



**RECOMENDACIÓN No.4/2020**

**SOBRE LAS DEFICIENCIAS QUE VULNERAN  
LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS  
MUJERES PRIVADAS DE LA LIBERTAD EN  
CENTROS PENITENCIARIOS DEL ESTADO  
DE BAJA CALIFORNIA.**

Ciudad de México, a 12 de marzo de 2020

**ING. JAIME BONILLA VALDEZ  
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL  
DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.**

Distinguido señor Gobernador:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafos primero, segundo, tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, párrafo tercero, 6º, fracciones I, II, III y XII, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente de queja CNDH/3/2019/9180/Q, sobre las deficiencias que vulneran Derechos Humanos de las mujeres privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios del Estado de Baja California.
2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78 y 147, de su Reglamento Interno; 68, fracción VI y 116, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información; 3, 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último y 117, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18, de la Ley General de Protección y Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada.
3. En la presente Recomendación la referencia a distintas dependencias e instancias de gobierno se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de una mejor comprensión y evitar su constante repetición, los cuales podrán ser identificados como sigue:

DENOMINACIÓN	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Centro de Reinserción Social de Ensenada	Cereso de Ensenada
Centro de Reinserción Social de Mexicali	Cereso de Mexicali
Centro de Reinserción Social de Tijuana	Cereso de Tijuana
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019	Diagnóstico Nacional
Ley Nacional de Ejecución Penal	LNEP
Ley General de Salud	LGS
Centro Ambulatorio para la Prevención y Atención en SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual	CAPASITS

## I. HECHOS.

4. El 15 de marzo de 2019, se publicó una nota periodística<sup>1</sup> en la que se indicó que, “De los 300 centros penitenciarios que hay en el país sólo 18 son femeniles y concentran el 40.2% de las mujeres privadas de la libertad, mientras que el 59.8% restante se distribuyen en centros penitenciarios mixtos, con calificación reprobatoria de 5.98”, y de acuerdo con los Diagnósticos Nacionales 2018 y 2019, emitidos por esta Comisión Nacional, carecen de espacios dignos y de servicios específicos para su atención, reafirmando en ese sentido, la necesidad de una prisión destinada exclusivamente para la población femenil en cada entidad federativa, que cuente con las condiciones necesarias para atender a este grupo de

<sup>1</sup> Proceso.com.mx (semanario de opinión, así como de análisis político y social).

población en situación de reclusión y vulnerabilidad; lo que actualmente acontece en esa entidad federativa.

5. Para esta Comisión Nacional resulta preocupante la tendencia a la baja en la calificación de los Centros Penitenciarios del Estado de Baja California obtenida en el Diagnóstico Nacional 2019,<sup>2</sup> lo que agrava además la situación de vulnerabilidad de las mujeres privadas de la libertad ya que éstas *no se encuentran separadas de los hombres*, lo que contraviene lo dispuesto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ENTIDAD	2017	2018	2019
Baja California <sup>3</sup>	7.51	7.32	7.21

6. Para la elaboración de la presente Recomendación, personal de esta Comisión Nacional realizó diversas visitas a 3 centros penitenciarios mixtos del Estado de Baja California, mismos que no cuentan con condiciones adecuadas para la atención de las mujeres ahí internas, entrevistándose tanto con ellas, como con los titulares, que son del sexo masculino, llevándose a cabo recopilación de información en relación a tales establecimientos penitenciarios, advirtiéndose lo siguiente:

**A. CERESO DE ENSENADA.**

7. El 6 de marzo de 2019, personal de este Organismo Nacional entrevistó al titular de ese establecimiento penitenciario, quien refirió que dirige las áreas varonil y femenil, así como a la Oficial Encargada de la Subdirección de Seguridad, señalando que cuenta con una población total de 936 personas privadas de la libertad, de las cuales 77 son mujeres y en el momento de la visita no había menores de edad en convivencia con su mamá.

<sup>2</sup> CNDH. Cada rubro se subdivide en temas, indicadores y sub-indicadores, los cuales se califican en una escala del 0 al 10, de acuerdo con las condiciones mínimas que deben existir en un Centro, establecidas en nuestra Constitución, leyes secundarias, tratados y estándares internacionales en la materia, para procurar una estancia digna y segura, y lograr el objetivo de reinserción social. Pág. 6.

<sup>3</sup> *Ibíd.* Escala de Evaluación. Pág. 13.

8. La plantilla de recursos humanos se compone de:

<b>PERSONAL TÉCNICO, ASÍ COMO DE SEGURIDAD Y CUSTODIA</b>	<b>CANTIDAD</b>
Jurídico	4
Psicología	2
Trabajo Social	4
Medicina	8
Odontología	1
Enfermería	5
Seguridad y Custodia*	34

*\*Se considera sólo el personal del sexo femenino*

9. El área de seguridad y custodia está compuesta por 107 elementos, de los cuales 34 son mujeres divididos en 3 grupos, uno de 43 y dos de 32, que laboran en turnos de 24 por 48 horas; así, el día de la visita se constató que encontraban 43 custodios, de los cuales 2 eran del sexo femenino.

10. El espacio destinado a las mujeres forma parte del mismo establecimiento penitenciario, cercado con una barda perimetral con una esclusa para acceder y que lo separa del área varonil, teniendo una capacidad para 143 internas en 1 módulo con 18 estancias 9 con 10 camas, 8 con 6 y 1 con 5, cada una con servicio sanitario con inodoro, lavabo y regadera.

11. No hay una adecuada separación entre procesadas y sentenciadas pues comparten todas las áreas comunes.

12. Cuentan con talleres, instalaciones deportivas, área médica y patio, careciendo de locutorios, cocina, comedor, aulas, espacios para visita familiar e íntima, así como un lugar destinado para la atención de niños y niñas que puedan convivir con sus madres en el centro.

13. Los alimentos son preparados por personal del centro en la cocina del área varonil, consumiéndolos las internas en sus estancias.

14. La atención médica que requieren se les da en el consultorio del área varonil el cual cuenta con 8 médicos generales de los cuales 6 son hombres y 5 enfermeros, 4 varones y 1 mujer, quienes prestan su servicio de lunes a viernes en turnos matutino, vespertino y nocturno. Se informó que no cuentan con convenios firmados con otras instituciones de salud para atender las necesidades médicas de segundo y tercer nivel, no obstante, en caso de emergencias son trasladadas al hospital de la red del sector salud autorizado para tal efecto; no tienen ginecólogo, pero la Secretaría de Salud del Estado lleva a cabo campañas de salud 2 veces al año por en las que se realizan estudios de papanicolaou y mastografía.
15. Los artículos de aseo, entre ellos, toallas femeninas, papel higiénico, pasta dental, cepillo de dientes y desodorante, los adquieren con sus propios recursos.
16. El director del centro refirió que 14 mujeres realizaban actividades laborales remuneradas y de capacitación en una empresa particular de maquila de camisetas con un salario de \$1,100.00 (un mil cien pesos, 00/100 M.N.) semanales.
17. En el área educativa varonil asisten 14 mujeres a clases 3 de alfabetización, 3 de primaria, 3 de secundaria y 5 de preparatoria, las demás internas muestran desinterés y no realizan actividades culturales.
18. En las instalaciones deportivas practican voleibol, futbol, aerobics, pin pon y basquetbol.
19. La visita familiar se realiza en el patio de mujeres y la íntima se lleva a cabo en el área varonil; por su parte, las llamadas se realizan en 11 teléfonos públicos con libre acceso.

## **B. CERESO DE MEXICALI.**

20. El 5 de marzo de 2019, personal de este Organismo Nacional entrevistó al titular del centro, quien refirió que dirige las áreas varonil y femenil, así como a la encargada del área Médica, señalando que cuenta con una población total de 2,064 personas privadas de la libertad, de las cuales 175 son mujeres y en el momento de la visita no había personas menores de edad en convivencia con sus mamás; encontrándose una embarazada, 3 personas mayores, 2 con VIH a quienes se les brinda tratamiento en el Hospital General de Mexicali y 2 personas con adicciones sin tratamiento.

**21.** La plantilla de recursos humanos se compone de:

<b>PERSONAL TÉCNICO Y DE SEGURIDAD Y CUSTODIA</b>	<b>CANTIDAD</b>
Jurídico	16
Criminología	5
Pedagogía	5
Psicología	4
Trabajo Social	11
Medicina	10
Odontología	2
Enfermería	7
Seguridad y Custodia*	27 (9 en cada turno)

*\*Se considera sólo el personal del sexo femenino*

**22.** El área de seguridad y custodia tiene 126 elementos divididos en 3 turnos, de los cuales 27 son mujeres, encontrándose únicamente 2 de ellas de forma permanente en el área femenil, las demás apoyan en diferentes áreas del centro penitenciario.

**23.** Se observó que el área destinada para las mujeres forma parte del mismo establecimiento penitenciario, la separación se realiza mediante una esclusa en la entrada. Tiene una capacidad para 224 internas, con 1 módulo con 36 estancias con 224 camas, las estancias cuentan con sanitario con inodoro, lavabo y regadera.

**24.** No hay una adecuada separación entre procesadas y sentenciadas pues comparten todas las áreas comunes.

**25.** Cuentan con área de visita íntima (sin embargo, es insuficiente por lo que la comparten con el área varonil), médica, instalaciones deportivas y patio; carecen de locutorios, cocina, comedor, talleres, aulas, área de visita familiar, así como espacios destinados para la atención de niños y niñas que conviven con sus madres en el centro.

**26.** Los alimentos son preparados por personal del centro en la cocina del área varonil; consumiéndolos las internas en sus estancias.

**27.** El servicio médico es proporcionado en el área varonil, por 10 médicos generales de los cuales 7 son hombres y 7 enfermeros, 4 varones y 3 mujeres; no se cuenta con ginecólogo por lo que se apoyan en el Hospital General de la localidad al cual acude al centro para realizar estudios médicos acorde a las necesidades del género; asimismo, en las brigadas que realiza la Secretaría de Salud, se practican estudios de papanicolaou y mastografía semestralmente. Los medicamentos del cuadro básico son insuficientes.

