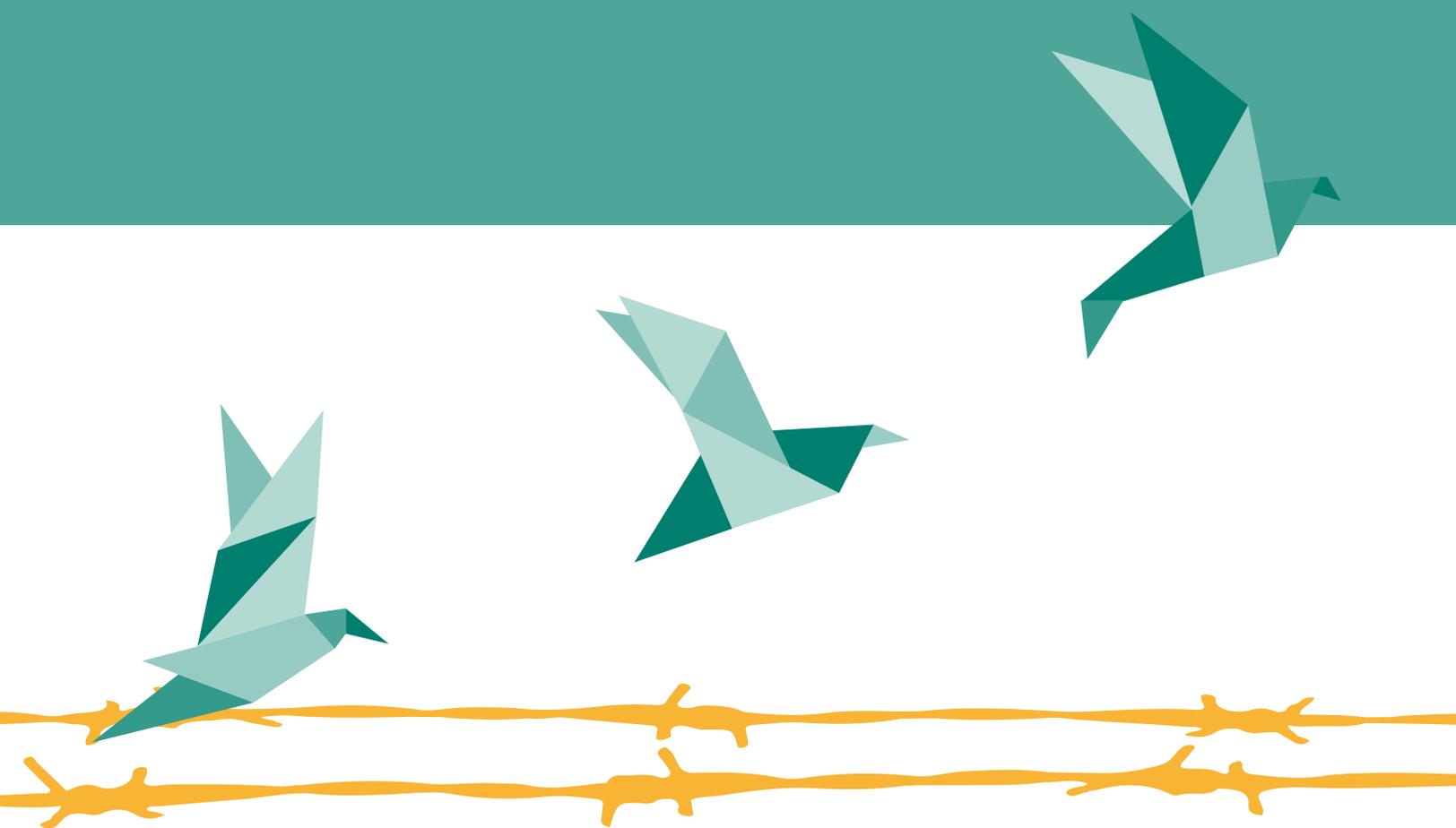


PROPUESTA GENERAL 1/2018

La ejecución penal desde los derechos humanos



ANIVERSARIO

DIRECTORIO INSTITUCIONAL

PRESIDENTA

Nashieli Ramírez Hernández

CONSEJO

María Isabel Belausteguigoitia Rius

José Alfonso Bouzas Ortiz

Alejandro Brito Lemus

Tania Espinosa Sánchez

Lawrence Salomé Flores Ayvar

Juan Luis Gómez Jardón

Ileana Hidalgo Rioja

Christian José Rojas Rojas

Genoveva Roldán Dávila

VISITADURÍAS GENERALES

Primera Hilda Téllez Lino

Segunda Iván García Gárate

Tercera Zamir Andrés Fajardo Morales

Cuarta Juan Carlos Arjona Estévez

Quinta Montserrat Matilde Rizo Rodríguez

CONTRALORÍA INTERNA

Hugo Manlio Huerta Díaz de León

SECRETARÍA EJECUTIVA

Carolina Vargas Romero

DIRECCIONES GENERALES

Jurídica

Yolanda Ramírez Hernández

Quejas y Orientación

Nuriney Mendoza Aguilar

Administración

Gerardo Sauri Suárez

Comunicación por los Derechos Humanos

Alberta Domínguez Vargas*

DIRECCIONES EJECUTIVAS

Asuntos Legislativos y Evaluación

Mauricio Augusto Calcaneo Monts

Centro de Investigación Aplicada

en Derechos Humanos

Francisco Javier Conde González

Educación por los Derechos Humanos

José Tapia Pérez

Seguimiento

Carolina Pimentel González

Vinculación Estratégica

Nancy Pérez García

COORDINACIONES

Vinculación con la Sociedad Civil

y de Políticas Públicas

Brisa Maya Solís Ventura

Tecnologías de Información y Comunicación

Mariel Suárez Piña

Servicio Profesional en Derechos Humanos

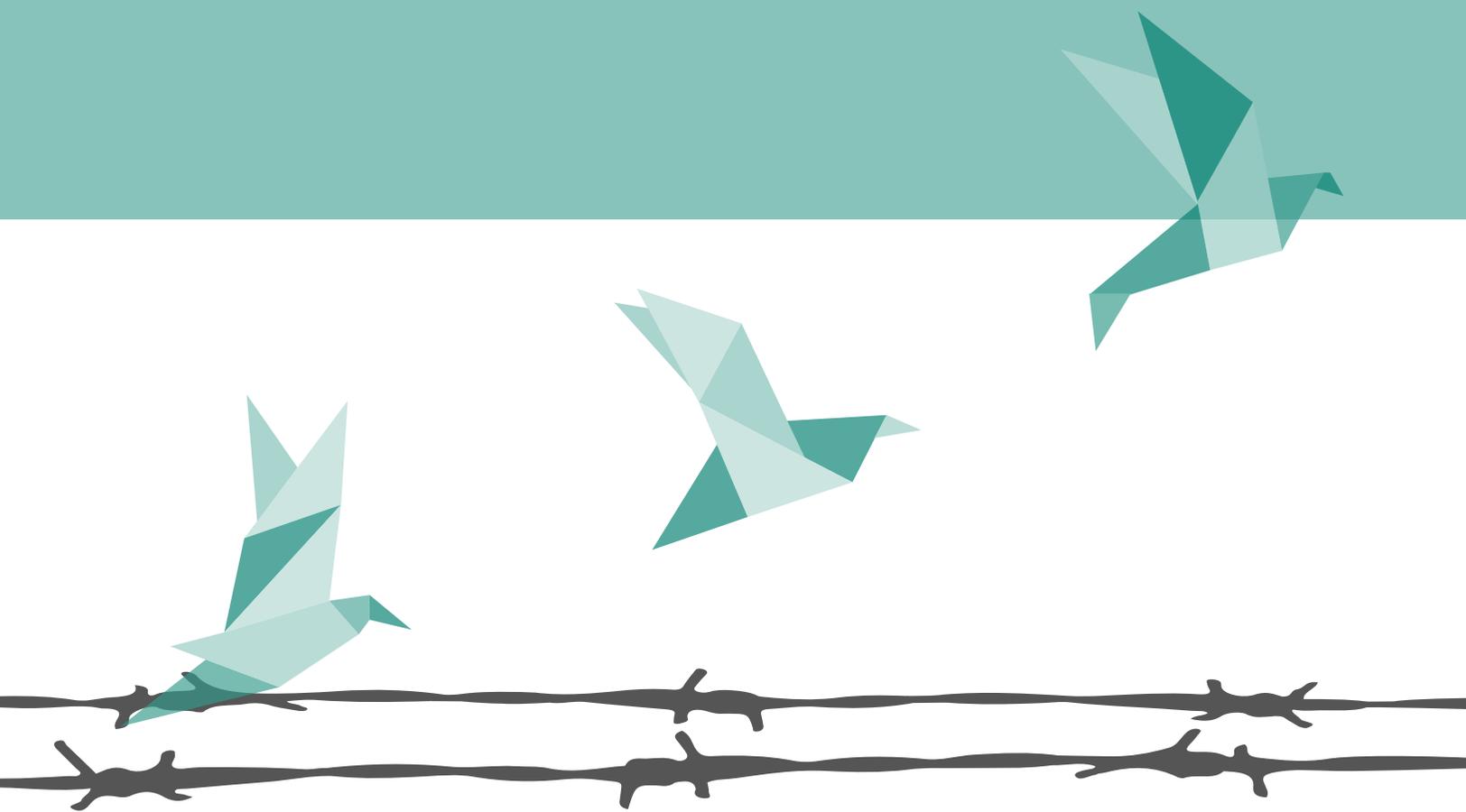
SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Fredy César Arenas Valdez

*Encargada de despacho

PROPUESTA GENERAL 1/2018

La ejecución penal desde los derechos humanos



25
COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS
DEL DISTRITO FEDERAL
ANIVERSARIO

DIRECCIÓN: Francisco Javier Conde González y Domitille Marie Delaplace.
COORDINACIÓN GENERAL: Nancy Carmona Arellano.
INVESTIGACIÓN: Nancy Carmona Arellano, Daniel Castrejón Olvera y Fernando David Ramírez Oropeza.
ASISTENTE DE INVESTIGACIÓN: Cinthya Lizbeth Huitrón Alcántara.
CUIDADO DE LA EDICIÓN: Haidé Méndez Barbosa.
DISEÑO Y FORMACIÓN: Ana Lilia González Chávez.
CORRECCIÓN DE ESTILO Y REVISIÓN DE PLANAS: Haidé Méndez Barbosa.
DISEÑO DE PORTADA E ILUSTRACIONES: Gladys López Rojas y Enrique Agustín Alanís Guzmán.
FOTOGRAFÍAS: Ernesto Gómez Ruiz y archivo/CDHDF.
DISTRIBUCIÓN: Sonia Ruth Pérez Vega, Eduardo Gutiérrez Pimentel y José Zamora Alvarado.

AGRADECIMIENTOS: El Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos contó con el apoyo de Montserrat Matilde Rizo Rodríguez, Cruz Arteaga Chicotencatl, Miguel Sarre Iguíniz, Ana Gabriela Arroyo Castillo y Pablo Denino Torres en la definición del alcance y contenidos de este proyecto.

