



Sistema Postpenitenciario en México y el rol de los organismos protectores de Derechos Humanos

Carla Angélica Gómez Macfarland

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

Sistema Postpenitenciario en México y el rol de los organismos protectores de Derechos Humanos

Autora:

Carla Angélica Gómez Macfarland

Biblioteca digital del Instituto

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/>

Cómo citar este documento:

Gómez Macfarland, Carla Angélica (2019) "Sistema Postpenitenciario en México y el rol de los organismos protectores de Derechos Humanos" Cuaderno de investigación No. 60, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 32 p.

Contenido

| | |
|--|----|
| Resumen..... | 1 |
| Introducción..... | 1 |
| 1. El Sistema Postpenitenciario y sus implicaciones..... | 2 |
| 2. Marco jurídico base de dicho sistema postpenitenciario y la función de los organismos protectores de derechos humanos..... | 11 |
| 2.1 Marco jurídico del sistema postpenitenciario en México..... | 11 |
| 2.2 Organismos Protectores de DDHH en Sistema Postpenitenciario en México y la Región (sujetos en general)..... | 14 |
| 2.2.1 Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su función en el Sistema Postpenitenciario..... | 14 |
| 2.2.2 Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas en el sistema postpenitenciario..... | 18 |
| 2.2.3 Comisión y Corte Interamericana de DDHH y el Sistema Postpenitenciario.... | 18 |
| 3. Trabajo del legislativo federal en el primer periodo ordinario de la LXIV Legislatura en relación con el sistema penitenciario y postpenitenciario..... | 22 |
| Comentarios finales..... | 29 |
| Referencias..... | 30 |

Sistema Postpenitenciario en México y el rol de los organismos protectores de Derechos Humanos

Carla Angélica Gómez Macfarland ¹

Resumen

El presente documento presenta el rol de los organismos protectores de derechos humanos estatales, nacional y regionales dentro de un sistema postpenitenciario. Para ello, en los apartados de la investigación se presentan datos de vida intercarcelaria, de egresados de centros penitenciarios, del sistema postpenitenciario y sus implicaciones, así como del marco legal vigente que existe en la materia. Además, se señalan las acciones implementadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y aquellas que realizan las Comisiones Estatales de Derechos Humanos para coadyuvar en la protección de los derechos humanos de las personas liberadas; y el trabajo de la LXIV Legislatura en cuanto a las iniciativas presentadas en el tema.

Introducción

El tema postpenitenciario se relaciona con una efectiva reinserción social de las personas liberadas y el seguimiento puntual a su proyecto de vida con la finalidad de que no reincidan en la violación de normas penales. Asimismo, el sistema postpenitenciario no solo abarca la situación fuera de la cárcel sino también el trabajo que se realice a través de programas y actividades desarrolladas en la etapa intercarcelaria.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019, al cierre del año 2018, en los centros penitenciarios de las entidades federativas había un total de 176 895 personas adultas privadas de la libertad, en tanto había 1 586 adolescentes en centros de tratamiento o internamiento.

Del total de personas adultas privadas de su libertad en centros de entidades federativas, 9 112 eran mujeres y 167 783 eran hombres. La entidad con más reclusos y reclusas fue Estado de México con 27 837, seguida de Ciudad de México con 25 843 y de Baja California con 11 501.

La entidad donde había menos mujeres reclusas fue Campeche con 27 seguida de Baja California Sur con 42. En cuestión de adolescentes internos, Michoacán fue la entidad con menos internados: 2, seguida de Tlaxcala con 6.

Ahora bien, es importante señalar que el total de personal en centros penitenciarios de entidades federativas en 2018 fue de 35 569. Esa cifra abarca desde personal directivo, administrativo u operacional hasta equipo técnico médico, de trabajo social, psicólogos, criminólogos, equipo técnico jurídico, pedagogos, intérpretes y traductores, custodios de primer nivel, nivel intermedio y nivel operacional, así como personal de apoyo.

Es de resaltarse que respecto de custodios o vigilantes hay un total de 21 927, de los cuales 16 645 son hombres y 5 282 son mujeres. Además, solo se registró un intérprete o traductor hombre en los centros de las entidades federativas.

¹ Investigadora B de la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Datos de contacto: (55) 5722-4800 extensión 4236 Correo institucional: carla.gomez@senado.gob.mx. Nota: La autora agradece a Juan Carlos Sánchez prestador de servicio social por la búsqueda de datos de reincidencia delictiva y la realización de gráficos.

Por otro lado, de acuerdo con el Censo Nacional del Sistema Penitenciario Federal 2018, en 2017, había un total de 19 904 personas privadas de su libertad en centros penitenciarios federales, de los cuales 18 mil 806 eran hombres y 1 mil 098 mujeres.

En cuanto a infraestructura de los centros penitenciarios federales, había un total de 4648 celdas, de las cuales, 4204 (90.44%) eran colectivas y 444 (9.66%) individuales.

Por otro lado, había mil “espacios (camas útiles)” para población sentenciada y mil camas útiles para población en proceso de recibir sentencia. Además, se registraron 35 978 espacios o camas útiles en las que converge población sentenciada y procesada.

En ese sentido, es importante conocer cuántas personas son liberadas y así como los programas que coadyuven a su reinserción efectiva. En México existen entidades en los sectores público, privado y/o social que tienen como función contribuir con un modelo postpenitenciario que considere y respete los derechos humanos de las personas egresadas de los centros penitenciarios. Asimismo, existe un marco normativo que se compone tanto de reglas y recomendaciones internacionales, como de normas nacionales, locales y administrativas para acompañar la vida postpenitenciaria y proteger los derechos humanos.

Esta investigación tiene como finalidad dar a conocer el papel de distintas entidades en el sistema postpenitenciario, haciendo énfasis en los organismos protectores de derechos humanos, así como sus funciones específicas dentro del sistema. Para ello, el documento se divide en tres apartados: en el primero se describe en qué consiste el sistema y sus implicaciones. En el segundo apartado se muestra el marco jurídico base de dicho sistema postpenitenciario haciendo énfasis en los derechos humanos de las personas egresadas de la cárcel y de la función de los organismos protectores de derechos humanos en el tema. En el tercer apartado, se presenta el trabajo que se realizó desde el legislativo federal -respecto de iniciativas de ley- en el primer periodo ordinario de la LXIV Legislatura, en relación con temas penitenciarios. Por último, se ofrecen conclusiones generales.

1. El Sistema Postpenitenciario y sus implicaciones

El Sistema Postpenitenciario consiste en un conjunto de sujetos que funcionan de acuerdo con normas establecidas para lograr una reinserción social de la persona que estuvo en prisión. Estos sujetos incluyen desde los propios centros de reinserción social hasta los gobiernos, organismos nacionales e internacionales de derechos humanos, organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, instituciones educativas, entre otros, que – en conjunto y de manera coordinada- deberían ejecutar distintas actividades para lograr el objetivo de que la persona (independientemente de su género y/o edad) regrese a la sociedad sin volver a delinquir o violar normas penales.

En nuestro país, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) egresaron 101 991 personas durante el 2018 de los centros penitenciarios estatales, de los cuales, 94 729 fueron hombres y 7 262 fueron mujeres. La entidad federativa que más egresos tuvo fue el Estado de México con 11 984 seguida de Baja California con 11 630 (INEGI, 2019).

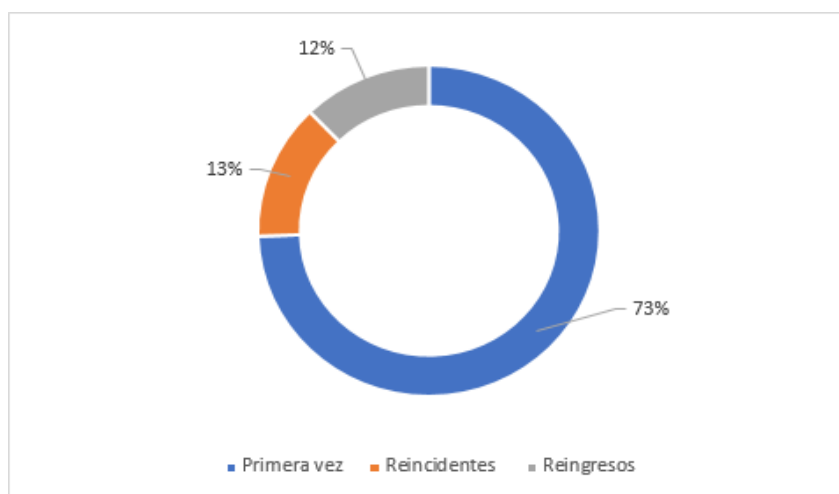
Por otro lado, respecto de los egresos de adolescentes de centros de tratamiento o internamiento, el número fue de 2 069. La entidad federativa con más egresos de adolescentes fue Ciudad de México con 420, seguida de Nuevo León con 256 y de Sonora con 201 (INEGI, 2019).

Es decir, el total de personas egresadas de centros penitenciarios estatales durante el año 2018, considerando hombres, mujeres y adolescentes fue de 104 060 (INEGI, 2019).

Por su parte, de los centros penitenciarios federales egresaron, en 2017, 7 545 personas, de las cuales 7 283 fueron hombres y 260 mujeres. Además 1 718 personas fueron externadas en libertad vigilada ya fuera por beneficios de libertad anticipada o por sustitutivos de pena (INEGI, 2018).

En cuanto a casos de reincidencia, cabe mencionar que, de los centros penitenciarios estatales, en el 2016, de 100% de los presos, el fenómeno de reincidencia muestra un 13%. Mientras que para los reingresos es de 12% para el mismo periodo. Por su parte, el porcentaje de personas que ingresan por primera vez por la comisión de delitos, es de 73%.