**28.** Los artículos de aseo, entre ellos, toallas femeninas, papel higiénico, pasta dental, cepillo de dientes y desodorante, los adquieren con sus propios recursos, salvo las que no tienen ingresos.

**29.** El área femenil no cuenta con actividades laborales remuneradas ni capacitación, hay 11 internas que elaboran manualidades con papel.

**30.** Hay un centro escolar localizado en el área varonil donde asisten 72 mujeres a clases, 3 en alfabetización, 2 en primaria, 21 en secundaria, 46 en preparatoria y 3 cursando la universidad.

**31.** En las instalaciones deportivas realizan zumba, sin contar con instructor para ello.

### **C. CERESO DE TIJUANA**

**32.** El 4 de marzo de 2019, personal de este Organismo Nacional entrevistó a su titular, quien refirió que dirige las áreas varonil y femenil, señalando que cuenta con una población total de 3,545 personas privadas de la libertad, de las cuales 270 son mujeres, en el momento de la visita no había personas menores de edad en convivencia con sus mamás; encontrándose, 21 personas mayores, 7 con tratamiento psiquiátrico y 7 con VIH a quienes se les brinda tratamiento supervisado por el CAPASITS.

**33.** La plantilla de recursos humanos se compone de:

<b>PERSONAL TÉCNICO Y DE SEGURIDAD Y CUSTODIA</b>	<b>CANTIDAD</b>
Jurídico	7
Psicología	5

Criminología	2
Trabajo Social	7
Medicina	10
Odontología	2
Enfermería	5
Seguridad y Custodia*	64

*\*Se considera sólo el personal del sexo femenino*

**34.** El área de seguridad y custodia consta de 260 elementos divididos en 2 grupos de 60 y 65 en turnos de 24 por 48 horas, de los cuales 64 son mujeres, encontrándose el día de la visita únicamente a 3 elementos femeninos en el área femenil.

**35.** El área destinada para las mujeres forma parte del mismo establecimiento penitenciario, pues se encuentra en un edificio al interior del centro dividido por una malla ciclónica de la zona varonil, tiene una capacidad para 360 internas, con un módulo con 4 zonas de 15 estancias cada una con 6 camas, todas con servicio sanitario, con inodoro, lavabo y regadera.

**36.** No hay una adecuada separación entre procesadas y sentenciadas pues comparten todas las áreas comunes.

**37.** El área femenil no dispone de locutorios, cocina, comedor, talleres, aulas, área de visita familiar e íntima, instalaciones deportivas, servicio médico y patio, así como espacios destinados para la atención de niños y niñas que conviven con sus madres en el centro.

**38.** La preparación de los alimentos se encuentra a cargo del centro la cual se realiza en el área de varones y ellas los consumen en sus estancias.

**39.** La atención médica que requieren se les da en el consultorio del área varonil el cual cuenta con 10 médicos generales de los cuales 7 son hombres y 5 enfermeros, 1 varón y 4 mujeres, quienes acuden en horarios distintos a fin de cubrir las 24 horas del día. Se informó que no cuentan con convenios firmados con otras instituciones de salud para atender las necesidades médicas de segundo y tercer nivel, no obstante, en caso de emergencias son trasladadas al hospital de la red del sector salud autorizado para tal efecto; no tienen



ginecólogo, pero la Secretaría de Salud del Estado lleva a cabo campañas de salud 2 veces al año por lo que se les realizan estudios de papanicolaou y mastografía, observando que el medicamento del cuadro básico es insuficiente.

40. Los artículos de aseo, entre ellos, toallas femeninas, papel higiénico, pasta dental, cepillo de dientes y desodorante, los adquieren con sus propios recursos.
41. Las mujeres no realizan actividades laborales remuneradas ni de capacitación.
42. El área educativa se encuentra en la zona de varones, donde estudian 81 mujeres, 4 en alfabetización, 10 en primaria, 23 en secundaria y 44 en preparatoria.
43. No hay actividades culturales ni deportivas.
44. La visita familiar e íntima, así como las llamadas telefónicas se llevan a cabo en el área de varones.
45. Se observó que los hombres y mujeres coinciden al asistir a clases, en la visita íntima y locutorios, así como en el servicio médico; asimismo, se advirtió el día de la visita que el titular del establecimiento penitenciario no ingresa al interior de las áreas varonil y femenil.

## II. CONTEXTO.

46. En la República mexicana el sistema penitenciario encuentra su fundamento jurídico en el artículo 18, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 3, fracción III de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en donde se consigna que el centro penitenciario es el espacio físico destinado para el cumplimiento de la prisión preventiva, así como para la ejecución de penas, debiendo existir una separación entre mujeres y hombres.

47. La Comisión Nacional ha observado que los centros penitenciarios que alojan a hombres y mujeres en algunas entidades federativas no reúnen las condiciones mínimas de habitabilidad e infraestructura adecuadas para ellas,<sup>4</sup> como es el caso del Estado de Baja California, donde hay 3 centros penitenciarios mixtos que albergan tanto a hombres como a mujeres, contraviniendo el artículo 18, párrafo segundo constitucional, que mandata “Las

---

<sup>4</sup> Reglas 12; 13; 14, 15; 16 y 17 de las “Reglas Nelson Mandela”.

*mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.*

**48.** La atención específica de mujeres en reclusión es un tema de particular relevancia y trascendencia para este Organismo Nacional, lo que ha sido materia de diversos señalamientos, en razón de las precarias condiciones en las que se encuentran en las áreas destinadas para ellas y para sus hijas e hijos que ahí viven, así como por la falta de servicios y de personal necesario para su adecuado funcionamiento, tal como se advirtió en los Informes Especiales emitidos en 2013,<sup>5</sup> 2015<sup>6</sup> y 2016.<sup>7</sup>

**49.** En estos Informes Especiales, la Comisión Nacional ha hecho patente su gran preocupación por las condiciones y el trato que se daba a las mujeres privadas de la libertad, así como a los niños y niñas que viven con sus madres internas, a partir de una evaluación a los centros donde se alojan, requiriendo a las autoridades encargadas del sistema penitenciario mexicano tomar las medidas pertinentes y realizar acciones efectivas para garantizar el respeto a los derechos humanos de estas personas quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad, derivado de su propia reclusión.

**50.** En tales documentos se demostró que la situación prevaleciente en los centros de reclusión mixtos era propicia para la transgresión de los derechos fundamentales de las mujeres internas en ellos, por una serie de irregularidades existentes en materia de instalaciones, alimentación, atención médica, personal técnico y de seguridad, actividades laborales, educativas y deportivas; inadecuada clasificación y diferencias en las condiciones de vida en reclusión entre las mujeres y los varones, particularmente por la falta de acceso en igualdad de condiciones a instalaciones y servicios propios de su género que garanticen y satisfagan sus derechos, así como de los satisfactores adecuados e imprescindibles para el sano desarrollo de las personas menores de edad que permanecen con ellas.

**51.** En estos instrumentos, este Organismo Autónomo propuso el diseño de políticas públicas para mejorar el sistema y la infraestructura penitenciaria nacional con un enfoque de género, a efecto de que la reclusión de las mujeres se lleve a cabo en inmuebles

---

<sup>5</sup> CNDH. “Informe Especial sobre el estado que guardan los derechos humanos de las mujeres internas en centros de reclusión de la república mexicana”, 2013.

<sup>6</sup> CNDH. “Informe Especial sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la república mexicana”, 2015.

<sup>7</sup> CNDH. “Informe Especial de la comisión nacional de los derechos humanos sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la república mexicana”, 2016.

totalmente separados a los que ocupan los hombres; edificar locales y/o establecimientos penitenciarios con instalaciones apropiadas para la atención médica, espacios que permitieran el desarrollo infantil de los hijos e hijas de las mujeres internas y propicios para ellas, tomando en cuenta sus necesidades específicas; así como para que, tanto ellas como sus hijas e hijos recibieran un trato seguro, respetuoso y digno, de acuerdo con la condición de su género.

**52.** De acuerdo con el Diagnóstico Nacional 2019 sólo en 17 entidades hay 21 instituciones estatales y 1 federal exclusivas para ellas, como se observa en el siguiente cuadro:

ESTADO	CENTROS DE REINSECCIÓN SOCIAL FEMENIL	CAPACIDAD INSTALADA**	POBLACIÓN**
1. Aguascalientes	1	111	89
2. Chiapas	1	80	44
3. Chihuahua	2	475	403
4. Ciudad de México	2	1,855	1,338
5. Coahuila	2	158	110
6. Estado de México	1	413	171
7. Hidalgo	1	207	158
8. Jalisco	1	388	419
9. Morelos	2*	2,840	1,034
10. Nayarit	1	116	98
11. Nuevo León	1	431	335
12. Oaxaca	1	258	155
13. Querétaro	1	245	151
14. Sonora	1	164	77
15. Tlaxcala	1	57	52
16. Yucatán	1	78	14
17. Zacatecas	1	132	131
<b>TOTAL</b>	<b>21</b>	<b>8,008</b>	<b>4,789</b>

\* Un Centro Estatal y un Federal

\*\*Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019, pag.535.

- 53.** Al mes de diciembre de 2019, el total de la población femenil en el país fue de 10,458<sup>8</sup> de las cuales 4,780 se encuentran recluidas en centros específicos, lo que representa el 45.70%, mientras que 5,678, es decir 54.29% se alberga en centros mixtos.
- 54.** El número de mujeres privadas de la libertad por la comisión de conductas delictivas ha sido históricamente siempre menor que el de los hombres,<sup>9</sup> lo cual no justifica deficiencias en su atención, debiendo contar para ello, con un enfoque de perspectiva de género, dado que la infraestructura, organización y el funcionamiento de los establecimientos penitenciarios de reclusión gira preponderantemente alrededor de las necesidades de los varones, por lo que es imperativo se instrumenten políticas públicas en la materia, a efecto de que en las entidades federativas que aún carecen de centros de reclusión exclusivos para mujeres, y se tomen las medidas que permitan garantizar a las mujeres privadas de la libertad y a sus hijas e hijos condiciones de estancia digna.
- 55.** Así se observó que en el Estado de Baja California no se han tomado en cuenta las medidas que requieren las mujeres privadas de la libertad en razón de su género, para proporcionarles una atención especializada, incluyendo a sus hijas e hijos.
- 56.** En el Diagnóstico Nacional 2019<sup>10</sup> la calificación promedio de los centros mixtos era de 6.47 en contraposición a los destinados exclusivamente a mujeres que obtuvieron una calificación promedio de 7.60, reflejándose visiblemente las mejores condiciones prevalecientes en éstos últimos.
- 57.** El Gobierno del Estado de Baja California, no tiene centros de reinserción social exclusivos para mujeres, por lo que no ha dado cumplimiento a lo establecido en el artículo 18, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, por ende, no ha dado cabal atención a las propuestas referidas en los Informes Especiales, así como en los Pronunciamientos emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos

---

<sup>8</sup> Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. Diciembre 2019.

