



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Presidencia del Congreso del Estado P r e s e n t e.

La Comisión para la Igualdad de Género de la Sexagésima Quinta Legislatura recibió para efectos de estudio y dictamen, la iniciativa suscrita por la y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a efecto de adicionar una fracción VII al artículo 19 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato. ELD 521/LXV-I

Por lo anterior, con fundamento en los artículos 89 fracción V, 116 fracciones I y III, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, sometemos a la consideración de la Asamblea el presente:

D I C T A M E N

I. Competencia

De conformidad con lo dispuesto por las fracciones I y III del artículo 116, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, es competencia de la Comisión para la Igualdad de Género el estudio y conocimiento de los asuntos que se refieran a las iniciativas de ley, reformas y adiciones relacionadas con la igualdad de género; así como las que se relacionen con la discriminación o maltrato por razones de sexo, raza, edad, credo político o religioso, y situación socioeconómica, así como los que se refieran al reconocimiento de condiciones equitativas e igualdad de oportunidades de acceso al desarrollo para las personas. Supuestos que son materia de estudio de la iniciativa señalada en el proemio, y objeto del presente dictamen.

II. Proceso legislativo

La iniciativa ingresó en la sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado celebrada en fecha 8 de junio del año en curso, turnándose a esta Comisión para su análisis y resolución mediante dictamen.



En reunión celebrada el 26 de junio del año en curso, se radicó la propuesta materia del presente dictamen, y se acordó la metodología a seguir para su análisis, la cual consistió en lo siguiente:

1. Se remitió la iniciativa vía correo electrónico a las diputadas y diputados integrantes de la Sexagésima Quinta Legislatura, a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, al Poder Judicial, a Fiscalía General del Estado, a la Procuraduría de Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, al Instituto para las Mujeres Guanajuatenses y a las instituciones de educación superior, quienes contaron con un plazo de 15 días hábiles a partir de su notificación para remitir comentarios y observaciones que estimarán pertinentes.
2. Se publicó la iniciativa en página web de este Congreso del Estado por un término de 15 días hábiles con la finalidad de recibir observaciones o comentarios, mismos que en su caso, fueron compilados por la secretaría técnica de esta Comisión.
3. Una vez concluido el término otorgado, los comentarios y observaciones remitidos se concentraron por la secretaría técnica previo a la instalación de una mesa de trabajo permanente, que se integró por las diputadas esta Comisión, personal asesor de los grupos parlamentarios representados en la comisión y representantes en su caso, de la Fiscalía General del Estado, de la Procuraduría de los Derechos Humanos, del Instituto para las Mujeres Guanajuatenses y de la Coordinación General Jurídica del Poder Ejecutivo, para discutir y analizar las propuestas y observaciones que se hayan recibido.
4. Concluida la consulta y la reunión de trabajo, señaladas en los puntos anteriores, la secretaría técnica elaboró este proyecto de dictamen, lo remitió a las integrantes de la Comisión y al personal asesor de los grupos y representaciones parlamentarios.
5. La Comisión se reunió para discutir el proyecto de dictamen de la iniciativa y, en su caso, dejarlo a disposición para que se agende en la sesión ordinaria correspondiente.

II.1. En atención a la exposición de motivos de la iniciativa, coincidimos en lo siguiente:

«... Derecho a una vida libre de violencia.

El derecho a una vida libre de violencia comprende entre otros derechos humanos, el derecho a la integridad física y moral de las personas. En el caso de las mujeres privadas de su libertad, este derecho está relacionado con la protección en contra de cualquier acto que pueda dañarlas física, psicológica y moralmente.

En el sistema penitenciario mexicano se establece que los internos tienen derecho a no ser torturados y a no ser sometidos a castigos crueles, inhumanos e infamantes.

A nivel internacional, el Comité Sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, emitió la Recomendación General número 19 referente a la violencia contra la



mujer, por ser la forma más fuerte de discriminación. También, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, afirma que la violencia contra la mujer trasciende todos los sectores de la sociedad y por ello, su erradicación es necesaria para su desarrollo individual y social, y su plena e igualitaria participación en todas las esferas de vida.

