

***Mujeres en situación
de reclusión, reinserción
o con familiares
en reclusión y la necesidad
de apertura institucional
para ellas en la
Ciudad de México***

DIRECCIÓN DE ESTADO ABIERTO, ESTUDIOS Y EVALUACIÓN (DEAE)



Estudios DEAE 2020

1|6

***Mujeres en situación
de reclusión, reinserción
o con familiares
en reclusión y la necesidad
de apertura institucional
para ellas en la
Ciudad de México***

DIRECCIÓN DE ESTADO ABIERTO, ESTUDIOS Y EVALUACIÓN (DEAEE)

Pleno del InfoCDMX

Julio César Bonilla Gutiérrez, Comisionado Presidente

Arístides Rodrigo Guerrero García, Comisionado Ciudadano

María del Carmen Nava Polina, Comisionada Ciudadana

Marina Alicia San Martín Reboloso, Comisionada Ciudadana

Elsa Bibiana Peralta Hernández, Comisionada Ciudadana

ÍNDICE

06

Prólogo

08

Introducción

10

Situación de las mujeres internas en los centros de reclusión de la Ciudad de México

12

Mujeres cisgénero y transgénero en situación de reclusión

14

La problemática de la reinserción social de mujeres cisgénero y transgénero

15

El caso de las mujeres con familiares en situación de reclusión



17

La necesidad de apertura institucional de las autoridades encargadas de la impartición de justicia y la compurgación de penas privativas de la libertad

20

Acciones específicas propuestas para la apertura gubernamental de las autoridades relacionadas con las penas privativas de la libertad

22

La inclusión del grupo de mujeres en situación de reclusión o reinserción y mujeres con familiares en situación de reclusión en el plan de socialización del derecho de acceso a la información

25

Conclusiones

26

Bibliografía

PRÓ LO GO

Una de las prioridades del InfoCD-MX es impulsar que el modelo de apertura se convierta en práctica cotidiana para todas las instituciones públicas de la Ciudad de México. Por ello, con mucho gusto, presento este trabajo, realizado por la Dirección de Estado Abierto, Estudios y Evaluación (DEAEE), que me honro en coordinar. El propósito de este estudio es brindar una muestra de cómo la apertura institucional puede ser la llave que abra paso al conocimiento y la exigibilidad de los derechos de las mujeres en situación de reclusión o reinserción y, a las mujeres con familiares en situación de reclusión.

Este trabajo responde a lo que establece el Plan Estratégico de trabajo 2019-2025 para desarrollar la agenda de Estado Abierto, respecto a la necesidad de contar con estudios prácticos, comparados, cotidianos que, sobre todo, sean útiles para documentar principios, experiencias y buenas prácticas de apertura institucional. Responde también, a la finalidad de contar con materiales de consulta sobre apertura, que contengan recomendaciones y propuestas de acciones específicas para el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos en situación de mayor vulnerabilidad en la Ciudad de México. En este caso, de las mujeres en situación de reclusión y reinserción, y de aquellas con familiares en situación de reclusión.


Buena parte de las reflexiones que aquí se plasmaron surgieron de los espacios colaborativos que hemos promovido desde el InfoCDMX para el intercambio de experiencias con organizaciones de la sociedad civil como: EQUIS, Justicia para las Mujeres, A.C.; Casa de las Muñecas Tiresias, A.C.; Documenta, análisis y acción para la justicia social, A.C. y el Centro de Apoyo Integral para Familiares de Personas Privadas de la Libertad (CAIFAM).

En dichas reuniones logramos recabar valiosas experiencias e identificar apremiantes necesidades de información. De la misma manera, este trabajo conjunto nos permitió desarrollar propuestas de acciones concretas para mejorar las condiciones de vida de estos grupos en situación de vulnerabilidad.

Así, el estudio que ahora ponemos a su alcance, expone las condiciones de discriminación e invisibilización sistemáticas que padecen estos grupos de mujeres. Y por ello, como primer paso, contribuimos a poner los reflectores a sus necesidades de información y comenzamos a explorar alternativas de apertura que permitan avanzar en la construcción de soluciones que mejoren sus condiciones de vida.

En la medida en que sabemos que las mujeres trans en situación de reclusión y de reinserción, son quienes mayor discriminación y exclusión han sufrido, en este trabajo también nos dimos a la tarea de presentar recomendaciones para combatir los factores de segregación y limitación en el ejercicio de sus derechos. Por ello, finalmente, quiero agradecer a todas ellas, que participaron en las mesas de trabajo en 2019, pues gracias a sus valiosas aportaciones tuvimos elementos claros y puntuales para desarrollar y enriquecer este estudio. Al mismo tiempo, hago votos porque este material se convierta en un estímulo para impulsar el conocimiento, ejercicio y aprovechamiento del modelo de Estado Abierto en la Ciudad de México.

Comisionada Ciudadana
María del Carmen Nava Polina



El presente estudio está relacionado con uno de los ejes de grupos en situación de vulnerabilidad que contempla el Plan de Socialización del Derecho de Acceso a la Información y de Acciones de Estado Abierto 2019, “mujeres en situación de reclusión o reinserción y con familiares en situación de reclusión”, impulsado desde el Instituto de Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Datos Personales y Rendición de Cuentas de la Ciudad de México (InfoCDMX), a través de la Dirección de Estado Abierto, Estudios y Evaluación.