<sup>9</sup> "La mujer delincuente y el perfil criminológico", Gutiérrez Mora Daniel. Universidad Autónoma de Durango, marzo de 2017.

<sup>10</sup> CNDH. Págs. 5, 495, 496 y 497.

Humanos, ya que cuenta sólo con centros mixtos, en los cuales la población varonil representa el 94.79% y las mujeres 5.20%.<sup>11</sup>

**58.** Las calificaciones obtenidas en el Diagnóstico Nacional 2019<sup>12</sup> para el Estado de Baja California fue de 7.21, encontrando deficiencias que impactan negativamente en el área femenil por la dependencia que existe con el área de varones.

### III. EVIDENCIAS.

**59.** Diagnósticos Nacionales 2018 y 2019, enviados al Gobierno del Estado de Baja California el 12 de abril y 5 de noviembre de 2019, respectivamente, en los que se advierte en específico, que en los centros penitenciarios mixtos de esa entidad federativa, se alberga población masculina y femenina, sin una debida separación física entre mujeres y hombres y entre procesadas y sentenciadas, con deficiencias en las condiciones para alojar a las personas privadas de la libertad, así como a sus hijas e hijos menores de edad en convivencia con ellas; con carencias en los servicios de salud, falta de personal de seguridad y custodia, jurídico, técnico y administrativo, insuficiencia o inexistencia de actividades laborales, de capacitación y deportivas.

**60.** Nota periodística del 15 de marzo de 2019, que refiere: “De los 300 centros penitenciarios que hay en el País sólo 18 son femeniles y concentran al 40.2% de las mujeres privadas de la libertad, mientras que el 59.8% restante se distribuyen en centros penitenciarios mixtos, con calificación reprobatoria de 5.98”.

**61.** Actas Circunstanciadas del 11, 18 y 19 de marzo de 2019, en las que personal de este Organismo Nacional hizo constar que los días 4, 5 y 6 del citado mes y año, se constituyeron en los Ceresos de Ensenada, Mexicali y Tijuana, en los términos precisados en cada caso, y se entrevistó a sus titulares, así como a las mujeres ahí privadas de la libertad y se realizó un recorrido en esos establecimientos penitenciarios.

---

<sup>11</sup> Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. Diciembre 2019.

<sup>12</sup> CNDH. DNSP. 2019.

- 62.** Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, emitido por Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, de diciembre de 2019, en lo relativo al Estado de Baja California.
- 63.** Acuerdos de atracción y de apertura de oficio del expediente CNDH/3/2019/9180/Q del 14 de octubre de 2019, por parte de esta Comisión Nacional.
- 64.** Oficio SGG/SSEP/CDHCSP/73/2020 del 2 de marzo de 2020, suscrito por el Coordinador de Derechos Humanos y Calidad del Servicio Penitenciario del Estado de Baja California donde remitió información solicitada por este Organismo Nacional.
- 65.** Oficio 17588 del 17 de marzo de 2015, por medio del cual esta Comisión Nacional notificó al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, el *“Informe Especial sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la república mexicana”*, solicitándole políticas públicas que garanticen el respeto por los derechos humanos de las personas que se encuentran en los centros de reclusión de la entidad, con acuse de recibo.
- 66.** Oficio 02095 del 21 de enero de 2016, a través del que este Organismo Nacional notificó al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, el *“Pronunciamiento sobre clasificación penitenciaria”*, y le requirió políticas públicas que garanticen el respeto por los derechos humanos de las personas que se encuentran en los centros de reclusión de la entidad, con acuse de recibo.
- 67.** Oficio 76369 del 11 de noviembre de 2016, mediante el cual esta Comisión Nacional notificó al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, el *“Informe Especial sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la república mexicana”*, pidiéndole propuestas y políticas públicas que garanticen el respeto por los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad y de sus menores hijos, con acuse de recibo.
- 68.** Oficio 49279 del 16 de agosto de 2018, por el que este Organismo Nacional notificó al Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, la *“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”*, instándole a tomar en cuenta las propuestas mencionadas y políticas públicas que garanticen el respeto por los

derechos humanos de las personas que se encuentran en los centros de reclusión de la entidad, con acuse de recibo.

#### IV. SITUACIÓN JURÍDICA.

**69.** La situación de vulnerabilidad en que viven las mujeres en los centros penitenciarios mixtos del Estado de Baja California, refleja un incumplimiento a lo señalado por los artículos 18, párrafo segundo de la Constitución Federal cuando señala que: *“el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción social”*, precisando que *“Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres”*; y 10 de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) que señala la separación entre hombres y mujeres; los derechos de las mujeres privadas de la libertad en un centro penitenciario, en relación con el numeral 5, fracción I del mismo ordenamiento que dispone que *“las mujeres compurgaran sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres”*.

**70.** La población penitenciaria en el Estado de Baja California en el mes de diciembre de 2019 era de 11,964; 11,394 hombres y 570 mujeres, de las cuales 311 están sujetas a proceso y 259 son sentenciadas.

**71.** De los registros obtenidos en las visitas realizadas, se advirtió que en los establecimientos penitenciarios mixtos visitados del Estado de Baja California donde se alojan mujeres, no había menores de edad en convivencia con sus Madres. Igualmente, se observó que, en cada centro penitenciario mixto visitado, el personal directivo, técnico, así como de seguridad y custodia se encarga de atender a la población femenil y varonil, existiendo áreas que comparte la población, como el servicio médico, espacios de visita y aulas.

#### V. OBSERVACIONES.

**72.** En este apartado se realiza un análisis lógico-jurídico al conjunto de evidencias del expediente CNDH/3/2019/9180/Q, entre las que destacan las visitas que esta Comisión Nacional realizó en el mes de marzo de 2019, a 3 centros penitenciarios mixtos del Estado de Baja California, dicho análisis se realiza con un enfoque de máxima protección a las



mujeres privadas de la libertad, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, de precedentes emitidos por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de criterios jurisprudenciales aplicables de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH). Lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y con el fin de determinar las violaciones a derechos humanos que fueron objeto las mujeres privadas de la libertad, sus hijas e hijos que conviven con ellas, implicando los derechos a la reinserción social, a la protección de la salud, trabajo y capacitación, a la educación, al deporte, a la vinculación con el exterior y el interés superior de la niñez.

**73.** En los artículos 18, párrafo segundo constitucional, así como 5°, fracción I y 10, de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) se enuncian los derechos de las mujeres privadas de la libertad en un centro penitenciario, situación que no se cumple en los establecimientos visitados por esta Comisión Nacional.

**74.** Por lo anterior, resulta imperante resaltar que las mujeres privadas de la libertad deben contar con instalaciones totalmente separadas de aquéllas que ocupan los hombres, así como con espacios y servicios necesarios para que tengan una estancia digna y segura, especialmente aquéllos que les permitan satisfacer necesidades propias de su género.

**75.** El derecho a la reinserción social de las mujeres privadas de la libertad, que implica también el acceso al trabajo, la capacitación, así como a la educación y al deporte, deben estar encaminados a la construcción de programas que procuren la igualdad a fin de brindar a las internas la capacidad y autonomía necesarias para que puedan desarrollar mejores oportunidades de una vida sin violencia y libre de estereotipos.

**76.** Por ello la importancia de atender su situación con una perspectiva de género,<sup>13</sup> lo que implica identificar y descartar estereotipos que pudieran impactar negativamente y traducirse en limitaciones y violaciones en el reconocimiento y ejercicio de sus derechos,

---

<sup>13</sup> SCJN “Derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y violencia. las autoridades se encuentran obligadas a adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia en su actuación”. Tesis Constitucional, mayo 2015, registro 209084.



analizando todos los elementos del contexto de su condición de mujer que pudieran representar algún obstáculo en su desarrollo.

**77.** Hay instrumentos internacionales que las autoridades mexicanas están obligadas a observar (vinculantes) y otros que constituyen un referente para garantizar plenamente el respeto a los derechos humanos y que retoman esta perspectiva, tales como: la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1981 y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer “Convención Belem do Pará” de 1998. Para el caso específico de las mujeres privadas de libertad están las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes “*Reglas de Bangkok*” de 2010 y en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos “*Reglas Nelson Mandela*” de 2015, donde se hace referencia al tema particular de las mujeres en reclusión.

**78.** Estos instrumentos internacionales parten del reconocimiento de las desigualdades entre hombres y mujeres que afectan el ejercicio de sus derechos cuando se encuentran internas y, en consecuencia, el desarrollo de un adecuado proyecto de vida, definiendo por ello lineamientos mínimos para la erradicación de dichas desigualdades.

**79.** En las observaciones preliminares emitidas por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas al aprobar las “*Reglas de Bangkok*” se convino que era urgente la necesidad de aportar claridad a las consideraciones que deben aplicarse al tratamiento de las internas, para lo cual se tomaron en cuenta las resoluciones relacionadas con el tema, exhortando a los Estados Miembros a satisfacer apropiadamente las necesidades de las mujeres privadas de la libertad.

**80.** La Organización de las Naciones Unidas destacó en las “*Reglas Bangkok*” los requisitos concretos que deben cumplirse en materia de atención a personas privadas de la libertad, recomendando que en ésta se reconozca la condición especial de las mujeres internas, considerando que en la mayoría de los casos su privación de la libertad no favorece su reinserción social, por las condiciones en que se encuentran en reclusión, por lo que deben procurarse las medidas sustitutivas a la prisión.