De igual forma, la esfera de la Plataforma de Acción de Beijing titulada "La Violencia contra la Mujer", señala que "algunos grupos de mujeres, como las mujeres recluidas en instituciones o cárceles...son también particularmente vulnerables a la violencia". Este mismo instrumento señala que "la capacitación de todos los funcionarios en derecho humanitario y derechos humanos, y el castigo de quienes cometen actos de violencia contra la mujer contribuirían a impedir que esa violencia fuera cometida por funcionarios públicos en quienes las mujeres deberían poder confiar, como funcionarios de la policía y de las cárceles y as fuerzas de seguridad". Esto se confirma, con la emisión de la recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del entonces Distrito Federal, con número 12/2009, fue motivada por los actos de tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes realizados por personal de seguridad y custodia a internas e internos adultos y adolescentes de reclusión del Distrito Federal.

Manifestaciones de violencia hacia las mujeres en los sistemas penitenciarios.

Uno de los problemas más severos es la invisibilidad de lo que ocurre dentro de los Centros de Readaptación Social en el país y en nuestra entidad, y sobre todo el "submundo" que se genera una vez que una persona es internada con motivo de la prisión preventiva o de las sentencias dictadas por los juzgadores. Violencia que se produce por acción y también concurren por la omisión de los superiores jerárquicos que no toman las medidas de supervisión para evitar la generación de la violencia contra las mujeres internas.

Para nadie es desconocido que la violencia hacia las mujeres dentro de las instituciones penitenciarias se puede presentar con la finalidad de obtener confesiones, información, hacer o dejar de hacer algo.

Las mujeres que se encuentran privadas de su libertad están expuestas cotidianamente a situaciones de violencia en los centros de readaptación. Igualmente se ha descubierto que existen custodios que a cambio de "favores" sexuales les permiten ciertos privilegios a algunas de las internas. La violación a derechos humanos no ocurre únicamente por acción, sino también por omisión de parte de las autoridades del sistema penitenciario, que permiten estas acciones o no realizan las medidas preventivas adecuadas para evitar este tipo de manifestaciones violentas hacia las mujeres...»



II.2. Como parte de la metodología de estudio y análisis, bajo el principio de parlamento abierto, se recibieron respuestas de: Fiscalía General del Estado, Poder Judicial, Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, Coordinación General Jurídica del Poder Ejecutivo, Secretaría de Seguridad Pública, Universidad de Guanajuato y Universidad Quetzalcóatl de Irapuato; opiniones que fueron remitidas y analizadas en las mesas de trabajo, tomando en consideración los siguientes preceptos:

Fiscalía General del Estado

«...No obstante, en atención a la trascendencia que implica la enmienda normativa, resulta oportuno exponer aquellos aspectos en torno a la misma que consideramos objeto de reflexión para su dictaminación, conforme las siguientes observaciones particulares.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 1 establece que «todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que México sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que (esa) Constitución establece paralelamente, en su numeral 18 se enuncia que «el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley».

Por su parte, la Ley Nacional de Ejecución Penal, establece las reglas de aplicación general y una serie de principios y prácticas reconocidas respecto del tratamiento de las personas privadas de la libertad, en las cuales prevalece la observancia, protección y garantía de sus derechos humanos.

De manera particular, el artículo 4 de la citada Ley Nacional, contempla que «el desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por el principio de la dignidad humana, (en el entendido de que) toda persona es titular y sujeta de derechos, por lo que no debe ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o particulares», principio que se ve reforzado por los diversos artículos 9 y 10, en los que se enlistan los derechos de las personas (en general) privadas de su libertad en un centro penitenciario, y (particularmente) de las mujeres, respectivamente, dentro de los cuales destaca:



- *Recibir un trato digno del personal penitenciario sin diferencias fundadas en prejuicios por razón de género, origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o identidad de género, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.*
- *Que se garantice su integridad moral, física, sexual y psicológica.*
- *Asegurar el derecho a efectuar peticiones o quejas por escrito, o por cualquier medio, tratándose de casos urgentes.*
- *Recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y registro.*
- *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.*

Lo anterior se robustece con lo precisado en el numeral 15, el cual contempla las funciones de la autoridad penitenciaria, entre ellas las relativas a garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren sujetas al régimen de custodia y vigilancia en un centro penitenciario.

Del mismo modo, en la señalada legislación nacional se precisa (Artículo 73) la obligación de observancia de los derechos humanos, puntualizando que durante los procedimientos de ejecución penal, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, a la par de establecer programas específicos de derechos humanos tendientes a sensibilizar y concientizar a las personas privadas de la libertad de su importancia en la sociedad.