Gráfica 1. Personas privadas de su libertad en centros penitenciarios estatales: porcentaje de reingresos, reincidentes y primera vez en prisión por comisión de delitos

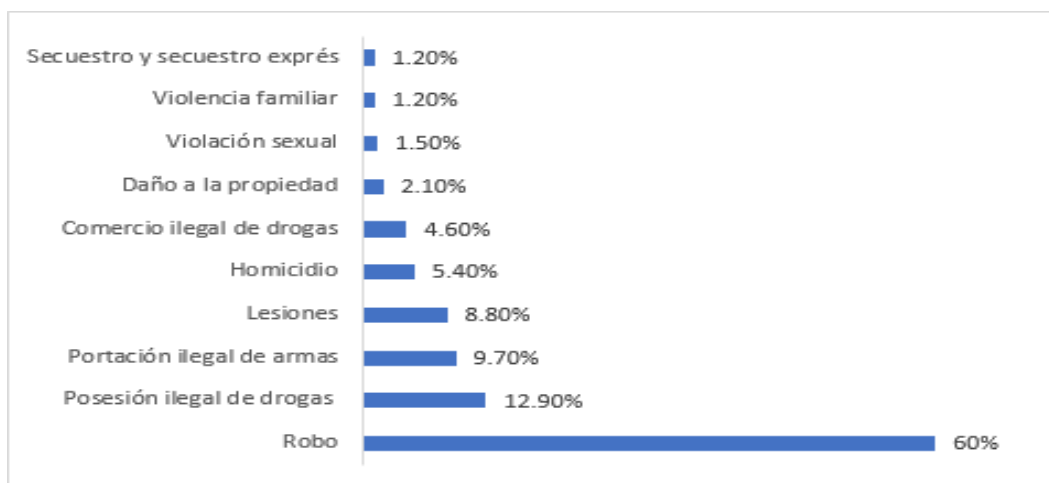


Fuente: adaptación de INEGI (2017).²

Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (2016), 60% de la población privada de la libertad con antecedentes penales fue sentenciada por el delito de robo la última vez que fue juzgada penalmente, mientras que 12.9% fue procesada por posesión ilegal de drogas, como se muestra en la siguiente gráfica:

² Nota: El porcentaje no suma 100% ya que en algunos casos se desconoció su situación. Los reincidentes son los condenados por sentencia ejecutoriada, que cometen delito nuevo sin haber transcurrido, desde el cumplimiento de la condena, un término igual al de la prescripción de la sanción. Por su parte, los reingresos son las personas que ingresan más de una vez a centros penitenciarios, por comisión del mismo delito u otro, sin que haya sentencia ejecutoriada.

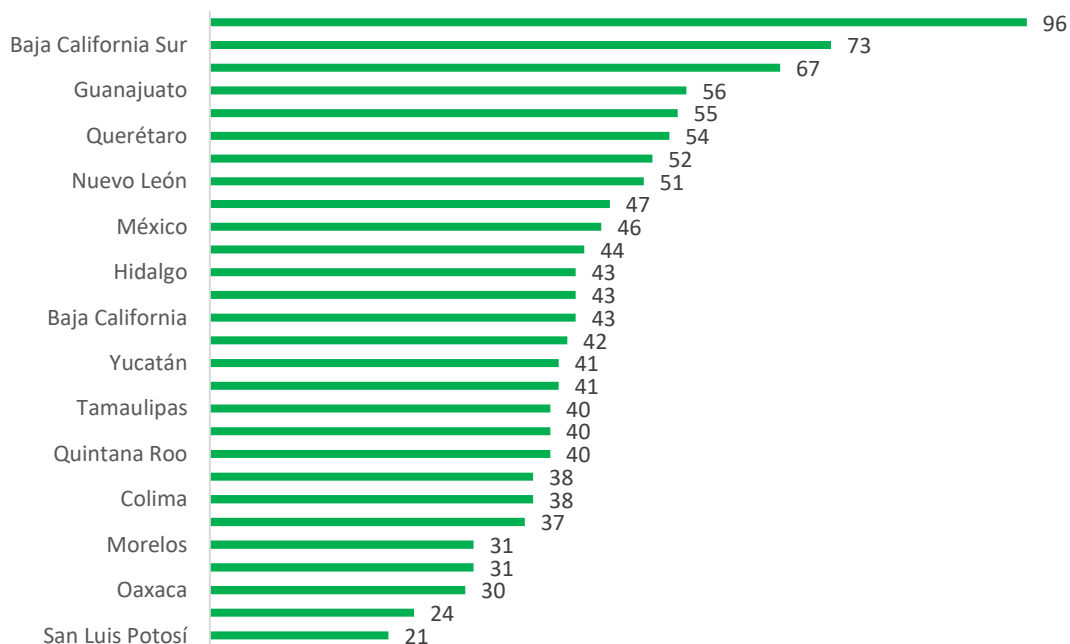
Gráfica 2. Principales delitos por los que fue sentenciada la población privada de la libertad la ocasión inmediata anterior a su actual reclusión (porcentajes)



Fuente: adaptación de INEGI (2017 b).

El robo es el delito que cometen más los reincidentes en algunas entidades federativas (como Baja California Sur, Guanajuato o Querétaro). La gráfica 3 muestra los delitos de robo por reincidencia cometidos por las personas ingresadas a los centros penitenciarios estatales.

Gráfica 3. Delitos de robo por reincidencia cometidos por las personas ingresadas a los centros penitenciarios estatales, por entidad federativa (porcentajes)



Fuente: adaptación de INEGI (2017). 3

³ Aclaración: “Nota: Para calcular el porcentaje de reincidencia por robo se dividió el total de robos cometidos por reincidentes de cada entidad entre el total de los ingresos por delitos del fuero común en el estado. No se incluyen los estados de Chiapas, Nayarit, Sonora y Tlaxcala, debido a que no reportaron delitos por reincidencia o reportaron no saber el dato”. Para mayor información véase http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

Los números de reincidencia delictiva constituyen evidencia de la existencia de áreas de oportunidad en cuanto a políticas de reinserción social de los liberados y, por lo tanto, el sistema postpenitenciario, su estudio y mejoras son prioritarios para disminuir la reincidencia delictiva y, además, lograr una readaptación social eficaz.

En ese sentido, las personas egresadas de los centros penitenciarios, al recuperar su libertad, deben tener oportunidades para poder ser productivos y útiles para la sociedad y, evitar nuevas violaciones a las leyes penales. Por lo tanto, las actividades enfocadas a la reinserción social son primordiales para lograr que las personas tengan un plan de vida durante el tiempo de reclusión y una vez recuperada su libertad.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2018, 60 509 reclusos se encontraban estudiando en algún centro penitenciario estatal, 43 894 se encontraban recibiendo capacitación, 103 296 se encontraban ejerciendo alguna actividad ocupacional y 9 361 ejercían otra actividad.

La gráfica 4 muestra qué estudios cursaban los reclusos en los centros penitenciarios estatales en 2017:

Gráfica 4. Estudios que cursaban en 2017 los reclusos de centros penitenciarios estatales, porcentajes

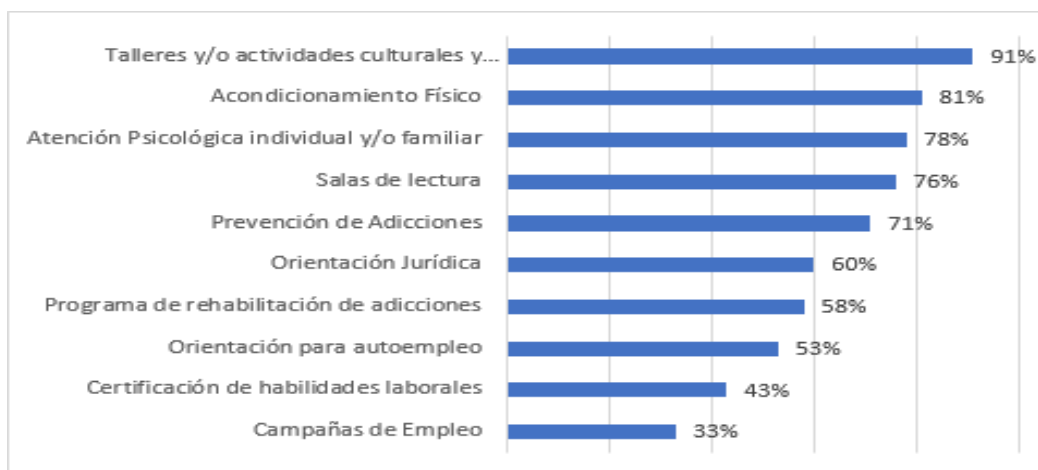


Fuente: elaboración propia con base en INEGI (2018 b).

Lo anterior refleja que la mayor parte de los reclusos que se encontraban estudiando, cursaban el nivel secundaria, seguido de los que estudiaban cursos relacionados con la administración, ciencias sociales y derecho.

Por otro lado, en 2016, los talleres impartidos a la población reclusa iban desde los relacionados a la cultura o recreación, hasta el acondicionamiento físico, atención psicológica, lectura, prevención de adicciones, orientación jurídica, entre otros.

Gráfica 5. Centros penitenciarios estatales con actividades y/o talleres impartidos a la población reclusa, por tipo de actividad 2016



Fuente: adaptado de INEGI (2017).

Además, los centros penitenciarios de las entidades federativas cuentan con convenios para programas postpenitenciarios con el objetivo de lograr una reinserción social efectiva. La siguiente tabla muestra dichos convenios:

Tabla 1. Condición de consideración de actividades de vinculación dentro del programa postpenitenciario de los centros penitenciarios estatales, por entidad federativa según tipo de actividad 2016

| Entidad | Suscripción de convenios con instituciones públicas y/o privadas para conformar una bolsa de trabajo para la población egresada de los centros penitenciarios | Convenios con empresas para emplear a la población egresada de los centros penitenciarios | Asesoría y/o asistencia periódica a la población egresada de los centros penitenciarios | Continuación de tratamiento contra las adicciones | Creación, Organización y/o administración de albergues para la población egresada de los centros penitenciarios | Otros |
|-------------------------|---|---|---|---|---|----------|
| Total | 10 | 6 | 11 | 10 | 2 | 9 |
| Baja California | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Colima | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Chihuahua | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| CDMX | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Guanajuato | 0 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Jalisco | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Estado de México | 1 | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 |

| | | | | | | |
|--|---|---|---|---|---|---|
| Michoacán de Ocampo | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Querétaro | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Sinaloa | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Sonora | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 |
| Tabasco | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 |
| Tlaxcala | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 |
| Veracruz de Ignacio de la Llave | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| Yucatán | 1 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |

Fuente: adaptación de INEGI (2017).⁴

A pesar de las actividades en las que se involucran los internos o de los convenios con empresas o instituciones para conformar bolsas de trabajo para la población egresada, no todos los reclusos realizan alguna actividad y no todos los centros penitenciarios estatales cuentan con estas vinculaciones institucionales o recursos para dar empleo, albergue o asesoría a los liberados.

Es por ello por lo que diversos organismos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, guiados por recomendaciones y reglas internacionales en la materia, así como por leyes vigentes nacionales han propuesto modelos de sistema postpenitenciario donde involucran a diversos actores en una política que busca solucionar el problema público de la situación de las personas (hombres, mujeres y adolescentes) que estuvieron en centros de readaptación, de tratamiento o de reinserción social.

En dicho Modelo señalan que la reinserción social “es un derecho de las personas privadas de la libertad, por lo que es necesario que la pena privativa de libertad sea una experiencia que brinde seguridad jurídica, legalidad, vida digna, ética social y, sobre todo, que garantice un tratamiento integral que permita contar con las herramientas para este proceso de forma adecuada” (CNDH, 2019).