Se agradece a Iván García Gárate, segundo visitador general de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, por la revisión y retroalimentación del documento; a la Dirección de Evaluación y Estadística, que proporcionó la información relativa a las presuntas violaciones a los derechos humanos en el ámbito penitenciario; y al personal de la biblioteca Norma Corona Sapién por sus servicios.

Primera edición, 2018

D. R. © 2018, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
Av. Universidad 1449, col. Pueblo Axotla,
alcaldía Álvaro Obregón, 01030 Ciudad de México.

www.cd hdf.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación, siempre y cuando se cite la fuente.

Ejemplar electrónico de distribución gratuita, prohibida su venta.

Contenido

Presentación	5
Introducción	7
Capítulo 1. Los modelos de ejecución penal en México	13
Constitución de 1917: regeneración.....	15
Reforma constitucional de 1965: readaptación.....	16
Otras reformas constitucionales (2008): reinserción social.....	17
El sistema de ejecución penal en la Ciudad de México.....	20
Autoridades intervinientes conforme a la LNEP.....	22
Autoridad judicial.....	22
Ministerio Público.....	23
Defensoría Pública.....	23
Autoridad penitenciaria y otras corresponsables.....	23
Instituciones de protección a los derechos humanos.....	24
Capítulo 2. La ejecución penal desde los derechos humanos	27
Condiciones de reclusión.....	30
Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.....	30
Derecho al agua.....	33
Derecho a un espacio digno para vivir.....	35
Derecho al trabajo.....	37
Derecho a tener contacto con el exterior.....	39
Derecho a la integridad y la seguridad personales.....	42
Muertes violentas.....	42
Registros corporales.....	45
Derecho a la seguridad jurídica.....	47
Traslados.....	47



Compurgamiento de la pena	50
Beneficios	52
Contextos de vulnerabilidad	55
Personas con discapacidad	55
Niñas y niños con madres en reclusión	58
Mujeres	62
Población LGBTTTI	67
Acceso a un recurso efectivo y debido proceso en el contexto de la ejecución penal	71

Capítulo 3. Consideraciones finales y propuestas	75
Derecho a la salud	78
Derecho al agua	78
Derecho a un espacio digno para vivir	79
Derecho al trabajo	79
Derecho a tener contacto con el exterior	79
Muertes violentas	80
Registros corporales	80
Traslados	81
Compurgamiento de la pena	81
Beneficios	82
Personas con discapacidad	82
Niñas y niños con madres en reclusión	82
Mujeres	83
Personas LGBTTTI	83
Recurso efectivo y debido proceso	84
Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México	84
Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México	85
Congreso de la Ciudad de México	85
Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México	85
Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México	86
Autoridad penitenciaria y otras corresponsables	86



Presentación

Cuando una persona es privada de la libertad naturalmente algunos de sus derechos humanos son restringidos; sin embargo, la vida en reclusión puede generar impactos de tal magnitud que afecten de manera irreversible su personalidad y quebranten sus lazos familiares y su proyecto de vida, lo que podría agudizar la situación de vulnerabilidad en que ya vivía.

Hace un año se presentó la primera Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, que además de otros datos sobre la vida al interior de los centros penitenciarios permite conocer las expectativas de reinserción de quienes entonces se encontraban cumpliendo una pena. Casi toda la población encuestada opinó que podría reintegrarse a sus familias e incluso en un trabajo; no obstante, consideraba que sus oportunidades eran sustancialmente menores en lo que respecta al ámbito escolar y entre la sociedad en general.

Para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) es muy importante contribuir a la promoción de la reinserción social. Si bien este cambio de paradigma ya se dio en la legislación, ahora toca hacer que la sociedad transite de una visión que considera a las personas que viven en reclusión como aquellas que debían ser corregidas, apartadas de la sociedad y merecedoras de malos servicios y tratos inadecuados, a otra que les reconoce como sujetos de derechos que deben ser garantizados por el Estado, el cual además tiene que brindarles protección especial y asegurar que existan recursos para que se inconformen por las condiciones de vida en reclusión.

Esta Propuesta general, que parte de un diagnóstico de la situación elaborado a través de las quejas interpuestas ante la CDHDF sobre presuntas violaciones a los derechos humanos en el ámbito penitenciario y la compilación de las recomendaciones emitidas sobre cada tema, busca mostrar un ejercicio de contraste entre la situación que impera en el sistema penitenciario y el contenido de los derechos humanos con el objetivo de sugerir líneas de actuación general para que la autoridad en la materia y otras concurrentes instituyan un sistema de derechos para las personas privadas de la libertad.



Además, el presente documento permite visibilizar los derechos de las personas internas, como ordena la Constitución Política de la Ciudad de México, y al mismo tiempo aporta elementos cualitativos que resultarían útiles para evaluar los avances en la garantía de sus derechos humanos a partir de la propuesta metodológica de indicadores de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Nashieli Ramírez Hernández
Presidenta de la CDHDF



Introducción

Los derechos humanos se derivan de la dignidad inherente a todas las personas. Esto significa que no deben conquistarse sino que naturalmente se poseen. En tal sentido, se considera una norma de observancia universal que todas las personas privadas de la libertad¹ deban ser tratadas humanamente y con debido respeto a su dignidad.²

La gran mayoría de las personas que viven en reclusión son privadas de casi todos sus derechos humanos sin justificación razonable, lo que equivale a la negación sistemática de su dignidad y que debe considerarse como un trato inhumano y degradante.³ En México se dio a conocer que poco más de 40% de la población privada de la libertad fue sustraída de un lugar o arrestada en la calle sin una orden; 76% dijo haber sufrido violencia psicológica al momento del arresto; 63% además fue víctima de violencia física, entre ella la violación sexual; y hasta 40% se declaró culpable, no por reconocer la comisión de un delito sino por haber recibido presiones, por agresiones físicas, porque le convencieron de que era culpable, o por haber estado sometida a interrogatorios muy extensos.⁴

Al respecto, en el marco de sus visitas a nuestro país, las relatorías especiales así como las y los expertos de las Naciones Unidas han recomendado al Estado mexicano fortalecer el escrutinio público de los sitios de reclusión, mejorar la calidad y la cantidad del servicio de defensoría pública para que todas las personas privadas de la libertad puedan ejercer su derecho a la defensa, eliminar la práctica de exhibir en los medios

¹ En este texto se usarán indistintamente los términos *personas privadas de la libertad*, *personas que viven en reclusión* y *personas internas*.

² Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 21. Trato humano de las personas privadas de la libertad, adoptada en el 44° periodo de sesiones, 10 de abril de 1992, párr. 4.

³ *Ibidem*, párr. 48.

⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comunicado de prensa núm. 332/17, Resultados de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, 31 de julio de 2017.



de comunicación a las personas que todavía no han sido condenadas, incrementar la difusión de los derechos de las personas que viven en reclusión, implementar políticas para atender las necesidades especiales de las mujeres y las personas con discapacidad privadas de la libertad, mejorar las condiciones materiales dentro de los centros penitenciarios, y revisar periódicamente los expedientes e identificar casos de duración excesiva de la prisión preventiva.

El encarcelamiento coloca a las personas privadas de la libertad en una situación particular de vulnerabilidad que condiciona su sensibilidad ante una amenaza de violación a los derechos humanos.⁵ Esto es que si bien la reclusión genera cierto nivel de sufrimiento, corresponde al Estado garantizar que éste no se agrave. A propósito, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) advierte que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control sobre las personas bajo su custodia, generando una relación de sujeción que se caracteriza por la intensidad con que aquéllas regulan sus derechos y obligaciones.⁶

El Estado les introduce en una *institución total*, lo que produce un alejamiento de su entorno natural y social, un control absoluto, una pérdida de intimidad, una limitación del espacio vital y sobre todo una disminución radical de las posibilidades de autoprotección.⁷ Es decir que las y los internos, al verse impedidos para satisfacer sus necesidades básicas por cuenta propia, dependen de las acciones adoptadas por el Estado para disfrutar de una vida digna y en general para el goce efectivo de sus derechos humanos.

En relación con las condiciones de vida al interior de los centros penitenciarios, también se reveló que en nuestro país 45% de las personas privadas de la libertad comparten celda con más de cinco compañeras o compañeros, 32% afirmó sentirse inseguro en dichos lugares y un porcentaje semejante (33%) fue víctima de un delito al interior de éstos, siendo el más común el robo de objetos personales. Asimismo, se dio a conocer que las personas que viven en reclusión participan en actos de corrupción principalmente para exentar el pase de lista (66%) y satisfacer derechos básicos como tener agua potable (35%), acceder a servicios médicos (29%), recibir comida (29%), tener energía eléctrica (26%) e incluso usar el baño o las regaderas (23 por ciento).⁸

La falta de acceso a los servicios esenciales se considera una consecuencia de la estigmatización.⁹ El estigma –que se manifiesta a través del abandono, el rechazo, la exclusión, la desacreditación o la violencia física– nace de un proceso de desvalorización y deshumanización de determinados grupos¹⁰ y resulta en la invisibilización de sus necesi-

⁵ Rosmerlin Estupiñán-Silva, “La vulnerabilidad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: esbozo de una tipología”, en Laurence Burgorgue-Larsen *et al.* (coords.), *Derechos humanos y políticas públicas. Manual*, Barcelona, Red de Derechos Humanos y Educación Superior, 2014, p. 213.

⁶ Corte IDH, *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 2 de septiembre de 2004, serie C, núm. 112, párr. 152.

⁷ Tribunales Colegiados de Circuito, “Dignidad humana. Obligaciones del Estado para el estricto respeto a ese derecho fundamental, tratándose de las personas privadas de su libertad”, tesis aislada I.10o.A.2 C2 en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 54, t. III, mayo de 2018, p. 2548.

⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *doc. cit.*

⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. El estigma y el ejercicio de los derechos humanos al agua y el saneamiento*, A/HRC/21/42, 2 de julio de 2012, párr. 22.

¹⁰ *Ibidem*, párr. 23.



dades.¹¹ En tal sentido, se afirma que en el caso de las personas que viven en reclusión el efecto silenciador del estigma está muy marcado, pues se piensa que “merecen servicios inadecuados y que los escasos recursos no deberían utilizarse para mejorar las condiciones carcelarias”.¹² Incluso, según afirma el relator especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, las personas se preguntan por qué preocuparse más por los derechos de quienes han delinquido que por los de las víctimas del delito.¹³

En el caso de las mujeres, por ejemplo, la privación de la libertad es doblemente estigmatizadora. Primero, por no haber respetado la ley; y segundo, por haber quebrantado el rol que tradicionalmente les es asignado.¹⁴ Esto es que no sólo contravinieron el sistema de reglas sobre aquello que la sociedad considera la conducta y el modelo de vida deseables, por lo que deben ser castigadas;¹⁵ sino que además transgredieron las concepciones acerca de lo femenino (bondad, corrección, dependencia, sutileza, docilidad y el rol madre-esposa).

Los estereotipos de género también influyen en el trato que se da a las mujeres que viven en reclusión. Los establecimientos penitenciarios poseen ciertas características que reflejan su concepción androcéntrica: regímenes duros, alta proporción de mujeres detenidas no condenadas, falta de atención y tratamientos médicos especializados, terapias basadas en trastornos calificados como *nerviosos*, escasa o nula capacitación laboral y pocas actividades educativas y recreativas.¹⁶

En este contexto, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) también ha procurado el intercambio de experiencias y la generación de conocimiento respecto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. En 2002 comenzó un trabajo de investigación y rendición de cuentas acerca de las condiciones de los centros penitenciarios de la Ciudad de México, el cual llevó a la publicación del tercer informe sobre la materia en 2005;¹⁷ años después se elaboró el *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del*

¹¹ *Ibidem*, párr. 24.

