanción fortalecidos, para evaluar el ejercicio de las funciones legalmente conferidas a las y los jueces de ejecución de sanciones penales. | Publicación de un informe de los resultados del seguimiento, evaluación, y en su caso, sanción obtenidos durante el período. | Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México | <p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana</p> <p>Área de Oportunidad:</p> <p>5. Sistema Penitenciario</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos Humanos</p> | <p>Todos los jueces y todas las juezas cumplen en su totalidad con las atribuciones que les confiere la ley.</p> <p>Se elabora la sistematización, análisis y evaluación de los resultados del seguimiento, evaluación y sanción a jueces y juezas de ejecución de sanciones penales de la Ciudad de México.</p> |
| | 492.2. Los resultados del seguimiento, evaluación y sanción a jueces y juezas son periódicos, accesibles y públicos. | Porcentaje de información de evaluación, seguimiento y sanción a jueces y juezas de ejecución de sanciones penales que es pública, transparente y accesible. | | | |

...Objetivo específico 27.2. Garantizar el debido proceso en la ejecución penal

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|--|--|---|---|
| 493. Ampliar el número de jueces y juezas de ejecución de sanciones penales, acorde a la población penitenciaria, capacitados y capacitadas en derechos humanos. | 493.1. Se cumplen los criterios de proporcionalidad para definir el número de casos que cada juez y jueza de ejecución de sanciones penales puede resolver de manera pronta y expedita, apegándose a estándares internacionales de derechos humanos. | Porcentaje de los criterios de proporcionalidad cumplidos por cada juez y jueza de ejecución de sanciones penales que puede resolver de manera pronta y expedita. | Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México | <p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana</p> <p>Área de Oportunidad:</p> <p>5. Sistema Penitenciario</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos Humanos</p> | Se cumplen los criterios de proporcionalidad para definir el número de casos que cada juez y jueza de ejecución de sanciones penales puede resolver de manera pronta y expedita, apegándose a estándares internacionales de derechos humanos. |
| | 493.2. Se cuenta con al menos el 80% del número de jueces y juezas de ejecución de sanciones penales que se requiere en función de la población penitenciaria existente. | Número de jueces y juezas de ejecución de sanciones penales en proporción al total de población penitenciaria. | | | Se cuenta con la totalidad de juezas y jueces de ejecución de sanciones penales necesarios y necesarias para atender a la población penitenciaria. |
| | 493.3. Todos los jueces y todas las juezas de ejecución de sanciones penales están capacitados y capacitadas en mecanismos internacionales de derechos humanos y su aplicación en las sentencias. | Porcentaje de jueces y juezas de ejecución de sanciones penales capacitados y capacitadas en derechos humanos respecto al número total de jueces y juezas de ejecución de sanciones penales. | | | Todos los jueces y todas las juezas de ejecución de sanciones penales están capacitados y capacitadas en mecanismos internacionales de derechos humanos y su aplicación en las sentencias. |

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|--|--|--|---|
| 494. Ampliar la plantilla de personas defensoras públicas especializadas en ejecución de sanciones penales y capacitadas en derechos humanos | 494.1. Se amplía la plantilla de personas defensoras públicas especializadas en ejecución de sanciones penales en un 35%. | Número de expedientes por persona defensora. Plantilla de personas defensoras especializadas en ejecución de sanciones penales | Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México | <p>Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana</p> <p>Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario</p> <p>Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | Se amplía la plantilla de personas defensoras públicas especializadas en ejecución de sanciones penales capacitadas en derechos humanos en un 55% |
| | 494.2. Se capacita al 35% de las personas defensoras públicas capacitadas en ejecución de sanciones penales y reinserción social con enfoque de derechos humanos. | Número de personas defensoras públicas capacitadas en ejecución de sanciones penales y reinserción social con enfoque de derechos humanos. | | | Totalidad de personas defensoras públicas capacitadas en ejecución de sanciones penales y reinserción social con enfoque de derechos humanos. |

Objetivo específico 27.3. Asegurar el acceso al derecho a la salud para las personas privadas de la libertad

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|--|--|--|---|
| <p>495. Crear las condiciones necesarias para que los derechos a la alimentación y al agua sean accesibles y de calidad para todas las personas privadas de libertad.</p> | <p>495.1. Presupuesto etiquetado para la dignificación de la infraestructura de los centros de reinserción de la Ciudad de México, y garantizar el acceso a agua potable para consumo humano, la alimentación balanceada nutricionalmente y los servicios de salud que se brindan a las personas privadas de libertad.</p> | <p>Incremento porcentual anual progresivo del presupuesto para la dignificación de la infraestructura de los centros de reinserción, garantizando el acceso a la salud, al agua y a la alimentación de calidad a todas las personas internas en los centros de reinserción de la Ciudad de México.</p> | <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretaría de Gobierno Sistema Penitenciario de la Ciudad de México Secretaría de Salud de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | <p>Presupuesto suficiente para garantizar la accesibilidad y calidad en el derecho a la salud, al agua y alimentos para todas las personas procesadas y sentenciadas.</p> |
| | | <p>Cantidad de agua potable para consumo humano disponible por interno e interna al día.</p> | | | |
| | | <p>Número de comidas y porciones al día por el centro para cada interno e interna.</p> | | | |
| | | <p>Porcentaje de comidas balanceadas nutricionalmente proporcionadas por el centro.</p> | | | |