**81.** Se coincide en que el trato a las mujeres privadas de la libertad debe ser equitativo y justo durante la detención, proceso, sentencia y cumplimiento de la pena, prestándose

particular atención a propiciar en estas tareas un proceso que permita el empoderamiento de ellas, que incorpore una perspectiva de género, sobre los roles y estereotipos asignados que representan vacíos históricos de participación de las mujeres y su consideración en las políticas públicas.

**82.** En razón de lo anterior, el Gobierno del Estado de Baja California debe realizar acciones, políticas públicas y estrategias, que permitan la igualdad efectiva y trato equitativo, por parte de las autoridades penitenciarias hacia hombres y mujeres privados de la libertad, considerando prioritariamente aspectos como educación, salud y trabajo, en términos de lo señalado en la Constitución Federal.

**83.** Las “Reglas de Bangkok” plantean en su numeral 64, que en la medida de lo posible se debe evitar el internamiento de aquéllas, en los casos en los que tienen responsabilidades únicas en el cuidado de los hijos, o se encuentran en estado de gestación o bien tratándose de adultas mayores, en consecuencia, la autoridad penitenciaria deberá ejecutar acciones especiales para atender su condición de vulnerabilidad, en términos, además, de los artículos 10 y 36 de la LNEP.<sup>14</sup>

**84.** Esta Comisión Nacional ha destacado en diversos pronunciamientos<sup>15</sup> la obligación que tiene el Estado de contar y operar instalaciones específicas, para el internamiento de mujeres privadas de su libertad, que reúnan las condiciones de infraestructura, equipo, personal y servicios para garantizar una estancia digna, en atención a lo previsto en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece que las normas relativas a los derechos humanos se

---

<sup>14</sup> **“Artículo 10. Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario.** Además de los derechos establecidos en el artículo anterior, las mujeres privadas de la libertad tendrán derecho a: **I.** La maternidad y la lactancia; **II.** Recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y registro. Tratándose de la atención médica podrá solicitar que la examine personal médico de sexo femenino, se accederá a esa petición en la medida de lo posible, excepto en las situaciones que requieran intervención médica urgente. Si pese a lo solicitado, la atención médica es realizada por personal médico de sexo masculino, deberá estar presente un miembro del personal del Centro Penitenciario de sexo femenino...”

**“Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos.** Las mujeres privadas de la libertad embarazadas deberán contar con atención médica obstétrico-ginecológica y pediátrica, durante el embarazo, el parto y el puerperio, el cual deberá realizarse en hospitales o lugares específicos establecidos en el Centro Penitenciario cuando cuenten con las instalaciones y el personal de salud especializado...”

<sup>15</sup> CNDH. “Informe Especial sobre el Estado que Guardan los Derechos Humanos de las Mujeres Internas en Centros de Reclusión de la República Mexicana”, 2013.

CNDH. “Informe Especial sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana”, 2015.

CNDH. “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Condiciones de Hijas e Hijos de las Mujeres Privadas de la Libertad en los Centros de Reclusión de la República Mexicana”, 2016.

interpretarán favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, (*principio pro persona*), por lo que *“todas las autoridades en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”*.

**85.** Los artículos 2 y 5, fracción IV, de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia, refieren a ésta última como cualquier acción u omisión basada en su género, por lo cual es obligación de los tres órdenes de gobierno asegurar que todas las mujeres tengan una vida libre de violencia. Cabe precisar que la condición de vida en reclusión, sin atender a una perspectiva de género, puede traducirse, además, en una violación a derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad.

**86.** Las condiciones en las que viven las mujeres privadas de la libertad en el sistema penitenciario, puede llegar a representar una visión estigmatizada de la mujer, pues a partir de que son minoría se observan deficiencias que afectan sus derechos humanos como son la insuficiencia de espacios dignos para ellas, carencias respecto a una estancia digna y segura, inadecuada separación y clasificación, la falta de personal médico y penitenciario, falta de vinculación con el exterior y de servicios adecuados a las necesidades propias de su género y, en su caso, la atención inapropiada de los niños o niñas que se encuentran con ellas [interés superior de la niñez], que en su conjunto representan las necesidades que deben atenderse respecto de este grupo de población en reclusión como a continuación se indica.

- **CONDICIONES DE ESTANCIA DIGNA Y SEGURA.**

**87.** Las condiciones de vida en reclusión de las mujeres descritas ponen de manifiesto la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las internas en los centros penitenciarios mixtos visitados en la entidad.

**88.** En el tema de las mujeres privadas de su libertad, se observa el alejamiento de la familia, situación que lleva en la mayoría de los casos a que pierdan paulatinamente el contacto con sus hijas e hijos, así como con el resto de sus familiares, con todas las consecuencias sociales que esto representa. *“A esta gradual exclusión familiar, las mujeres [...] suman el estigma social que representa la doble trasgresión que se les reclama, la*

*primera al sistema penal, y la segunda, a su rol fijado de madres y esposas, [...] Luego entonces, la correcta reinserción social de la mujer privada de su libertad pasa necesariamente por la reconstrucción de sus lazos familiares, [...], como eje del desarrollo del núcleo familiar a través del trabajo y la educación”.*<sup>16</sup>

**89.** La condición de vulnerabilidad de las mujeres se extiende además a las niñas y niños que permanecen con ellas en la prisión y que los centros penitenciarios deben de contar con los satisfactores adecuados y necesarios para su desarrollo como estancias infantiles y áreas de juego para ellos lo que no acontece en el presente caso. Así también, se advierte en muchos casos la carencia de atención médica adecuada y una alimentación especializada de acuerdo a sus necesidades y condiciones de los menores de edad.

**90.** En el Estado de Baja California no existe un centro penitenciario que responda específicamente a las necesidades de las mujeres, tales como atención médica obstétrico-ginecológica, ni atención adecuada para sus hijas e hijos que permanecen con ellas en el centro.

**91.** Ante la falta de centros penitenciarios exclusivos para mujeres, algunos Estados como Baja California, han optado por destinar dentro de las áreas de varones, secciones para su alojamiento, dirigidas por el mismo personal del centro varonil, como acontece en los centros penitenciarios mixtos visitados y que son materia de este documento, contraviniendo con ello los numerales 18, párrafo segundo de la Constitución Federal; 5, fracción I de la Ley Nacional de Ejecución Penal; el 81 de las “Reglas Nelson Mandela”, y el 1° de las “Reglas de Bangkok”.

**92.** La carencia de espacios y la deficiencia en la separación y distribución de la población femenil en los establecimientos mixtos visitados, vulnera la dignidad de las internas y se traduce en la violación a los derechos humanos a recibir un trato digno y a una adecuada reinserción social.

**93.** El supracitado artículo 5 de la LNEP señala que “*los establecimientos penitenciarios garantizarán la separación de las personas privadas de libertad*”, especificando en la fracción I que “*Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados*

---

<sup>16</sup> CEDH NL. “Estudio sobre la situación de las mujeres privadas de la libertad en Nuevo León”, 2010, pág. 1 y 2.

a los hombres”, disposición que se encuentra establecida también en el numeral 11, inciso a) de las “Reglas Nelson Mandela”, que refiere que las mujeres privadas de libertad estarán alojadas en locales separados de los hombres en la misma situación; la falta de espacios exclusivos para las mujeres en las mismas condiciones que para los hombres, que permitan la separación a que se hace mención, representa también una forma de desigualdad que no se justifica por ser minoría, habiendo reconocido las “Reglas de Bangkok” la necesidad de establecer complementariamente lineamientos específicos de alcance mundial para aplicarse a las internas como lo establecen, tanto las “Reglas Nelson Mandela”, como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre Medidas No Privativas de Libertad “Reglas de Tokio” de 1990, situación que no acontece actualmente en los centros penitenciarios mixtos del Estado de Baja California.

**94.** De los recorridos efectuados por esta Comisión Nacional en los Ceresos de Ensenada, Mexicali y Tijuana, se desprende que su infraestructura no cumple con lo dispuesto en los artículos 18, párrafo segundo Constitucional y 5º, fracción I de la LNEP, ni con los instrumentos internacionales de la materia, y por ende, no son adecuados para desarrollar una vida en reclusión de las mujeres privadas de la libertad ni reúnen las condiciones de habitabilidad en las áreas femeniles, ya que sólo están precariamente separadas de las varoniles. Es decir, se cuenta con una adecuación al centro varonil y no se tienen espacios ni personal exclusivo para ellas. Durante las visitas se apreciaron áreas comunes tanto para hombres como para las mujeres que son utilizadas para visita íntima, servicio médico y aulas.

**95.** Esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos destaca el derecho de todas las personas privadas de la libertad a permanecer en condiciones de estancia digna y segura, lo cual incluye no sólo los dormitorios, sino todos los espacios destinados al uso común, haciéndose especial énfasis respecto de la población femenil, particularmente en los centros llamados mixtos y, de manera específica, en aquéllos que se encuentran internas con sus hijas e hijos, por lo que ha advertido que los dormitorios para mujeres en esta situación y en especial para las embarazadas “deberán ser individuales, contar con baño completo y una

*cama para un niño de hasta tres años*".<sup>17</sup> Al respecto, los Ceresos de Ensenada, Mexicali y Tijuana, no cuentan con ese tipo de celdas.<sup>18</sup>

**96.** En ese sentido, es necesario que las autoridades penitenciarias cumplan lo establecido en los artículos 10, fracción III de la Ley Nacional de Ejecución Penal<sup>19</sup>, 12, 13, 14, 15, 16 y 17, de las "*Reglas Nelson Mandela*" las cuales señalan, en síntesis, las características que deben reunir los locales destinados al alojamiento de las personas privadas de la libertad, incluyendo las mujeres, debiendo satisfacer, entre otras exigencias, el contar con una superficie mínima que les permita solventar sus necesidades básicas. El precepto 5 de las "*Reglas de Bangkok*", dispone que las internas deben tener los artículos necesarios para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, lo que en el Estado de Baja California no se ha logrado, pues la autoridad penitenciaria no se los otorga, por lo que deben adquirirlos a través de sus familiares o con los recursos económicos que ellas obtienen.