Introducción

Al aludir a personas en situación de reclusión, nos referimos a las personas privadas de su libertad, que de conformidad con el artículo 3, fracción XVII, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, son aquellas personas procesadas o sentenciadas que se encuentran en un centro penitenciario.

En el presente trabajo, cuando nos referimos a las mujeres en procesos de reinserción hablamos de aquellas mujeres que habiendo sido infractoras de la ley, estuvieron en un centro penitenciario y que han recobrado su libertad, ya sea porque van a continuar con una modalidad semipresencial o bien, porque ya cumplieron con el tiempo señalado en la sentencia de privación de la libertad.

A la situación de vulnerabilidad se suma el problema de opresión e invisibilización que enfrentan las mujeres que se encuentran internas en los centros de reclusión del sistema penitenciario de la Ciudad de México, sus familiares, así como de las mujeres con familiares privados de la libertad o mujeres en proceso de reinserción.¹

Diversos especialistas, defensores de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil han denunciado que el sistema penitenciario es insensible a las necesidades de las mujeres trans internas en los penales de la CDMX, es decir las

¹ Salinas, C. 2014. “Las cárceles de mujeres en México: Espacios de opresión patriarcal”. Iberoforum, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Vol. IX. Núm. 17. Pp. 1-27.

“personas cuyo sexo asignado al nacer fue considerado social y biológicamente como hombre o masculino, mientras que su identidad de género es mujer o femenino”.²

En la mayoría de los casos la problemática de mujeres trans³ en situación de reclusión o reinserción y mujeres con familiares en situación de reclusión, tiene como común denominador que desde antes de llegar a los centros de rehabilitación han padecido discriminación y opresión, y una vez colocadas en el sistema penitenciario, son violentados la mayoría de sus derechos humanos –como el acceso al agua potable–, servicios médicos y alimentación, por señalar algunos.

Así, a lo largo del presente trabajo se revisarán algunas de las causas de los problemas que enfrentan estos grupos de mujeres: en reclusión, en procesos de reinserción o familiares de personas privadas de la libertad para luego vincular estos elementos con la necesidad de orientar la agenda de apertura institucional del INFO hacia estos grupos.

Por apertura institucional o Estado Abierto nos referimos a un modelo de gobernanza que involucra a gobierno y sociedad, una forma de diálogo que le permite a las personas adoptar mejores condiciones de vida, contribuye con el proceso de rendición de cuentas, refuerza la transparencia, instala un diálogo permanente entre el Estado y la ciudadanía transformándola en vigilante de los procesos públicos gubernamentales y que distingue entre sus elementos mínimos la transparencia y la rendición de cuentas con lenguaje sencillo, formatos abierto y accesibles; distintos niveles de participación y cocreación; acciones de integridad, ética y prevención de conflicto de intereses para una prevención efectiva de la corrupción; así como, acciones para la generación y preservación de memoria y archivos.

En este orden de ideas, se desprende el objetivo institucional a través de la Agenda de Estado Abierto, desde el INFOCD-MX de promover entre este sector poblacional el Derecho de Acceso a la Información (DAI) y las acciones de Estado Abierto que les permitan conocer y exigir sus derechos.

² Comisión Nacional de Derecho Humanos. (2018). “Los derechos humanos de las personas transgénero, transexuales y travestis”. Editado por CNDH. Ciudad de México, México. Pp. 7.

³ En el presente estudio al referirnos a mujeres trans o transgénero, se deberán considerar incluidas las mujeres transgénero, transexuales y travestis.

En la Ciudad de México existen 13 Centros de Reinserción Social (CERESOS) con una población de más de 24,842 personas internas.⁴ De acuerdo con la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, se ha reportado que habían 1,307 mujeres cisgénero⁵ en situación de reclusión hasta el 28 de febrero de 2020, de las cuales 1,171 están en el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla.

Situación de las mujeres internas en los Centros de Reclusión de la Ciudad de México

De conformidad con la organización Documenta, análisis y acción por la justicia, A.C., en México había en 2016 13,047 mujeres privadas de la libertad. De ellas, el 52 % están en prisión preventiva, es decir, que aún no existe una sentencia condenatoria. Asimismo, han señalado que en el fuero federal el porcentaje de mujeres en prisión preventiva es aún mayor, del 58%. En muchas ocasiones esto es motivado por su vulnerabilidad y desventajas económicas o por su incapacidad para pagar una fianza o la asistencia jurídica de

un abogado. También han indicado que de 2006 a 2016, este número se ha incrementado en un 100%. Ello se debe a que el endurecimiento de las penas ha permitido que un número creciente de mujeres sean encarceladas por delitos de bajo impacto. Según Documenta, en la Ciudad de México el 81% de las mujeres en situación de reclusión eran primodelincuentes.⁶

Los principales problemas de esta población se refieren a cuestiones de salud, discriminación, invisibilización y falta de información respecto de sus derechos, así como de su situación jurídica en general.