¹² *Ibidem*, párr. 28.

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas, *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota del Secretario General. Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, A/64/215, 3 de agosto de 2009, párr. 46.

¹⁴ Carmen Antony, “Mujeres invisibles: las cárceles femeninas en América Latina”, en *Nueva Sociedad*, núm. 208, marzo-abril de 2007, p. 76.

¹⁵ Dolores Juliano, “La criminalización de las mujeres. Estigmatización de las estrategias femeninas para no delinquir”, en Fanny T. Añaños (coord.), *Las mujeres en las prisiones. La educación social en contextos de riesgo y conflicto*, Barcelona, Gedisa, 2010, p. 25.

¹⁶ Carmen Antony, *op. cit.*, p. 76.

¹⁷ Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, México, CDHDF, 2006, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-reclusion-2005.pdf>>, página consultada el 24 de octubre de 2018.



Distrito Federal 2010-2011,¹⁸ y como parte del informe anual 2014 de esta Comisión se publicó un volumen en el que se expusieron los impactos de la reclusión en las mujeres.¹⁹

Asimismo, la CDHDF se ha valido de foros, conversatorios y mesas de debate para difundir estos temas entre las personas servidoras públicas; también ha buscado entablar diálogo con los órganos legislativos federal y local, de manera que la experiencia y el conocimiento que genera contribuyan al diseño de marcos normativos más protectores. Por ejemplo en febrero de 2008, mientras se discutía la reforma al sistema de justicia penal, este organismo hizo énfasis en que el proceso entonces vigente violaba estructuralmente los derechos humanos, permitía la corrupción y obstaculizaba el acceso a la justicia.²⁰ Un año más tarde presentó a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal una iniciativa de ley penitenciaria para mejorar las condiciones de vida en reclusión con base en el argumento de que éstas trascienden los centros penitenciarios y afectan a las personas que los visitan, a quienes trabajan en ellos y a toda la sociedad.²¹

La Comisión también se mantuvo atenta al proceso de elaboración y aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal,²² y luego de su publicación participó en la instalación de la Comisión Intersecretarial de Reinserción Social de los Centros Penitenciarios y de Servicios Post-penales de la Ciudad de México.²³

Asimismo, la labor de observación de este organismo y las quejas recibidas le han allegado de elementos de convicción para afirmar que las personas privadas de la libertad no cuentan con una defensa efectiva ni pueden hacer valer los medios de impugnación cuando enfrentan procedimientos disciplinarios, pues ello no les es notificado oportunamente.

Por ello, en ejercicio de su facultad para formular propuestas generales que contribuyan a una mejor protección a los derechos humanos y en atención al mandato de la Constitución Política de la Ciudad de México que ordena la visibilización y sensibilización de la población sobre los derechos de los grupos de atención prioritaria, entre ellos las personas privadas de la libertad, la CDHDF desarrolló la presente investigación.

Esta Propuesta general se integra por tres apartados. En el primero se revisan los modelos de ejecución penal en México –regeneración, readaptación y reinserción social– y cómo se fueron incorporando al artículo 18 constitucional, considerado el fundamento normativo del sistema penal mexicano. En el segundo apartado se identifican los están-

¹⁸ Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal 2010-2011*, México, CDHDF, 2011, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2014/06/informe-salud-reclusion.pdf>>, página consultada el 24 de octubre de 2018.

¹⁹ Véase Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Informe anual 2014. Derechos humanos, mujeres y reclusión. Informe sobre la situación de los derechos humanos de las mujeres privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal*, vol. IV, México, CDHDF, 2015, disponible en <<http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/03/informe-2014-vol4.pdf>>, página consultada el 24 de octubre de 2018.

²⁰ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín núm. 040/2008, Postura de la CDHDF sobre la reforma al sistema de justicia penal, 21 de febrero de 2008.

²¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín núm. 147/2009, Presentan CDHDF y ALDF iniciativas de reformas al sistema penitenciario, 9 de junio de 2009.

²² Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Boletín núm. 211/2015, CDHDF, OSC y académicos, analizan anteproyecto de Ley Nacional de Ejecución Penal, 2 de septiembre de 2015.

²³ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Posicionamiento núm. 34/2017, La CDHDF reitera la necesidad de atender temas pendientes en materia de reinserción social, 15 de mayo de 2017.



dares que pueden orientar la actuación de la autoridad penitenciaria, de tal suerte que contribuyan a solucionar los problemas identificados.

En un inicio se presentan los derechos que tienen que ver con las condiciones de vida en reclusión: al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, al agua, a un espacio digno para vivir, al trabajo y a tener contacto con el exterior. En el segundo eje, relacionado con el derecho a la integridad y la seguridad personales, se aborda la prevención de situaciones que puedan conducir a una muerte violenta y los criterios aplicables a los registros corporales, es decir la necesidad, la razonabilidad y la proporcionalidad. En el eje sobre el derecho a la seguridad jurídica se plantea que los traslados deben regirse por el principio de legalidad; que respecto del compurgamiento de la pena, las personas privadas de la libertad han de tener certeza de su situación procesal y el cómputo de ésta; y que, en relación con los beneficios, las autoridades deben abstenerse de solicitar requisitos ilegales o excesivos para gozar de ellos.

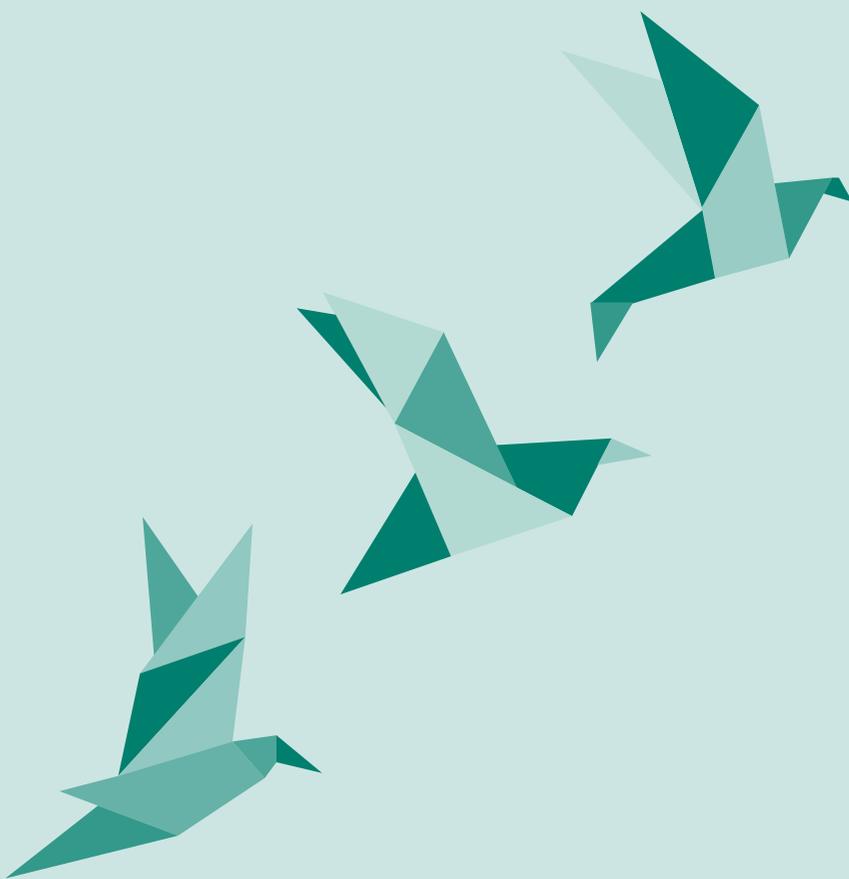
En el eje sobre los contextos de vulnerabilidad se destaca la obligación estatal de tomar en cuenta las necesidades particulares de las mujeres, las personas con discapacidad y la niñez que vive con sus madres en reclusión para garantizar su protección y el goce de sus derechos humanos en igualdad de condiciones que las personas en libertad. Por último, en el eje sobre el acceso a un recurso efectivo y las garantías del debido proceso se aborda cómo entender tales derechos en el contexto de la ejecución penal, es decir su función como mecanismos para proteger las condiciones de internamiento (calidad e intensidad), de tal suerte que no lleguen a convertirse en contextos crueles, inhumanos o degradantes, o deriven en situaciones de tortura, según recomiendan los órganos de protección a los derechos humanos.

Para concluir, se incluye un tercer apartado de consideraciones finales en el que se enlistan puntualmente las obligaciones de las autoridades estatales en cada uno de los temas revisados.



Capítulo 1

Los modelos de ejecución penal en México





En este apartado se reseñan brevemente los regímenes penitenciarios de regeneración, readaptación y reinserción social; y se incluye la revisión de las reformas y adiciones al artículo 18 constitucional, considerado el fundamento normativo del sistema penal mexicano.

Cuadro 1. Evolución de los modelos de ejecución penal en México

Característica/periodo	1917	1965	2008
Concepción de la persona privada de la libertad.	La persona que delinque es moralmente mala.	La persona que delinque está mental o psicológicamente enferma.	Quien delinque es sujeto de derechos y la pena sólo busca castigar un delito.
Objeto de la ejecución penal.	<i>Regeneración.</i> La imposición de una pena proporcional a su mal comportamiento llevará a la persona al arrepentimiento.	<i>Readaptación.</i> Se busca sancionar una conducta y evitar la reincidencia mediante la corrección de la persona a través de un proceso pedagógico y curativo.	<i>Reinserción.</i> Consiste en regresar a la persona a la vida en sociedad a través de la garantía de todos sus derechos.
Sustento de la organización del sistema penal.	Trabajo.	Trabajo y capacitación para el trabajo, así como educación.	Trabajo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte.
Destinatario principal de la norma.	La persona privada de la libertad.	La persona privada de la libertad.	La autoridad con facultades, deberes y responsabilidades; así como la persona privada de la libertad con derechos y obligaciones.

Fuente: Elaboración propia con base en Miguel Sarre y Gerardo Manrique, "Tres temas de ejecución penal", en *Dfensor*, año XIV, núm. 3, México, marzo de 2016, p. 8.

Constitución de 1917: regeneración

La regeneración como régimen penitenciario tuvo su fundamento en la teoría redistributiva de la pena. Sus nociones, de carácter esencialmente moral, señalaban que la persona



que cometía un delito era una degenerada y que para corregirla había que imponerle una pena que le llevara a arrepentirse de ello.²⁴

El delito era un mal y por consiguiente aquella persona que sucumbía a él merecía un castigo; la pena debía ser proporcional a la conducta cometida con base en el principio ético de prevalencia de la idea de justicia y el cumplimiento del Estado de derecho.