**97.** Los artículos 10.1 del *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*; 5.2, parte final de la *Convención Americana Sobre Derechos Humanos*, así como 1 y 5.2 del *Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión*, refieren el deber del Estado a dar un trato digno a las personas privadas de la libertad, "*las medidas que se apliquen con arreglo a la ley y que tiendan a proteger exclusivamente los derechos y la condición especial de la mujer, en particular de las mujeres embarazadas y las madres lactantes, [...] no se considerarán discriminatorias*". El numeral XII, inciso 2, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, señala las características que deben reunir los locales destinados al alojamiento de las personas privadas de la libertad, el acceso de éstas a instalaciones sanitarias higiénicas y suficientes que aseguren su privacidad y dignidad, así como la obligación de proveer regularmente a las mujeres los artículos indispensables para las necesidades sanitarias propias de su género,<sup>20</sup> circunstancia que tampoco se cumple en

<sup>17</sup> CNDH. "*Un modelo de prisión*", pág. 47.

<sup>18</sup> *Ibidem*. "*individuales, contar con baño completo y una cama para un niño de hasta tres años*"

<sup>19</sup> "**Artículo 10. Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario.**

*Además de los derechos establecidos en el artículo anterior, las mujeres privadas de la libertad tendrán derecho a: (...) III. Contar con las instalaciones adecuadas y los artículos necesarios para una estancia digna y segura, siendo prioritarios los artículos para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género*"; ...

<sup>20</sup> *Ibidem*.



los centros penitenciarios mixtos visitados del Estado de Baja California, ya que no se les proporcionan artículos de higiene de uso personal.

**98.** La CrIDH, ha señalado que *“toda persona privada de libertad tiene derecho a vivir en condiciones de detención compatibles con su dignidad personal y el Estado debe garantizarle el derecho a la vida y a la integridad personal. En consecuencia, el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de estos derechos de los detenidos”*.<sup>21</sup>

**99.** De lo anterior esta Comisión Nacional señala que las condiciones de vida en reclusión de las mujeres descritas ponen de manifiesto la situación de vulnerabilidad de las internas en los centros penitenciarios visitados en la entidad, ya que dicha omisión viola una estancia digna y segura.

**100.** Por su parte, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2015, como un plan de acción global, orientador del actuar de los países hacia la prosperidad y la dignidad humana, en el Objetivo 5 convoca, en materia de Igualdad de Género, a *“Lograr la igualdad de género, [...] poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres, [...] y eliminar todas las formas de violencia contra las mujeres, [...] en los ámbitos público y privado...”*

- **ADECUADA SEPARACIÓN Y CLASIFICACIÓN.**

**101.** Se observó también que independientemente de que las mujeres privadas de la libertad realizan actividades en su área, comparten indistintamente espacios con los varones internos, con el objeto de llevar a cabo diferentes tareas, situación que contraviene la normatividad nacional e internacional referida.

**102.** En su *“Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las américas”* la CIDH reconoce que la separación de personas privadas de su libertad responde, entre otras cosas, a una forma primaria de prevención contra la violencia carcelaria.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> CrIDH, *“Caso Cantoral Benavidez vs. Perú”*, Sentencia 18 de agosto de 2000, p.87

<sup>22</sup> CIDH, 31 de diciembre de 2011, p. 283.

**103.** El principio de seguridad personal de quienes se encuentran privados de la libertad, como es el caso de las mujeres, exige un sistema adecuado de clasificación, de conformidad con los numerales 11, inciso a) y el 93.2 de las “Reglas Nelson Mandela”, donde se establece que hombres y mujeres serán reclusos en la medida de lo posible en establecimientos distintos y si fueran mixtos en pabellones completamente separados; por lo tanto, la aplicación de los criterios que se adopten al respecto debe abarcar el uso de todos los espacios en donde las personas privadas de la libertad desarrollan sus actividades.

**104.** Los numerales 40 y 41 de las “Reglas de Bangkok” establecen criterios que se deben observar para la adecuada separación de las mujeres privadas de la libertad, en específico la Regla 40 señala que se “aplicarán métodos de clasificación centrados en las necesidades propias del género y la situación de las reclusas, a fin de asegurar la planificación y ejecución apropiadas e individualizadas de programas orientados a su pronta rehabilitación, tratamiento y reinserción social”, para lo cual deben tomar en cuenta antecedentes, como vivencias de violencia, inestabilidad mental, uso indebido de drogas, responsabilidad materna, entre otras.

**105.** La CrIDH consideró que “el artículo 5.4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, impone a los Estados la obligación de establecer un sistema de clasificación de los reclusos en los centros penitenciarios, [...] no solamente mantenerlos en diferentes celdas, sino también que estas celdas estén ubicadas en diferentes secciones dentro del centro de detención, o en diferentes establecimientos si resultara posible”.<sup>23</sup>

**106.** Los criterios de clasificación que implican una separación penitenciaria básica son:<sup>24</sup>

TIPO DE CLASIFICACIÓN	CATEGORÍAS
Situación Jurídica	Procesados Sentenciados
Género	Hombres Mujeres
Edad	Adultos, Menores de 18 años
Régimen de Vigilancia	Delincuencia Organizada Delincuencia Convencional

<sup>23</sup> CrIDH, “Caso Yvon Neptune Vs. Haití”, Sentencia 6 de mayo de 2008, pp. 146 y 147.

<sup>24</sup> CNDH. Pronunciamiento “Clasificación Penitenciaria”. 2016. Pág. 6.



**107.** La clasificación penitenciaria es fundamental para la organización y funcionamiento de los centros de reclusión, que contribuye a la preservación del orden y favorece la observancia de los derechos humanos, evitando que se aumente la intensidad de la pena. Aspectos que puntualmente ha definido este Organismo Nacional en el Pronunciamiento “*Clasificación Penitenciaria*”, antes descrito situación a la que en este caso no se le ha dado cabal cumplimiento.

- **FALTA DE PERSONAL.**

**108.** Cabe resaltar que para el buen funcionamiento de un centro de reclusión se requiere de personal de seguridad y custodia adecuado, suficiente y profesional para mantener el orden y la disciplina, siendo su función principal la de garantizar la seguridad al interior del centro; mismo que tratándose de mujeres privadas de la libertad deberá ser femenino. Para atender a las 543<sup>25</sup> internas distribuidas en los Ceresos de Ensenada, Mexicali y Tijuana, se cuenta con el personal detallado en el siguiente esquema:

<b>CENTROS</b>	<b>PERSONAL FEMENINO DE SEGURIDAD Y CUSTODIA POR CENTRO</b>
ENSENADA	32
MEXICALI	35
TIJUANA	75

**109.** Por lo que hace al personal jurídico y técnico, su conformación es la siguiente:

<b>CENTRO</b>	<b>PERSONAL EN LAS ÁREAS JURÍDICA, TÉCNICA Y MÉDICA</b>
ENSENADA	41
MEXICALI	89
TIJUANA	76

<sup>25</sup> Información proporcionada por el Coordinador de Derechos Humanos y Calidad del Servicio Penitenciario el 2de marzo de 2020.

**110.** La CrIDH ha reconocido también que *“las detenidas deben ser supervisadas y revisadas por oficiales femeninas”*.<sup>26</sup>

**111.** El numeral 81, de las *“Reglas Nelson Mandela”*, establece que la vigilancia de las mujeres deberá ser ejercida exclusivamente por personal del sexo femenino y que en el caso de los establecimientos mixtos, la sección de mujeres estará bajo la dirección de una funcionaria, lo cual garantizaría la integridad física y moral de las internas, de acuerdo con las normas universalmente aceptadas, lo que claramente no acontece en los centros penitenciarios mixtos visitados en el Estado de Baja California, donde hay un sólo titular para ambas áreas y en todos son varones, donde existe una mujer encargada de esa área.

**112.** El Principio XX, de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas parte de la base de considerar que, *“el personal que tenga bajo su responsabilidad la dirección, custodia, tratamiento, traslado, disciplina y vigilancia de personas privadas de libertad, deberá ajustarse, en todo momento y circunstancia, al respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y de sus familiares”*; asimismo, destaca también que *“los lugares de internamiento para mujeres, o las secciones de mujeres en los establecimientos mixtos, estarán bajo la dirección de personal femenino.”* *“La vigilancia y custodia de las mujeres privadas de la libertad exclusivamente por personal del sexo femenino, sin perjuicio de que funcionarios con otras capacidades o de otras disciplinas, tales como médicos, profesionales de enseñanza o personal administrativo, puedan ser del sexo masculino”*, situación que no acontece en los centros penitenciarios mixtos visitados en el Estado de Baja California.

**113.** Otro aspecto importante que tiene que ver con la buena administración penitenciaria y el efectivo tratamiento para la reinserción social de las mujeres, es la relacionada con la falta de personal técnico suficiente y debidamente capacitado, lo que provoca deficiencias tanto en la aplicación, valoración y seguimiento del tratamiento de reinserción social que se les asigna e incluso incide en falta de una debida integración de los Comités Técnicos.

**114.** El tema del personal penitenciario, su perfil y la importancia de su labor en el logro de objetivos en el Sistema Penitenciario Nacional, bajo la óptica normativa nacional e internacional, ha sido destacado en los Pronunciamientos que en la materia ha emitido esta

---

<sup>26</sup> CrIDH, *“Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú”*, sentencia 25 de noviembre de 2006, p. 303.

Comisión Nacional, donde se ha puntualizado que “*garanticen [las autoridades] una mejor y más amplia protección de los derechos humanos, [...] el derecho a la reinserción social efectiva y a una vida digna para las personas que se encuentran privadas de la libertad*”, involucra a las personas servidoras públicas, y se manifiesta en el sentido de que se cuente con el número de personal técnico, jurídico, médico, administrativo, así como de seguridad y custodia suficiente, previa selección y capacitación para cubrir las demandas de los centros penitenciarios, de acuerdo al número de internos reclusos y a la extensión del centro penitenciario del que se trate.<sup>27</sup>

**115.** El artículo 5.6, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, advierte que “*las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados*” y en armonía con ello, en el precepto constitucional se mandata el derecho humano a la reinserción social, y para ello, se debe contar para ello con las instalaciones y personal adecuados, así como con la normatividad específica de la materia, situación que no acontece en los Ceresos de Ensenada, Mexicali y Tijuana, como ha quedado debidamente acreditado en este documento.