Además, se apuesta por la armonía social, el diálogo y la justicia restaurativa, donde lo que interesa es:

- “1. La reestructuración del quebrantamiento de las relaciones entre las personas como consecuencia del delito.
2. La exigencia de una respuesta con responsabilidad ante la comisión de un delito.
3. La reparación por el daño causado y el ofrecimiento a toda víctima de la oportunidad de concluir su proceso moral e incluso lograr el perdón al agresor por el hecho cometido en su contra” (CNDH, 2019).

⁴ Aclaración original: El número 1 hace referencia a las entidades federativas donde se reportó que estas actividades estaban consideradas en el programa postpenitenciario, el 0 hace referencia a aquellas en donde no se reportó que estuvieran consideradas. En los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí y Zacatecas se reportó que no contaban con programa postpenitenciario. En los estados de Durango, Oaxaca y Tamaulipas se reportó no saberlo. Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

Es decir, la víctima continúa siendo el centro del delito, a la que debe reparársele el daño causado por la comisión de este. Sin embargo, más que inculcar pensamientos y actitudes de venganza, se busca que la víctima concluya un “proceso moral” y pueda, inclusive, otorgar el perdón al agresor.

Un tratamiento penitenciario debe buscar la integralidad de la persona internada; es decir incluir ejes de reinserción social como el trabajo y capacitación, la educación, la salud, actividades deportivas y de recreación. Es imprescindible que se recupere la confianza en ellos mismos y que se elimine – mediante información y concientización- el estigma social que los aqueja una vez que recuperan su libertad.

Los actores que deben inmiscuirse en el Sistema Postpenitenciario son: 1. Autoridades responsables de la reinserción social. 2. Instituciones encargadas de la atención postpenitenciaria. 3. Organismos protectores de derechos humanos. 4. Gobierno federal. 5. Gobiernos estatales. 6. Organismos internacionales. 7. Organizaciones de la Sociedad Civil (nacionales e internacionales). 8. Sector empresarial. 9. Instituciones educativas (públicas y privadas). Instituciones religiosas y 11. Sociedad civil (CNDH, 2019).

Dichos sujetos se ven beneficiados al reinsertar, exitosamente, a las personas en la sociedad. Por un lado, las autoridades responsables de la reinserción social cumplen con su función y logran que disminuya la reincidencia y ven culminados sus esfuerzos puestos en el tratamiento. Por su parte, las autoridades encargadas de la atención postpenitenciaria pueden dar seguimiento efectivo a la vida y desarrollo de los egresados de centros penitenciarios, mientras que los organismos de derechos humanos protegen el derecho de reinserción y la no discriminación o segregación de las personas; velan porque la sociedad no etiquete con adjetivos preconcebidos a las personas que cometieron un delito, pero que han cumplido ya su condena.

El gobierno federal y los estatales, no solo proponen o deciden instrumentar programas de reinserción social, sino que, al ver la reinserción real, pueden evaluar su gestión de desempeño y dar a conocer números más alentadores respecto a la reincidencia delictiva (por ejemplo). Los organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil “cumplen con misión y visión de sus organizaciones e impactan socialmente” (CNDH, 2019).

Por su parte, las instituciones educativas pueden preparar “a profesionistas, brindar opciones de campo laboral, tener responsabilidad social y realizar investigaciones científicas para conocer las causas de conductas criminógenas” (CNDH, 2019). Por otro lado, las empresas que se involucran en el sistema postpenitenciario son socialmente responsables e incluyentes por brindar oportunidades a liberados que, por su pasado, son estigmatizados y vulnerables.

Los beneficios que conlleva el involucramiento de los sectores público, privado y social en un modelo postpenitenciario digno y eficaz son numerosos no solo para la propia persona egresada del centro de reinserción social sino para toda la sociedad en su conjunto.

Algunas acciones de gobiernos en México (federal y locales) buscan solucionar el problema público de la reinserción social real de las personas liberadas de los centros penitenciarios. En ese sentido, existen diversas entidades públicas para atender a la población egresada de centros penitenciarios.

Un caso es el Sistema Postpenitenciario de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Jalisco, que está compuesto por diversas entidades y elementos como lo es la Fiscalía General del Estado de Jalisco (FGEJ) a través de su Dirección General del Sistema Postpenitenciario y Atención a Liberados. Su objetivo es “Conducir en el Estado las normas, políticas y programas que deriven de las disposiciones legales relativas a la reinserción de reos liberados, con el fin de lograr una eficaz reintegración social de aquellos que obtienen su libertad por los distintos medios que la Ley prevé o que deben cumplir por mandamiento judicial algún sustituto penal” (Gobierno del Estado de Jalisco, s/f). Estrada *et. al* (2014)

señalan que los usuarios del sistema tuvieron una “alta satisfacción respecto del programa y el sistema de apoyo formal”.

Asimismo, en dicho Sistema Postpenitenciario local, se da apoyo laboral a liberados, gestionando y contando con el apoyo de “empresas que brindan oportunidades laborales a personas liberadas de prisión aun cuando no tengan su carta de no antecedentes penales” (Fiscalía General del Estado de Jalisco, 2014). Con este programa, el usuario puede obtener un trabajo remunerado, estable y con prestaciones de ley. Sin embargo, para poder acceder a aquel, es importante que el usuario tenga un seguimiento de la Dirección General del Sistema y presentar determinados documentos, así como realizar una valoración psicolaboral con resultado favorable y cumplir con otras condiciones.

Otro servicio con el que cuenta la FGEJ es el relacionado al “Negocio Propio para Liberados”, la propia Fiscalía describe el servicio como apoyo “a las personas liberadas que desean emprender un negocio y no cuentan con el capital para realizarlo. La Institución auxilia a los interesados en la realización de los trámites necesarios para la obtención de créditos, les orienta y da seguimiento a su desempeño” (Fiscalía General del Estado de Jalisco, 2014 b).

En ese sentido se busca que el usuario obtenga oportunidades para desarrollarse mediante un negocio propio de manera permanente. Para ello, es necesario llenar el formato de identificación de Plan de Negocio y presentar el permiso emitido por el Ayuntamiento. Asimismo, se les orienta para poder gestionar obtención de recursos económicos. Se pide, además, que el usuario presente determinados documentos.

Ahora bien, aunado a lo anterior, otro servicio es el de “Concluye tu educación básica” para impulsar que los egresados de centros penitenciarios estudien diversos niveles de educación, como la secundaria o el bachillerato, por ejemplo. En ese sentido, también se brinda información sobre la Secundaria a Distancia para adultos, o incluso, sobre cursos de capacitación gratuitos.

Así como Jalisco ha implementado diversas acciones para facilitar la reinserción social de los ex penitenciarios, otras entidades como la Ciudad de México han hecho lo propio en su territorio.

En la Ciudad de México se encuentra el Instituto de Reinserción Social que “trabaja con un conjunto de elementos articulados para apoyar a las personas liberadas en el proceso de reinserción a la sociedad” (Gobierno de la Ciudad de México, 2019). Tiene 5 objetivos principales que van desde consolidar el proceso de reinserción social en la población egresada de centros penitenciarios, contribuir a la prevención y disminución de reincidencia delictiva, procurar que los liberados tengan un futuro digno, generar oportunidades para convivencia pacífica, hasta ofrecer servicios postpenales (laborales, educativos, sociales, entre otros).

Su creación y funciones se establecen en el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal y, justamente, tiene como obligación brindar asistencia social y material a liberados, gestionar a favor del liberado ante el Gobierno, gestionar atención médica, tramitar permanencia en albergues, entre otras.

El Instituto cuenta con diversos servicios:

- Laboral. Se realizan acciones de canalización al seguro de desempleo, de capacitación para autoempleo, canalización para obtener microcrédito, vinculación laboral, entre otros.
- Educativo. Se apoya al registro ante el INEA, CECATIS, preparatoria abierta, se orienta para concluir estudios de nivel medio superior, se ofrecen talleres y pláticas educativas, entre otras actividades.

- Médico y Psicológico. Se ofrecen servicios como revisión médica, diagnóstico psicológico inicial, grupos de terapia grupal y familiar, canalizaciones a distintas clínicas, talleres.
- Apoyos Sociales. Se apoyan a personas liberadas en cuanto a información sobre albergues, canalización a comedores públicos, donación de ropa, apoyo a personas que requieran transporte público, pensión alimentaria, canalización al Instituto de Juventud, entre otros.
- Gestión y Asesoría Jurídica. Se brinda asesoría jurídica para concluir trámites y poner en orden sus documentos.
- Biblioteca. Se prestan libros a personas usuarias por un mes.
- Talleres. Se imparten gratuitamente a usuarios que lo soliciten. Los talleres van desde resolución de conflictos, inteligencia emocional, manejo de emociones, pintura, grupos de reflexión, aplicación y decoración de uñas, entre otros (Gobierno de la Ciudad de México, 2019).

Además, cabe señalar que el Instituto de Reinserción Social tiene litigio estratégico para conseguir más derechos para personas liberadas y emite convocatorias de los programas de apoyo a aquellos.

Así como hay casos en que, a nivel local, los gobiernos a través de las Fiscalías de sus entidades y de Institutos o Direcciones exprofeso para atención y apoyo de personas liberadas trabajan con programas para coadyuvar a una reinserción social efectiva, a nivel federal, la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, a través del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, instrumenta “la política penitenciaria nacional para prevenir la comisión del delito, readaptar a sentenciados y dar tratamiento a menores infractores, mediante sistemas que incluyen a diversos sectores de la sociedad” (Gobierno de México, 2019).

En síntesis, el sistema postpenitenciario en nuestro país aún se encuentra desarticulado entre entidades locales y gobierno federal. Asimismo, si bien es cierto, en algunos casos existe una satisfacción alta respecto de los servicios postpenitenciarios, existe doctrina que sugiere que “una de las áreas que requiere mayor atención para promover la efectividad de la reinserción social, pero en la cual la prisión tiene nula influencia es la de los servicios postpenitenciarios” (Córdova, 2016).

De ahí que se sugieran algunas mejoras en el ámbito postpenitenciario:

- Instituciones de seguimiento a ex internos con el objetivo de lograr la reinserción social.
- Contar con convenios con empresas para contratación de ex internos.
- Desarrollar política para beneficiar fiscalmente a dichas empresas.
- Contar con profesionales del sistema para coadyuvar en caso de que el ex interno tenga dificultades de vivienda, empleo, relaciones sociales, familiares, finanzas, entre otras.
- Apoyar a asociaciones y sociedades civiles que tienen como causa coadyuvar en este tema (Córdova, 2016).

2. Marco jurídico base del sistema postpenitenciario y la función de los organismos protectores de derechos humanos

2.1. Marco jurídico del sistema postpenitenciario en México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 18 establece la creación del sistema penitenciario que se organiza con base en:

...los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Estos principios aplican para el sistema penitenciario, considerando que la etapa postpenitenciaria también debe ser parte de aquel sistema; ya que, lo que se busca es la reinserción a la sociedad y procurar disminuir los índices de reincidencia delictiva.