⁴ Población Penitenciaria al 28 de febrero de 2020, Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria>.

⁵ Se incluye el concepto de "cisgénero" para referirse a las mujeres cuyo sexo al nacer e identidad de género coinciden, con el propósito de visibilizar la omisión de las mujeres trans.

⁶ Documenta, análisis y acción para la justicia social, A.C.; estudio-video, 2016, en: <https://www.youtube.com/watch?v=VGGMXRoT1Ao>

En lo que se refiere a los problemas de salud diversos estudios⁷ señalan los trastornos gastrointestinales, pulmonares, infecciones cutáneas e infecciones de transmisión sexual, entre ellas el VIH como los más comunes en las prisiones, los cuales se agravan ante la existencia de servicios médicos precarios que sólo aplican inyecciones y hacen inspecciones médicas básicas de rutina.

Entre las mujeres abundan los trastornos calificados como “nerviosos” para los cuales se prescriben tranquilizantes. También se hace uso de sedantes como un medio de control recurrente en las prisiones de mujeres.⁸ Otro de los problemas usualmente señalados por las mujeres en situación de reclusión es el desabasto de productos de higiene personal en general y de higiene femenina.

La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE) evidencia que el 68.5% de las mujeres entrevistadas y 66.4% de los hombres entrevistados consideran al Poder Judicial como un órgano corrupto. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016 del INEGI, respecto a la percepción de seguridad al interior de los centros penitenciarios de la Ciudad de México, se detalla que 28.1% de la población se sintió insegura dentro de su celda, mientras que 44.9% se sintió insegura dentro del centro de reclusión. Esta desconfianza en las autoridades, sumada a la falta de comprensión del lenguaje técnico jurídico empleado en las sentencias, afecta el interés de las personas para presentar una solicitud de información a los órganos de justicia.

Aunado a lo anterior, las mujeres en situación de reclusión de manera reiterada son víctimas de discriminación tanto al interior de los CERESOS, como al exterior, por parte de su comunidad y sus familias. Se considera que, por el hecho de haber sido condenadas a una pena privativa de libertad, han quebrantado con el “rol tradicional para las mujeres” dentro de la sociedad. Por esta razón, cuando han cumplido con su pena, al salir de los CERESOS, les es muy difícil encontrar un empleo, o para ir más allá, un lugar en la sociedad.

⁷ Ver Op. Cit Claudia Salinas y también a Antony, C. (2003), “Panorama de la situación de las mujeres privadas de libertad en América Latina desde una perspectiva de género”. En: Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina. Memorias del seminario-taller. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH), pp. 42-57

⁸ Azaola, E. y C. Yacamán (1996), Las mujeres olvidadas. México, El Colegio de México.

Mujeres cisgénero y transgénero en situación de reclusión

Se considera como mujeres trans a aquellas cuyo sexo asignado al nacer era masculino, y sin embargo, ellas no se consideran como tal, por lo que existe lo que se conoce como disforia de género.⁹

Como se ha señalado, la situación de las mujeres en situación de reclusión es de discriminación y en muchos casos de carencia de suministros necesarios para atender sus necesidades básicas.

En el caso de mujeres trans, los niveles de discriminación son aún mayores en los CERESOS, puesto que en muchas ocasiones juezas y jueces, omiten el Protocolo de Actuación para quienes Imparten Justicia en casos que involucren la orientación sexual o la identidad de género (2014) y determinan el Centro el que las personas compurgarán su pena privativa de libertad, considerando únicamente el sexo asignado al nacer la persona, por lo que en muchas ocasiones, mujeres trans terminan siendo internadas en CERESOS varoniles. Si bien

dicho documento no es vinculante, tiene por objetivo auxiliar a los juzgadores en materia de Derechos Humanos en relación al respeto, protección y garantía de éstos, por lo que debería ser aplicado por aquellas personas cuya función es la de impartir justicia en nuestra Ciudad.

Si bien la comunidad LGBT+ es objeto de violaciones a sus derechos humanos en una realidad social, lo son más cuando cumplen una pena en prisión, en diversas entidades de nuestro país, compurgar una pena en un centro de internamiento se enfoca a determinar si eres hombre o mujer, por lo que esta minoría, es sometida a una decisión del juez sin un control de convencionalidad, que no atiende su orientación sexual, sino al sexo biológico con el que nacieron, nos enfrentamos a una vulneración de sus derechos humanos, previstos en la Consti-


⁹ Respuestas a sus preguntas sobre las Personas Trans, la Identidad de Género y la Expresión de Género; folleto de la Asociación Americana de Psicología (American Psychological Association), 2011. apa.org/topics/lgbt/brochure-personas-trans.pdf.