De forma complementaria, el arábigo 107 de dicha legislación nacional, precisa la legitimación a las personas privadas de la libertad, familiares, visitantes, defensores públicos y privados, Ministerio Público, organismos de protección de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil a «formular peticiones administrativas ante la Autoridad Penitenciaria (Director del Centro) en contra de los hechos, actos u omisiones respecto de las condiciones de internamiento».

Asimismo, la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en su artículo 40, dispone que las Instituciones de Seguridad Pública (entre las que se encuentran las Instituciones Policiales, y las del Sistema Penitenciario, federales y estatales), en



aras de garantizar los principios constitucionales, deberán respetar «las garantías individuales y derechos humanos», «prestar auxilio a las personas amenazadas por algún peligro y brindar protección a sus bienes y derechos», «abstenerse de infligir o tolerar actos de tortura», así como de «todo acto arbitrario», «velar por la vida e integridad de las personas detenidas».

De igual forma, concretamente tratándose del tema de Mujeres, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, respecto a situación e instancia análoga a la que nos ocupa en el contexto del estudio de lo proyectado en la Iniciativa de referencia, prevé en su diverso artículo 44 que el Secretario de Seguridad y Participación Ciudadana tendrá la facultad de «diseñar, con una visión transversal, la política integral con perspectiva de género orientada a la prevención, atención, sanción y erradicación de los delitos violentos contra las mujeres

AMBIGÜEDAD EN REDACCIÓN DE LA FACULTAD QUE SE BUSCA ADICIONAR.

Ahora bien, aunado al posicionamiento y apuntamiento de índole jurídico-normativo expuestos en los puntos anteriores, es de señalar que las obligaciones de las autoridades en relación con los derechos humanos abarcan el promover, respetar, proteger y garantizar éstos, por lo que, consecuentemente, el Estado está obligado a prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de los mismos.

Ahora bien, en la Iniciativa se proyecta incorporar la acción de «evitar», la cual, en todo caso, se sugiere ponderar en razón de sus alcances y por certeza jurídica, ya que el proyecto legislativo pretende imponer una facultad/obligación casuística al Titular de la Secretaría de Seguridad Pública.

Asimismo, se estima que la Iniciativa se torna ambigua en su objetivo pues, por un lado, plantea situaciones casuísticas y por el otro pretende que se evite «cualquier manifestación de violencia a las que se refiere la (...) ley». Al respecto, es de señalar que de la lectura integral de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, se observa que la misma contiene y define en sus artículo 5 y 6 los tipos de violencia –psicológica, física, patrimonial, económica, sexual, laboral, docente, obstétrica, feminicida, política, por acoso, digital, institucional, simbólica, mediática, vicaria–, así como los ámbitos de violencia –familiar, en el noviazgo, laboral y docente, en la comunidad, institucional, en la comunidad digital, en los medios de comunicación– de los que las Mujeres son susceptibles a padecer, sin que en la misma se haga referencia al término «manifestación de violencia», lo cual se considera ponderar en pro de entendimiento que lo que se pretende se debería referir es a los tipos de violencia descritos en la



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

norma, en aras de certeza jurídica respecto al alcance de tal expresión al no contenerse en la legislación local dichas manifestaciones.

Por último, resulta importante mencionar que, de considerarse pertinente dictaminar la presente Iniciativa en un sentido positivo, a la par habría de definir correctamente la nomenclatura los centros penitenciarios a los que alude, puesto que la denominación correcta es «Centros de Prevención y Reinserción Social», y no «Centros de Readaptación Social», como refiere en la Iniciativa...».

Poder Judicial

«...Se coincide con los iniciantes en el sentido de que en el contenido del artículo 19 de la Ley cuya reforma se propone, no existe una facultad específica del Secretario de Seguridad Pública para realizar acciones que tiendan a garantizar que las mujeres internas en un Centro de Reclusión no sean objeto de cualquier tipo de violencia.

Por ello se considera viable la propuesta. Sin embargo, debe considerarse también que con la expresión "Realizar acciones" sería suficiente para cumplir el cometido propuesto, considerando que "la implementación de medidas" forma parte de la serie de acciones que el titular de Seguridad Pública debería de realizar para evitar las conductas lesivas a los bienes de las mujeres en internamiento carcelario.