- **DERECHO A LA REINSERCIÓN SOCIAL.**

**116.** Las condiciones de internamiento en un régimen penitenciario son un elemento que permite visualizar cómo se cumplimenta el fin de la pena bajo la perspectiva esencial del respeto a los derechos humanos y la salud, el acceso al trabajo y la capacitación, la educación, así como el deporte, mismos que constituyen los ejes rectores para una reinserción social efectiva, en términos del artículo 18 de la Constitución Federal.

**117.** Bajo ese contexto y atendiendo al principio de progresividad, un régimen penitenciario encaminado a la reinserción social efectiva, implica que gradualmente se incorporen aspectos que favorezcan una adecuada resocialización, en específico, en el tema de las mujeres privadas de la libertad, la creación o modificación de un establecimiento penitenciario adecuado y exclusivo para ellas en el estado, permitirá dotarles de herramientas que mejoren sus capacidades y desarrolle su potencial.

---

<sup>27</sup> CNDH. Pronunciamiento sobre “*Perfil del personal penitenciario en la república mexicana*” 2016. párr. 1 y resolutivo segundo.

**118.** El *principio de progresividad* implica que el disfrute de los derechos humanos siempre debe mejorar; en atención a ello, el 10 de junio de 2011, se realizó una de las más importantes reformas constitucionales donde se incorpora en el tema de los derechos humanos tal principio.

**119.** Así, este principio persigue principalmente *“la aplicación preferente de aquel ordenamiento que contemple un mayor beneficio al gobernado respecto de sus derechos humanos, por ello las autoridades deben estar atentas a la evolución de éstos, especialmente en los tratados internacionales, pues puede suceder que exista contraposición entre un derecho humano que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el previsto en el tratado, en cuyo caso, si éste es de mayor beneficio para la persona, es el que debe aplicarse, en observancia al referido principio y acorde con los fines de justicia, equidad y solidaridad social perseguidos por el Constituyente Permanente a partir de la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011”*.<sup>28</sup> Lo anterior implica en este caso, que el Estado genere las condiciones idóneas que diferencien la atención de hombres y mujeres privadas de la libertad.

**120.** Aunado a lo anterior, se observan distintos instrumentos internacionales que prevén la reinserción social del sentenciado, a saber, los artículos 5.6, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 10.3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 58, 59 y 60, de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, 6, 8 y 9 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos; I y VIII de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, así como 4, de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos *“Reglas Nelson Mandela”*; 40, de las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes *“Reglas de Bangkok”* y 5, incisos g) y j), de la Declaración de Doha sobre la Integración de la Prevención del Delito y la Justicia Penal en el Marco más Amplio de las Naciones Unidas para abordar los Problemas Sociales

---

<sup>28</sup> Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis constitucional *“Progresividad. Cómo debe interpretarse dicho principio por las autoridades a partir de la reforma que sufrió el artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011”*. *Semanario Judicial de la Federación*, enero de 2012, registro 2000129.

y Económicos y Promover el Estado de Derecho a Nivel Nacional e Internacional y la Participación Pública.

- **DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD.**

**121.** La protección a la salud es un derecho humano vital e indispensable para el ejercicio de otros derechos, que debe ser entendido como la posibilidad de las personas a disfrutar de una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar su más alto nivel.<sup>29</sup>

**122.** El artículo 4º de la Constitución Federal, en su párrafo cuarto, reconoce que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

**123.** En el artículo 1º de la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobada el 11 de mayo de 2000, reconoce que: *“...la salud es un derecho fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud que le permita vivir dignamente. La efectividad del derecho a la salud se puede alcanzar mediante numerosos procedimientos complementarios, como la formulación de políticas en materia de salud, la aplicación de los programas de salud elaborados por la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la adopción de instrumentos jurídicos concretos.”*

**124.** Con relación a este derecho, se observó durante la visita realizada a los 3 Centros Penitenciarios Mixtos del Estado de Baja California que, aunque hay servicios médicos en el área varonil, existen carencias que tienen que ver principalmente con la insuficiencia de personal médico, de enfermería, de medicamentos y deficiencias en esas áreas.

**125.** A la mujer en prisión le corresponde un trato digno, específico y diferenciado por razón de género, por lo que el Estado es el principal responsable de la protección de este derecho, ante la imposibilidad de las mujeres internas de acceder por propios medios a los servicios de salud, por lo que se debe proporcionar atención médica y suministro de medicamentos de manera oportuna, suficiente y adecuada.

---

<sup>29</sup> CNDH. Recomendaciones 26/2019, párr. 36; 21/2019, párr. 33; 77/2018, párr. 16; 73/2018, párr. 22; 1/2018, párr. 17; 56/2017, párr. 42; 50/2017, párr. 22; 66/2016, párr. 28 y 14/2016, párr. 28.

**126.** El numeral 10.1 de las “Reglas de Bangkok”<sup>30</sup>, dispone que se brindarán “servicios de atención de salud orientados expresamente a la mujer y como mínimo equivalentes a los que se prestan en la comunidad.”

**127.** Los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas en su Principio X establece que “*las personas privadas de libertad tendrán derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel posible de bienestar físico, mental y social, que incluye, entre otros, la atención médica, psiquiátrica y odontológica adecuada; la disponibilidad permanente de personal médico idóneo e imparcial; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de educación y promoción en la salud, inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole; y las medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de salud de las personas privadas de libertad pertenecientes a grupos vulnerables o de alto riesgo, tales como: las personas adultas mayores, las mujeres, los niños y las niñas, las personas con discapacidad, las personas portadoras del VIH-SIDA, tuberculosis, y las personas con enfermedades en fase terminal. El tratamiento deberá basarse en principios científicos y aplicar las mejores prácticas.*”

**128.** En el párrafo cuarto de este Principio X también que: se reconoce “*Las mujeres y las niñas privadas de libertad tendrán derecho de acceso a una atención médica especializada, que corresponda a sus características físicas y biológicas, y que responda adecuadamente a sus necesidades en materia de salud reproductiva. En particular, deberán contar con atención médica ginecológica y pediátrica, antes, durante y después del parto, el cual no deberá realizarse dentro de los lugares de privación de libertad, sino en hospitales o establecimientos destinados para ello...*”.

**129.** La situación de las mujeres en estado de gravidez y la salud de sus hijos e hijas, son también aspectos importantes a observar, debido a las carencias existentes en los diversos establecimientos de reclusión en la entidad que no garantizan se lleve a cabo de manera

---

<sup>30</sup> Numeral 17, que “*las reclusas recibirán educación e información sobre las medidas de atención preventiva de salud, inclusive en relación con el VIH y las enfermedades de transmisión sanguínea, así como sobre los problemas de salud propios de la mujer*”.



efectiva la atención adecuada de ellas, agravando con ello la vulnerabilidad de estos grupos, no observándose lo señalado en el numeral 61 de la Ley General de Salud (LGS).<sup>31</sup>

**130.** Al no tomarse en cuenta las necesidades inherentes a la naturaleza de las mujeres privadas de la libertad y no implementar medidas especiales para satisfacer de manera específica sus necesidades particulares de salud, no se cumple tampoco con lo dispuesto en el artículo 100, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, el cual refiere que *“los reclusorios para mujeres deberán contar con las instalaciones necesarias para la atención del embarazo, parto, puerperio, así como de recién nacidos y establecer las medidas de protección tanto para la madre como para su hijo, de acuerdo con las Normas Técnicas que al efecto se emitan”*.

**131.** El numeral 48.1 de las *“Reglas de Bangkok”*, estipula que *“las reclusas embarazadas o lactantes recibirán asesoramiento sobre su salud y dieta en el marco de un programa que elaborará y supervisará un profesional de la salud. Se suministrará gratuitamente a las embarazadas, los bebés, los niños y las madres lactantes alimentación suficiente y puntual, en un entorno sano en que exista la posibilidad de realizar ejercicios físicos habituales”*.

**132.** El artículo 10 de la LNEP, establece que *“las mujeres privadas de la libertad [...], tendrán derecho a: VII. Recibir la alimentación adecuada y saludable para sus hijas e hijos, acorde con su edad y sus necesidades de salud con la finalidad de contribuir a su desarrollo físico y mental; VIII. Recibir educación inicial, vestimenta acorde a su edad y etapa de desarrollo, y atención pediátrica cuando sea necesario; [...] X. Contar con las instalaciones adecuadas para que reciban atención médica, de conformidad con el interés superior de la niñez, atendiendo a su edad, condiciones y a sus necesidades de salud específicas, ...”*.

**133.** De la misma forma, en los establecimientos para mujeres debe haber instalaciones especiales para las internas embarazadas y de atención post parto. Cuando se permita a las madres vivir con sus hijos e hijas en el centro, deberán establecerse disposiciones para

---

<sup>31</sup> **61.** La atención materno-infantil tiene carácter prioritario y comprende las siguientes acciones: **I.** La atención de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio; **II.** La atención del niño y la vigilancia de su crecimiento y desarrollo, incluyendo la promoción de la vacunación oportuna y su salud visual; **III.** La promoción de la integración y del bienestar familiar. **IV.** La detección temprana de la sordera y su tratamiento, en todos sus grados, desde los primeros días del nacimiento, y **V.** Acciones para diagnosticar y ayudar a resolver el problema de salud visual y auditiva de los niños en las escuelas públicas y privadas.

organizar una estancia infantil, con personal calificado, lugar en el que estarán cuando no se hallen atendidos por sus madres. Situación que no acontece en los centros de la entidad.

**134.** Por lo anterior esta Comisión Nacional advierte que cuando existan internas con hijas e hijos, los centros penitenciarios, deberán establecer disposiciones para organizar una estancia infantil, con personal calificado, lugar en el que estarán cuando no se hallen atendidos por sus madres; de la misma forma, en los establecimientos para mujeres debe haber instalaciones especiales para las internas embarazadas y de atención post-parto, espacios con los que no se cuenta en ninguno de los establecimientos penitenciarios mixtos visitados del Estado de Baja California.