| | | | | |
|---|---|---|--|---|
| <p>495.2. Incremento de la plantilla de personal de salud conforme a los requerimientos de la población penitenciaria, que asegure la atención debida para toda la población interna, así como la mejora de la infraestructura y equipamiento de las unidades médicas en todos los centros de reinserción, incluyendo institución abierta "Casa de medio camino" y la Torre Médica Tepapan.</p> | <p>Número de médicos y médicas generales con respecto a la población penitenciaria total.</p> <p>Número de personas médicas especializadas con respecto a la población penitenciaria total.</p> <p>Número total de personal médico con respecto a la población penitenciaria total.</p> | <p>Secretaría de Salud de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana</p> <p>Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario</p> <p>Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | <p>Se garantiza la disponibilidad de personas médicas generales y especializadas en todos los centros de reinserción de la Ciudad de México que garantice el ejercicio pleno de su derecho de acceso a la salud de las personas recluidas en los centros de reinserción social.</p> |
|---|---|---|--|---|

Objetivo específico 27.4. Ofrecer y asegurar empleos de calidad, formales y remunerados con enfoque de género a las personas privadas de libertad

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|---|--|--|---|
| 496. Crear y ofrecer empleos por parte del sistema penitenciario que garanticen los derechos humanos laborales de las personas privadas de libertad. | 496.1. Incremento en el número de empleos formales que genera el sistema penitenciario. | Porcentaje de personas privadas de libertad desarrollando actividades laborales formales con respecto al número total de personas privadas de libertad. | Sistema Penitenciario de la Ciudad de México Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México | <p>Eje: 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano</p> <p>Área de oportunidad: 7. Empleo con Equidad</p> <p>Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | Se duplica el número de empleos formales que generó el sistema penitenciario en la meta a dos años. |
| | 496.2. Mecanismos de cooperación establecidos y operando entre la Subsecretaría de Sistema Penitenciario y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México que aseguren las acciones formativas y laborales necesarias para el progreso en la garantía al derecho al trabajo. | Número de acciones formativas y laborales desarrolladas en cooperación entre el Sistema Penitenciario y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México. | | | Consolidación de los mecanismos de cooperación entre la Sistema Penitenciario y la Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo en todos los centros de reinserción de la Ciudad de México. |
| | 496.3. Se diversifica la oferta laboral y de capacitación para el empleo en los centros de reinserción femeniles de la Ciudad de México que supere la visión asistencialista, tallerista y de asignación por roles de género, que se adapta a las necesidades específicas de las mujeres. | Porcentaje de oferta laboral diversificada y adaptada a las necesidades específicas de las mujeres respecto a la oferta total laboral y de capacitación para el empleo instrumentada en los centros de reinserción. | | | La oferta laboral y de capacitación para el empleo en los centros de reinserción femeniles de la Ciudad de México es diversa, de alta cualificación, adaptada a las necesidades de las mujeres y con la totalidad de cobertura. |

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|---|--|---|---|--|
| <p>497. Incrementar los convenios con empresas para que operen al interior de los reclusorios como parte de la industria penitenciaria.</p> | <p>497.1. Aumenta el número de empresas operando en el sistema penitenciario en al menos un 20%.</p> | <p>Porcentaje de empresas operando en el sistema penitenciario, con relación al número de empresas operando en 2016.</p> <p>Tipos y número de contratos de las personas internas que trabajan de manera formal en la industria penitenciaria.</p> | <p>Sistema Penitenciario de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 1. Equidad e Inclusion Social para el Desarrollo Humano</p> <p>Área de oportunidad: 7. Empleo con Equidad</p> <p>Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | <p>Aumenta el número de empresas operando en el sistema penitenciario en al menos un 30%.</p> <p>Se ofrecen empleos formales y remunerados para cubrir al 20% de las personas internas, tanto procesadas como sentenciadas.</p> |
| <p>498. Vincular al sector público con la industria penitenciaria de la Ciudad de México</p> | <p>498.1. Se formalizan acuerdos de colaboración interinstitucional para fortalecer el acceso al empleo de las personas privadas de libertad.</p> | <p>Número de acuerdos de colaboración establecidos y formalizados.</p> <p>Número de programas operando en cada centro de reinserción derivados de los acuerdos formalizados.</p> <p>Población penitenciaria beneficiada directa e indirectamente por los acuerdos de colaboración interinstitucional formalizados.</p> | | | <p>Incremento de acuerdos de colaboración interinstitucional para acceder al empleo de las personas privadas de su libertad.</p> <p>Incremento de los programas que operan en cada centro de reinserción derivados de los acuerdos que se formalizan.</p> <p>Incremento de la población penitenciaria beneficiada directa e indirectamente por los acuerdos de colaboración interinstitucional formalizados.</p> |

| Objetivo específico 27.5. Garantizar el acceso a la educación a las personas privadas de la libertad | | | | | |
|---|---|--|---|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 499. Planificar, desarrollar y operar planes de estudios con contenidos formales para las personas privadas de la libertad. | 499.1. Oferta educativa formal sustentada en convenios de colaboración para asegurar la alfabetización, educación preparatoria, bachillerato y universitaria para por lo menos el 60% de las personas internas, tanto procesadas como sentenciadas, en los centros de reinserción de la Ciudad de México. | Estadísticas semestrales de personas con certificados de estudios de primaria, secundaria, preparatoria, bachillerato y universidad. | Sistema Penitenciario de la Ciudad de México | Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario Enfoque transversal: Derechos Humanos | Oferta educativa formal que integra educación primaria, secundaria, preparatoria, bachillerato y universitaria garantizada para la totalidad de las personas internas en los centros de reinserción de la Ciudad de México. |
| | | Número de convenios interinstitucionales establecidos que garanticen el acceso a la educación en todos sus niveles formativos. | Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México | | |
| | 499.2. Diseño y difusión de campañas de sensibilización de manera permanente implementadas en todos los centros de reinserción de la Ciudad de México para fomentar que las personas privadas de la libertad sumen a los programas de oferta educativa. | Número de campañas de sensibilización realizadas respecto al número de campañas realizadas en el año inmediato anterior. | | | Se incrementan las campañas de sensibilización al interior de los centros de reinserción para fomentar que las personas privadas de la libertad se sumen a los programas de oferta educativa como herramienta para la vida. Se incrementa el número de personas privadas de la libertad que se integran a programas educativos. |