Por ello se considera prudente que la propuesta sea en el siguiente sentido: "VII. Realizar todas las acciones necesarias para evitar cualquier manifestación de violencia a la que se refiere la presente Ley hacia las mujeres internadas en los Centros de Readaptación Social que estén bajo su competencia; y ..."

Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado Guanajuato

«...Asimismo, establece entre otros mecanismos, la configuración del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, mismo que tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, además de determinar que tanto la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se coordinarán para la integración y funcionamiento de dicho sistema.



Sin embargo, esto no implica que la Secretaría de Seguridad Pública, o sus homólogas de las entidades federativas no tengan atribuciones en la materia, ya que las mismas se encuentran establecidas en otro marco normativo, el de la ejecución de las penas.

Bajo este contexto, la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato sí cuenta con atribuciones para realizar las acciones e implementar medidas para evitar cualquier manifestación de violencia hacia las mujeres internadas en los Centros de Readaptación Social que estén bajo su competencia, las cuales han sido estipuladas por el Poder Legislativo Federal en el marco jurídico especializado en la materia, el de ejecución penal.

Al respecto, la Ley Nacional de Ejecución Penal, en su artículo 9, reconoce los derechos de las personas privadas de la Libertad:

Las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, durante la ejecución de la prisión preventiva o las sanciones penales impuestas, gozarán de todos los derechos previstos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, siempre y cuando estos no hubieren sido restringidos por la resolución o la sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de éstas.

En el mismo sentido, el artículo 10 de la ley citada, reconoce de forma diferenciada un catálogo de derechos para las mujeres privadas de su libertad en un centro penitenciario.

De igual forma, en el artículo 72 se establecen las bases de la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social, una de ellas es el respeto a los derechos humanos, además de que, de conformidad con el artículo 73:

Durante los procedimientos de ejecución penal, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Ahora bien, el Estado de Guanajuato, la Secretaría de Seguridad Pública cuenta con diversas atribuciones en materia de reinserción social, entre las cuales, se encuentran coordinar la observancia de las normas y políticas relativas a la materia en los centros de prevención y reinserción social municipales.



*Por lo tanto, si bien la Ley de Acceso de las Mujeres a una vida libre de Violencia del Estado, no establece directamente atribuciones en materia del sistema penitenciario para el respeto de los derechos humanos de las mujeres, **se considera que estas atribuciones ya se encuentran en la Ley Nacional de Ejecución Penal**; de modo que la Secretaría de Seguridad Pública del Estado sí cuenta con las atribuciones para realizar las acciones e implementar las medidas para evitar cualquier manifestación de violencia hacia las mujeres internadas en los Centros de Readaptación Social que estén bajo su competencia...»*

Secretaría de Seguridad Pública

«...Ahora bien, lo anterior también obedece a las reformas del artículo 183 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el DOF el 18 de junio del 2008; en el que se incorporó el nuevo sistema de ejecución de las penas y la reinserción social, donde se prevé como principal eje el respeto a los derechos humanos al garantizar la separación entre hombres y mujeres que se encuentran privadas de su libertad.

En ese contexto, la Seguridad Pública se encuentra regulada desde el párrafo noveno del artículo 214 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de ahí que se expide la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública que es la ley reglamentaria de ese artículo 21 constitucional, la ley general que establece en su artículo 305 y 31 fracciones I y 116 la conformación de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la que se integrara por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación y de las entidades federativas, la que tiene entre sus diversas funciones la de impulsar la coordinación del Sistema Penitenciario Nacional y la de promover la homologación de los mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad en los centros penitenciarios de reinserción social.

Por lo que atendiendo a lo anterior en la citada Ley Nacional de Ejecución Penal en su artículo 33 fracción III, establece que la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, dictará los protocolos que serán observados en los Centros Penitenciarios, donde la Autoridad Penitenciaria estará obligada a cumplir con los protocolos para garantizar las condiciones de internamiento, siendo estas dignas y seguras para la población privada de la libertad, la seguridad, la del bienestar del personal y otras personas que ingresan a los Centros; por lo que uno de los protocolos que se observan como obligación de todos los Centros penitenciarios del país incluidos los de este estado, es una continua capacitación en materia de



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

derechos humanos para el personal del Centro, con lo que para este caso se atienden las acciones y medidas para evitar cualquier manifestación de la violencia hacia las mujeres que se encuentran en reclusión.