- **DERECHO AL TRABAJO Y CAPACITACIÓN.**

**135.** En lo relativo a las actividades laborales y educativas, la reinserción social tiene por objeto que la persona privada de la libertad no vuelva a delinquir, por lo cual su tratamiento debe estar encaminado a fomentar en ellos el respeto de sí mismos y desarrollar el sentido de responsabilidad, para lo cual se debe fortalecer el trabajo y la capacitación como medios para lograrla.

**136.** El artículo 123 de la Constitución Federal, reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo digno.

**137.** El trabajo dentro de las prisiones tiene como finalidad que las personas privadas de la libertad, adquieran o perfeccionen una técnica u oficio que facilite su posterior reinserción a la vida en libertad y obtengan ingresos económicos para contribuir al sostén de la familia.

**138.** En el caso de las actividades desarrolladas por las mujeres se observa que en los Ceresos de Mexicali y Tijuana no realizan trabajo remunerado, tampoco cuentan con capacitación laboral, por lo que no cuentan con ingresos para cubrir necesidades personales y solventar los gastos que en su mayoría enfrentan, ya que generalmente son ellas las únicas proveedoras de recursos económicos para sus hijos e hijas, así como familia, y para cubrir la reparación del daño que causaron a las víctimas de los delitos que cometieron.



**139.** Las actividades de autoempleo que realizan son generalmente aquellas que refuerzan estereotipos de género y que en comparación con las actividades de los hombres no les generan los mismos ingresos.

**140.** En la mayoría de los casos, las internas no reciben capacitación para desarrollar alguna actividad laboral que sea productiva, funcional y redituable para cuando sean liberadas y cuenten con una opción de vida diferente a la que originó su reclusión, contraviniendo con ello la finalidad que persigue el artículo 18, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**141.** En las *“Reglas Nelson Mandela”*, en los numerales 4.2 y del 96 a 103; *XIV de los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*, y 87 al 99 de la LNEP se estatuye que toda persona privada de libertad tendrá derecho a desarrollar una actividad laboral, tener oportunidades efectivas de trabajo y recibir una remuneración adecuada y equitativa por ello.

**142.** Por lo anterior, el trabajo y la capacitación para las personas privadas de su libertad en la prisión, no se consideran solamente como una terapia o una condición para el otorgamiento de beneficios, sino como un derecho, situación que debe privilegiarse y que no acontece en los Ceresos de Mexicali y Tijuana.

- **DERECHO A LA EDUCACIÓN.**

**143.** La educación como medio para la reinserción social adquiere su más amplio significado como uno de los cinco ejes centrales de la reinserción, teniendo un carácter académico, cívico, artístico, físico, ético y formativo, es decir, un conjunto de actividades de orientación, enseñanza y aprendizaje que permitan alcanzar un mejor desarrollo personal. Asimismo, deberá cumplir con características de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad que den como resultado un trato equitativo e igualitario entre hombres y mujeres.

**144.** El artículo 3° de la Constitución Federal, reconoce que toda persona tiene derecho a recibir educación.

**145.** Los derechos a la educación y a la oportunidad de participar en la vida cultural de la comunidad y a gozar de las artes, conforme a los artículos 26 y 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, deben garantizarse también dentro de una institución penitenciaria; así, en el numeral 6 de los *“Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos”* se establece que *“todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente su personalidad”*; y en el 104 y 105 de las *“Reglas Nelson Mandela”* se estipula, en el primero, que *“... la instrucción de los reclusos deberá coordinarse con el sistema de educación pública...”* y en el segundo que *“en los establecimientos penitenciarios se organizarán actividades recreativas y culturales que favorezcan el bienestar físico y mental ...”*; aspectos, que favorecen, entre otros, el conocimiento, la existencia de lazos de pertenencia a la sociedad, de tradición, de lenguaje, de cultura, esenciales para la condición humana.

**146.** En ese sentido, aunque se reportan actividades de primaria, secundaria, bachillerato, y en el caso del Cereso de Mexicali la universidad, también lo es que en los centros penitenciarios mixtos visitados del Estado de Baja California no se advierte personal ni programas suficientes destinados a las actividades académicas, fomento cultural y artístico.

**147.** Los numerales 4.2, 104 de las *“Reglas Nelson Mandela”* y 83 al 86 de la LNEP, destacan el derecho a la educación y a la cultura, siendo un objetivo primordial del sistema penitenciario para lograr la reinserción social.

**148.** Por lo anterior, esta Comisión Nacional señala que debe impulsarse y fomentarse la educación como lo mandatan los artículos 3º y 18 de la Constitución Federal.

- **DERECHO AL DEPORTE.**

**149.** Otro eje fundamental del artículo 18 de la Constitución Federal para una efectiva reinserción es el deporte, que adquiere especial relevancia, pues éste a más de contribuir al cuidado del estado físico y salud, fomenta buenos hábitos, favorece la empatía y el trabajo en equipo.

**150.** El artículo 4º de la Constitución Federal, en su último párrafo, reconoce que toda persona tiene derecho a la cultura física y a la práctica del deporte.

**151.** El deporte contrarresta el estrés acumulado por el encierro y coadyuva a evitar conductas violentas que causen inestabilidad al interior del centro de reclusión, beneficia la prevención y el tratamiento de adicciones y en general está especialmente indicado por los beneficios que brinda para la salud, tanto físicos como psicológicos que representan.

**152.** En lo relativo a la situación que viven las mujeres privadas de la libertad, el deporte no es un mundo aparte y al no procurárseles en él se refleja la persistencia de estereotipos negativos y las pautas de desigualdad que determinan la posición subalterna de las mujeres de cara a la práctica deportiva, ya que constituye únicamente un medio de cuidado del físico, como modo de estar en forma.

**153.** En los Ceresos de Ensenada y Mexicali si cuentan con instalaciones deportivas, sin embargo, sólo en el primero de ellos realizan deportes, pues en el segundo se refirió que solo practicaban zumba; por su parte en el de Tijuana carecen de tales espacios.

**154.** En este contexto, el numeral 105, de las “*Reglas Nelson Mandela*”, prevé que “*en todos los establecimientos penitenciarios se organizaran actividades recreativas y culturales que favorezcan el bienestar físico y mental*” de las personas privadas de la libertad; así, también, en los artículos 81 y 82 de la LNEP, se establece como propósito el mantener esquemas de esparcimiento y ocupacionales, participando en atención a su propio estado físico. Las prácticas físicas y deportivas deberán ser planificadas y organizadas, por lo que se requiere establecer métodos, horarios y medidas para su desarrollo.

- **DERECHO A LA VINCULACIÓN CON EL EXTERIOR E INTERÉS SUPERIOR DE LA NIÑEZ.**

**155.** La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4<sup>o</sup>, párrafo nueve, decreta que: “*En todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos. Los niños y las niñas, tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral Este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez*”.

**156.** El derecho a mantener la vinculación con el exterior<sup>32</sup> debe entenderse como aquél por medio del cual a las personas privadas de la libertad se les reconoce la posibilidad de tener contacto con sus familiares, amigos y personas cercanas, resultando de la mayor importancia, fortalecer estos vínculos y considerar en su contenido la dignidad y, en especial, el libre desarrollo de la personalidad.

**157.** El régimen penitenciario mexicano debe privilegiar las circunstancias que sirven para mantener la vinculación social. Estar interna no significa, de modo alguno la privación del derecho que tiene a relacionarse con otras personas y a desarrollar actividades que fomenten tales vínculos, dentro del cual revisten especial importancia los lazos familiares, sobre todo con las hijas e hijos menores de edad.

**158.** Así, por lo que corresponde a la permanencia de niñas y niños en los centros de reinserción que acompañan a sus madres durante su reclusión, el Estado tiene la obligación de asegurar su protección atendiendo al interés superior de la niñez.

**159.** La Convención sobre los Derechos del Niño destaca en su artículo 3º, párrafo primero, que "*En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*".

**160.** Los numerales 42.2 y 42.3 de las "Reglas de Bangkok" establecen que "*el régimen penitenciario permitirá reaccionar con flexibilidad ante las necesidades de las mujeres embarazadas, las madres lactantes y las mujeres con hijos. En las prisiones se habilitarán servicios o se adoptarán disposiciones para el cuidado del niño, a fin de que las reclusas puedan participar en las actividades de la prisión [y] se procurará, en lo particular, establecer programas apropiados para sus hijos*".

**161.** En los preceptos 49, 50 y 51 del mismo instrumento internacional se considera que "*toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño... nunca serán tratados como reclusos*"; asimismo, "*se brindará a las reclusas ... el máximo de posibilidades de dedicar su tiempo a ellos*", por lo

---

<sup>32</sup> CNDH. 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", 13 de agosto de 2018.

*cual “Los niños ... dispondrán de servicios permanentes de atención de salud, y su desarrollo será supervisado por especialistas, en colaboración con los servicios de salud de la comunidad [...] en la medida de lo posible, el entorno previsto para la crianza de esos niños será el mismo que el de los niños que no viven en centros penitenciarios”.*

**162.** Así también, el artículo 2, párrafos segundo y tercero, de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, ordena que el interés superior de la niñez siempre se deberá considerar de manera primordial en la toma de decisiones sobre una cuestión que involucre esta población; en ese contexto el numeral 23, segundo párrafo del ordenamiento en cita, señala: *“niñas, niños y adolescentes tienen derecho a convivir con sus familiares cuando éstos se encuentren privados de su libertad. Las autoridades competentes en materia jurisdiccional y penitenciaria deberán garantizar este derecho y establecer las condiciones necesarias para que esta convivencia se realice en forma adecuada, conforme a las disposiciones aplicables. Este derecho sólo podrá ser restringido por resolución del órgano jurisdiccional competente, siempre y cuando no sea contrario a su interés superior”.*

**163.** La Ley Nacional de Ejecución Penal en su artículo 10, entre otros derechos de las mujeres privadas de la libertad, reconoce además que la opción de mantener un vínculo saludable entre las internas y sus hijos e hijas que viven con ellas en el centro penitenciario, requiere de un ambiente adecuado, debiendo contar con alimentación acorde a su edad, educación inicial, vestimenta y atención pediátrica, así como con las instalaciones y los medios necesarios que les permitan adoptar disposiciones respecto de su cuidado, garantizando así el desarrollo físico y mental de los menores de edad, derechos que no se cumplen en favor de las mujeres privadas de la libertad en los Centros Penitenciarios Mixtos visitados en el Estado de Baja California.