La Constitución de 1917 fue el primer ordenamiento en el mundo que incorporó la privación de la libertad en su articulado.²⁵ En su texto se perfilaba la organización penal en torno al trabajo como medio de regeneración. Esta postura partía de la idea de que la personalidad de quien delinquía subyacía en el fondo de su delito, por lo que se calificaba a la persona como moralmente mala y había que corregirla a través de un tratamiento.²⁶ Dicho precepto ordenaba la separación entre las personas indiciadas y las sentenciadas, pues se pensaba que al atender los caracteres de cada cual se evitaría el contagio social entre los llamados *reos habituales* y los *primarios*, así como entre quienes presentaban diferentes grados de peligrosidad.²⁷

Esta perspectiva también se reflejó en los códigos penales de 1929 y 1931 en los que se contempló un sistema de clasificación e individualización de la pena. Por esto se considera que en ellos se sentaron las bases para el tratamiento progresivo técnico de las personas sentenciadas.²⁸

También en el texto constitucional, en los artículos 19 y 22 se reconocieron algunas prerrogativas para las personas privadas de la libertad, por ejemplo se prohibió el maltrato durante el arresto y el propio cumplimiento de la pena, y se eliminaron de la lista de posibles castigos aquellos que representaban un daño físico o trascendental como la mutilación y los azotes. A pesar de esto, en la ley no se estableció procedimiento alguno en caso de que la autoridad las vulnerara.

Reforma constitucional de 1965: readaptación

El modelo de readaptación, por otro lado, si bien conservó un componente retributivo que buscaba sancionar la conducta, también fue permeado por la teoría de la prevención especial cuyos postulados centraban su atención en las acciones del futuro, esto es que la finalidad de la pena sería evitar la reincidencia.

En el marco normativo mexicano, el 23 de febrero de 1965 se publicó una reforma al artículo 18 constitucional que, según se afirma, dio origen al derecho penitenciario positivo en el país. Como parte de estos cambios se acogió la nueva aspiración del sistema penal: la *readaptación social*, la cual

²⁴ Everardo Uribe Pérez, "El control de constitucionalidad y convencionalidad en los beneficios de la libertad preparatoria y remisión parcial de la pena", tesis de maestría, México, Flacso, 2014, p. 9.

²⁵ Idalia P. Espinosa Leal y José Zaragoza Huerta, "Criminología penitenciaria. De la regeneración a la restauración: cien años de penitenciarismo mexicano", en *Archivos de criminología, seguridad privada y criminalística*, agosto-diciembre de 2017, p. 58.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Verónica Gómez Schultz, "La readaptación social y los derechos humanos en las prisiones", tesis de licenciatura, México, Escuela Libre de Derecho, 1997, p. 42.

²⁸ Ruth Villanueva *et al.*, *México y su sistema penitenciario*, México, Inacipe, 2006, p. 24.



significó un avance considerable, ya que el sentenciado dejó de ser un degenerado; no obstante, pasó a ser considerado un desadaptado. Esta evolución implicó el cambio del sujeto responsable concebido como moralmente atrofiado, a otro visto como mental o psicológicamente desviado. En ambos casos, el sujeto del derecho penal se convierte en objeto de un tratamiento.²⁹

Además, con las adiciones a este artículo se estableció el régimen de convenios entre la federación y los estados para la ejecución de penas,³⁰ se ordenó que estuvieran separadas las mujeres de los hombres, y si bien conserva la noción de organizar el sistema penal alrededor del trabajo, agrega la capacitación para éste y la educación.

En el ámbito penal mexicano, el tratamiento consistía en un proceso pedagógico y curativo susceptible de modificar el comportamiento de la persona para favorecer su reincorporación a la vida social y que fuera capaz de adaptarse al mínimo ético social.³¹ Con este sistema se instituyeron los estudios de personalidad con los que se buscaba conocer la efectividad del tratamiento y eventualmente declarar su completa readaptación. Las evaluaciones eran una pericial psicológica que se constituyó en una medida de naturaleza administrativo-procesal con la que las y los operadores de justicia se allegaban de elementos para individualizar la pena.³² Ello implicaba la realización de un examen de inteligencia mediante el cual se valoraba el grado de conciencia para determinar si la persona tenía normal conocimiento de sí misma y el mundo exterior.³³

Se afirma que la conquista principal de esta reforma fue el impulso a la promulgación de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y con ello el arranque del sistema penitenciario mexicano, que retomaron con diversos nombres y ajustes todas las entidades federativas con el fin de integrar sus leyes de ejecución de penas.³⁴

Otras reformas constitucionales (2008): reinserción social

En años subsecuentes tuvieron lugar otras reformas al artículo 18 constitucional con el propósito de regular lo relativo a la repatriación y la ejecución extraterritorial de condenas (1977), la compurgación de la pena en un lugar cercano al de origen de la persona privada de la libertad (2001) y la procuración e impartición de justicia para personas adolescentes (2005). No obstante, aquella que se concretó en 2008, comúnmente referida como reforma en materia procesal penal, es calificada como la más extensa porque abarca aspectos

²⁹ Miguel Sarre, "Debido proceso y ejecución penal. Reforma constitucional de 2008", en *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 31, México, 2011, p. 252.

³⁰ Sergio García Ramírez, *El sistema penal en la Constitución*, México, Segob/Secretaría de Cultura/INEHRM/UNAM, 2016, p. 129.

³¹ Sergio García Ramírez citado en Everardo Uribe Pérez, *op. cit.*, p. 13.

³² Felipa Leticia Cabrera Márquez, *El estudio de personalidad aplicado a mujeres privadas de libertad, a la luz de los estándares en materia de debido proceso con perspectiva de género. Una aproximación desde el modelo penal garantista*, México, Instituto Veracruzano de las Mujeres, 2008, p. 9.

³³ *Ibidem*, p. 10.

³⁴ Antonio Sánchez Galindo, "La transformación del sistema penitenciario federal", en Antonio Sánchez Galindo (coord.), *La transformación del sistema penitenciario federal: una visión de Estado*, México, Centro de Investigación y Estudios en Seguridad, 2012, p. 63.



orgánicos, sustantivos, procesales y ejecutivos;³⁵ mediante ella se modificaron 10 artículos constitucionales (16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22, así como 73, 115 y 123), todos ellos en materia de seguridad pública y justicia penal.³⁶

Cabe destacar que con esta reforma se reemplazó el concepto de *readaptación social* por el de *reinserción*. Este paso constituyó la ruptura con las categorías psicológicas y morales que le antecedieron para transitar a una visión que parte de la presunción de normalidad de la persona que delinquirió y que la considera como sujeto de derecho.³⁷ Esto es que el paradigma de la reinserción social se mueve de la pena carcelaria con pretensión correctiva que concibe a la persona infractora como disfuncional a una perspectiva de trato digno y derecho a estancias decorosas.³⁸ Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) precisó que con esta reforma nuestro máximo ordenamiento jurídico se decantaba por el paradigma conocido como *derecho penal del acto* y rechazaba a su opuesto, el *derecho penal del autor*, es decir que pasaba de sancionar personalidades y querer forzar modelos de excelencia humana a castigar delitos.³⁹

Con la introducción del modelo de reinserción social se busca regresar a la sociedad a la persona que ha cometido un delito a través de la garantía plena de todos sus derechos,⁴⁰ a diferencia del esquema de readaptación que buscaba generar un cambio interno en ella por medio de un tratamiento de corte clínico. Dicho régimen apunta a la posibilidad de que el centro penitenciario se encargue de las condiciones en las que la persona que delinquirió pueda cumplir su pena. De esta manera la obligación de la autoridad penitenciaria se transforma: de ser la responsable de la readaptación ahora debe generar y garantizar condiciones dignas que permitan a la persona privada de la libertad gozar de todos sus derechos humanos.⁴¹

Otras modificaciones introducidas en el referido artículo fueron la sustitución del vocablo *pena corporal* por el de *pena privativa de libertad* para referirse a la prisión preventiva; la adición de la salud y el deporte a los derechos en los que se sostiene la reinserción; que se plantee como el fin de ésta procurar que la persona no vuelva a delinquir;⁴² y que se conceda rango constitucional a los beneficios preliberatorios.

Así, dicha reforma generó una modificación integral a todo el sistema penal mexicano. En el artículo 20 constitucional se señala que el proceso penal deberá ser acusatorio y

³⁵ Sergio García Ramírez, *op. cit.*, p. 130.

³⁶ Centro Prodh *et al.*, *Del papel a la práctica: la aplicación de las reformas constitucionales en el sistema de justicia 2011-2016. Monitoreo de la aplicación de las reformas en materia de derechos humanos, penal y amparo*, México, Centro Prodh/ Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia/UIA, 2017, p. 161.

³⁷ Miguel Sarre, *op. cit.*, p. 252.

³⁸ *Ibidem*, pp. 253 y 254.

³⁹ Primera Sala, "Derecho penal de acto. Razones por las cuales la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se decanta por dicho paradigma (interpretación sistemática de los artículos 1º, 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo, y 22, primer párrafo)", tesis aislada 1a. CCXXIV/2011, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro II, noviembre de 2011, p. 197.

⁴⁰ Jorge Ojeda Velázquez, "Reinserción social y función de la pena", en Sergio García Ramírez y Olga González Mariscal (coords.), *Derecho penal y criminalística*, México, IJ-UNAM/Instituto de Formación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 2012, pp. 68 y 69.

⁴¹ Luis González Placencia, "El nuevo paradigma de la reinserción social desde la perspectiva de los derechos humanos", en *Dfensor*, año VIII, núm. 10, México, octubre de 2010, p. 21.

⁴² Guadalupe García García, *Historia de la pena y sistema penitenciario mexicano*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2010, p. 72.



oral, contrario al antiguo sistema de naturaleza predominantemente inquisitiva y escrita, y cuyos principios rectores serán los de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. Además, se pretende el equilibrio y la igualdad de las partes ante la o el juez, y se perfila la constitución de una defensoría pública de calidad, universal y gratuita.⁴³ El sistema se caracteriza también por la libre valoración de las pruebas en lugar de la valoración tasada, la iniciativa de las partes, la exclusión de pruebas ilícitas y la contradicción.⁴⁴ Asimismo, esta reforma hace referencia a los medios alternativos de solución de controversias (artículo 17).

Tales cambios se fortalecieron con el conjunto de modificaciones que se introdujeron en 2011 en la Constitución mexicana, al que se denominó *reforma en materia de derechos humanos*. En esa ocasión, al artículo 18 se le adicionó el reconocimiento de que el sistema penitenciario debe organizarse en torno al respeto a los derechos humanos. Sin embargo, los mandatos incorporados en el artículo 1º tendrían implicaciones importantes en el ámbito de la justicia penal, particularmente el reconocimiento de las obligaciones estatales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos: la adición del principio de interpretación conforme; y la incorporación del principio pro persona. Algunos años más tarde, en 2013, se reservó al Poder Legislativo federal la facultad de expedir la normatividad única en materia procedimental penal, lo que derivó en la promulgación de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), en vigor desde junio de 2016; y la consecuente abrogación de las leyes que hasta ese momento habían regulado la materia.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) en México calificó esta ley como “de avanzada para la protección [...] de las personas privadas de la libertad”. Señaló entre sus elementos más destacados el reconocimiento de las personas que viven en reclusión como titulares de derechos, el enfoque diferenciado en su tratamiento, la creación de procedimientos administrativos y judiciales para la exigibilidad de sus derechos, y el control de la ejecución penal a través de juzgados especializados que respondan a los principios de independencia e imparcialidad.⁴⁵

Algunos especialistas han identificado otros aspectos importantes: *a)* otorga los mismos derechos y garantías a las personas procesadas y sentenciadas; *b)* crea el concepto de *plan de actividades* como un instrumento de gobernabilidad de los centros penitenciarios y respeto al proyecto de vida de las personas que viven en reclusión; *c)* vincula los beneficios constitucionales respecto de la duración de la pena con el comportamiento de las personas privadas de la libertad y no con su personalidad; *d)* regula un sistema de debido proceso para los procedimientos disciplinarios, y *e)* asigna a las y los jueces de ejecución penal la función de garantes de los derechos humanos.⁴⁶

⁴³ Héctor Fix-Fierro y Alberto Abad Suárez Ávila, “Hacia una defensa pública de calidad. El nuevo diseño institucional de las defensorías públicas en las entidades federativas de la república mexicana”, en *Cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional*, núm. 32, México, enero-junio de 2015, pp. 161 y 162.