*Por todo lo anterior, se considera que con esta reforma **se estaría SOBRELLEGISLANDO** ya que como se explicó; actualmente en el Estado de Guanajuato, las mujeres que permanecen privadas de su libertad se encuentran en lugares separados de los hombres que guardan la misma situación legal. Asimismo, y atendiendo a los protocolos ya mencionados, el personal de los centros penitenciarios cuenta con capacitación para actuar con respeto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad...»*

Universidad de Guanajuato

«... Al respecto, cabe señalar que la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato establece en el artículo 1 su objeto, el cual prevé el establecimiento de los principios y criterios que, desde la perspectiva de género, orienten las políticas públicas para respetar, reconocer, promover, proteger y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, adolescentes y niñas, así como su pleno acceso a una vida libre de violencias, estableciendo la coordinación entre las autoridades para su prevención, atención, sanción y erradicación.

Con motivo de lo anterior, podemos afirmar que no existe distinción alguna para las mujeres; luego entonces, las personas destinatarias de la norma son todas las mujeres, adolescentes y niñas. Bajo este contexto, la iniciativa que nos ocupa plantea establecer una garantía para aquellas mujeres que se encuentran privadas de su libertad en los Centros de Readaptación Social de competencia estatal, a efecto de que sea una dependencia de la administración pública estatal la encargada de realizar acciones encaminadas a la protección de los derechos de las mujeres que se encuentran recluidas.

Si bien, como se señaló en el punto anterior, la ley vigente contempla como sujetos destinatarios a todas las mujeres incluyendo a quienes se encuentran privadas de la libertad, la propuesta busca garantizar de manera efectiva a las mujeres en esta situación de desventaja el acceso a una vida libre de violencia, con lo cual el Estado asume las obligaciones de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres, previsto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En virtud de ello se resalta la importancia de esta reforma para el debido tratamiento de las violencias contra las mujeres.



Universidad Quetzalcóatl en Irapuato

«... De acuerdo, con que esta reforma se convierta en una de las facultades del titular de la Secretaría de Seguridad Pública ya que como responsable, deberá como obligación, asumir y establecer todas las acciones que sean necesarias en materia de personal para la prevención, evitación y denuncia de cualquier situación de violencia en contra de las mujeres internadas; sin dejar de lado la prioridad que tiene la prevención.

Se debe garantizar a todas las mujeres, sin importar su situación o condición, el respeto a sus derechos humanos y una vida libre de violencia; por ello, es muy importante que el titular de la Secretaría de Seguridad Pública, tenga entre sus facultades, lo que la presente reforma propone.

En relación a la propuesta es importante que mencionará que impacto podría tener la misma y que beneficios resultarían de ella, es decir, en caso de otorga esta facultad a la Secretaria de Seguridad Pública que resultado se espera.

La implementación de acciones requiere de una planeación previa que consiste en determinar los tipos de violencia a los que se ve expuesta la mujer dentro de los Centros de Readaptación Social, en su caso y toda que la propia ley refiere a los tipos de manifestación de violencia que una mujer puede ser expuesta, es menester resaltar en la exposición de motivos la importancia de la propuesta de establecer acciones para atacar el problema que persiste en los Centros de Readaptación social, por lo tanto, será necesario sacar a la luz las estadísticas de los diferentes tipos de violencia que refiere la ley y que prevalecen en los Centros de Readaptación Social, estos determinará líneas de acción para implementar y consecuentemente revelará el impacto de la propuesta...»

Coordinación General Jurídica del Poder Ejecutivo.

«... El mismo artículo 19 en fracciones precedentes faculta al titular de la Secretaría de Seguridad Pública poro diseñar desde una visión transversal, la política integral para la prevención de los delitos contra las mujeres esto en general y atendiendo a todos los delitos que se puedan llegar a cometer en contra de estas; asimismo, también es una facultad en los términos de la misma Ley, la de formar y especializar al personal de las diferentes instancias policiales incluidos los que pertenecen al Sistema Penitenciario para atender los casos de violencia contra las mujeres esto sin hacer distinción de las mismas, por lo que se debe de entender que se incluyen a las



mujeres que se encuentra internadas dentro de los Centros Estatales de Prevención y Reinserción Social.

Ahora bien, lo anterior también obedece a las reformas del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el DOF el 18 de junio del 2008:

«Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

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

[...]»