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y los tratados internacionales.¹⁰

Dentro de estos centros, las mujeres trans sufren muchos problemas, tales como acosos, violaciones, violencia de todo tipo. Aunado a lo anterior, existen algunos casos en que los jueces, al momento de determinar el sitio donde la mujer trans cumplirá la pena impuesta, determina que la persona sea remitida a un Centro de Reinserción Social Varonil, pues ese fue el sexo asignado al nacer. Entonces, la persona padece una pena doble, la dictada en la sentencia, y la impuesta por un juez, al remitirla un CERESO varonil. Esto se debe a que en esas ocasiones el juez emite la sentencia de manera discriminatoria y violatoria de derechos humanos

Las mujeres en situación de reclusión, tanto cis como trans, al ser objeto de discriminación, en la gran mayoría de los casos, desconocen sus propios derechos, por lo que en estos casos el ejercicio del derecho de acceso a la información, al cual difícilmente tienen acceso, les daría las herramientas para hacer exigibles otros derechos con los que cuentan, puesto que al ser sentenciadas por delitos que impliquen la privación de la libertad; los únicos derechos con los que no cuentan son con el de libre tránsito, así como sus derechos políticos, es decir, a votar y ser votadas.

¹⁰ López Téllez, Denitza. La reclusión de la comunidad transexual en centros penitenciarios para hombres. Una decisión al arbitrio del juez penal.



Las mujeres al encontrarse internas en los CERESOS, una vez que han cumplido su pena y que se encuentran nuevamente en libertad, se hallan en una situación sumamente difícil, puesto que se les discrimina por el hecho de haber delinquido, o por el mero hecho de haber sido sujetas a penas privativas de la libertad.

El mayor de los problemas para estas mujeres es su reincorporación plena a la sociedad, que es un camino largo y tortuoso, en primer término porque no cuentan con documentos de identidad, ya que al serles suspendidos sus derechos políticos, se les cancela su credencial de elector, expedida por el Instituto Nacional Electoral. Este documento, a falta de la existencia de otro documento oficial de identidad, es la única forma de identificación de una persona. Muchas mujeres en situación de reinserción son rechazadas por su propia familia, por lo que no cuentan siquiera con un domicilio, y tampoco con un lugar donde habitar.

La problemática de la reinserción social de mujeres cisgénero y transgénero

Adicionalmente, cuando una persona se encuentra en situación de reinserción, máxime si es una mujer, se encuentra con una serie de trabas para conseguir un trabajo, y esta situación se potencializa al tratarse de mujeres trans.

A pesar de que existen instituciones en la Ciudad de México que cuentan con una serie de programas destinados a apoyar a esta población, (ya sea a través de capacitación para el trabajo o bolsas de trabajo, por ejemplo); es común que quienes enfrentan procesos de reinserción no cuenten con información sobre estos programas, ni de cómo acceder a ellos.

Uno de los problemas con que se encuentra este grupo al tratar de conseguir un empleo, o de acceder a programas sociales, es que no cuentan con una identificación oficial, por las razones previamente señaladas, lo cual debería ser tomado en consideración por las autoridades.

Muchas de las personas, hombres y mujeres, en situación de reclusión, solían ser el soporte de su familia al momento en que fueron sentenciadas a una pena privativa de libertad.¹¹ Lo anterior implica una situación sumamente compleja y difícil para sus familiares mujeres pues son ellas quienes además de tener que volverse el principal o único sostén económico, deben también de hacerse cargo de cubrir muchas de las necesidades básicas (alimentación, agua potable, medicinas) de su familiar recluso.

Esto lo han señalado en reiteradas ocasiones las integrantes de CAIFAM,¹² –que es una agrupación de mujeres familiares de personas privadas de la libertad– en sus testimonios: “quienes están reclusos carecen en muchas ocasiones, incluso de los artículos básicos de higiene personal, así como ropa y hasta de comida, por eso todos estos artículos los debemos suministrar nosotras, sus familiares”. Estas mujeres se encuentran en una situación económica compleja, pues como ya se ha señalado, en la mayoría

de los casos se convierten en nuevo el pilar económico de la familia. Por las dinámicas de atención para sus familiares en reclusión muchas veces, tienen dificultades para acceder a un trabajo bien remunerado y estable, debido a toda la carga que recae sobre ellas: los horarios de visita, los procesos para ingresar medicina, agua y comida a los penales, ya que los protocolos de seguridad las obligan a adquirirlos al interior de los CERESOS, a precios extremadamente altos.

Asimismo, CAIFAM ha señalado que en los centros de reclusión se atenta contra el derecho a la identidad de las personas en situación de reclusión. Lo anterior en el sentido de que las

El caso de las mujeres con familiares en situación de reclusión

¹¹ La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía señala que en la Ciudad de México señala que en la Ciudad de México, al momento de su arresto 69% de las personas privadas de la libertad tenían dependientes económicos, de las cuales 62% tenía hijos o hijas que dependían de ella o de él.

¹² Centro de Apoyo Integral para Familiares de Personas Privadas de la Libertad, A.C.

personas internas en los CERESOS no cuentan con ninguna identificación oficial o algún medio para acreditar su identidad. Esto se debe a que al recibir una sentencia privativa de la libertad, a la persona se le retira su credencial de elector y se cancela la misma, lo anterior debido a que cuando una persona se hace acreedora a una pena de prisión se le suspenden sus derechos políticos; es decir, su derecho a votar y ser votado. Sin embargo, al no tener la posibilidad de contar con una credencial de elector, que en México es prácticamente el único documento que sirve como identificación oficial, tampoco tienen la posibilidad de identificarse. En este sentido, las personas en situación de reclusión prácticamente pierden su identidad, ya que no cuentan con ningún medio para identificarse más allá del número que les es asignado al ingresar a un CERESO.