⁴⁴ Angélica Cuéllar Vázquez *et al.*, “Derechos humanos y ejecución penal en el nuevo sistema de justicia de México”, en *Acta sociológica*, núm. 72, México, enero-abril de 2017, p. 211.

⁴⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Comunicado de prensa, La ONU-DH saluda la nueva ley de ejecución penal y llama a su implementación efectiva, 31 de julio de 2016.

⁴⁶ Miguel Sarre Iguíñiz, versión preliminar del documento “La reinserción social desde el nuevo sistema de ejecución penal en la Ciudad de México”, 18 de septiembre de 2017.



Desde otro punto de vista también se considera relevante que *i)* se señalan prerrogativas específicas para las mujeres privadas de la libertad referentes a los servicios de salud y derechos a la maternidad, a la lactancia y a conservar la guardia y custodia de sus hijas e hijos menores de tres años de edad, quienes también tienen derechos reconocidos; *ii)* se prevé que para las personas indígenas la educación sea bilingüe y que durante su internamiento se respeten sus usos y costumbres en la medida de lo posible, de tal suerte que se eviten la discriminación, la segregación y el menoscabo de su cultura; *iii)* se establece el Sistema Nacional de Información Penitenciaria; *iv)* se eliminan los estudios de personalidad como condición para acceder a la libertad anticipada, y *v)* se prevé el cumplimiento de la resolución judicial privativa de la libertad en los centros penitenciarios más cercanos al domicilio de las personas, y se distingue entre los traslados voluntarios y los que no lo son.⁴⁷

El sistema de ejecución penal en la Ciudad de México

En la Ciudad de México la ejecución penal se rige principalmente por tres instrumentos normativos: la Constitución Política de la Ciudad de México, que enmarca la concepción y las bases sobre las que debe organizarse el sistema de reinserción social retomado de nuestro máximo ordenamiento jurídico; la LNEP, que indica los procesos que deben observarse para el cumplimiento de las sentencias penales; y la Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, que regula la operatividad de los establecimientos penitenciarios para personas adultas que existen en la entidad.

Es importante precisar que al publicarse la LNEP quedaron abrogadas las leyes que regulaban la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas,⁴⁸ a la vez que se ordenó que los poderes locales crearan las condiciones para la operación del nuevo sistema de justicia penal, tales como la armonización de la legislación existente o la promulgación de aquella que fuese necesaria para este propósito.⁴⁹ Esto significa que la referida Ley de Centros de Reclusión, si bien continúa vigente, debe ser reformada para ajustarse a lo señalado por la LNEP.

La Constitución Política de la Ciudad de México incorpora expresamente el reconocimiento de las personas privadas de la libertad como un grupo de atención prioritaria, es decir como un colectivo que debido a la situación de desigualdad estructural en la que se encuentra requiere de la intervención estatal para superar las barreras que obstaculizan la realización plena de sus derechos y alcanzar la inclusión. En razón de ello, las autoridades estarían obligadas a adoptar medidas para promover, respetar, proteger y garantizar

⁴⁷ Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Comunicado, OCS celebran aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, 16 de junio de 2016, disponible en <<http://cmdpdh.org/2016/06/ocs-celebran-aprobacion-de-la-ley-nacional-de-ejecucion-penal/>>, página consultada el 24 de octubre de 2018.

⁴⁸ Tal fue el caso de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 11 de junio de 2011.

⁴⁹ Cruz Arteaga Chicotencatl, "Ley Nacional de Ejecución Penal: participación de la CDHDF en el debate", en *Dfensor*, año XIV, núm. 3, México, marzo de 2016, p. 24.



sus derechos humanos. Los principales elementos contenidos en la Constitución local sobre el sistema de justicia penal se esquematizan en el siguiente gráfico:⁵⁰

Gráfico 1. El sistema de justicia penal en la Constitución Política de la Ciudad de México

Las personas privadas de la libertad como un grupo de atención prioritaria.	
El derecho a la reinserción social como un proceso que continúa hasta que las personas privadas de la libertad recobran el sentido de vida digna.	
Dicho sistema está regido por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e igualdad ante la ley y entre las partes; los derechos a un juicio previo, al debido proceso y a la presunción de inocencia; y la prohibición de doble enjuiciamiento e inmediatez.	
Prohibición del aislamiento, trabajos forzados y tratos crueles, inhumanos o degradantes.	
Organización del sistema de reinserción social sobre la base de los derechos humanos y sustentado en oportunidades de trabajo, educación, cultura, protección a la salud y acceso al deporte.	

Fuente: Elaboración propia.

La Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, promulgada en 2014 para atender el mandato establecido en los artículos 1º y 18 de la Constitución federal, regula la operación y el funcionamiento de los centros penitenciarios y establece los programas, las acciones y las actividades para contribuir a la reinserción social de las personas privadas de la libertad.⁵¹

Entre sus disposiciones destacan la obligación de las autoridades penitenciarias de garantizar que todas las personas internas reciban en todo momento un trato humano y digno; así como la prohibición de toda forma de violencia psicoemocional, física, patrimonial, económica y sexual, y de actos, decisiones o procedimientos que menoscaben o tengan como fin anular su personalidad o dignidad. En consecuencia, llama a dichas autoridades a abstenerse de llevar a cabo acciones que se traduzcan en tratos crueles, inhumanos o degradantes; torturas o cualquier tipo de extorsión.⁵²

Asimismo, sobresale el desarrollo normativo de los derechos de las personas que viven en reclusión a mantener comunicación con su representación legal, al trabajo, a la práctica de una religión, a la educación, a la salud, a la visita y a participar en actividades culturales y deportivas. Es importante mencionar que en esta ley también se enumeran

⁵⁰ Constitución Política de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017, artículo 11, apartados A y B, numeral 1.

⁵¹ Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 4 de abril de 2014; última reforma publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de octubre de 2017, artículo 1º.

⁵² *Ibidem*, artículo 22.



las atribuciones de la Jefatura de Gobierno, la Secretaría de Gobierno, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, la Secretaría de Salud y el Tribunal Superior de Justicia, todos de la Ciudad de México, a quienes corresponde su aplicación.

Autoridades intervinientes conforme a la LNEP

En este apartado se examinan las atribuciones que se desprenden de la LNEP respecto de cada autoridad que interviene durante la ejecución penal.

Autoridad judicial

La LNEP se distingue por otorgar un rol primordial a la o el juez de ejecución. Si bien esta figura ya existía en la legislación ahora abrogada de la Ciudad de México, sus atribuciones fueron redimensionadas; entre las principales se encuentran:

- a) Garantizar que la sentencia condenatoria se ejecute en sus términos.⁵³
- b) Resolver controversias sobre las condiciones de internamiento y el plan de actividades, una vez agotado el procedimiento de petición administrativa ante el propio centro penitenciario.⁵⁴
- c) Garantizar a las personas privadas de la libertad los derechos a la defensa y de audiencia, y la oportunidad de allegarse de medios de prueba en los procedimientos disciplinarios.⁵⁵
- d) Cuando la SCJN determine que un tipo penal o una pena son inconstitucionales, el juzgado de ejecución debe emitir una resolución en donde declare la extinción de la pena y conceda la libertad de las personas sentenciadas bajo tales supuestos.⁵⁶
- e) El juzgado de ejecución puede dar efectos generales a las resoluciones de casos individuales relativos a las condiciones de internamiento, de tal suerte que se apliquen a todas las personas privadas de la libertad en las mismas circunstancias.⁵⁷

De acuerdo con algunos especialistas, la autoridad judicial es la figura central para consolidar el enfoque garantista y con ello eliminar los efectos nocivos del impacto carcelario en las personas privadas de la libertad. Así pues, se esperaría que la corrupción, la burocracia y la mortuoria organización de la ejecución penal ya no sean la regla sino la excepción.⁵⁸

⁵³ Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016, artículo 25, fracción II.

⁵⁴ *Ibidem*, artículo 117, fracción I.

⁵⁵ *Ibidem*, artículos 46-48 y 117, fracción II.

⁵⁶ *Ibidem*, artículo 199.

⁵⁷ *Ibidem*, artículo 128.

⁵⁸ David Ordaz Hernández y Emilio Cunjama López, "La figura del juez de ejecución de sanciones penales", en *Revista de Ciencias Penales*, núm. 6, México, 2008, p. 130.



Ministerio Público

Tradicionalmente, las funciones del Ministerio Público concluían al dictarse la sentencia; no obstante, a partir de la publicación de la LNEP se pueden identificar tres ámbitos de intervención en el procedimiento de ejecución penal, los cuales son:

- a) Garantizar a las víctimas su derecho a la justicia. Al respecto, le corresponde asegurarse de que las sentencias penales se ejecuten plenamente y sin privilegios ilegales. Además, debe pronunciarse ante la autoridad judicial sobre la concesión, modificación o revocación de la libertad condicional y el cumplimiento de las penas o medidas de seguridad.⁵⁹
- b) Participar en los procedimientos de reparación del daño a la víctima cuando se sentencia a una persona al pago de una reparación, sin que se haya hecho efectiva al momento de ingresarla al centro penitenciario.⁶⁰
- c) Investigar los delitos cometidos al interior de los centros penitenciarios.⁶¹

Defensoría Pública

Una vez que el juzgado de ejecución recibe la sentencia, debe solicitar a la persona sentenciada que designe a una persona defensora especializada para que la asista durante el procedimiento; si no lo hiciera, deberá designarle a una o un defensor público.⁶² Esta circunstancia plantea la necesidad de constituir una defensa pública especializada que sea distinta de la defensa penal relacionada con la comisión de ilícitos.

En particular, es necesario que las y los defensores de las personas privadas de la libertad intervengan a su favor para promover las peticiones administrativas ante el centro penitenciario, así como las controversias y los recursos procedentes ante el juzgado de ejecución, siempre que sea necesario para la protección de los derechos e intereses de éstas, con énfasis en casos de procedimientos disciplinarios, plan de actividades, condiciones de internamiento, beneficio de libertad anticipada, traslados, cómputo y acumulados de la pena, sustitución de la pena, solicitud de permiso extraordinario de salida por razones humanitarias, solicitud de mecanismos alternativos o procedimientos de justicia restaurativa, y la vigilancia de la ejecución plena de las resoluciones que se dicten.