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|--|---|--|--|
| <p>500. Implementar un mecanismo de seguimiento y evaluación de las acciones educativas, formativas y laborales desarrolladas en cada centro de reinserción de la Ciudad de México que integre indicadores y revisiones permanentes para conocer el impacto cualitativo y cuantitativo de dichas acciones.</p> | <p>500.1. Mecanismo de seguimiento y evaluación desarrollado e implementado, que contemple la sistematización de la información e indicadores de logro.</p> <p>500.2. Procedimientos de seguimiento y evaluación establecidos y operando.</p> | <p>Resultados cualitativos y cuantitativos obtenidos de manera semestral accesibles y públicos.</p> <p>Programa de seguimiento y evaluación implementado.</p> <p>Número de quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal por violación al derecho a la educación respecto al número de quejas que proceden.</p> <p>Número de recomendaciones aceptadas respecto al número de recomendaciones emitidas relativas a la vulneración del derecho humano a la educación.</p> | <p>Sistema Penitenciario de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana</p> <p>Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario</p> <p>Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | <p>Los programas educativos del sistema penitenciario de la Ciudad de México se van modificando y adaptando a los hallazgos y resultados que arroje el mecanismo de seguimiento y evaluación.</p> <p>Se erradica la vulneración al derecho humano a la educación en los centros de reinserción de la Ciudad de México.</p> |

Objetivo específico 27.6. Garantizar la integridad y seguridad personales de todas las personas privadas de libertad en centros de reinserción social.

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|---|--|---|--|--|--|
| 501. Emitir un protocolo contra la tortura otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en los centros de reinserción social de la Ciudad de México, acorde a los estándares internacionales de derechos humanos en la materia, donde se garantiza la presencia y participación permanente de la sociedad civil. | 501.1. Protocolo contra la tortura otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en los centros de reinserción social de la Ciudad de México, en implementación. | Protocolo contra la tortura otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en los centros de reinserción social de la Ciudad de México. | Sistema Penitenciario de la Ciudad de México | <p>Eje:</p> <p>2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana</p> <p>Área de Oportunidad:</p> <p>5. Sistema Penitenciario</p> | El Protocolo contra la tortura otros tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en los centros de reinserción social de la Ciudad de México, cumple con todos los estándares en la materia. |
| 501.2. Se elimina en su totalidad el uso de la tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en los centros de reinserción social de la Ciudad de México. | 501.3. Se elimina en su totalidad el número de muertes violentas dentro de los centros de reinserción social de la Ciudad de México. | Número de casos documentados sobre denuncias por tortura, tratos crueles, inhumanos y/o degradantes e índice de crecimiento de los mismos de 2016 a 2018. | Derechos Humanos | <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos Humanos</p> | No existe tortura ni tratos crueles, inhumanos y/o degradantes en los centros de reinserción social de la Ciudad de México. |
| 501.3. Se elimina en su totalidad el número de muertes violentas dentro de los centros de reinserción social de la Ciudad de México. | | Número de muertes violentas e índice de crecimiento de las mismas de 2016 a 2018 dentro de los centros de reinserción social de la Ciudad de México. | | | No existen acciones de tortura ni muertes violentas en ningún centro de reinserción de la Ciudad de México. |

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|--|---|--|---|
| <p>502. Armonizar los reglamentos internos de los centros de reinserción social de la Ciudad de México, así como manuales operativos y estándares de ética a estándares internacionales en materia de derechos humanos.</p> <p>503. Sancionar a personas servidoras públicas adscritas a los centros de reinserción social de la Ciudad de México, que incurran en prácticas delictivas en agravio a las personas privadas de la libertad y/o sean omisas frente a las mismas.</p> | <p>502.1. Se modifican los reglamentos internos de los centros de reinserción social de la Ciudad de México, así como manuales operativos y códigos de ética, alineados a estándares en materia de derechos humanos.</p> <p>503.1. Todas las personas servidoras públicas adscritas a los centros de reinserción social de la Ciudad de México, que incurrieron en prácticas delictivas en agravio a las personas privadas de la libertad y/o fueron omisas frente a las mismas son sancionadas conforme a su participación y responsabilidad.</p> | <p>Porcentaje de reglamentos internos, manuales operativos y códigos de ética modificados y alineados a estándares de derechos humanos en la materia.</p> <p>Número de personas servidoras públicas responsables de acciones u omisiones que causaron agravio a las personas privadas de libertad, con relación al número de las que fueron sancionadas penal o administrativa-mente.</p> <p>Número de investigaciones penales iniciadas respecto al total de sentencias condenatorias emitidas.</p> | <p>Sistema Penitenciario de la Ciudad de México</p> | <p>Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana</p> <p>Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario</p> <p>Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | <p>Todos los reglamentos internos de los centros de reinserción social de la Ciudad de México, así como manuales operativos y códigos de ética, están alineados a estándares en materia de derechos humanos.</p> <p>Se erradican las prácticas delictivas en agravio a las personas privadas de la libertad y/o omisiones frente a dichas prácticas por parte de las personas servidoras públicas adscritas a los centros de reinserción social de la Ciudad de México.</p> |