Como ya se ha señalado, la situación de las personas en situación de reclusión es precaria, en virtud de las carencias existentes al momento de purgar una pena en un CERESO. Si las personas en situación de reclusión conocieran sus derechos elementales y la forma de hacerlos exigibles, su situación mejoraría notablemente, por lo que es necesario que cuenten con la información básica al respecto. La situación ideal sería que no existieran violaciones a los derechos humanos de las personas en situación de reclusión, pero para llegar a ello es necesario que se hagan exigibles dichos derechos ante la autoridad correspondiente.

Como se ha señalado a lo largo de este estudio, las carencias y necesidades de las mujeres (cis y trans) en situación de reclusión o reinserción, son muchas y muy variadas; sin embargo, con el ejercicio del derecho de acceso a la información, pueden contar con una herramienta muy importante para el ejercicio de todos sus derechos. En primer término, para conocer estos derechos, la forma de ejercerlos, así como la o las autoridades ante las cuales deben hacerlo.

En este sentido, es importante que las autoridades de la Ciudad de México tengan la voluntad de involucrarse en el desarrollo del ejercicio de los derechos por parte de todas estas mujeres, tanto cis como trans, pues es en beneficio de toda la sociedad que se reintegren nuevamente a la misma. De otra forma, simplemente se están creando círculos viciosos en los cuales es altamente probable que las personas vuelvan a estar privadas de la libertad por mandamiento de la autoridad.

Las autoridades encargadas de la administración de justicia deben, en primer término, asegurarse de que todas las personas en situación de reclusión conozcan correctamente su situación jurídica, así como los derechos con que cuentan, de conformidad con la CPEUM, los tratados internacionales signados y ratificados por el Estado Mexicano, la Constitución de la Ciudad de México, así como las leyes aplicables, tanto generales como locales. Hay principios internacionales que se pueden aplicar para incorporar la perspectiva de género a las normas jurídicas en materia penitenciaria.¹³

Asimismo, todas las autoridades que cuenten con programas públicos y sociales que beneficien a esta población, deberán hacerlos del conocimiento de las personas en situación de reclusión, a efecto de que dichos programas sean aplicables y ejercidos por las personas a quienes se dirigen.

La necesidad de apertura institucional de las autoridades encargadas de la impartición de justicia y la compurgación de penas privativas de la libertad

¹³ Ver por ejemplo "Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 2006.

Las autoridades encargadas de los CERESOS deben transparentar absolutamente toda la información relacionada con los manejos al interior de dichos centros, así como todos los recursos que reciben para la manutención de las personas en situación de reclusión.

Es importante señalar que publicar en los portales de internet no es automáticamente transparentar. Transparentar es poner la información en lenguaje sencillo, en medios y de formas accesibles a las personas en general, y para las personas con discapacidad; transparentar es publicar información veraz, oportuna, pero sobre todo útil. Para entender qué se refiere con "información útil", las autoridades pueden establecer mecanismos de consulta para propiciar distintos niveles de participación e involucramiento social que pueden ir desde la habilitación de buzones de quejas o sugerencias, hasta mecanismos más sofisticados para recibir las opiniones de las personas en reclusión y de sus familiares.


Finalmente, es necesario que exista una mayor sensibilización por parte de las autoridades en materia de derechos humanos e igualdad de género, a efecto de evitar que se sigan realizando acciones discriminatorias. A este respecto, el Comité para la Eliminación de la Discriminación en contra de las Mujeres de la Organización de las Naciones Unidas (CEDAW por sus siglas en inglés) ha emitido una serie de recomendaciones que se pueden consultar en el documento "Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México", las cuales no serán motivo de análisis en el presente documento; sin embargo, se considera conveniente que las autoridades del país, incluyendo las de la Ciudad de México, las tomen en consideración y las atiendan.¹⁴

Por ejemplo, entre los aspectos positivos del informe destaca que México ha avanzado en el desarrollo de un marco normativo que permita la no discriminación y una vida libre de violencia hacia las mujeres, sin embargo, denuncian la persistencia de

¹⁴ CEDAW /C-MEX/CO/9; Comité para la eliminación de la discriminación contra las mujeres, "Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México", numerales 11 a 14. Este informe se puede consultar en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1355:comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contr-la-mujer-observaciones-finales-sobre-el-noveno-informe-periodico-de-mexico&Itemid=282

disposiciones discriminatorias por motivos de género, la falta de mecanismos eficaces y la insuficiencia de presupuestos para la implementación de leyes sobre igualdad de género y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, y a su seguimiento lo cual no ha permitido que se evite la discriminación, sobre todo en sus formas interseccionales que afecta a las mujeres indígenas, mujeres lesbianas, bisexuales, transgénero e intersexuales o mujeres con discapacidad.