En el que se incorporó el nuevo sistema de ejecución de las penas y la reinserción social, donde se prevé como principal eje el respeto a los derechos humanos al garantizar la separación entre hombres y mujeres que se encuentran privadas de su libertad.

La transformación social en México, se encuentra regulada para dar primordial atención a todas las personas, sustentada en una legislación donde prevalece garantizar, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y la dignidad de la persona, gracias a la modificación del artículo 1º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, siendo el fundamento por el cual se trasciende en acceder a una ordenación que guarda en el plano nacional e internacional evitar su vulneración.

En este sentido, se invita a ponderar la pertinencia de la modificación propuesta, esto al considerar que la ordenación actual ya cuenta con las porciones normativas claras y precisas que permiten garantizar la seguridad y bienestar de las personas privadas de su libertad, incluidas las mujeres...»



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

III. Consideraciones de la comisión dictaminadora.

Quienes integramos esta comisión, somos consientes que el andamiaje jurídico de protección de las mujeres privadas de su libertad en los Centros de Prevención y Reinserción Social, representa una oportunidad de ampliar estos derechos, estamos seguras de que todas y cada una de las medidas legislativas viables, ayudarán a erradicar todo tipo de violencias en su contra.

La iniciativa en análisis representa a decir de la y los iniciantes un impacto social para visibilizar los problemas de violencia que sufren las mujeres internas en los Centros de Prevención y Reinserción Social, estableciendo en la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato, una atribución a la Secretaría de Seguridad Pública como una fracción VII del artículo 19, quedando de la siguiente manera: *«VII. Realizar las acciones e implementar las medidas para evitar cualquier manifestación de violencia a las que se refiere la presente ley hacia las mujeres internadas en los Centros de Readaptación Social que estén bajo su competencia.»*

De la propuesta anterior, resaltamos las opiniones recibidas por parte de los entes consultados, que anteponen en sus consideraciones, diversas opiniones jurídicas que nos sirven de base para dictaminar la presente iniciativa.

La parte total de toda persona legisladora es realizar sus funciones con apego irrestricto al orden constitucional; es decir, no invadir competencias que puedan provocar una acción de inconstitucionalidad, ya que por mandato de la Constitución Federal, es la **Ley Nacional de Ejecución Penal**, expedida por el Congreso de la Unión, el único ordenamiento encargado de regular todas las cuestiones relacionadas con las normas que deberán de observarse en el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial.

Derivado de lo anterior, referimos la **Acción de Inconstitucionalidad 148/2021**, promovida por la **Comisión Nacional de Derechos Humanos**, donde señala como conceptos de invalidez:



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

ÚNICO. *La Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México tiene el objeto de desarrollar el contenido de los artículos 1 y 18 de la Constitución General a través de disposiciones que regulen la operación y funcionamiento de los Centros Penitenciarios de la Ciudad; además de **implementar** programas, **acciones** y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas.*

Así, la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, invalidó diversas disposiciones de la citada Ley, como resultado del análisis de las impugnaciones formuladas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los artículos 1, en su porción **"e implementar programas, acciones y actividades necesarias para contribuir con la reinserción social y familiar de las personas sentenciadas, además de establecer pautas de operación para la generación de condiciones dignas tanto de las personas procesadas como sentenciadas"**; 3, fracción XXXIX; 21 a 63; 65; 68; 73 a 75; 88; 89; 92 a 103; de la Ley de Centros Penitenciarios de la Ciudad de México, expedida mediante Decreto publicado el 2 de septiembre de 2021.

La Corte determinó que se trataba de normas que regulaban aspectos del régimen de internamiento de personas en centros penitenciarios, con lo cual el Congreso de la Ciudad de México invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de ejecución de penas, prevista en el artículo 73, fracción XXI, inciso c), de la Constitución Federal.

El Pleno resolvió que la declaratoria de invalidez surtiría efectos retroactivos al 3 de septiembre de 2021, fecha en la que entraron en vigor los preceptos invalidados. Corresponderá a los operadores jurídicos competentes decidir y resolver sobre dicha retroactividad en cada caso concreto sujeto a su conocimiento, de acuerdo con los principios generales y las disposiciones legales aplicables.¹

Sobre lo anterior, referimos cuestiones normativas constitucionales que consideramos, advierten la existencia de una base legal que cubre lo pretendido en la iniciativa materia del presente dictamen. El artículo 1 establece que *"todas las*

¹ Consultable en:

<https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7437#:~:text=Acci%C3%B3n%20de%20institucionalidad%20148%2F2021,2%20de%20septiembre%20de%202021.>



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

personas gozan de los derechos humanos y de las garantías para su protección reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como en los consagrados por esta Constitución y sus Leyes Reglamentarias, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece.”