Por otro lado, se tiene la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) que tiene como objeto:

- I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;*
- II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y*
- III. Regular los medios para lograr la reinserción social (Artículo 1 de la LNEP).*

Claramente, el tercer punto del objeto abarca el sistema postpenitenciario, que es lograr la reinserción social del sentenciado. Por lo tanto, es necesario revisar su proyecto de vida una vez puesto en libertad.

En particular, el artículo 207 de la LNEP señala los servicios postpenales que las autoridades corresponsables, en coordinación con la Unidad encargada de los servicios postpenales dentro de la Autoridad Penitenciaria deben establecer. El objetivo de estos servicios es facilitar la reinserción social, procurar una vida digna y prevenir la reincidencia. Los servicios son:

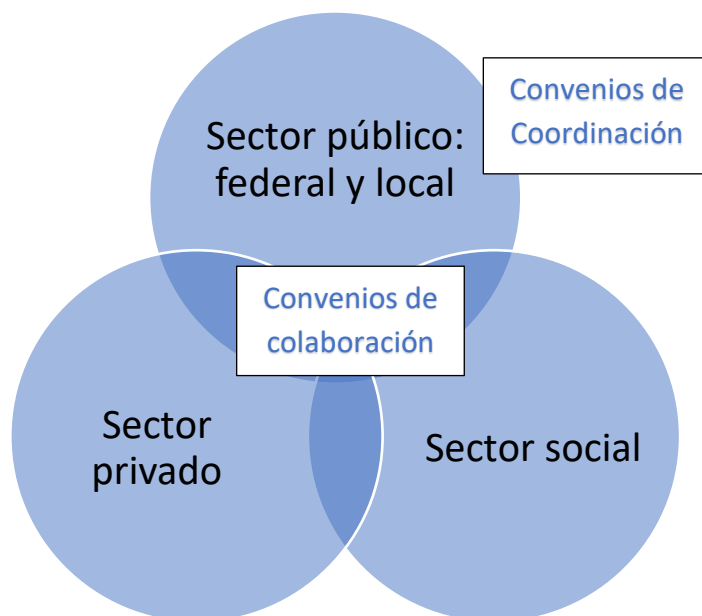
- Centros de atención.
- Redes de apoyo postpenal.
- Apoyo para liberados, externados y familiares.

Además, los servicios buscan:

...fomentar, la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 Constitucional a fin de facilitar la reinserción social además de promover en la sociedad la cultura de aceptación del liberado o externado (Artículo 207, párrafo segundo, LNEP).

Cabe señalar que estos servicios se ofrecen de manera individualizada observando el caso particular, así como las posibilidades del sentenciado y su familia.

Como sistema, autoridades de nivel federal y local deben firmar convenios de colaboración con instituciones del sector privado y social para canalizar a los liberados y sus familiares. Además, debe existir coordinación entre los órdenes de gobierno.

Figura 1. Los sectores involucrados en sistema postpenitenciario

Fuente: elaboración propia.

A nivel estatal si bien no hay leyes de ejecución penal debido a que fueron abrogadas con la aceptación de la aplicación de la Ley Nacional en la materia, sí existen reglamentos interiores de secretarías de seguridad pública de las entidades federativas que forman parte del marco jurídico del sistema; como el Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, Prevención y Reinserción Social del Estado de Jalisco, donde se crea, justamente, la Dirección General del Sistema Postpenitenciario y Atención a Liberados de la Secretaría.

Es importante, al momento de diseñar modelos y tomar decisiones de política pública respecto de la vida postpenitenciaria de los liberados, tener en consideración las guías, reglas, pronunciamientos, tratados y cualquier instrumento internacional que México haya ratificado o que se haya publicado en organismos internacionales de los que nuestro país forma parte. Es decir, es conveniente considerar buenas prácticas que logran una reinserción social efectiva.

A continuación, se presenta una tabla de estos instrumentos que son convenientes considerar en el sistema postpenitenciario mexicano:

Tabla 2. Instrumentos internacionales relacionados con el sistema postpenitenciario (listado no limitativo)

| Nombre | Fecha, lugar y organismo de publicación | Objetivo | Utilidad para el Sistema |
|---|---|--|---|
| Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos | 1966/ Nueva York/ Naciones Unidas/ | Comprometer a los Estados a garantizar a hombres y mujeres el goce de derechos civiles y políticos enunciados en el Pacto (Pacto Internacional de Derechos Civiles, texto vigente). | Herramienta jurídica internacional que señala que el régimen penitenciario consistirá en tratamiento para la reforma y readaptación social de los penados (Artículo 10, apartado 3). |
| Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos | 1955/Ginebra/Naciones Unidas | Establecer los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos (Observaciones preliminares 1). | Herramienta jurídica internacional que señala que el fin y justificación de la pena es lograr que “el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo” (Artículo 58) y que el objetivo es inculcar a los condenados a vivir conforme a la ley y mantenerse del producto de su trabajo, respeto a sí mismos y la responsabilidad (artículo 65). |
| Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes | 2010/Bangkok/Naciones Unidas | Instar a que gobiernos parte, responsables de sistema de justicia penal y penitenciario consideren mejores condiciones de vida para las mujeres privadas de su libertad. | Herramienta jurídica internacional que señala que las autoridades penitenciarias en cooperación con servicios de libertad condicional y asistencia social y otras organizaciones, elaboren y ejecuten programas de reinserción amplios para periodo no solo anterior sino posterior a la puesta en libertad. Es necesario considerar necesidades específicas de cada mujer (artículo 46 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos). |
| Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes | 2013/Nueva York/ Naciones Unidas | “...enfatisa la importancia crucial que tienen los programas y medidas eficaces para supervisar y asistir a los delincuentes y ayudar a su reintegración social para prevenir la reincidencia” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2013). | Herramienta para introducir a lectores a prácticas para reducir la reincidencia delictiva mediante la reintegración social (continúa en siguiente página). |

| Nombre | Fecha, lugar y organismo de publicación | Objetivo | Utilidad para el Sistema |
|---|---|---|---|
| Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores | Beijing/Naciones Unidas | Proporcionar a los menores las etapas del procedimiento, asistencia en materia de alojamiento, educación o formación profesional, empleo o cualquier otra forma de asistencia, útil y práctica, para facilitar el proceso de rehabilitación (regla 24.1). | Herramienta jurídica internacional que señala la promoción del bienestar del menor delincuente, promover mejores intereses del menor durante su rehabilitación, y tratar a jóvenes para garantizar su cuidado y profesión, su educación y formación profesional para permitirles que desempeñen un papel constructivo y productivo en la Sociedad (Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990, 26.1). |

Fuente: elaboración propia.

Existen diversos instrumentos internacionales que deben considerarse en las decisiones públicas respecto de los liberados de prisión, tanto en el ámbito de las políticas públicas como en el del marco legislativo que brinde viabilidad a dichas acciones gubernamentales.

2.2. Organismos Protectores de DDHH en Sistema Postpenitenciario en México y la Región (sujetos en general)

Los organismos protectores de derechos humanos tanto en nuestro país como en la región tienen la función de proteger, observar, promover, estudiar y divulgar los derechos humanos que ampara el orden jurídico aplicable (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, LCNDH, artículo 2º).

Los organismos de DDHH en nuestro país son, principalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de DDHH. Estos organismos protectores de derechos humanos conocen de quejas relacionadas con violaciones a derechos humanos que fueran imputadas a autoridades o servidores públicos de carácter federal o local, según sea el caso (LCNDH, artículo 3º).

2.2.1. Comisión Nacional de los Derechos Humanos y su función en el Sistema Postpenitenciario

La Tercera Visitaduría General de la CNDH atiende el programa de atención del Sistema Penitenciario y le corresponde “conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos en este ámbito, preponderantemente las cometidas por autoridades de carácter federal” (Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH, 2019).

La Visitaduría tiene 2 Direcciones Generales. La primera es la encargada de las Quejas en Materia Penitenciaria e inconformidades, donde se atienden hechos violatorios a DDHH en centros penitenciarios, y e instituciones de internamiento para menores de edad que infringen la ley penal. La segunda, es la encargada de Supervisión y Pronunciamientos Penitenciarios, quien elabora documentos encaminados al respeto de DDHH de las personas privadas de su libertad.

En este sentido se tiene el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria que “*examina la situación que impera en el sistema penitenciario nacional, por medio de evaluaciones de cada uno de los centros que se supervisan, en*

Sistema Postpenitenciario en México y el rol de los organismos protectores de Derechos Humanos donde se verifican las condiciones de estancia e internamiento de las personas procesadas y sentenciadas, ponderando ante todo, el respeto y la observancia a los Derechos Humanos” (CNDH, 2019).

Ahora bien, la CNDH además emite Informes Especiales en temas específicos relacionados con el Sistema Penitenciario. En el año 2019 se han emitido 4 informes:

Tabla 3. Informes de la CNDH sobre Sistema Penitenciario, 2019

| Nombre del Informe | Año |
|---|------|
| Estudio Cooperación para la Reinserción Social | 2019 |
| Un Modelo de Atención Postpenitenciaria | 2019 |
| Un Modelo de Reinserción Social | 2019 |
| Estudio sobre el cumplimiento e Impacto de las Recomendaciones Generales, Informes Especiales y Pronunciamientos Penitenciarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2001-2017 | 2019 |

Fuente: elaboración propia con información de la CNDH (CNDH, 2019 b).

En ese sentido, en el presente año se ha focalizado la atención en cómo hacer más efectiva la reinserción social y la propuesta de modelos de atención postpenitenciaria, así como la importancia de la labor de diversos sujetos en lograr una reinserción plena del liberado a la sociedad.

Otra acción de la CDNH relacionada con el sistema postpenitenciario son las recomendaciones que realice a distintas entidades gubernamentales. En ese sentido, las recomendaciones han sido relacionadas a la etapa de internamiento, que es una que precede a la liberación del recluso, por lo que, es igual de importante para el sistema postpenitenciario:

Tabla 4. Recomendaciones de la CNDH sobre Sistema Penitenciario, 2015-2019

| Título y Asunto de la Recomendación | Autoridades involucradas | Año |
|--|--|------|
| Recomendación General 33/2018, Sobre el derecho a mantener la vinculación con el exterior de las personas privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana. | Secretaría de Gobernación, Gobiernos de los Estados de la República, Gobierno de la Ciudad de México, Comisión Nacional de Seguridad. | 2018 |
| Recomendación General 30/2017, Sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana | Secretaría de Gobernación, Gobiernos de los Estados de la República, Gobierno de la Ciudad de México y Comisión Nacional de Seguridad. | 2017 |
| Recomendación General 28/2016, Sobre la reclusión irregular en las cárceles municipales y distritales de la República Mexicana. | Gobiernos y presidencias municipales de la República Mexicana. | 2016 |
| Recomendación General 22/2015, Sobre las prácticas de aislamiento en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana. | Gobernadores de los Estados de la República, Secretarios de Gobernación y de la Defensa Nacional, Jefe de Gobierno del Distrito Federal y Comisionado Nacional de Seguridad. | 2015 |

Fuente: elaboración propia con información de la CNDH (CNDH, 2019 c).