**164.** La Convención Americana sobre Derechos Humanos en el artículo 19 en lo conducente ilustra que: *“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiere por parte [...] del Estado”.*

**165.** La CrIDH advierte la protección especial que se debe tener respecto a este tema, al resolver que: *“[...] los niños y niñas tienen derechos especiales a los que corresponden deberes específicos [...] y para el Estado [...] su condición exige una protección especial*

*que debe ser entendida como un derecho adicional y complementario a los demás derechos que la Convención reconoce a toda persona [...]*<sup>33</sup>

**166.** En el presente caso la Comisión Nacional comparte el criterio sustentado por la SCJN en el que señala que se debe propiciar una reclusión digna, tendente a fortalecer los vínculos materno-infantiles en un espacio intramuros<sup>34</sup>, de manera que el encierro no resulte perjudicial para el desarrollo psicosocial de los hijos e hijas de las internas.

**167. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.**

**168.** Conforme al párrafo tercero del artículo 1° Constitucional, *“todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.”*

**169.** Las cuatro obligaciones reconocidas en el artículo citado, también se establecen en los distintos tratados y convenciones de derechos humanos suscritos por el Estado mexicano. Por ello, su cumplimiento obligatorio no deriva sólo del mandato constitucional, sino también de los compromisos internacionales adquiridos mediante la suscripción y/o ratificación de dichos tratados. El contenido de las obligaciones y las acciones que el Estado debe realizar para cumplirlas ha sido materia de diversos pronunciamientos por parte de los organismos internacionales de protección de los derechos humanos, como la CrIDH y aquéllos que conforman el sistema universal de las Naciones Unidas.

**170.** Cuando el Estado incumple con esas obligaciones, faltando a la misión que se le encomendó, en agravio de quienes integran su sociedad, es inevitable que se genere una responsabilidad de las instituciones que lo conforman, independientemente de aquélla que corresponda, de manera específica, a las personas servidoras públicas, a quienes les concierne de manera inmediata el despliegue de labores concretas para hacer valer esos

---

<sup>33</sup> “Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México”, sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas), p. 408.

<sup>34</sup> SCJN. “Lineamientos para garantizar el derecho de los menores a una relación maternal digna y adecuada en el contexto de reclusión”. Tesis Constitucional, diciembre de 2017, registro 2015734.



derechos.

**171.** Esta Comisión Nacional ha notificado, en diversos posicionamientos,<sup>35</sup> al titular del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, las irregularidades observadas en torno al internamiento de las mujeres en centros penitenciarios mixtos, sin embargo, hasta el momento de la presente Recomendación prevalecen las mismas condiciones en agravio de los Derechos Humanos de las mujeres privadas de la libertad en esa entidad Federativa, tal como ha quedado expuesto en el contexto de este documento.

**172.** Derivado de lo anterior esta Comisión Nacional insta al Gobierno del Estado de Baja California, a efecto de que realice las acciones tendentes para no seguir violentando los derechos humanos a la reinserción social, a la protección a la salud, trabajo y capacitación, a la educación, al deporte y a la vinculación con el exterior de las personas privadas de la libertad, así también, en especial de las mujeres y de sus hijas hijos que viven con ellas (interés superior de la niñez), en los establecimientos penitenciarios mixtos de la entidad, para lo cual deberá realizar una separación física, total y clara de la población conformada por hombres y mujeres, nombrando personal capacitado que atienda a esta última población, empezando con su titular que deberá ser una mujer.

### **173. REPARACIÓN DEL DAÑO.**

**174.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, 108 y 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 1, 2 fracción I, 7, fracciones V, VII y VIII, 27, fracción V, 74, fracciones II y XI, 75, fracciones I y IV, 110, fracción IV y 126, fracción VIII, de la Ley General de Víctimas; y 1, 2, 8, fracciones V, XXII y XXIII, así como 59, fracción IV, de la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California, que prevén la posibilidad de que

---

<sup>35</sup> “Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre mujeres internas en los centros de reclusión de la república mexicana”, 2015. “Pronunciamento sobre clasificación penitenciaria”, 2016. “Informe Especial sobre las condiciones de hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad en los centros de reclusión de la república mexicana”, 2016. “Pronunciamento sobre el perfil penitenciario en la república mexicana”, 2016. 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”, 2018.

al acreditarse una violación a los derechos humanos, se debe incluir en la Recomendación que se formule a la dependencia pública, las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación del daño que se hubiere ocasionado, en específico la no repetición de los actos.

▪ **Garantías de no repetición.**

**175.** Consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por lo que toda autoridad del Estado debe adoptar las medidas legales y administrativas, legislativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de estos derechos.

**176.** De los artículos 18 y 23 incisos e) y f) de los “Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”, de las Naciones Unidas, así como en los diversos criterios sostenidos por la CrIDH, se advierte que para garantizar la reparación proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir las garantías de no repetición hechos violatorios de Derechos Humanos por parte de las y los funcionarios públicos de los establecimientos penitenciarios.

**177.** Por lo anterior el Gobierno del Estado de Baja California deberá a la brevedad, ejecutar políticas públicas tendentes a que se construya un centro femenino de reinserción social y, en dado caso que esto no pueda llevarse a cabo, considerar la existencia de dos direcciones independientes en los denominados centros mixtos (una femenino y una varonil), y que se cuente con una separación física, clara y total entre las mujeres y hombres privados de la libertad en dichos centros penitenciarios, como lo mandatan los artículos 1º y 18 de la Constitución Federal, y que los espacios destinados para las mujeres sean acordes a lo señalado en los artículos 5º, fracción I y 10 de la LNEP y los instrumentos internacionales de la materia, como se ha expresado en el contenido de este documento. Para tal efecto se deberá designar y/o programar una partida presupuestal específica para la construcción y/o adecuación que resulte pertinente para cumplir cabalmente con esta finalidad.



**178.** Además, se deben implementar cursos de capacitación en materia de derechos humanos, interés superior de la niñez, igualdad y perspectiva de género, al personal encargado de la dirección y operación del sistema penitenciario del Estado de Baja California y en especial para quienes atienden a esta población.

**179.** En coordinación con las autoridades corresponsables señaladas en la LNEP,<sup>36</sup> se deberán implementar acciones a efecto de cumplir con los 5 ejes señalados en el artículo 18 de la Constitución Federal para una efectiva y real reinserción social.

**180.** Se deberá asignar una partida presupuestaria a efecto de ampliar la plantilla de personal directivo, técnico y operativo de los centros de penitenciarios mixtos del Estado de Baja California, para que sean personas del sexo femenino quienes atiendan los espacios en donde se encuentren mujeres privadas de la libertad y personas menores de edad.

Con base en lo expuesto, esta Comisión Nacional se permite formular respetuosamente, a usted señor Gobernador Constitucional del Estado de Baja California, las siguientes:

#### **181. RECOMENDACIONES.**

**PRIMERA.** Realizar las acciones pertinentes para que las mujeres privadas de la libertad en los centros penitenciarios mixtos del Estado de Baja California, cuenten por lo menos con un Centro de Reinserción Social Femenil específico para ellas, o bien, de no ser posible atender esta circunstancia, en un término de 6 meses, se asignen y/o programen los recursos presupuestales, materiales y humanos necesarios que permitan la organización y el funcionamiento independiente del área destinada para las mujeres, desde su titular, que deberá ser mujer, hasta el personal de las áreas jurídica, técnica, médica, administrativa, así como de seguridad y custodia, efectuando también las adecuaciones necesarias en su infraestructura y equipamiento, para que, se abata la sobrepoblación y el hacinamiento y con ello, se garanticen condiciones de estancia digna y segura para ellas, y para las hijas e hijos que ahí se encuentren asegurando su interés superior; lo anterior, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 18, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales en los que el Estado Mexicano sea Parte, enviándose las pruebas de cumplimiento correspondientes a este Organismo Nacional.

---

<sup>36</sup> Artículos 3 fracción II y 7, párrafo segundo.

**SEGUNDA.** Implementar acciones con las autoridades estatales corresponsables previstas en los artículos 3 fracción II y 7, párrafo segundo de la Ley Nacional de Ejecución Penal que garanticen el derecho a la reinserción social de las mujeres privadas de la libertad en el Estado de Baja California, particularmente en los temas de la protección a la salud, la educación, el deporte, trabajo productivo, privilegiando el trabajo remunerado, así como su capacitación, actividades laborales, educativas y físicas. Todo ello con un enfoque de perspectiva de género, remitiendo pruebas de su cumplimiento a este Organismo Nacional.

**TERCERA.** En un término máximo de 6 meses deberá implementar acciones junto con la autoridad en materia de salud, tendentes a brindar la debida atención a mujeres embarazadas, a niñas y/o niños, recién nacidos, personas con discapacidad, personas mayores, con enfermedades crónicas y/o degenerativas que se encuentren en los centros penitenciarios mixtos visitados, y se remitan las pruebas de cumplimiento correspondientes a este Organismo Nacional.

**CUARTA.** En un plazo máximo de 3 meses se inicie un programa de capacitación continua en temas de derechos humanos con perspectiva de género e interés superior de la niñez, al personal que se destine a la atención exclusiva de mujeres privadas de la libertad, enviando las pruebas de cumplimiento correspondientes a este Organismo Nacional.

**QUINTA.** Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

**182.** De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos le solicito a usted, que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro del término de quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.



**183.** Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se le solicita que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de quince días hábiles siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

**184.** Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15 fracción X y 46, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a la Legislatura del Estado de Baja California, que requiera su comparecencia para que justifique su negativa.

**PRESIDENTA**

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**