| ...Objetivo específico 27.6. Garantizar la integridad y seguridad personales de todas las personas privadas de libertad en centros de reinserción social | | | | | |
|--|---|---|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 504. Capacitar permanentemente al personal de los centros de reinserción social de la Ciudad de México sobre derechos humanos. | 504.1. Todo el personal adscrito a los centros de reinserción social capacitado y sensibilizado de manera continua en derechos humanos. | Porcentaje del personal adscrito a los centros de reinserción social capacitado en derechos humanos. | Sistema Penitenciario de la Ciudad de México | Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario Enfoque transversal: Derechos Humanos | Se erradicarán las prácticas delictivas en agravio a las personas privadas de la libertad y/o omisiones frente a dichas personas - servidoras públicas adscritas a los centros de reinserción social de la Ciudad de México. |
| | | Porcentaje de personal adscrito en contacto con la población de los centros penitenciarios capacitados en derechos humanos. | | | |
| | | Porcentaje del personal adscrito en contacto con las visitas familiares capacitadas en derechos humanos. | | | |

| | | |
|--|---|--|
| <p>504.2. Evaluación del impacto de la capacitación en el ejercicio de las funciones encomendadas a las personas servidoras públicas adscritas a los centros de reinserción.</p> | <p>Evaluaciones cualitativas desarrolladas del impacto de los procesos de capacitación.</p> | |
| | <p>Número de quejas presentadas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal e índice de crecimiento por afectación a la integridad y seguridad personales respecto al número total de quejas.</p> | |
| | <p>Número de recomendaciones respecto al total de quejas.</p> | |
| | <p>Número de recomendaciones aceptadas respecto al total de recomendaciones.</p> | |

...Objetivo específico 27.6. Garantizar la integridad y seguridad personales de todas las personas privadas de libertad en centros de reinserción social

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|--|--|--|---|
| 505. Aumentar el número de personal de seguridad y custodia con mejora en sus condiciones laborales. | 505.1. Incremento del número de la plantilla del personal de seguridad y custodia con mejora de sus condiciones laborales. | Porcentaje de la plantilla del personal de seguridad y custodia que presentan mejoras en sus condiciones laborales. Índice de crecimiento del sueldo del personal de custodia en todos los centros de reinserción social. | Sistema Penitenciario de la Ciudad de México | <p>Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana</p> <p>Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario</p> <p>Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | <p>Totalidad del personal de seguridad y custodia con mejoras en sus condiciones laborales.</p> <p>Aumenta el sueldo a todo el personal de seguridad y custodia de los centros de reinserción social de la Ciudad de México garantizando todos sus derechos humanos laborales en relación a los mecanismos internacionales de derechos humanos en la materia.</p> |
| 505.2. Incremento del número de personas de custodia de acuerdo a los estándares internacionales en la materia | Número de personas internadas por persona custodia en cada centro de reinserción | Sueldo promedio del personal de custodia comparado al sueldo promedio en la Ciudad de México. | | | <p>Todos los centros de reinserción social de la Ciudad de México cuentan con una persona custodia para cada diez personas internas.</p> <p>Las jornadas de trabajo del personal de custodia no superan las 48 horas a la semana.</p> |
| (una persona custodia por cada diez personas internas). | Número de horas trabajadas por turno de custodia | | | | |

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|---|---|--|--|--|
| 506. Establecer un mecanismo de supervisión independiente para el escrutinio público y la transparencia de los centros de reinserción social de la Ciudad de México. | 506.1. Diseño e implementación de un mecanismo de supervisión penitenciaria independiente para el escrutinio público y la transparencia de los centros de reinserción social de la Ciudad de México en el cual participe la sociedad civil. | <p>Porcentaje de visitas llevadas a cabo por el mecanismo de supervisión por centro de reinserción social de la Ciudad de México respecto al número de visitas planificadas.</p> <p>Informes de resultados de las visitas realizadas por el mecanismo con recomendaciones para que sean atendidas por la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.</p> | Secretaría de Gobierno Sistema Penitenciario de la Ciudad de México | <p>Eje: 2. Gobernabilidad, Seguridad y Protección Ciudadana</p> <p>Área de Oportunidad: 5. Sistema Penitenciario</p> <p>Enfoque transversal: Derechos Humanos</p> | <p>Mecanismo de supervisión penitenciaria operando en su totalidad con todas las garantías para el desempeño de sus funciones.</p> <p>Acciones implementadas para atender las recomendaciones hechas a través del informe de resultados.</p> |
| 507. Establecer el Servicio Profesional de Carrera Penitenciaria. | 507.1. Diseño e implementación del Servicio Profesional de Carrera Penitenciaria. | Número de personas servidoras públicas en el servicio profesional de carrera penitenciaria. | | | <p>El Servicio Profesional de Carrera Penitenciaria opera de manera integrada en su totalidad.</p> <p>Se evalúa el Servicio Profesional de Carrera Penitenciaria para verificar su efectividad y eficiencia.</p> |