Por lo que se refiere al acceso a la justicia, el CEDAW reconoce esfuerzos como el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género; sin embargo, resalta la existencia de trabas institucionales, estructurales y prácticas que dificultan el acceso de las mujeres a la justicia. Entre otros, menciona el escaso conocimiento de las mujeres, sobre sus derechos, pero también, se debe destacar el escaso conocimiento que existe entre quienes integran el Poder Judicial con relación a los derechos de las mujeres; así como la falta de un código penal unificado y de un mecanismo judicial adecuado. Como medida para contrarrestar esta carencia se recomienda que el Estado mexicano, entre otras cosas “vele porque la información sobre los recursos legales esté a disposición de las mujeres víctimas de violencia y de cualquier forma de discriminación, particularmente en lenguas indígenas y formatos accesibles para las mujeres con discapacidad...” como muestra de la vinculación que debe existir entre el derecho de acceso a la información y el acceso a la justicia.



En primer término, es necesario que las autoridades encargadas de la impartición de justicia en la Ciudad de México actúen de conformidad con el principio pro persona, esto es, que la regla general de su actuación sea la protección y defensa de los derechos humanos. En este sentido, es pertinente que los tribunales realicen sesiones de capacitación y sensibilización entre las personas servidoras públicas que los integran, a efecto de que quienes participan en los procesos de impartición de justicia conozcan y promuevan el ejercicio de los derechos de la mujer y la igualdad de género, para poner fin al trato discriminatorio de que son objeto las mujeres, las niñas y la población LGTBTTIQ+.

Acciones específicas propuestas para la apertura gubernamental de las autoridades relacionadas con las penas privativas de la libertad

Asimismo, es necesario que las personas afectadas por las sentencias y resoluciones de los tribunales puedan tener acceso a dichas resoluciones, así como que las mismas puedan ser leídas y comprendidas por cualquier persona, siendo para ello necesario que estén redactadas en lenguaje sencillo.

Es necesario que las autoridades responsables de los Centros de Readaptación Social desarrollen acciones para informar a las personas privadas de la libertad a su cargo, así como a la sociedad en general, del manejo de los recursos presupuestales, materiales y humanos con que cuenta. Al respecto, sería conveniente que existiera un micrositio de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, dependiente de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, mediante el cual se informe puntual y correctamente en forma completa y actualizada sobre todos los recursos que recibe, así como la forma en que se ejercen los mismos, de manera que los familiares de las personas en situación de reclusión, así como cualquier interesado, pueda tener información confiable sobre el uso de todo el presupuesto que se ejerce en este rubro. Asimismo, es necesario que la autoridad citada informe a las personas en situación de reclusión sobre los derechos con los que cuentan y la forma de hacerlos efectivos.

Por otra parte, las instituciones, dependencias y entidades que cuenten con programas que puedan beneficiar a las per-

sonas en situación de reclusión o reinserción o a sus familiares, tales como son la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo, la Secretaría de Inclusión y Bienestar Social, el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia, la propia Secretaría de Gobierno, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, etc., deberán hacer llegar la información, por diversas vías, sobre dichos programas así como la forma de acceder a ellos, tomando en consideración que las personas privadas de su libertad tienen restringido el acceso a Internet.

Se deberá informar a las personas en situación de reinserción, en el momento en el que termine su pena privativa de libertad, de los derechos con que cuenta, las autoridades que les pueden apoyar con programas de sociales. Sería conveniente que se les informe de las organizaciones de la sociedad civil que ofrecen apoyos a este grupo poblacional.

Es necesario que el Instituto Nacional Electoral tome las medidas pertinentes a efecto de que se agilice la obtención de la credencial para votar por parte de las personas a quienes se les ha suspendido sus derechos políticos, en el momento en que ha concluido dicha suspensión. Para ello será necesaria la coordinación con las autoridades relacionadas con la imposición y cumplimiento de las penas privativas de la libertad.

El Plan de Socialización del Derecho de Acceso a la Información y de Acciones de Estado Abierto (Plan DAI-EA) tuvo como objetivo general desarrollar acciones para la socialización y aprovechamiento del derecho de acceso a la información (DAI) que impacten positivamente en la calidad de vida de las personas, en especial, aquellas en situación de vulnerabilidad, debido a que éste ha quedado fuera de su conocimiento y ejercicio pleno como un derecho facultativo para la exigencia de otros derechos humanos, programas y servicios que les permita mejorar sus condiciones de vida. En la suscripción de este plan participaron dos alcaldías, 9 organizaciones de la sociedad civil y el INFOCDMX.

La inclusión del grupo de mujeres en situación de reclusión o reinserción y mujeres con familiares en situación de reclusión en el plan de socialización del derecho de acceso a la información

Uno de sus objetivos específicos fue desarrollar acciones de aprovechamiento del DAI que impacten positivamente en la calidad de vida de Mujeres cisgénero y mujeres transgénero en situación de reclusión o reinserción, o mujeres familiares de personas en situación de reclusión, en la Ciudad de México.

A lo largo del presente estudio se han detallado problemáticas del grupo de mujeres cisgénero y transgénero en situación de reclusión o reinserción, así como de mujeres con familiares en situación de reclusión, que se recapitulan a continuación.