Autoridad penitenciaria y otras corresponsables

Hasta antes de la promulgación de la LNEP la autoridad penitenciaria era considerada como la que tenía atribución exclusiva en este ámbito; empero, ahora tiene que proporcionar información y responder a los requerimientos de la autoridad judicial en su doble carácter

⁵⁹ Ley Nacional de Ejecución Penal, artículo 23, fracciones I y III.

⁶⁰ *Ibidem*, artículo 23, fracción VII.

⁶¹ *Ibidem*, artículo 23, fracción VI.

⁶² *Ibidem*, artículo 103.



de auxiliar y justiciable frente a los juzgados de ejecución. Además, se establece que la gestión de los centros de reclusión no sólo es competencia de la autoridad penitenciaria sino que también se reconoce la figura de las autoridades corresponsables. Así, entre las funciones de las autoridades administrativas destacan:

- a) Mantener una base de datos de personas privadas de la libertad, así como un expediente médico y un expediente único de ejecución penal por cada persona que ingresa al sistema penitenciario.⁶³
- b) Elaborar el plan de actividades con la participación de la persona interna.⁶⁴
- c) Adoptar las medidas necesarias para que las personas indígenas que viven en reclusión puedan conservar sus usos y costumbres, no padezcan formas de asimilación forzada ni se menoscabe su cultura o se les segregue. Asimismo, deben promover la educación bilingüe y la asistencia de una o un intérprete certificado.⁶⁵
- d) Brindar servicios de justicia restaurativa y de mediación penitenciaria para la solución de conflictos de convivencia interna en los centros de reclusión.⁶⁶
- e) Resolver las peticiones administrativas que formulen las personas privadas de la libertad en contra de hechos, actos u omisiones relacionados con las condiciones de internamiento, y en su caso subsanar dichas afectaciones.⁶⁷
- f) Informar a la persona interna sobre la posibilidad de acceder a las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada en cuanto tal circunstancia ocurra.⁶⁸
- g) Dar aviso al juzgado de ejecución acerca de la extinción de la pena o medida de seguridad una vez que haya transcurrido el plazo fijado en la sentencia ejecutoriada.⁶⁹

Instituciones de protección a los derechos humanos

Tradicionalmente se ha encomendado a las instituciones de derechos humanos la protección de las personas privadas de la libertad a través de la investigación, la sanción de las autoridades que cometen violaciones a sus derechos y la garantía de reparación a las víctimas.⁷⁰ Además, desempeñan una importante tarea de supervisión que abarca la observación, recopilación, análisis y elaboración de informes sobre alguna situación o acontecimiento de especial preocupación con el propósito no sólo de documentar abusos sino también de recomendar la adopción de medidas correctivas⁷¹ y promover el conocimiento

⁶³ *Ibidem*, artículos 27 y 28.

⁶⁴ *Ibidem*, artículos 18, fracción III; y 104.

⁶⁵ *Ibidem*, artículo 35.

⁶⁶ *Ibidem*, artículos 15, fracción XV; y 206.

⁶⁷ *Ibidem*, artículos 107-115.

⁶⁸ *Ibidem*, artículo 18, fracción VI.

⁶⁹ *Ibidem*, artículo 15, fracción V.

⁷⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Instituciones nacionales de derechos humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*, Nueva York/Ginebra, ONU (serie de Capacitación Profesional, núm. 4), 2010, p. 24.

⁷¹ *Ibidem*, p. 131.



y el reconocimiento de los derechos de las personas que viven en reclusión entre la población en general.⁷² En tal sentido, la LNEP les confiere facultades para:

- a) Acceder a los centros penitenciarios y consultar sus archivos y registros sin necesidad de aviso previo, con el equipo y el personal necesarios para el desempeño de sus funciones y la posibilidad de entrevistarse en privado con las personas internas, incluidas aquellas sometidas a una medida de aislamiento. Al respecto, prohíbe toda reprimenda, castigo o sanción que busque inhibir el derecho de las personas privadas de la libertad a acudir ante las instituciones de protección a los derechos humanos.⁷³
- b) Informar a la autoridad penitenciaria y la autoridad judicial toda situación de privilegio en la imposición de la pena o de la prisión preventiva que se observe. Si tales conductas pudieran constituir un delito, lo hará también del conocimiento del Ministerio Público.⁷⁴
- c) Ejecutar las acciones correspondientes cuando las autoridades del centro penitenciario le informen de la imposición de medidas disciplinarias o de la emisión de una declaratoria de alerta.⁷⁵

Las instituciones protectoras de derechos humanos también pueden realizar peticiones administrativas con el fin de que la autoridad se pronuncie sobre si han existido o no afectaciones a las condiciones de vida digna en reclusión y que éstas se subsanen. Si la petición fuese resuelta en sentido contrario a sus intereses, se puede formular una controversia ante el juzgado de ejecución, a quien se puede acudir directamente cuando éstas versen sobre casos de urgente resolución.⁷⁶

⁷² *Ibidem*, p. 143.

⁷³ Ley Nacional de Ejecución Penal, artículos 44 y 58.

⁷⁴ *Ibidem*, artículo 71.

⁷⁵ *Ibidem*, artículos 37 y 41.

⁷⁶ *Ibidem*, artículos 109, 114 y 115.



Capítulo 2

La ejecución penal desde los derechos humanos





Las personas que viven en reclusión conservan y tienen derecho a ejercer todos sus derechos humanos, con excepción de aquellos que hayan sido restringidos temporalmente por una disposición legal o como consecuencia de la propia privación de la libertad.

Como se mencionó antes, el Estado tiene una posición especial de garante respecto de las condiciones de reclusión de las personas privadas de la libertad, por lo que debe procurar que sean acordes con su dignidad humana. Esta obligación no sólo implica la provisión de servicios básicos sino también el establecimiento de un recurso que asegure la tutela efectiva de los derechos de las y los internos, de tal suerte que éstos puedan inconformarse por las condiciones de vida en los centros penitenciarios. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sintetiza así su importancia:

La proclamación de derechos sin la provisión de garantías para hacerlos valer queda en el vacío. Se convierte en una formulación estéril, que siembra expectativas y produce frustraciones. Por ello es preciso establecer las garantías que permitan reclamar el reconocimiento de los derechos, recuperarlos cuando han sido desconocidos, restablecerlos si fueron vulnerados y ponerlos en práctica cuando su ejercicio tropieza con obstáculos indebidos.⁷⁷

De esta manera, a partir de los problemas de particular preocupación para la CDHDF identificados en las recomendaciones emitidas y las quejas recibidas, el propósito del presente apartado es señalar cuáles son los estándares de derechos humanos en los que deben fundamentarse las acciones de la autoridad penitenciaria y otras corresponsables, y cuáles son los límites que éstas han de observar.

⁷⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos*, OEA/Ser.L/V/II.129 Doc. 4, CIDH/OEA, 7 de septiembre de 2007, párr. 183, disponible en <<http://www.cidh.org/pdf%20files/acceso%20a%20la%20justicia%20desc.pdf>>, página consultada el 24 de octubre de 2018.



Condiciones de reclusión

Derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental

Elementos de diagnóstico

En el informe sobre su visita a México, emitido en 2014, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes hizo mención de los casos de personas detenidas con enfermedades crónicas y necesidades de medicamentos que no habían sido atendidas. En su informe especial de 2011 sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad, la CDHDF había advertido sobre los **problemas de accesibilidad y retraso** en las gestiones para realizar la referencia de las y los pacientes en reclusión que requerían de **atención médica especializada de segundo o tercer nivel**.

En el periodo de 2005 a junio de 2018 la Comisión tuvo conocimiento de **1 375 quejas** en las que se argumentaba la obstaculización, restricción o negativa de proporcionar atención médica especializada a las personas privadas de la libertad que lo requerían. Sobre dicho tema emitió la **Recomendación 9/2013** en la que se documentaron 10 casos que exponían la **omisión de hacer estudios para diagnosticar adecuada y oportunamente la negativa de la admisión de internas e internos en hospitales**, así como **complicaciones por la atención médica deficiente y poco efectiva** de padecimientos como tuberculosis intestinal, hidrocefalia, cáncer testicular, ictericia y diabetes. Entonces se sugirió a la autoridad que implementara un programa de atención médica especializada; pusiera en marcha un procedimiento de vigilancia de las referencias y contrarreferencias para dar seguimiento a las consultas consecutivas; perfeccionara la eficiencia de los procedimientos de recepción, trámite y atención a peticiones relativas a la salud; e instruyera al personal médico que practicara inmediatamente los estudios clínicos necesarios para obtener un diagnóstico, entre otros puntos.



Todas las personas tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud física y mental, incluidas aquellas que viven en reclusión, quienes se beneficiarán de los mismos estándares de atención que las personas en libertad.⁷⁸ Este derecho incluye, entre otros, la atención sanitaria; la disponibilidad permanente de personal médico; el acceso a tratamiento y medicamentos apropiados y gratuitos; la implementación de programas de

⁷⁸ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 70/175 del 17 de diciembre de 2015, regla 24.1.



educación y promoción en salud; la inmunización, prevención y tratamiento de enfermedades infecciosas, endémicas y de otra índole; y las medidas especiales para la atención de las personas en situación de vulnerabilidad o de alto riesgo, como las personas con enfermedades en fase terminal.⁷⁹

El derecho a la salud nunca podría realizarse sin un sistema de salud eficaz e integrado, y accesible para todas las personas.⁸⁰ Éste debe estar conformado por instalaciones de atención primaria, secundaria y terciaria que puedan proporcionar servicios de prevención y asistencia sanitaria, sin dificultades de continuidad. Además, ha de contar con un procedimiento eficaz que permita al agente de salud enviar al paciente de un servicio a otro; si no lo hubiera, se estaría contraviniendo el derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud.⁸¹ En el mismo sentido, la LNEP señala en su artículo 34 que la autoridad penitenciaria tiene que coordinarse con el sistema nacional de salud para definir el proceso que se ha de seguir con el fin de proporcionar los servicios e insumos para la atención de segundo y tercer nivel de manera oportuna.

Los servicios médicos en los centros de reclusión deben estar integrados con la política nacional de salud, y al mismo tiempo todos los servicios disponibles en el país deben ser accesibles para las personas privadas de la libertad, sin discriminación.⁸²

➤ Obligaciones del Estado

Es obligación de los centros penitenciarios facilitar el traslado de las personas internas que necesiten cuidados especiales o cirugía a establecimientos especializados u hospitales civiles.⁸³ Es más, la CIDH señaló que el deber de prestar atención médica a las personas bajo custodia es aún mayor en el caso de las personas privadas de la libertad que sufren enfermedades cuya falta de tratamiento puede ocasionarles la muerte.⁸⁴ No obstante, si bien esta obligación depende fundamentalmente de la administración penitenciaria, también recae en el personal de salud y las autoridades responsables de diseñar las políticas en la materia y asignar recursos necesarios para implementarlas.⁸⁵

⁷⁹ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, adoptados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su Resolución 1/08 del 13 de marzo de 2008, principio X.

⁸⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Sr. Paul Hunt, A/HRC/7/11*, 31 de enero de 2008, párr. 15.