| Objetivo específico 27.7. Garantizar la reinserción social para las personas internas de los centros de reclusión de la Ciudad de México | | | | | |
|--|--|---|--|--|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 508. Desarrollar e implementar una estrategia integral de reinserción social en todos los centros de reinserción social de la Ciudad de México, que cuenta con presupuesto específico, etiquetado y acorde a la totalidad de las necesidades de las personas privadas de la libertad detectadas. | 508.1. Estrategia integral de reinserción social en operación. | Presupuesto asignado a la estrategia integral con relación al presupuesto solicitado. | Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México | Eje: 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano Área de Oportunidad: 1. Discriminación y Derechos Humanos Enfoque transversal: Derechos Humanos | Disminuye en un 60% el número de personas que regresan a reclusión por la reiteración de la conducta delictiva. |
| | 508.2. Disminuye en un 20% el número de personas que regresan a reclusión por la reiteración de la conducta delictiva. | Número de personas que reincidieron respecto al número de personas purgadas. Número de personas reincidentes privadas de libertad respecto al número de personas reincidentes primodelincuentes Número de personas reincidentes primodelincuentes respecto al total de personas privadas de libertad. | Instituto de Reinserción Social del Distrito Federal Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México Asamblea Legislativa del Distrito Federal Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México Secretaría de Salud del Distrito Federal | | |

| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
|--|--|---|---|---|--|
| <p>509. Desarrollar un diagnóstico de las necesidades de las personas privadas de la libertad para su adecuada reinserción social, que tome como ejes rectores el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, el deporte y la participación permanente de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil.</p> | <p>509.1. Se desarrolla de manera periódica el diagnóstico de las necesidades de todas las personas privadas de la libertad para su adecuada reinserción social.</p> | <p>Necesidades satisfichas de las personas privadas de libertad respecto a las necesidades de las personas privadas de libertad para la reinserción social.</p> | <p>Secretaría de Seguridad Pública de la Ciudad de México</p> <p>Instituto de Reinserción Social del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de México</p> <p>Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México</p> <p>Asamblea Legislativa del Distrito Federal</p> <p>Secretaría de Desarrollo Social de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Salud del Distrito Federal</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano</p> <p>Área de Oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y Derechos Humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos Humanos</p> | <p>Los diagnósticos de necesidades de todas las personas privadas de la libertad se realizan de manera periódica y están integrados en el marco de política pública de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario.</p> |

| ...Objetivo específico 27.7. Garantizar la reinserción social para las personas internas de los centros de reclusión de la Ciudad de México | | | | | |
|--|--|--|---|---|---|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 510. Implementación de una política pública integral para la reinserción social integral de todas las personas sentenciadas y ex sentenciadas con base en el diagnóstico previo realizado. | 510.1. Se planifica, desarrolla, implementa y evalúa la política pública para la reinserción social integral de todas las personas sentenciadas y ex sentenciadas con base en el diagnóstico previo realizado. | <p>Sistematización y memoria documental de los mecanismos de evaluación periódica implementados que miden el impacto cualitativo y cuantitativo de la política pública de reinserción social implementada.</p> <p>Sistematización y memoria documental extensa de los diagnósticos realizados y su aplicabilidad a la política pública de reinserción social integral establecida.</p> | <p>Sistema Penitenciario de la Ciudad de México</p> <p>Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México</p> <p>Instituto de Reinserción Social del Distrito Federal</p> | <p>Eje:</p> <p>1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano</p> <p>Área de Oportunidad:</p> <p>1. Discriminación y Derechos Humanos</p> <p>Enfoque transversal:</p> <p>Derechos Humanos</p> | La política pública para la reinserción social integral de todas las personas sentenciadas y ex reclusas se implementa y evalúa de manera semestral en los centros y en el Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México, y en su caso se modifica en función de los resultados de las evaluaciones realizadas, garantizando progresividad en el cumplimiento de este derecho. |

| | | |
|--|--|---|
| <p>510.2. Se garantiza el seguro de desempleo para al menos el 10% de las personas pre-liberadas y compurgadas de los centros de reinserción.</p> | <p>Número de personas que recibieron el seguro de desempleo respecto al número de personas preliberadas y compurgadas totales.</p> | <p>Se garantiza el seguro de desempleo para al menos el 20% a personas pre-liberadas y compurgadas de los centros de reinserción.</p> |
| <p>510.3. Se difunden y operan las bolsas de trabajo para por lo menos el 20% de personas pre-liberadas y compurgadas de los centros de reinserción.</p> | <p>Número de personas que solicitaron el servicio de las bolsas de trabajo respecto al número de personas que obtuvieron un trabajo a partir de las bolsas de trabajo.</p> | <p>Se difunden y operan las bolsas de trabajo para por lo menos el 30% de personas pre-liberadas y compurgadas de los centros de reinserción.</p> |
| <p>Número de personas que obtuvieron un trabajo a partir de las bolsas de trabajo respecto al número total de personas liberadas y preliberadas.</p> | | |