Por su parte, el sistema penitenciario tiene su base en el artículo 8 segundo párrafo; el cual señala como obligación, que su organización verse sobre el respeto a los derechos humanos. Mandatando que las mujeres y los hombres compurguen sus penas en lugares separados.

Las actividades de las personas integrantes de las Instituciones de Seguridad Pública son reguladas por la **Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato**, la cual tiene por objeto garantizar el cumplimiento de los principios constitucionales de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

Esta formación y desempeño de los integrantes de las Instituciones Policiales se rigen por una doctrina policial fundada en el servicio a la sociedad, la disciplina, el respeto a los derechos humanos, al imperio de la ley, al mando superior, y en lo conducente a la perspectiva de género.²

La **Ley Nacional de Ejecución Penal**, siendo de orden público y observancia general en la Federación y las entidades federativas, señala respecto al internamiento por prisión preventiva, así como la ejecución de penas y medidas de seguridad por delitos que sean competencia de los tribunales del fuero federal y local, según corresponda, que su base sea en los principios, garantías y derechos humanos consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales; estableciendo nueve principios rectores del Sistema Penitenciario, de los que destacan para efectos de la presente iniciativa los siguientes: el principio de dignidad, el cual establece que toda persona es titular y sujeto de derechos, por lo tanto, no debe ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o los

² Artículo 44 de la Ley del Sistema de Seguridad Pública del Estado de Guanajuato.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

particulares y, el de igualdad, por lo que no debe admitirse discriminación motivada por el sexo o el género.

De igual manera en el artículo 9 de la citada Ley, contempla los Derechos de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, dentro del cual, destacan que tienen derecho a que se garantice su integridad moral, física, sexual y psicológica, resultando en obligaciones de las autoridades penitenciarias garantizarles estos requisitos mínimos.

Aunado a lo anterior, realizando un análisis deductivo de la propuesta normativa, consideramos que ya se encuentra contemplada en las **fracciones II, III y IV** del **artículo 19** de la **Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato**; misma que señala la facultad del Secretario de Seguridad Pública, para diseñar con una visión transversal, la política integral para la prevención contra las mujeres; además de formar y especializar en los términos de la presente ley, al personal de las diferentes instancias policiales para atender los casos de violencia contra las mujeres. De igual manera la fracción IV establece el implementar acciones de prevención y erradicación de los delitos sexuales y trata de personas contra las mujeres.

Por lo anterior, se considera de suma importancia que las autoridades penitenciarias, en el ejercicio de sus funciones apliquen el marco normativo nacional y local referido, a fin de garantizar a las mujeres privadas de la libertad una vida libre de violencia.

Finalmente, derivado del análisis de la iniciativa, y atención a los argumentos vertidos, determinamos improcedente las modificaciones propuestas al no plantearse un análisis integral en su exposición de motivos, ya que de aprobarse en los términos propuestos, implicaría reiteraciones o contradicciones para su implementación, además de invadir competencias exclusivas del Congreso de la Unión.



H. CONGRESO DEL ESTADO
DE GUANAJUATO

Con base en lo antes citado, con fundamento en los artículos 116 fracción III, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se propone a la Asamblea el siguiente:

ACUERDO


Único. La Sexagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, ordena el archivo definitivo de la iniciativa suscrita por diputada y diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional a efecto de adicionar una fracción VII al artículo 19 de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia para el Estado de Guanajuato.

Comuníquese el presente acuerdo a la Secretaría General del Congreso del Estado de Guanajuato, para que archive de manera definitiva la iniciativa de referencia.

Guanajuato, Gto., 20 de septiembre de 2023
La Comisión para la Igualdad de Género


Yulma Rocha Aguilar
Presidenta


Dip. Katya Cristina Soto Escamilla
Vocal


Dip. Martha Guadalupe Hernández
Camarena
Vocal


Dip. Martha Edith Moreno Valencia
Vocal


Dip. Noemí Márquez Márquez
Secretaria