Aunado a lo anterior, la Comisión ha publicado diversos pronunciamientos relacionados con la protección de los derechos humanos de los liberados de prisión (antecedentes penales, racionalización de las penas, entre otros):

- A) Pronunciamiento respecto de antecedentes penales, emitido en agosto del 2016.
- Normas internacionales aplicables:
 - Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Artículo 4.
 - Declaración Universal de Derechos Humanos (1948). Artículo 7, 12 y 16.
 - Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 26.
 - Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos 1957. Regla 64.
 - Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos de 2015. Regla 90.
 - Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 5 y 11.
 - Normas nacionales aplicables:
 - Constitución Políticas de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 1°.
 - Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Artículo 1°.
 - Ley Nacional de Ejecución Penal. Artículo 4° (CNDH, 2016).
 - Elementos principales del pronunciamiento:
 - Es obligación del Estado:
 - Garantizar el derecho a la reinserción social efectiva, incluso en la etapa de liberado.
 - Salvaguardar el principio pro persona, garantizando no discriminación y estigmatización, mediante la protección de datos personales, sobre todo, los sensibles.
 - Cancelar de oficio los antecedentes penales de todas las personas, sin importar la gravedad del delito.
 - Reformar el artículo 27 de la LNEP para que terceros no puedan conocer o solicitar cartas de antecedentes penales.
 - Garantizar el principio de presunción de inocencia mediante la elaboración de protocolos para establecer restricciones a difusión de información de personas vinculadas con algún proceso penal.
 - Elaborar protocolos para “desindexar los datos sobre antecedentes penales de los motores de búsqueda públicos, a fin de limitar el acceso de éstos únicamente para fines estadísticos, de prevención e investigación de delitos, sin que puedan asociarse los datos personales o familiares con el individuo a quien se refieran” (CNDH, 2016).
 - Implementar buenas prácticas para proteger el derecho de privacidad, usando medios electrónicos.
 - “Sensibilizar a la sociedad con información difundida por instancias defensoras de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, sobre la importancia de la reinserción social efectiva para todas las personas con el fin de acceder a una nueva oportunidad de vida en libertad” (CNDH, 2016).

El pronunciamiento de la CNDH sobre antecedentes penales o, incluso, situación penal vigente de las personas tiene como objetivo llamar la atención del Estado respecto de implementar medidas que garanticen a las personas vinculadas a algún proceso penal, o liberados de prisión que ya han cumplido con sus condenas, una vida digna y la posibilidad real de continuar con su proyecto de vida.

Sin embargo, como se analiza en el pronunciamiento, la labor de difusión de información y sensibilización de la ciudadanía en general es un reto tanto para el gobierno como para organismos protectores de DDHH e, incluso, para organizaciones de la sociedad civil.

B) Pronunciamiento sobre Racionalización de la Pena, emitido en 2016:

- Principios aplicables: legalidad, dignidad humana, necesidad, progresividad del régimen penitenciario, proporcionalidad, pro-persona.
- Normas internacionales aplicables:
 - Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos. Regla 58.
 - Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Principios 1, 2, 3 y 25.
 - Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, artículos 77 y 110.
 - Principios básicos para el tratamiento de los reclusos.
 - Declaración de Bangkok sobre sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal. Numeral 8.
 - Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos. Regla 88, 91.
- Normas nacionales aplicables:
 - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 1, 18 y 22.
 - Código Penal Federal, artículo 25.
- Elementos principales del pronunciamiento:
 - Se señala:
 - Reformar marco normativo de delitos donde se sancione con pena privativa de libertad por encima de la esperanza de vida de las personas.
 - Retomar un tope máximo de penalidad para todos los delitos con el fin de coincidir con derechos humanos.
 - Restituir el beneficio de libertad preparatoria y el de remisión parcial de la pena y preliberación con determinados requisitos.
 - Promover la deflación punitiva en normas incompatibles con el derecho a la reinserción social.
 - Prisión permanente revisable para personas sentenciadas con condenas superiores a 30 años y en vitalicias, para evaluar la excarcelación.
 - Aplicar programas de justicia restaurativa en materia penal, destacando la importancia de la víctima en procesos de reparación.
 - Adoptar programas de acompañamiento (psicológico, recreativo, educativo, entre otros) (CNDH, 2016 b).

En síntesis, tanto los pronunciamientos como los informes y las recomendaciones son acciones que realiza la CNDH para proteger y velar, así como hacer notar los derechos humanos de las personas liberadas dentro de un sistema postpenitenciario.

2.2.2. Comisiones de Derechos Humanos de las entidades federativas en el sistema postpenitenciario

Además de la CNDH que conoce de quejas relacionadas con presuntas violaciones a DDHH cuanto estas son imputadas a autoridades o servidores públicos de carácter federal, las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (Comisiones) conocen de esas quejas cuando las autoridades son de carácter local (estatales y municipales). En ese sentido, dichos organismos tienen la facultad de velar por los derechos humanos de las personas, incluyendo, la de los prisioneros y los excarcelados.

Las Comisiones tienen la atribución de supervisar que las personas privadas de su libertad cuenten con prerrogativas constitucionales y respeto a sus derechos humanos. Por otro lado, tienen la facultad de conocer e investigar presuntas violaciones a derechos humanos, por actos u omisiones de autoridades estatales y municipales.

En ese sentido, las Comisiones podrían investigar y hacer recomendaciones o, en su caso, pronunciamientos ante la omisión de diversas autoridades locales de brindar soluciones o programas que coadyuven a una reinserción social efectiva de los liberados de prisión. Asimismo, pueden impulsar la observancia de los derechos humanos en la entidad federativa mediante la difusión de información y la sensibilización de la ciudadanía y autoridades de la importancia de la reinserción para disminuir tasas de reincidencia y, por supuesto, para prevenir el delito.⁵

Proponer programas a la autoridad local sobre la reinserción social de los liberados y el monitoreo a la protección y respeto de sus derechos humanos puede ser otra acción que los organismos protectores de DDHH de las entidades federativas pueden implementar sin extralimitarse en sus facultades.

2.2.3. Comisión y Corte Interamericana de DDHH y el Sistema Postpenitenciario

La Comisión Interamericana de DDHH (Comisión Interamericana) es “un órgano principal y autónomo de la Organización de los Estados Americanos (OEA) encargado de la promoción y protección de los derechos humanos en el continente americano. Está integrada por siete miembros independientes que se desempeñan en forma personal y tiene su sede en Washington, D.C” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, 2015).

Dicho organismo protector de DDHH a nivel regional realiza las siguientes funciones:

1. *Recibe, analiza e investiga peticiones individuales en que se alega que Estados Miembros de la OEA que han ratificado la Convención Americana o aquellos Estados que aún no la han ratificado han violado derechos humanos.*
2. *Observa la situación general de los derechos humanos en los Estados Miembros y publica informes especiales sobre la situación existente en determinado Estado Miembro, cuando lo considera apropiado.*
3. *Realiza visitas in loco a los países para analizar en profundidad de la situación general y/o para investigar una situación específica. En general, estas visitas dan lugar a la preparación de un informe sobre la situación de los derechos humanos que sea observada, el cual es publicado y presentado ante el Consejo Permanente y la Asamblea General de la OEA.*
4. *Estimula la conciencia pública respecto de los derechos humanos en las Américas. A tales efectos, la Comisión lleva a cabo y publica informes sobre temas específicos; tales como, las medidas que deben adoptarse para garantizar un mayor acceso a la justicia; los efectos que tienen los conflictos armados internos en ciertos grupos; la situación de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, de las mujeres, de las y los trabajadores/as migrantes y sus familias, de las personas privadas de libertad, de las y los defensores/as de derechos humanos, de los pueblos indígenas, de las personas afrodescendientes y de las personas privadas de libertad; sobre la libertad de expresión; la seguridad ciudadana y el terrorismo y su relación con los derechos humanos; entre otros.*

⁵ Véase las leyes de las Comisiones de Derechos Humanos de las diferentes entidades federativas.

5. Organiza y celebra visitas, conferencias, seminarios y reuniones con representantes de gobiernos, instituciones académicas, entidades no gubernamentales y otros, con el objetivo principal de divulgar información y fomentar el conocimiento amplio de la labor del sistema interamericano de derechos humanos.

6. Recomienda a los Estados Miembros de la OEA la adopción de medidas que contribuyan a la protección de los derechos humanos en los países del Continente.

7. Solicita a los Estados Miembros que adopten medidas cautelares, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 25 de su Reglamento, para prevenir daños irreparables a las personas o al objeto de una petición ante la CIDH en casos graves y urgentes. Asimismo, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 63.2 de la Convención Americana, puede solicitar que la Corte Interamericana disponga la adopción de “medidas provisionales” en casos de extrema gravedad y urgencia para evitar daños irreparables a las personas, aunque el caso aún no haya sido presentado ante la Corte.

8. Presenta casos ante la Corte Interamericana y comparece ante la misma durante la tramitación y consideración de los casos.

9. Solicita opiniones consultivas a la Corte Interamericana, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 64 de la Convención Americana.

10. Recibe y examina comunicaciones en las que un Estado parte alegue que otro Estado parte ha incurrido en violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Convención Americana, de conformidad con el Artículo 45 de dicho instrumento. (CIDH, 2015 b).⁶

En ese sentido, dentro de las funciones de la Comisión Interamericana (Comisión) cabe la de observar la situación de derechos humanos de las personas liberadas, la de elaborar informes de su reinserción social, y la de estimular la conciencia pública en relación con la importancia de un cambio de paradigma hacia las personas liberadas que ya han cumplido con su pena o sanción de acuerdo con la ley aplicable.

Asimismo, la Comisión podría llevar casos ante la Corte Interamericana cuando exista alguna violación (por acción u omisión) de derechos humanos perpetrada por un Estado en relación con las personas liberadas.

Por otra parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos es “una institución judicial autónoma cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La Corte ejerce sus funciones de conformidad con las disposiciones de la citada Convención y del presente Estatuto” (Artículo 1º del Estatuto de la Corte IDH).

Dicha Corte ha emitido diversos criterios (jurisprudencia) u opiniones consultivas en relación con casos en que se alega violación de DDHH por un Estado miembro en contravención a lo establecido en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A continuación, se mencionan algunas jurisprudencias de la Corte IDH en relación con el sistema postpenitenciario en países de la región:

⁶ Subrayado propio.