| ...Objetivo específico 27.7. Garantizar la reinserción social para las personas internas de los centros de reclusión de la Ciudad de México | | | | | |
|--|---|---|--|--|--|
| Estrategias | Metas a dos años | Indicador | Autoridad Responsable | Alineación con el Programa General de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018 | Metas a 2021 |
| 511. Realizar un seguimiento post penitenciario de las personas primas delincuentes que egresan de los centros de reinserción para evitar la reiteración de la conducta delictiva. | 511.1. Se planifica, desarrolla e implementa un programa específico que permita el seguimiento post penitenciario con enfoque de derechos humanos para las personas primas delincuentes que egresan de los centros de reinserción para evitar la reiteración de la conducta delictiva y que asegure una reincorporación positiva a la vida en libertad. | Estadísticas semestrales de personas primas delincuentes con reiteración de la conducta delictiva. Programa de seguimiento post penitenciario y evaluación de su impacto cualitativo y cuantitativo. | Instituto de Reinserción Social del Distrito Federal | Eje: 1. Equidad e Inclusión Social para el Desarrollo Humano Área de Oportunidad: 1. Discriminación y Derechos Humanos Enfoque transversal: Derechos Humanos | Se evalúa el programa específico con presencia de la sociedad civil que brinda recomendaciones para su mejora y consecución instrumentalización. |
| 512. Garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas y niños que viven en los centros de reinserción social de la Ciudad de México y de aquellos y aquellas que tienen padres y/o madres privadas de la libertad. | 512.1. Se elabora un diagnóstico que identifique el estado de los derechos de las niñas, niños y adolescentes con padres y/o madres privados y/o privadas de su libertad que contenga recomendaciones para la construcción de políticas públicas que les garanticen a este sector de la población el ejercicio pleno de sus derechos. | Diagnóstico realizado. | Sistema Penitenciario de la Ciudad de México Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México | | |

| | | |
|--|---|---|
| <p>512.2. Con base en el diagnóstico, se planifica, desarrolla y opera un programa para las niñas, niños y adolescentes con padres y/o madres privadas y/o madres de libertad, así como las y los que viven en los centros de reinserción social con sus madres, el cual tenga como principio rector el interés superior de niñas y niños.</p> | <p>Contenidos, aplicación, seguimiento y evaluación de resultados cualitativos y cuantitativos del programa respecto de las niñas y niños que viven con sus madres internas.</p> | <p>El programa garantiza en su totalidad a las niñas, niños y adolescentes con padres y/o madres privados y/o madres de libertad y los que viven en los centros de reinserción social con sus madres, el ejercicio pleno de todos sus derechos.</p> |
| <p>512.3. Se crea y opera un Programa interinstitucional de apoyo económico para las familias que cuidan a las y los niños y adolescentes con padres y/o madres privados y/o madres de libertad.</p> | <p>Porcentaje de familias de niñas, niños y adolescentes con padres y/o madres privados y/o madres de libertad que disfrutan del apoyo económico respecto al número de niñas, niños y adolescentes con padres y/o madres privados y/o madres de libertad.</p> | <p>Evaluar la implementación del programa de apoyo económico considerando si este garantiza el ejercicio pleno de sus derechos por parte de las niñas y los niños y adolescentes.</p> |

III. Conclusiones

Los fines últimos de un sistema de reinserción garante de los derechos humanos son una mínima reincidencia y la reinserción social. Para ello se requiere del cumplimiento de varios elementos. Primero, las personas privadas de su libertad deben ser consideradas como sujetas plenas de derechos basados en un programa de reinserción social. Segundo, los programas recogen los más amplios estándares internacionales reconocidos tanto en la Convención Americana sobre Derechos Humanos como en las Reglas mínimas para el tratamiento del Recluso y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Tercero, se garantiza el Derecho a la Integridad Física y Psicológica de las personas privadas de la libertad.

Esto se podrá materializar si se opera la reforma penal referente al uso de las medidas alternativas a la prisión, así como el uso de los Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias que la reforma al Sistema de Justicia trajo consigo en 2008 y que el Gobierno de la Ciudad de México deberá implementar a más tardar en junio de 2016. La implementación de estas medidas alternas lograría la reducción gradual y progresiva de personas privadas de la libertad en centros de reinserción.

Sumado a lo anterior, la creación e implementación de un mecanismo local de prevención de la tortura sería el medio disuasorio para que las personas privadas de la libertad pudieran disfrutar de su derecho a la integridad física y psicológica. Este Mecanismo tendrá que estar dotado de facultades que le permitieran la realización de visitas periódicas intempestivas a los Centros de Reinserción de la Ciudad, además de ser autónomo e independiente. De esta manera se podrían atender dos características fundamentales de este tipo de mecanismo, asegurando su eficacia y supervisión en cuanto a la garantía del derecho a la integridad personal de las personas privadas de libertad.

Ruta fundamental para que el Sistema Penitenciario sea garante de los derechos humanos es la implementación en sus programas de reinserción social de los ejes establecidos por mandato constitucional; buscando además la creación y ampliación de la industria penitenciaria que respetaría los derechos laborales y con ello se estaría contribuyendo de una forma adecuada a la reinserción social. Ello implicaría, al menos en principio, una baja en la reincidencia delictiva.

Esta visión se vería totalmente materializada si el Instituto de Reinserción Social del Distrito Federal y el Sistema Penitenciario trabajaran coordinada y conjuntamente. Adicionalmente, se deberá fortalecer al Consejo del Instituto de Reinserción Social y abrir las puertas a la participación de la sociedad civil en el diseño de estas políticas. De esta forma se unirían las voluntades que harían más efectivo el trabajo de reinserción social de las personas privadas de la libertad en el Sistema Penitenciario.

Finalmente, deben considerarse dos elementos interrelacionados. Primero, los datos que existen no permiten reconstruir el sistema social que existe al interior de los centros de reinserción. Sin esa información, y si no se consideran otros marcos de referencia, pueden presentarse problemas en la correcta implementación de la parte programática. Específicamente, no se cuenta con información suficiente que permita detallar las problemáticas que se derivan de las interacciones de los diferentes grupos poblacionales que existen en los centros de reinserción.