De acuerdo con datos de 2016 de Documenta¹⁵, en el país habían 13,047 mujeres privadas de la libertad. De ellas, poco más de la mitad (52%) estaban en prisión preventiva y 58% del fuero federal estaba a la espera de sentencia en buena medida explicado por su vulnerabilidad y las desventajas económicas que les imposibilita pagar una fianza o un abogado defensor. Estos elementos, aunados al endurecimiento de las políticas criminales dan razón que en 10 años el número de mujeres en prisión

¹⁵ Video "Mujeres privadas de libertad" de Documenta: Análisis y Acción publicado el 8-marzo-2016. <https://www.youtube.com/watch?v=VGGMXRoT1Ao&t=12s>

se haya incrementado en 100%. Por ello, señala Documenta, es que una de cada tres mujeres recluidas en los penales de la Ciudad de México estaba por robo calificado y el 81% eran primodelincuentes.

De acuerdo con la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno de la CDMX, al 28 de febrero de 2019, habían 1,171 mujeres en el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016 del INEGI, en la Ciudad de México, 69% de las personas privadas de la libertad tenían dependientes económicos al momento de su arresto, de las cuales 62% tenía hijos o hijas que dependían de ella o de él.

Además, preocupa la falta de datos y políticas públicas que protejan los derechos de las poblaciones discriminadas privadas de la libertad como las mujeres trans, extranjeras, con discapacidad, indígenas, entre otras.¹⁶ Especialmente, organizaciones de la sociedad civil han denunciado que el sistema penitenciario es insensible a las necesidades de las mujeres transgénero internas en los penales de la Ciudad de México, es decir las “personas cuyo sexo asignado al nacer fue considerado social y biológicamente como hombre o masculino, mientras que su identidad de género es mujer o femenino”.¹⁷

Si bien no se cuenta con un dato exacto de mujeres trans en reclusión, la población LGBTTTI+ en centros de reclusión es de 492 personas, 295 en prisiones para varones actualmente y 197 en centros femeniles.¹⁸ En el Reclusorio Norte, esta comunidad está ubicada en un dormitorio destinado a grupos vulnerables.

En la mayoría de los casos, la problemática de mujeres transgénero en situación de reclusión o reinserción tiene como común denominador que, desde antes de llegar a centros de rehabilitación han padecido discriminación y opresión, y una vez colocadas en el sistema penitenciario, son violentados la mayoría de sus derechos humanos –como el acceso al agua potable–, servicios médicos y alimentación, por señalar algunos.

¹⁶ EQUIS: Justicia para las Mujeres, Políticas de Drogas, Género y Encarcelamiento: Una Guía para Políticas Públicas Incluyentes, 2018.

¹⁷ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2018). “Los derechos humanos de las personas transgénero, transexuales y travestis”. Editado por CNDH. Ciudad de México, México. P. 7.

¹⁸ Población Penitenciaria al 28 de febrero de 2020, Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria>.

Aunado a esto y de acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2018 (ENVIPE) evidencia que el 68.5% de las mujeres entrevistadas y 66.4% de los hombres entrevistados consideran al Poder Judicial como un órgano corrupto. Asimismo, la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016 (ENPOL) arrojó que el 28.1% de la población reclusa se sintió insegura dentro de su celda, mientras que 44.9% se sintió insegura dentro del centro de reclusión.

Toda esta problemática fue la que motivó al INFOCDMX, a través del impulso de la Comisionada María del Carmen Nava Poliva, a considerar a estos grupos vulnerables como uno de los ejes del Plan DAI-EA, a efecto de realizar acciones de socialización del DAI en beneficio de dichos grupos.

Por otra parte, y como corolario del Plan DAI-EA, se planeó realizar acciones más allá de la socialización del DAI, y en colaboración con instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, se busca crear compromisos y realizar acciones que beneficien a las mujeres en situación de reclusión o reinserción y mujeres con familiares en situación de reclusión.

De esta planeación surgió la Red Ciudad en Apertura, y la suscripción del Plan de Acciones de Estado Abierto, que firmaron 13 instituciones públicas (dependencias y organismos autónomos), 11 organizaciones de la sociedad civil y el InfoCDMX.

En este Plan de Acciones se incorporaron treinta compromisos para el capítulo correspondiente a mujeres en situación de reclusión o reinserción y mujeres con familiares en situación de reclusión, el cual se puso en marcha el 28 de noviembre de 2019 y estará vigente hasta el año 2021 en el que se implementarán diversas acciones en materia de apertura en la materia.

Las mujeres en situación de reclusión y de reinserción enfrentan muchos problemas tanto en el interior de los Centros de Readaptación Social, como al salir de dichos centros. Es necesario que existan en las autoridades involucradas la voluntad de realizar acciones de apertura gubernamental para solucionar las problemáticas enunciadas a lo largo de este documento. En el mismo, se han indicado algunas de estas acciones, sin embargo, existen muchas más que se pueden tomar utilizando los elementos básicos del Estado Abierto, a saber: Transparencia y rendición de cuentas; Participación y cocreación; Integridad y prevención de conflicto de intereses; Lenguaje sencillo, formatos abierto y accesibles, así como, Memoria y archivo. Sólo será por este camino que podremos transitar hacia una verdadera readaptación social y una efectiva reinserción social.