⁸¹ *Ibidem*, párr. 55.

⁸² Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas, adoptada por la Comisión de Ministros el 11 de enero de 2006, párrs. 40.1 y 40.2.

⁸³ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 27.1.

⁸⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, CIDH/OEA, 31 de diciembre de 2011, párr. 530, disponible en <<https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/ppl2011esp.pdf>>, página consultada el 24 de octubre de 2018.

⁸⁵ *Ibidem*, párr. 559.



La falta de atención médica adecuada y oportuna, además de ocasionar sufrimientos psicológicos y físicos, es contraria al trato digno.⁸⁶ Incluso en sí misma podría considerársele violatoria de la prohibición de aplicar tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes si se toman en cuenta las circunstancias concretas de la persona, el tipo de padecimiento, el tiempo transcurrido sin atención, y sus efectos acumulativos.⁸⁷

El Estado además debe abstenerse de obstaculizar o limitar el acceso de todas las personas, incluidas aquellas internas o detenidas, a los establecimientos, bienes y servicios de salud preventivos, curativos y paliativos;⁸⁸ lo contrario equivaldría a una violación directa a la obligación de respetar el derecho a la salud.

Adicionalmente, el Estado tiene una obligación especial que consiste en proporcionar seguro médico y garantizar el acceso a los centros de atención para la salud a quienes carezcan de medios suficientes.⁸⁹ La SCJN sostiene que el derecho a la salud es una responsabilidad que comparten el Estado, la sociedad y las personas interesadas. Esto es que entre los servicios sanitarios se cuentan aquellos que conforman el Sistema de Protección Social en Salud (Seguro Popular), previsto para las personas que no son derechohabientes de otras instituciones de seguridad social y financiado por la federación, los estados y las propias personas beneficiarias a través de cuotas familiares, eximiéndose de su cobro a quienes carezcan de recursos para cubrirlas,⁹⁰ como sería el caso de las personas privadas de la libertad.

Al respecto, en 2015 la CDHDF inició una investigación por presunta violación al derecho a la protección de la salud en perjuicio de una persona interna diagnosticada con cáncer quien necesitaba recibir atención médica en una institución de alta especialidad. En virtud de que la Red de Salud del Distrito Federal no contaba con este servicio, se solicitó oficialmente al Seguro Popular que la afiliara en el entendido de que este servicio es extensivo a todas y todos los mexicanos y que su padecimiento estaba incluido en su catálogo. Sin embargo, la Secretaría de Salud se negó a hacerlo argumentando que se trataba de una persona que vive en reclusión y que podía ser atendida en la red hospitalaria local. Ante ello, la persona solicitante promovió un juicio de amparo a través del cual se concedió la suspensión del acto y se resolvió que las autoridades realizaran la aplicación de la quimioterapia correspondiente, y que en caso de ser necesario se otorgara atención quirúrgica o se practicara cualquier estudio indispensable con el propósito de no agravar su estado de salud, sin que ello le representara erogación alguna.⁹¹

⁸⁶ Corte IDH, *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 25 de noviembre de 2005, serie C, núm. 137, párr. 228.

⁸⁷ Corte IDH, *Caso Tibi vs. Ecuador (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 7 de septiembre de 2004, serie C, núm. 114, párr. 103.

⁸⁸ Comité DESC, Observación General núm. 14. El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, E/C.12/2000/4, aprobada en el 22º periodo de sesiones, 11 de mayo de 2000, párr. 34.

⁸⁹ *Ibidem*, párr. 19.

⁹⁰ Pleno, "Salud. El derecho a su protección conforme al artículo 4º, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es una responsabilidad social", tesis de jurisprudencia P./J. 136/2008 en materias constitucional y administrativa, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXVIII, octubre de 2008, p. 61.

⁹¹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Bolefín núm. 138/2015, CDHDF da seguimiento a persona privada de la libertad a quien se le negó el Seguro Popular, 20 de junio de 2015.



Derecho al agua

Elementos de diagnóstico

Entre 2015 y junio de 2018 la CDHDF recibió 197 quejas en las que se hacía mención de la violación a los derechos de las personas privadas de la libertad en razón de la falta o deficiencia del suministro de agua. La labor de observación de la Comisión también ha permitido documentar que la población de los centros penitenciarios ubicados en la zona oriente de la ciudad no dispone de un suministro continuo de agua.

Este problema, señalado también por la CIDH, quedó expuesto en el instrumento recomendatorio 16/1995 emitido por la Comisión, en el que se dio cuenta de los privilegios que disfrutaban los internos del módulo de máxima seguridad del Reclusorio Preventivo Varonil Norte, entre ellos el abastecimiento regular de agua frente a los problemas de suministro del resto de sus compañeros incluso para el uso personal, lo que agravaba los problemas de higiene. Al respecto, en la Propuesta general 1/2015 sobre el derecho humano al agua y el saneamiento este organismo fijó su postura en relación con que la privación deliberada de agua que experimentan las personas que viven en reclusión es una violación a la obligación de respetar este derecho contraída por el Estado, al mismo tiempo que una forma de discriminación.



El derecho humano al agua abarca el acceso al suministro necesario y el no ser objeto de injerencias como cortes arbitrarios del abasto.⁹² Las personas privadas de la libertad deben disponer de un suministro de agua suficiente y salubre para su consumo en todo momento,⁹³ así como para el lavado de ropa y la higiene personal.⁹⁴ Este último aspecto es particularmente relevante para las mujeres que viven en reclusión, quienes además de satisfacer necesidades propias del embarazo, la lactancia y la menstruación, deben procurar el cuidado de las niñas y los niños que viven con ellas y también cocinar.⁹⁵

En el artículo 9º de la LNEP se reconoce que las personas que viven en reclusión tienen derecho a recibir un suministro suficiente, salubre, aceptable y permanente de agua para su consumo y cuidado personal.

⁹² Comité DESC, Observación General núm. 15. El derecho al agua, E/C.12/2002/11, aprobada en el 29º periodo de sesiones, noviembre de 2002, párr. 10.

⁹³ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio XI.2.

⁹⁴ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), reglas 18.1 y 19.2.

⁹⁵ 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), aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 65/229 del 16 de marzo de 2011, regla 5.



De acuerdo con el Comité Internacional de la Cruz Roja, una persona privada de la libertad necesita entre 10 y 15 litros de agua al día para satisfacer sus necesidades,⁹⁶ siempre que las instalaciones sanitarias estén funcionando adecuadamente. Cuando no hay suministro de agua dentro de las celdas y los dormitorios cada persona interna debe poder almacenar dos litros diarios de agua para satisfacer sus necesidades fisiológicas si está encerrada por periodos de hasta 16 horas, y de tres a cinco litros diarios si permanece así por más tiempo o si la temperatura es alta.⁹⁷

➤ Obligaciones del Estado

En razón de la cualidad del derecho humano al agua como condición indispensable para vivir dignamente, el Estado debe prestar atención especial a los grupos que, como las personas internas o detenidas, tienen dificultades para ejercerlo.⁹⁸ Para ello, como se mencionó antes, debe asegurarse de dotarles de una cantidad mínima del líquido; si no lo hiciera así, estaría contraviniendo su obligación de garantizar este derecho en su modalidad de prestar servicios adecuados en las instalaciones e instituciones públicas.⁹⁹

Un tribunal mexicano resolvió que, entre las medidas que debían adoptar las autoridades penitenciarias para la adecuada atención y operación del centro de reclusión figura hacer del conocimiento del Sistema de Aguas de la Ciudad de México el funcionamiento del servicio y sus irregularidades con el fin de que éste cumpla con el abasto y la distribución del líquido en calidad y cantidad suficientes para satisfacer las necesidades de la población.¹⁰⁰

Además, el Estado debe abstenerse de interferir directa o indirectamente en el disfrute del derecho humano al agua, ya sea al limitar o suspender como medida disciplinaria el acceso al suministro, a los servicios o la infraestructura de abasto;¹⁰¹ de lo contrario estaría violentando la obligación de respetar.

⁹⁶ Comité Internacional de la Cruz Roja, *Agua, saneamiento, higiene y hábitat en las cárceles*, Ginebra, CICR, 2017, p. 33.

⁹⁷ *Ibidem*, p. 35.

⁹⁸ Comité DESC, Observación General núm. 15. El derecho al agua, párr. 16, inciso g.

⁹⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. Violaciones corrientes de los derechos humanos al agua y el saneamiento*, A/HRC/27/55, 30 de junio de 2014, párrs. 36 y 51.

¹⁰⁰ Tribunales Colegiados de Circuito, "Derecho humano de acceso al agua potable para consumo personal y doméstico. Las autoridades penitenciarias lo vulneran cuando eluden su responsabilidad para solucionar la falta del vital líquido en los centros de reclusión (legislación del Distrito Federal)", tesis aislada I.9o.P.67 P en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 12, noviembre de 2014, p. 2931.

¹⁰¹ Comité DESC, Observación General núm. 15. El derecho al agua, párr. 21.



Derecho a un espacio digno para vivir

Elementos de diagnóstico

El hacinamiento es un problema que afecta a la mayoría de los centros penitenciarios del país y se agrava por el régimen con el que operan. Esto es que las personas internas suelen pasar casi la totalidad del día en sus celdas, con limitado acceso al aire libre y escasas oportunidades recreativas, laborales y educativas. En su informe anual 2014 la CDHDF reportó la asignación de una sola estancia para 40 mujeres privadas de la libertad y en otro caso la coexistencia de 14 internas en un dormitorio para tres.

En las recomendaciones 2/2007 y 4/2016 la Comisión tuvo la oportunidad de evidenciar cómo el hacinamiento, entre otros factores, contribuyó a la generación de situaciones de riesgo permanente para la población penitenciaria. La primera se refirió al contagio de infecciones cutáneas como piojo de cuerpo, dermatitis y roña en tres centros de internamiento; mientras que la segunda abordó la muerte violenta de personas internas, ya sea por lesiones que les propinaron sus compañeros o por suicidio. En el último caso se requirió a la autoridad que elaborara un diagnóstico de los espacios disponibles en cada centro penitenciario con la finalidad de optimizar su uso, abatir el hacinamiento e incrementar el presupuesto dirigido a mejorar su infraestructura.



El derecho a la vida no puede apartarse del derecho a un lugar seguro donde vivir, y a su vez ambos no tendrían sentido sino en el contexto del derecho a vivir con dignidad, seguridad y sin violencia.¹⁰² Asimismo, se señala en el artículo 30 de la LNEP que “las condiciones de internamiento deberán garantizar una vida digna y segura para todas las personas privadas de la libertad”.

Entre las características de *habitabilidad* de un alojamiento para las personas que viven en reclusión se consideran las siguientes: disponer de espacio suficiente, exposición diaria a la luz natural, ventilación, luz, calefacción, una cama individual, condiciones para el descanso nocturno,¹⁰³ privacidad y atender otros requerimientos sanitarios o higiénicos.¹⁰⁴ En particular la referida ley dispone que las personas internas tienen derecho a

¹⁰² Asamblea General de las Naciones Unidas, *La vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Nota del Secretario General. Informe de la Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto*, A/71/310, 8 de agosto de 2016, párr. 27.

¹⁰³ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio XII. 1.