Tabla 5. Jurisprudencia de la Corte IDH en relación con el sistema postpenitenciario y violación de DDHH en Estados miembros

| Caso | Víctimas | Representantes | Estado demandado | Sumilla | Texto relacionado con la reinserción, rehabilitación o readaptación social |
|---|--|---|------------------|---|---|
| Corte Interamericana De Derechos Humanos Caso Pacheco Teruel Y Otros Vs. Honduras Sentencia De 27 De abril De 2012 (Fondo, Reparaciones Y Costas) | 107 internos del centro penal de San Pedro Sula y sus familiares | Pastoral Penitenciaria, CARITAS Sampedrana y Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación “ERIC” | Honduras | El caso se refiere al reconocimiento de responsabilidad internacional del Estado por la muerte de 107 internos de la celda No. 19 del Centro Penal de San Pedro Sula, producto de un incendio. | ... f) la educación, el trabajo y la recreación, son funciones esenciales de los centros penitenciarios, las cuales deben ser brindadas a todas las personas privadas de libertad y con el fin de <u>promover la rehabilitación y readaptación social de los internos;...</u> (Corte IDH, 2012). |
| Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala Sentencia de 15 de septiembre de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas) | Ronald Ernesto Raxcacó Reyes | - Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) - Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) - Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPPG) | Guatemala | El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la imposición de la pena de muerte al señor Ronald Ernesto Raxcacó Reyes sin un debido proceso, así como por las condiciones de detención en las que se encontró. | “...el Estado debe adoptar, dentro de un plazo razonable, las medidas educativas, laborales y de cualquier otra índole necesarias para que el señor Raxcacó Reyes pueda reincorporarse en la sociedad una vez que cumpla la condena que se le imponga, tal como lo dispone el artículo 5.6 de la Convención Americana: Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y <u>la readaptación social de los condenados...</u> ” (Corte IDH, 2005). |
| Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014 | Gladys Carol Espinoza Gonzales - Teodora Gonzales - Manuel Espinoza Gonzales | Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) - Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) | Perú | El caso se refiere a la detención arbitraria y posterior tortura y reclusión de Gladys Carol Espinoza Gonzales, acusada de ser miembro de un grupo terrorista. La Corte determino la responsabilidad internacional del Estado por violar su derecho a la integridad personal y libertad personal, así como al debido proceso. | “...177. (...) la Corte ha señalado que siempre que una persona es privada de la libertad en un estado de salud normal y posteriormente aparece con afectaciones a su salud, <u>corresponde al Estado proveer una explicación satisfactoria y convincente de esa situación...</u> ” (Corte IDH, 2011) |
| Corte IDH, Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela, Sentencia de 5 de julio de 2006, Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C, Núm. 150 | 37 reclusos del Retén de Catia y sus familiares | Comité de Familiares de Víctimas de los Sucesos de Febrero-Marzo de 1989 (COFAVIC) - Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) | Venezuela | El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la ejecución extrajudicial de 37 reclusos del Retén de Catia por parte de tropas del Comando Regional de la Guardia Nacional y de la Policía Metropolitana, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. | “146. [...] el Estado debe asegurar que toda persona privada de su libertad viva en condiciones compatibles con su dignidad humana, entre las que se encuentren, inter alia: a) un espacio lo suficientemente amplio para pasar la noche; b) celdas ventiladas y con acceso a luz natural; c) acceso a sanitarios y duchas limpias y con suficiente privacidad; d) alimentación y atención en salud adecuadas, oportunas y suficientes, y e) acceso a medidas educativas, laborales y de cualquier otra índole esenciales para la reforma y <u>readaptación social de los internos...</u> ” |

Fuente: elaboración propia con información presentada en el Modelo de Reinserción Social de la CNDH y con datos de la Corte IDH.

La labor de la Corte IDH en el Sistema Postpenitenciario en la región es importante debido a que entre sus funciones se encuentran emitir criterios relacionados a los casos que resuelve respecto de violación de DDHH por parte de Estados miembros contraviniendo lo establecido en la Convención Americana de los Derechos Humanos.

En la tabla anterior se aprecia de forma ilustrativa (no limitativa) algunas jurisprudencias en donde la Corte IDH ha señalado, de alguna manera, la finalidad de las penas privativas de libertad que son, justamente la reinserción social del sentenciado una vez que su pena se cumpla o bien, una vez que sea preliberado conforme a derecho. Entre los elementos que se rescatan se encuentra que el Estado debe asegurar:

- Medidas educativas, laborales y de cualquier otra índole para la reforma y readaptación social de los internos.
- Explicaciones cuando se violenten DDHH de las personas privadas de su libertad, ya que esos hechos disminuyen la posibilidad de readaptación efectiva.
- Que la finalidad de las penas privativas de libertad sean la readaptación y rehabilitación social de los condenados.
- Que las medidas de cualquier índole que se tomen para la reinserción social deben ser aplicadas a todos los internos.

En síntesis, tanto la Comisión Interamericana como la Corte IDH son organismos regionales protectores de los DDHH que tienen un papel primordial dentro del Sistema Postpenitenciario por las acciones de difusión, análisis y jurisdiccionales que realizan en favor de las personas privadas de su libertad y, en su caso, de los liberados.

Así, de acuerdo con el Modelo de Atención Postpenitenciaria de la CNDH, los organismos protectores de DDHH pueden verse beneficiados al vincularse en proyectos de reinserción social y prevención del delito porque:

- *“Se promueve una cultura de paz respetuosa de los derechos humanos de toda persona.*
- *Se establecen programas y proponen políticas públicas encaminadas a garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de las personas que han recuperado su libertad y así coadyuvar en la prevención de la reincidencia.*
- *Se protegen los derechos humanos de las personas que han recuperado su libertad, garantizando su derecho a contar con un proyecto de vida”.* (CNDH, 2019)

3. Trabajo del legislativo federal en el primer periodo ordinario de la LXIV Legislatura en relación con el sistema penitenciario y postpenitenciario

En la LXIV Legislatura se han presentado diversas iniciativas de reforma constitucional y de leyes secundarias relacionadas al sistema penitenciario en México. En la tabla 6 se muestran las iniciativas de reforma constitucional presentadas:

Tabla 6. Iniciativas de reforma constitucional presentadas en tema de sistema penitenciario ⁷

| Denominación del Asunto | Presentada en | Fecha de presentación | Presentada por | Partido Político | Turnado a | Estatus | Objeto |
|--|---------------------|-----------------------|------------------------------------|------------------|---|--|---|
| Que reforma los artículos 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | Cámara de Diputados | 30/04/2019 | Dip. María de Jesús Rosete Sánchez | PES | 1.-Diputados -Puntos Constitucionales.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 30-Abr-2019 | Establecer que se ordenará prisión preventiva oficiosa por el delito de abuso sexual, precisando que los sentenciados no podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio. |
| Que reforma y adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | Cámara de Diputados | 30/04/2019 | Dip. Laura Martínez González | MOR ENA | 1.-Diputados -Puntos Constitucionales.- Para dictamen 2.-Diputados -Igualdad de Género.-Para opinión | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 30-Abr-2019 | Fortalecer los derechos de las mujeres internas en centros penitenciarios. |
| Que reforma y adiciona los artículos 21 , 73, 76 y 123 Apartado C de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos | Cámara de Senadores | 11/10/2018 | | PAN | 1.-Senado -Puntos Constitucionales.-Para dictamen 2.-Senado -Seguridad Pública.-Para dictamen 3.-Senado -Estudios Legislativos, Primera.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 11-Oct-2018 | La iniciativa tiene por objeto crear del Instituto Nacional de Seguridad. Entre lo propuesto destacan algunos conceptos y elementos de la seguridad pública, así como la participación de los tres órdenes de gobierno. Incluye elementos de sistema penitenciario. |

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL).

⁷ Cabe señalar que la información se obtuvo del Sistema de Información Legislativa (SIL) utilizando las palabras *penitenciario*, *penitenciaria*, *reinserción* (*rehabilitación y readaptación*) *social*, en el buscador. Por lo que los datos presentados son limitados a dicha búsqueda.

Las iniciativas de reforma constitucional presentadas en esta Legislatura, si bien, se relacionan con el sistema penitenciario, ninguna de ellas hace énfasis en programas o acciones postpenitenciarias.

En la Tabla 7 se muestra las iniciativas de reforma a leyes secundarias relacionadas a temas penitenciarios y sus objetos.

Tabla 7. Iniciativas de reforma constitucional presentadas en tema de sistema penitenciario ⁸

| Denominación del Asunto | Presentada en | Fecha de presentación | Presentada por | Partido Político | Turnado a | Estatus | Objeto |
|--|---------------------|-----------------------|------------------------------------|------------------|--|--|--|
| Que abroga el Estatuto de las Islas Marías, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1939. | Comisión Permanente | 24/07/2019 | Dip. Mario Martín Delgado Carrillo | MORENA | 1.-Diputados - Gobernación y Población.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 24-Jul-2019 | Cerrar definitivamente el Complejo Penitenciario Islas Marías. Para ello propone abrogar el Estatuto de las Islas Marías. |
| Que adiciona el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. | Cámara de Diputados | 31/10/2018 | Dip. Beatriz Manrique Guevara | PVEM | 1.-Diputados - Justicia.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 31-Oct-2018 | Establecer que las mujeres privadas de la libertad tendrán derecho a la prestación de servicios de atención psicológica especializada para sus hijas o hijos. Para ello propone indicar que los menores recibirán la atención de manera gratuita, a fin de garantizar el adecuado desarrollo socio-emocional durante su estancia y al momento del egreso del centro penitenciario (continúa en la página siguiente). |

⁸ Cabe señalar que la información se obtuvo del Sistema de Información Legislativa (SIL) utilizando las palabras *penitenciario*, *penitenciaria*, *reinserción* (*rehabilitación y readaptación*) *social*, en el buscador. Por lo que los datos presentados son limitados a dicha búsqueda.