Las instituciones, dependencias y entidades de los tres poderes de la Ciudad de México, así como los organismos autónomos, deberán trabajar en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil a efecto de dar atención a los retos que enfrentan las mujeres en situación de reclusión o reinserción, así como a las mujeres con familiares en situación de reclusión, siempre teniendo una perspectiva de género y de protección y garantía de los derechos humanos. La apertura institucional permite a las personas adoptar mejores condiciones de vida, contribuye con el proceso de rendición de cuentas, refuerza la transparencia, instala un diálogo permanente entre el Estado y la ciudadanía transformándola en vigilante del quehacer público, en general y particularmente de la impartición y administración de justicia.

A partir de la realización de acciones de Estado Abierto es que se puede garantizar el efectivo acceso a la información por parte de la sociedad, lo cual abre las puertas para que se ejerzan otros derechos humanos, con los que cuenta cualquier persona, pero que en muchas ocasiones por desconocimiento no se exigen.

Sólo con el compromiso y voluntad de las instituciones de la Ciudad de México se puede mejorar la calidad de vida de las personas, y en este caso, de las mujeres en situación de reclusión o reinserción, así como mujeres con familiares en situación de reclusión; y con la participación de la sociedad civil organizada, los resultados se podrán potenciar.

Conclusiones

Bibliografía

- Azaola García, Elena (2007), "Género y Justicia Penal en México". En, *Violencia contra las mujeres privadas de libertad en América Latina*. Memorias del seminario-taller. México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Fundación para el Debido Proceso Legal (DPLF) y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C. (CMDPDH).

- Azaola, Elena y Yacamán, Cristina José, "*Las mujeres olvidadas*"; México; 1996; El Colegio de México.

- CEDAW /C-MEX/CO/9; COMITÉ PARA LA ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN CONTRA LAS MUJERES, "*Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*"; en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1355:comite-para-la-eliminacion-de-la-discriminacion-contra-la-mujer-observaciones-finales-sobre-el-noveno-informe-periodico-de-mexico&Itemid=282.

- Comisión Nacional de Derecho Humanos. (2018). "Los derechos humanos de las personas transgénero, transexuales y travestis". Editado por CNDH. Ciudad de México, México.

- Connors, Flores-Torres, Stern, Valdimarsdóttir, Rider, Lopez-Ridaura, Kirschbaum, Carntú-Brito, Catzin-Kuhlman, Ridriguez, Pérez Correo y Lajous, "Family Member Incarceration, Psychological Stress, and Subclinical Cardiovascular Disease in Mexican Women (2012-2016)", *American Journal of Public Health*, 2019; en: <https://ajph.aphapublications.org/doi/pdf/10.2105/AJPH.2019.305397>.

- Documenta, análisis y acción para la justicia social, A.C.; estudio-video, 2016, en: <https://www.youtube.com/watch?v=VGGMXRoT1Ao>.

- Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016; Instituto Nacional de Estadística y Geografía; México, 2016; en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/>.

- EQUIS: Justicia para las Mujeres, Políticas de Drogas, Género y Encarcelamiento: Una Guía para Políticas Públicas Incluyentes, 2018.

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En números, Documentos de Análisis y Estadísticas, Vol. 1, Núm. 12, ene-mar 2018. Aguascalientes, México.

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825101176.pdf .

- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016. México. Aguascalientes, México.

<https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/?ps=microdatos>

- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) “Garantizando los derechos humanos de las mujeres en reclusión Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 2006.

http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100793.pdf

- López Tellez, Denitza; “*La Reclusión de la Comunidad Transexual en Centros Penitenciarios para hombres. Una desición al Arbitrio del Juez Penal*”; México; en: **https://www.uaeh.edu.mx/xiii_congreso_empoderamiento_fem/documentos/pdf/C059.pdf**.

- *Niños y niñas invisibles. Hijos e hijas de mujeres reclusas.* (2002), México, Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); en: **http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100836.pdf**.

- Población Penitenciaria en la Ciudad de México al 28 de febrero de 2020, Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México. **<https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria>**.

- Ostling, Steibel & Francoli; “From Informing to Empowering: Improving Government-Civil Society Interactions within Open Government Partnership (OGP)”; Hivos-International Development Research Centre, Ottawa, Canada: **https://www.researchgate.net/publication/289539240_From_Informing_to_Empowering_Improving_Government-Civil_Society_Interactions_within_Open_Government_Partnership_OGP**.

- Salinas Boldo, Claudia; “*Las cárceles de mujeres en México: Espacios de opresión patriarcal*”. Iberofórum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año IX, No. 117. Enero-Junio de 2014; Universidad Iberoamericana A.C., Ciudad de México. **https://ibero.mx/iberoforum/17/pdf/ESPANOL/1_CLAUDIA_SALINAS_NOTAS_PARA_ELDEBATE_NO17.pdf**.

Periodo de elaboración: Diciembre 2019-febrero 2020
Este estudio fue realizado por Manuel Esparza Moreno,
Jefe de Departamento de Gobierno Abierto en la Dirección de Estado Abierto,
Estudios y Evaluación del InfoCDMX.



 @InfoCdMex

 Info CDMX

 @Estado_Abierto

 Estado Abierto