Estas dinámicas de relaciones entre los grupos poblacionales son importantes porque afectan las decisiones de quienes administran dichos centros. Asimismo, son importantes las formas en que se relacionan la Subsecretaría del Sistema Penitenciario y el Instituto de Reinserción Social para que puedan facilitar la reinserción

social.¹⁰³ Segundo, aunque cada situación es diferente, debe considerarse lo que se ha aprendido en otros países para considerar la forma o formas en que se podrían adecuar esas prácticas al contexto de la Ciudad de México.

Bibliografía

AZAOLA, Elena y Marcelo Bergman, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional, Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, CIDE, 2013, [En línea], [Fecha de consulta: 20 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/03/Encuesta-a-poblaci%C3%B3n-en-reclusi%C3%B3n.pdf>

Asistencia Legal por los Derechos Humanos AC, *Personas privadas de la libertad de la comunidad LGBTTTI ¿Comunidad LGBTTTI sin derechos? 2013*. Disponible en: <http://es.slideshare.net/asilegal-comunicacion/personas-privadas-de-la-li>

¹⁰³ Existe una literatura extensa y que remonta a la década del treinta del siglo XX por parte de la sociología y la ciencia política, por lo que solo se sugieren dos ejemplos: Barbara Pabjan, *Researching Prison – A Sociological Analysis of Social System, Interdisciplinary Description of Complex Systems*, 3(2), 100-108, 2005; o David Skarbek, *The Social Order of the Underworld. How Prison Gangs Govern the American Penal System*, New York, Oxford University Press, 2014. En este sentido, es útil considerar el experimento de Stanford respecto a un grupo de prisioneros y un grupo de carceleros. Ver: *The Stanford Prison Experiment: A Simulation Study of the Psychology of Imprisonment conducted August 1971 at Stanford University* [en línea]. Disponible en: http://web.stanford.edu/dept/spec_coll/uarch/exhibits/Narration.pdf. Ver, además: Robert P. Abelson, Kurt P. Frey, Aiden P. Gregg, *Experiments With People. Revelations From Social Psychology*, Mahwah, Lawrence, Erlbaum, Associates, 2004., en especial los capítulos 19, 21

- bertad-de-la-comunidad-lgbttticomunidad-lgbttti-sin-derechos-personas-privadas-de-la-libertad-de-la-comunidad-lgbttti.
- BERGMAN, Marcelo, et al., *Delito y Cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional: Reporte histórico de la población carcelaria en el Distrito Federal y el Estado de México, 2002 a 2013: Indicadores Clave*. 2014. Disponible en: http://seguridadpublica.cide.edu/documents/130662/283707/Delito_y_carceles_en_Mexico%2C_Cuarta_Encuesta
- Coalición por los derechos de las personas privadas de libertad en el Sistema Penitenciario Mexicano. Asilegal, Documenta, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría. Comunicación conjunta del EPU-México-octubre 2013 (Período 2009-2012). Informe EPU sobre el sistema penitenciario en México 2013.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Estado de los Derechos Humanos en México 2015*.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Análisis de la encuesta aplicada a las personas internas que pertenecen a la comunidad LGBTTTI en los Reclusorios Preventivos Varoniles Norte, Oriente y Sur*. [En línea] Recomendación 13/2015, anexo II, [fecha de consulta: 23 de octubre de 2015] disponible en: http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/reco_1513_anexo2.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Anual 2012, Defensa y protección de los derechos humanos. Vol. I.*, p. 7. [En línea], [Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/04/Defensa.pdf>.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Anual 2014. Balance acciones de promoción, defensa y fortalecimiento institucional. Vol. III.*, [En línea], [Fecha de consulta: 1 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-anual-2014-3.pdf>.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe Anual*

2014 *Derechos Humanos, mujeres y reclusión, Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal*, [En línea]. [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2015].

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, p. 12, [En línea], [Fecha de consulta: 4 de octubre de 2015]. Disponible en: <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-salud-reclusion.pdf>

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Defensor revista de derechos humanos*, Año XI, Número 8, agosto de 2013, [En línea], [Fecha de consulta: 5 de octubre de 2015]. Disponible en:

http://issuu.com/documentaorg_mx/docs/defensor_documenta

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014, 2015*, [En línea], [Fecha de consulta: 6 de octubre de 2015]. Disponible: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2014.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe especial sobre las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana*, [En línea], [Fecha de consulta: 5 octubre de 2015]. Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2015_IE_MujeresInternas.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Clasificación penitenciaria: Pronunciamiento. Febrero 2016*. [En línea], [Fecha de consulta: marzo 2016]. Disponible en: http://ocj.org.mx/ocj2015/wp-content/uploads/2016/02/Pronunciamiento_Penitenciaria.pdf.