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

| Denominación del Asunto | Presentada en | Fecha de presentación | Presentada por | Partido Político | Turnado a | Estatus | Objeto |
|---|---------------------|-----------------------|---|------------------|---|---|---|
| Que adiciona un artículo 190 Bis de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión y se adiciona un artículo 168 Ter al Código Penal Federal. | Comisión Permanente | 14/08/2019 | MORENA Dip. Víctor Manuel Pérez Díaz | PAN | 1.-Diputados - Comunicaciones y Transportes.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 14-Ago-2019 | Prohibir la fabricación, comercialización, adquisición, instalación, portación, uso y operación de equipos que bloqueen, cancelen o anulen las señales de telefonía celular, de radiocomunicación o de transmisión de datos o imagen (excepciones por parte de autoridades encargadas de centros penitenciarios). |
| Que adiciona un artículo 35 bis a la Ley Nacional de Ejecución Penal. | Cámara de Diputados | 04/10/2018 | Dip. Martha Hortencia Garay Cadena | PRI | 1.-Diputados - Justicia.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara Revisora El 23-Abr-2019 | Garantizar la protección de los derechos humanos de las personas de más de 60 años que se encuentren en centros penitenciarios. |
| Que adiciona un inciso N) a la fracción I del artículo 4 de la Ley de Asistencia Social. | Comisión Permanente | 07/08/2019 | Dip. Jorge Alcibíades García Lara | MC | 1.-Diputados - Salud.- Para dictamen | Pendiente En Comisión (Es) De Cámara De Origen El 07-Ago-2019 | Establecer que tendrán derecho a la asistencia social las y los hijos de madre privada de la libertad que vivan permanentemente con ella en cualquier centro de readaptación social o centro penitenciario del país o estando a cargo del padre o familiar responsable en la familia de origen (continúa en la página siguiente). |

| Denominación del Asunto | Presentada en | Fecha de presentación | Presentada por | Partido Político | Turnado a | Estatus | Objeto |
|---|---------------------|-----------------------|-----------------------------|------------------|--|--|---|
| Que reforma el artículo 36 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. | Comisión Permanente | 21/08/2019 | Sen. Ricardo Monreal Ávila | MORENA | 1.-Senado - Justicia.- Para dictamen 2.-Senado - Estudios Legislativos, Segunda.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 21-Ago-2019 | Garantizar que el registro del nacimiento y la expedición del acta de hijas e hijos de mujeres privadas de la libertad dentro de los centros penitenciarios se realice de manera inmediata. |
| Que reforma el artículo 36 y adiciona el artículo 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. | Cámara de Senadores | 10/04/2019 | Sen. Nestora Salgado García | MORENA | 1.-Senado - Justicia.- Para dictamen 2.-Senado - Estudios Legislativos.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 10-Abr-2019 | Mejorar las condiciones de vida de las hijas e hijos de mujeres privadas de la libertad. |
| Que reforma los artículos 9º, 91, 92 y 93 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. | Cámara de Diputados | 06/02/2019 | Dip. Santiago González Soto | PT | 1.-Diputados - Justicia.- Para dictamen | De Primera Lectura En Cámara De Origen El 01-Oct-2019 | Garantizar a las personas privadas de su libertad en un centro penitenciario el participar en la integración de su plan de relación laboral (establecer relación laboral con la empresa, derechos de seguridad social, evaluaciones de desempeño para promoción de trabajadores al ser puestos en libertad, disponer de salarios o ganancias que se acumulen a su favor, una parte para reparar el daño). |
| Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. | Cámara de Diputados | 04/10/2018 | Dip. Maribel Martínez Ruiz | PT | 1.-Diputados - Derechos de la Niñez y Adolescencia.- Para dictamen | Retirada El 19-Feb-2019 | Fortalecer los derechos de las niñas y niños que viven dentro de los centros penitenciarios (continúa en la página siguiente). |

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

| Denominación del Asunto | Presentada en | Fecha de presentación | Presentada por | Partido Político | Turnado a | Estatus | Objeto |
|---|---------------------|-----------------------|--------------------------------------|------------------|--|--|---|
| Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal. | Cámara de Diputados | 20/11/2018 | Dip. Graciela Zavaleta Sánchez | MORENA | 1.-Diputados - Justicia.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 20-Nov-2018 | Garantizar la seguridad de las hijas e hijos de madres al interior de los centros penitenciarios. |
| Que reforma y adiciona los artículos 10, 44 y 116 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. | Cámara de Senadores | 20/12/2018 | PAN Sen. Verónica Martínez García | PRI | 1.-Senado - Derechos de la Niñez y de la Adolescencia.- Para dictamen 2.-Senado - Estudios Legislativos.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 20-Dic-2018 | Mejorar las medidas de protección especial de niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situación de vulnerabilidad por haber permanecido con su madre privada de la libertad en algún centro penitenciario |
| Que reforma y adiciona los artículos 7° y 116 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. | Cámara de Diputados | 02/04/2019 | Dip. Susana Beatriz Cuaxiloa Serrano | MORENA | 1.-Diputados - Derechos de la Niñez y Adolescencia.- Para dictamen | Retirada El 15-Jul-2019 | Establecer que las autoridades federales y locales, así como las leyes en la materia, deberán garantizar el respeto y la protección a los derechos de los infantes que viven con sus madres en los centros penitenciarios. |
| Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y se reforma la Ley de Coordinación Fiscal. | Cámara de Senadores | 07/02/2019 | Sen. Cruz Pérez Cuellar | MORENA | 1.-Senado - Seguridad Pública.- Para dictamen 2.-Senado - Estudios Legislativos.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 07-Feb-2019 | Establecer los lineamientos encaminados a interconectar la infraestructura, los sistemas y tecnología de radiocomunicación, video vigilancia, llamadas de emergencia y centros de control para salvaguardar la seguridad pública (continúa en la página siguiente). |

| Denominación del Asunto | Presentada en | Fecha de presentación | Presentada por | Partido Político | Turnado a | Estatus | Objeto |
|--|---------------------|-----------------------|------------------------------------|------------------|---|--|--|
| Que reforma el artículo 36 y adiciona el artículo 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. | Cámara de Senadores | 10/04/2019 | Sen. Nestora Salgado García | MORENA | 1.-Senado - Justicia.- Para dictamen 2.-Senado - Estudios Legislativos.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 10-Abr-2019 | Mejorar las condiciones de vida de las hijas e hijos de mujeres privadas de la libertad. |
| Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. | Cámara de Diputados | 18/09/2019 | Dip. Janet Melanie Murillo Chávez | PAN | 1.-Diputados - Seguridad Pública.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 18-Sep-2019 | Garantizar la protección de los derechos humanos de las personas de más de 60 años que se encuentren en centros penitenciarios (Registro de personas de más de 60 años, recursos presupuestales pertinentes e infraestructura) |
| Que expide la Ley de Amnistía. | Cámara de Diputados | 18/09/2019 | Ejecutivo Federal | - | 1.-Diputados - Justicia.- Para dictamen 2.-Diputados - Gobernación y Población.- Para dictamen 3.-Diputados - Igualdad de Género.- Para opinión | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 18-Sep-2019 | Crear una ley para establecer mecanismos legales que regulen la concesión de la libertad a los grupos vulnerables que hayan cometido conductas delictivas a fin de garantizarles nuevas oportunidades de reinserción social. políticos; y, 5) definir que será la Fiscalía General de la República la encargada de aplicar los preceptos de la Ley |
| Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo. | Cámara de Diputados | 15/11/2018 | Dip. Karen Michel González Márquez | PAN | 1.-Diputados - Trabajo y Previsión Social.- Para dictamen | Pendiente En Comisión(Es) De Cámara De Origen El 15-Nov-2018 | Garantizar los derechos laborales de los jóvenes (incluyendo los que estuvieron reclusos en prisión) (Fin de tabla). |

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL).

Existen al menos 17 iniciativas de reforma a leyes secundarias en relación con el tema penitenciario. Mientras que algunas son para proteger a las hijas e hijos de las madres que viven con ellas en prisión, otras son para dar más apoyo a los internos que tienen más de 60 años o bien limitar la radiocomunicación y telefonía celular (exceptuando situaciones determinadas).

Cabe mencionar que si bien dichas iniciativas para mejorar la situación de la vida carcelaria de los internos (incluyendo a hijos e hijas de madres en reclusión) servirían (en caso de aprobarse) para una efectiva reinserción social y para reducir las tasas de reincidencia delictiva, hay dos iniciativas que se enfocan en apoyar a las y los internos una vez que son liberados, en cuanto al ámbito laboral; y otra más que es otorgar amnistía a otros internos que fueron sentenciados por determinados delitos con el objetivo de favorecer su reinserción social:

a) Iniciativa que reforma los artículos 9º, 91, 92 y 93 de la Ley Nacional de Ejecución Penal

Presentada por el Diputado Santiago González Soto, del Partido del Trabajo, el 6 de febrero de 2019 en la Cámara de Diputados. La iniciativa fue turnada a la Comisión de Justicia, y el dictamen tiene estatus de Primera Lectura en Cámara de Origen.

Esta iniciativa tiene por objeto garantizar la participación de las personas privadas de su libertad, en la integración de su plan de relación laboral. En ese sentido, el legislador propone algunos elementos como:

“..1) indicar que cada empresa que genere trabajo en el interior del centro penitenciario establecerá la relación laboral, atendiendo la situación jurídica de la persona privada de la libertad; 2) señalar que para tener acceso a la seguridad social y que ésta beneficie a sus familiares, la persona privada de la libertad deberá encontrarse en calidad de procesado o, si cuenta con sentencia condenatoria, deberá tratarse de un delito no grave; 3) establecer que la empresa generará evaluaciones de desempeño y resultados para el apoyo y promoción del trabajador al ser puesto en libertad; y, 4) determinar que la persona privada de la libertad podrá disponer de las ganancias o salarios que se acumulen a su favor en la cuenta, para destinar el porcentaje que indique a la reparación del daño”. (Sistema de Información Legislativa, 2018).

Es decir, la iniciativa pugna por reformar algunos numerales de la Ley Nacional de Ejecución Penal para que el trabajo sea una actividad de elección de los prisioneros y no se considere como una medida “correctiva”. Además, propone que la empresa contratante de los servicios de los internos haga evaluaciones de desempeño a los mismos y de resultados para un posterior apoyo y promoción del trabajador una vez que se pone en libertad, para ayudarles a la reinserción social.

Otro elemento que propone es obligar al patrón a que prevea el acceso a la seguridad social de las personas privadas de su libertad y sus beneficiarios. Asimismo, incluye en el texto propuesto, a la seguridad social como característica propia del empleo que se fomente dentro de las cárceles.

Por último, propone que se notifique mensualmente, a la persona privada de su libertad, el estado que guardan sus cuentas respecto de ganancias o salarios por motivo de trabajo, que administra la autoridad penitenciaria correspondiente. En esta notificación también debe informársele que, después de las deducciones respectivas puede utilizar las ganancias para reparar el daño hecho por la comisión del delito o bien, podrá designar a una persona autorizada para recibir valores.

b) Iniciativa que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo

Presentada por la Diputada Karen Michel González Márquez el 15 de noviembre de 2018 en la Cámara de Diputados, con estatus pendiente en comisiones de Trabajo y Previsión Social.