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Supervisión Penitenciaria. Pronunciamiento. 2016*

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Situación de las personas con discapacidad psicosocial e inimputables en centros penitenciarios de la República Mexicana. Posicionamiento. 2015*

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La Sobrepoblación en los*

- Centros Penitenciarios de la República Mexicana*, 2015, pág. 3.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. *Informe anual de actividades 2015. Personas indígenas en reclusión*. Disponible en <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=121>.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *La Sobrepoblación en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana. Análisis y pronunciamiento*, [en línea] México, 2015, [fecha de consulta: 23 de octubre de 2015] Disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Slider/Sobrepoblacion_CPRP.pdf
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de libertad en las Américas*, consultado el 14 de octubre de 2015.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, “*Desarrollo infantil en prisión. El caso de la Ciudad de México*” 58° Periodo de sesiones de Comité de los Derechos del Niño. Del 19 de septiembre al 7 de octubre de 2011.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *Análisis de la situación de los derechos de las personas migrantes de origen extranjero en la Ciudad de México 2007–2012*. Disponible en https://issuu.com/cdhdf/docs/informe_migrantes/129.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. *La figura del arraigo y la situación de las personas privadas de libertad*”. *Informe presentado con motivo de la visita del relator sobre derechos de las personas privadas de libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Septiembre de 2011. Disponible en http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/09/Informe_arraigo_Relator_CIDH_PPL.pdf.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, [En línea], [Fecha de consulta: 27 de septiembre de 2015]. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_100715.pdf
- Contraloría Ciudadana, Proyectos PROTAR 2014, SEGOB, 2014, [En línea], [Fecha de consulta: 16 de septiembre 2015]. Disponible en:

<http://www.contraloria.df.gob.mx/index.php/contraloria-ciudadana/134-contraloria-ciudadana/1427-proyectos-2014-protar>

CORREA Pérez, Catalina, *Las mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2014

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 18 de junio de 2008, [En línea], [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015]. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008

Decreto por el que se declara la incorporación del Sistema Procesal Penal Acusatorio y del Código Nacional de Procedimientos Penales al orden jurídico del Distrito Federal, disponible en: [http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/2488/3/images/SISTPENACUS20AGO\(1\).pdf](http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Resource/2488/3/images/SISTPENACUS20AGO(1).pdf)

Documenta, Análisis y acción por la justicia social AC, *Derechos de las personas privadas de la libertad y privatización del sistema penitenciario en México*. Documento elaborado para el 157º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

El Universal, *Cárceles privadas en México*. 2013. Disponible en: www.archivo.eluniversal.com.mx/nacion-mexico/2013/impreso/carceles-privadas-en-mexico-209636.html.

ESPEJEL ESPINOZA, Alberto, y Mariela Díaz SANDOVAL, *De violencia y privatizaciones en México: El caso de las asociaciones público-privadas en el sector penitenciario*, en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, [en línea], Volumen IV, número 1, enero-junio 2015, pp. 129-158. Disponible en: ww.remap.ugto.mx/index.php/remap/article/download/111/101

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2013. Disponible en: www.biblio.juridicas.unam.mx.

Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de junio

- de 2011, [En línea], [Fecha de consulta: 28 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://www.poderjudicialdf.gob.mx/work/models/PJDF/Transparencia/IPO/Art14/Fr01/17%20-%20LeyEjecucion-SancionesPenalesyReinsercionSocialDF.pdf>
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. *La cárcel en México: ¿Para qué?* [En línea] México, 201. P. 38 Disponible en: http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas. *Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario Mexicano*. 2013
- NOZICK, Robert: *Anarquía, Estado y utopía*, Distrito Federal, Fondo de Cultura Económica, 1988.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos*, [En línea], [Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/TreatmentOfPrisoners.aspx>.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, [En línea], [Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Conjunto de Principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión* [en línea], [Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/DetentionOrImprisonment.aspx>.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*, [En línea], [Fecha de consulta: 22 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/BasicPrinciplesTreatmentOfPrisoners.aspx>.
- Organización de los Estados Americanos, *Convención Americana*

sobre Derechos Humanos [En línea], [Fecha de consulta: 20 de septiembre de 2015]. Disponible en: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_B-32_Convencion_Americana_sobre_Derechos_Humanos.htm.

Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura*, [En línea], [Fecha de consulta: 25 de septiembre de 2015]. Disponible en: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-51.html>

Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, agosto 2015.

PROCESO, *Las prisiones como negocio privado*. Proceso.com.mx. 16 de agosto de 2014. Disponible en <http://www.proceso.com.mx/379678/las-prisiones-como-negocio-privado>.

RIBEROS, Bruno, *Tratamiento de aguas residuales municipales en la ciudad de México*, UNAM, 2013, [En línea], [Fecha de consulta: 16 de septiembre 2015]. Disponible en: http://www.ptolomeo.unam.mx:8080/xmlui/bitstream/handle/132.248.52.100/3205/Tesis_BrunoRiveros.pdf?sequence=1.

Situación de personas LGBT privadas de libertad en América Latina. Audiencia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington D.C, 23 de octubre 2015. Disponible en <http://www.ppn.gov.ar/sites/default/files/Situaci%C3%B3n%20de%20personas%20LGBT%20privadas%20de%20libertad%20en%20Am%C3%A9rica%20Latina.pdf>

Secretaría de Medio Ambiente, *Primer Informe de Gobierno 2013*, SEDEMA, 2013. Pp. 62, [En línea], [Fecha de consulta: 16 de septiembre 2015]. Disponible en: <http://www.sedema.df.gob.mx/sedema/images/archivos/noticias/primer-informe-sedema/informe-completo.pdf>

Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades, <http://www.sederec.df.gob.mx/index.php/comunicacion-social/boletines10/156-gobierno-de-la-cdmx-promueve-derechos-de-pobla>

cion-indigena-en-reclusion. Diciembre 2015
Subsecretaría del Sistema Penitenciario, <http://www.reclusorios.cdmx.gob.mx/reclusorios/estadisticas/index.html?anio=2015&mes=12>.
9ª sesión plenaria ordinaria del Espacio de Participación de los derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 13 de mayo del 2014. Acta EP/DPPL/ACT-03-PLENARIA/2014.