La iniciativa tiene por objeto garantizar los derechos laborales de los jóvenes. Si bien es cierto la iniciativa propone que, en general, se defina que jóvenes van desde los 16 hasta los 29 años de edad, y que

Sistema Postpenitenciario en México y el rol de los organismos protectores de Derechos Humanos se fomenta el empleo, como cuestión particular propone la promoción de acciones de capacitación laboral a jóvenes que hubiesen estado recluidos en alguna institución de reinserción social, por lo que, de aprobarse, impactaría en el Sistema Postpenitenciario.

c) Iniciativa que expide la Ley de Amnistía

Presentada por el Ejecutivo Federal en Cámara de Diputados el 18 de septiembre de 2019 y con estatus pendiente en comisiones de justicia y gobernación población para dictamen y en Igualdad de Género para opinión.

La iniciativa tiene por objeto “crear una ley para establecer mecanismos legales que regulen la concesión de la libertad a los grupos vulnerables que hayan cometido conductas delictivas a fin de garantizarles nuevas oportunidades de reinserción social”. Cabe señalar que la propuesta establece la amnistía en algunos casos específicos y con determinadas condiciones:

“i) que la sentencia en firme que tenga el inculpado sea la primera; ii) que no se haya cometido delito de privación de la vida, secuestro o delitos contra la integridad personal; y, iii) que no se hayan utilizado o empleado armas de fuego; 2) tipificar como objeto de amnistía a: i) el delito de aborto; ii) los delitos contra la salud por posesión y transporte de narcóticos en los casos que se traten de personas en estado de vulnerabilidad; iii) las personas de comunidades indígenas que no hayan recibido derecho a una defensa legal en su idioma; iv) el delito de robo simple sin violencia; y, v) el delito de sedición o actos penalizados que sean de índole política por la participación en movimientos o protestas sociales; 3) estipular que no podrán obtener amnistía los procesados o sentenciados por delitos graves; 4) regular que la SEGOB promueva en las legislaturas locales la creación de leyes de amnistía por delitos semejantes a los regulados en la Ley en referencia, así como facultarla para conocer los casos de personas privadas de su libertad por motivos políticos; y, 5) definir que será la Fiscalía General de la República la encargada de aplicar los preceptos de la Ley”.

Esta iniciativa tiene totalmente relación con el Sistema Postpenitenciario ya que, justamente, propone “perdonar” a presos condenados por determinados delitos. Sí, se propone perdonar a personas contra quienes se haya ejercitado (o pudiera ejercitarse) acción penal “ante los tribunales del orden federal, que no sean reincidentes respecto del delito por el que están indiciadas” por determinados delitos relacionados con el aborto, la salud, cometidos por personas de comunidades indígenas que no hayan tenido a su derecho a intérprete o defensor que conocieron su lengua y cultura; robo simple y sin violencia que no amerite pena privativa de más de cuatro años, delito de sedición siempre que no se trate de terrorismo, o lesiones graves contra otra persona y que no se haya utilizado armas de fuego.

Es decir, se propone extinguir acciones penales y sanciones impuestas dejando subsistente la responsabilidad civil y derechos de las víctimas. Esta iniciativa se relaciona con la oportunidad que debe haber para determinadas personas privadas de su libertad para una reinserción social efectiva, con una libertad decretada por ley.

Comentarios finales

El Sistema Postpenitenciario involucra a diversos sujetos de los ámbitos social, privado y público. Es decir, lograr una readaptación efectiva de las personas que cumplieron una condena por haber violado la ley penal depende no solo de ellas mismas sino de todo un conjunto de actores.

En nuestro país el tema es poco estudiado y escasamente medido. A pesar de ello, los datos de egresados de los centros penitenciarios federales y estatales, aquellos relacionados con la reincidencia delictiva y algunos artículos científicos pueden servir de evidencia para constatar que la red de apoyo de liberados es casi nula.

La situación en la vida carcelaria poco ayuda a la reflexión y al arrepentimiento del inculcado y, además, perjudica su autoestima. Esto, consecuentemente, traerá actitudes no deseables por la sociedad y, nuevamente, incurrirán en actos ilícitos para sobrevivir, ya que no siempre conocen otra manera de subsistencia, o bien, no tienen condiciones ni oportunidades para ser productivos, conseguir un empleo remunerado, mantener relaciones interpersonales positivas, etc.

Los organismos protectores de derechos humanos nacionales, ya sea la CNDH, las Comisiones de DDHH estatales, o regionales como la Comisión Interamericana o la Corte IDH, dentro de sus facultades, deben implementar acciones para proteger los derechos humanos de los liberados. Dichas acciones van desde pronunciamientos y recomendaciones, hasta cursos, seminarios y programas de difusión y concientización sobre la importancia de la reinserción social para prevenir el delito, evitar la reincidencia delictiva y lograr una cultura de paz, benéfica para todos.

Las políticas públicas traducidas en acciones de gobierno en cuanto a la atención y apoyo de las personas liberadas deben estar sustentadas en un marco jurídico sólido que apueste por la justicia restaurativa más que por la justicia punitiva (o de castigo). En ese sentido, es necesario revisar las iniciativas presentadas por legisladores para proteger los DDHH de los inculcados, procesados, sentenciados y finalmente, liberados, apostando por la no repetición del delito y por la posibilidad de que los excarcelados tengan una oportunidad de desarrollar un proyecto de vida integral; sin perder de vista que las víctimas y ofendidos son el centro de atención y a quienes se les restaurará el daño causado.

En entidades federativas como Jalisco y Ciudad de México existen entidades públicas para atender a la población liberada, que implementan programas con un alto grado de satisfacción para los usuarios; estos podrían ser ejemplos de acciones de gobierno focalizadas en la reinserción social efectiva de los liberados.

Por todo lo anterior, es urgente continuar con investigaciones en temas como los relacionados a los antecedentes penales, la racionalización de penas, la protección de datos personales sensibles, los institutos o entes de reinserción social, el presupuesto penitenciario y postpenitenciario federal y local, entre otros.

Referencias

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2019). Villanueva Castilleja, Ruth y Naveja Oliva, Rocía Margarita *Coord. Un Modelo de Atención Postpenitenciaria*. Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Contexto, bases y estrategias de implementación.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CDNH, 2019). Sistema Penitenciario. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/programa/38/sistema-penitenciario>. Consultado en septiembre 2019.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CDNH, 2019 b). Informes Especiales Sistema Penitenciario. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/index.php/pagina/Informes-Especiales-Sistema-Penitenciario>. Consultado en septiembre 2019.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CDNH, 2019 c). Recomendaciones Generales Sistema Penitenciario. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/pagina/Recomendaciones-Generales-Sistema-Penitenciario>. Consultado en septiembre 2019.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CDNH, 2016). Antecedentes Penales. Pronunciamiento. Recuperado de

Sistema Postpenitenciario en México y el rol de los organismos protectores de Derechos Humanos https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamento_20160828.pdf. Consultado en septiembre 2019.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CDNH, 2016 b). Racionalización de la Pena de Prisión. Pronunciamento. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamento_20160828.pdf. Consultado en septiembre 2019.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015). ¿Qué es la CIDH? Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>. Consultado en septiembre 2019.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015 b). Mandato y Funciones de la CIDH. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>. Consultado en septiembre 2019.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDF, 2012). Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras. Resumen Oficial emitido por la Corte Interamericana. Sentencia de 27 de abril de 2012 (Fondo, Reparaciones y Costas). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_241_esp.pdf. Consultado en septiembre 2019.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2005). Caso Raxcacó Reyes Vs. Guatemala. Sentencia de 15 de septiembre de 2005 (Fondo, Reparaciones y Costas). Recuperado de http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_133_esp.pdf. Consultado en septiembre 2019.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH, 2005). Caso Espinoza Gonzales vs Perú. Datos del Caso. Recuperado de <http://www.corteidh.or.cr/tablas/fichas/espinozagonzales.pdf>. Consultado en septiembre 2019.

Córdova Sánchez, Cynthia Alejandra (2016). Política de reinserción social en México: La cárcel y su potencial para la reincorporación de los delincuentes a la sociedad. Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública, vol.9, núm.18, jul-dic.2016, pp. 105-141.

Estrada Pineda, Cristina, & Rodríguez Díaz, Francisco Javier, & Herrero Olaizola, Juan (2014). *Rol del apoyo social en la reincorporación de penados: un estudio del Sistema de Postpenitenciario de Jalisco, México*. Universitas Psychologica, 13(3), [fecha de Consulta 4 de Octubre de 2019]. ISSN: 1657-9267. Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=647/64733438003>

Fiscalía General del Estado (2014). Apoyo Laboral a Liberados. Trámites. Servicios y Programas. Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado de <https://fge.jalisco.gob.mx/servicios-y-programas/tramites/servicios-linea/otros-servicios/apoyo-laboral-liberados>. Consultado en septiembre 2019.

Fiscalía General del Estado (2014 b). Negocio propio para Liberados. Trámites. Servicios y Programas. Gobierno del Estado de Jalisco. Recuperado de <https://fge.jalisco.gob.mx/servicios-y-programas/tramites/servicios-linea/otros-servicios/negocio-propio-para-liberados>. Consultado en septiembre 2019.

Gobierno de la Ciudad de México (2019). Instituto de Reinserción Social. Recuperado de <https://reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/dependencia/acerca-de>. Consultado en septiembre 2019.

Gobierno del Estado de Jalisco (s/f). *Fiscalía General del Estado*. Organigrama. Recuperado de <https://info.jalisco.gob.mx/gobierno/organigrama/710>. Consultado en septiembre 2019.

Gobierno de México (2019). Prevención y Readaptación Social. Recuperado de <https://www.gob.mx/prevencionyreadaptacion>. Consultado en septiembre 2019.

Ley Nacional de Ejecución Penal, artículo 10. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf

INEGI 2019. INEGI. *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*. Tabulados

INEGI 2018. *Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2018*. Tabulados básicos

INEGI (2018 b). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018*. Información del año 2017. Conjunto de datos: Recursos en los centros penitenciarios. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/censos/gobierno2018/CNGSPSPE2018/RecCentPenit.asp>. Consultado en septiembre 2019.

INEGI (2017). En *Números. Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*. Documentos de análisis y estadísticas, Justicia. Recuperado de http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wpcontent/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf. Consultado en septiembre 2019.

INEGI (2017 b) *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016*. Principales Resultados, julio 2017. Recuperado de https://inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf Consultado en septiembre 2019.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013). Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes. Serie de Guías de Justicia Penal. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf. Consultado en septiembre 2019.

Sistema de Información Legislativa (SIL, 2018). Iniciativa que reforma los artículos 9º, 91, 92 y 93 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Recuperado de http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_ContentidoAsuntos.php?SID=cafb3c9eeab36166da93872e5deddc23&Clave=3809471. Consultado en septiembre 2019.

Marco jurídico consultado

Internacional

Estatuto de la Corte IDH

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, texto vigente

Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, texto vigente

Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/113, de 14 de diciembre de 1990.

Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, texto vigente.

Ley Nacional de Ejecución Penal.

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1874>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.