¹⁰⁴ Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas, párr. 18.1.



gozar de instalaciones adecuadas y los artículos necesarios para una estancia digna, de manera prioritaria aquellos que requieren para su higiene.

Idealmente cada persona privada de la libertad debería ocupar una celda individual; no obstante, si por razones de sobrepoblación o porque las celdas están adaptadas para uso colectivo, éstas sólo deberán ocuparse por personas reconocidas como aptas para relacionarse entre sí.¹⁰⁵ De forma más precisa, cada persona interna debe contar con espacio para dormir acostada, caminar libremente dentro de su celda o dormitorio, y acomodar sus bienes personales.¹⁰⁶ La Corte IDH sostiene, con base en el criterio del Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, que 7 m² por cada persona es un parámetro deseable para una celda de detención.¹⁰⁷

➤ Obligaciones del Estado

El Estado debe garantizar el respeto a la dignidad de las personas privadas de la libertad en las mismas condiciones que las personas libres. El principio de trato humano en conjunto con la prohibición de la tortura exigen que éste adopte medidas específicas para subsanar las deficiencias estructurales de los centros penitenciarios y asegure los recursos necesarios para ello.¹⁰⁸ Al respecto, la Corte IDH afirma que no se pueden invocar privaciones económicas para justificar condiciones de detención que no cumplen con las normas internacionales mínimas.¹⁰⁹

En particular, la Corte IDH considera que el hacinamiento constituye en sí mismo una violación a la integridad personal y obstaculiza el desempeño de las funciones esenciales en los centros penitenciarios.¹¹⁰ Por un lado, éste dificulta que las personas internas dispongan de un mínimo de privacidad, reduce el acceso a los espacios comunes, favorece la propagación de enfermedades, crea un ambiente en el que las condiciones sanitarias se comprometen, constituye un factor de riesgo en situaciones de emergencia como los incendios, incrementa los niveles de violencia e impide el acceso a las oportunidades de estudio y trabajo, de por sí escasas.¹¹¹

Respecto de la gestión de los centros penitenciarios, el hacinamiento dificulta la vigilancia de celdas y áreas comunes, y entorpece la ejecución de programas y la clasificación y

¹⁰⁵ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), reglas 12 y 13.

¹⁰⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 465.

¹⁰⁷ Corte IDH, *Caso Montero Aranguen y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 5 de julio de 2006, serie C, núm. 150, párr. 90.

¹⁰⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas, *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota del Secretario General. Informe provisional del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, A/68/295, 9 de agosto de 2013, párr. 36.

¹⁰⁹ *Ibidem*, párr. 35.

¹¹⁰ Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 27 de abril de 2012, serie C, núm. 241, párr. 67.

¹¹¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 455.



separación efectiva de las personas privadas de la libertad.¹¹² Además, propicia el establecimiento de sistemas de corrupción en los que éstas tienen que pagar por los espacios y el acceso a los recursos básicos y condiciones tan necesarias como una cama.¹¹³

En tal sentido, las obligaciones de las autoridades penitenciarias van más allá de asegurar la separación de las y los internos según criterios como el sexo, la edad, la situación procesal y el tipo de delito para ampliarse a otras responsabilidades particulares. Con motivo de un amparo en revisión, un tribunal en materia administrativa encontró que las autoridades penitenciarias de la Ciudad de México eran responsables de las condiciones de hacinamiento y sobrepoblación, porque omitieron desplegar sus atribuciones legales en materia de operación, administración y organización del sistema penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, y no acreditaron el cumplimiento de lo establecido en los objetivos y líneas de acción del Programa de Desarrollo del Distrito Federal 2013-2018, generando condiciones que atentaban contra la integridad, la dignidad humana, la seguridad personal y la reinserción de las personas internas. En consecuencia les ordenó: *i)* dar cumplimiento a la Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal; *ii)* garantizar el aumento y la readecuación de los reclusorios varoniles Oriente, Sur y Norte, y de la Penitenciaría de la Ciudad de México, según se establece en dicho programa, y *iii)* considerar la posibilidad de construir otros centros penitenciarios como un medio absoluto y eficaz para resarcir la violación al derecho a la dignidad humana.¹¹⁴

Derecho al trabajo



Elementos de diagnóstico

En el [instrumento recomendatorio 9/2008](#) se dio cuenta del caso de dos personas internas que refirieron haber sufrido la mutilación de un dedo mientras laboraban en el Reclusorio Preventivo Varonil Sur. Las indagatorias de la CDHDF permitieron documentar que la empresa responsable no capacitaba a los internos en el uso de la maquinaria ni contaba con un programa permanente de adiestramiento. Asimismo, dejaron ver que la [negativa](#) de la empresa [de otorgar la indemnización por accidente de trabajo](#) contó con la anuencia de la autoridad penitenciaria y que ésta había sido omisa en su obligación de supervisar el cumplimiento de los convenios y el mantenimiento del equipo.



¹¹² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Promoción y protección de todos los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, incluido el derecho al desarrollo. Informe del Relator Especial sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias, Philip Alston, A/HRC/8/3*, 2 de mayo de 2008, párr. 82.

¹¹³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, doc. cit.*, párr. 456.

¹¹⁴ Décimo Tribunal de Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Amparo en revisión R. A.- 37/20, Sentencia del 22 de marzo de 2018, p. 109.



Sobre este tema, en el lapso comprendido entre 2005 y junio de 2018 la Comisión tuvo conocimiento de 98 quejas en las que se alegaba la violación al derecho al trabajo en el ámbito penitenciario a causa de la negación, restricción u obstaculización para hacer efectivas las prestaciones laborales.



Toda persona tiene derecho a ejercer un trabajo libremente escogido y aceptado que le asegure un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor,¹¹⁵ el cual será completado por otros medios de protección social.¹¹⁶ Las personas privadas de la libertad también deben tener la oportunidad de trabajar y elegir libremente la clase de ocupación a la que deseen dedicarse –siempre que sea compatible con la administración y la disciplina penitenciarias–, gozar del salario normal exigible por dicho trabajo y ocuparse en condiciones que se asemejen todo lo posible a un trabajo en el exterior. Por ejemplo, se beneficiarán de indemnizaciones en caso de accidente de trabajo o enfermedad en los mismos términos que establece la ley para los trabajadores libres.¹¹⁷

Ahora bien, el derecho a la seguridad social tiene especial importancia para garantizar a las personas su dignidad humana, ya que les permite sufragar gastos por enfermedad, accidentes laborales o discapacidad al tiempo que siguen percibiendo ingresos; de no ser así, se les privaría de su capacidad para satisfacer otros derechos humanos.¹¹⁸ Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) afirma que es necesario que se preste especial atención a los grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, como las personas internas y detenidas.

En razón de ello, se sostiene que el trabajo penitenciario debería protegerse en igualdad de condiciones que aquel ejercido en libertad, con el objeto de disminuir las condiciones de vulnerabilidad de las personas que viven en reclusión.¹¹⁹ La LNEP prevé en su artículo 91 que de acuerdo con la modalidad de trabajo que lleven a cabo las personas privadas de la libertad, éstas pueda tener acceso a seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, siempre que sean compatibles con su situación jurídica y con base en la legislación en la materia.

➤ Obligaciones del Estado

Se considera que el derecho al trabajo contribuye a la plena realización de la persona y a su reconocimiento en la sociedad. En el caso de las personas privadas de la libertad tam-

¹¹⁵ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966, artículos 6° y 7°.

¹¹⁶ Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 227 A (III) del 10 de diciembre de 1948, artículo 4°.

¹¹⁷ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), reglas 98-101.

¹¹⁸ Comité DESC, Observación General núm. 19. El derecho a la seguridad social, E/C.12/GC/19, aprobada en el 39° período de sesiones, 23 de noviembre de 2007, párrs. 1 y 17.

¹¹⁹ Jimena Polverari, "Privados de dignidad. El trabajo en cárceles", en *Pensamiento penal*, febrero de 2012, disponible en <<http://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/33208-privados-dignidad-trabajo-carceles>>, página consultada el 24 de octubre de 2018.



bién se cuenta entre los medios para lograr su reinserción social, de tal suerte que les permita mantenerse con él.¹²⁰ En consecuencia, el Estado tiene la obligación de respetar este derecho evitando obstaculizar a las y los internos su acceso al trabajo digno.¹²¹ Asimismo, debe facilitar que las personas que viven en reclusión disfruten de su derecho al trabajo.

Con este propósito, entre las medidas que se recomienda implementar destacan: *i)* fomentar el establecimiento de talleres laborales permanentes, suficientes y adecuados; *ii)* impulsar iniciativas y proyectos que promuevan el trabajo extramuros en los centros penitenciarios; *iii)* proveer de equipo, materiales e insumos para la implementación de programas de trabajo y capacitación; *iv)* vigilar que los puestos de trabajo donde se realizan actividades más ligeras y en ambientes más cómodos y seguros no se otorguen de manera preferencial, y *v)* establecer mecanismos ágiles, equitativos y transparentes para la adjudicación de plazas de trabajo.¹²²

Al mismo tiempo, en virtud de su obligación de hacer efectivo el derecho a la seguridad social, los Estados pueden suministrar directamente los servicios de *salud ocupacional*¹²³ o a través de un seguro que cubra a las y los trabajadores en casos de enfermedad y lesiones. En la mayoría de los casos el empleador deberá facilitar dicho seguro, y cuando no sea posible serán los Estados quienes proporcionen una cobertura directa o subvencionada. En cualquier caso, la cobertura tiene que comprender los servicios de prevención, promoción y curación, y ha de estar estructurada de tal manera que permita atender los riesgos específicos que enfrenta cada persona trabajadora en su respectivo sector.¹²⁴

Derecho a tener contacto con el exterior



Elementos de diagnóstico

De acuerdo con la CIDH, los sistemas de autogobierno y gobierno compartido en los centros penitenciarios permiten la comisión de irregularidades como el cobro de cuotas para gozar de la visita íntima. En particular se refirió a las *visitas clandestinas* que tenían lugar en los reclusorios Norte, Oriente y Sur de la Ciudad de México.



¹²⁰ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 4.

¹²¹ Comité DESC, Observación General núm. 18. El derecho al trabajo, E/C.12/GC/18, aprobada en el 35° periodo de sesiones, 24 de noviembre de 2005, párr. 23.

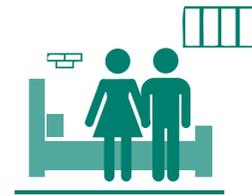
¹²² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párrs. 619 y 620.

¹²³ Este concepto se refiere a la prevención, tratamiento y control de las enfermedades relacionadas con el trabajo, es decir aquellas cuyo agente causal se ubica en el entorno laboral.

¹²⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*, Anand Grover, A/HRC/20/15, 10 de abril de 2012, párr. 46.



La CDHDF recibió 2 067 quejas en las que se argumentaba la violación a los derechos de las personas privadas de la libertad con motivo de la negación, restricción u obstaculización de la visita familiar; 212 en razón de la negación, restricción u obstaculización de la visita íntima; y otras 72 quejas respecto de la visita conyugal en el periodo de 2005 a junio de 2018. En cuanto a las normas que deben regular el régimen de visita íntima, en la Recomendación 1/2007, que versó sobre la denegación de esta solicitud a una pareja homosexual, la Comisión argumentó que al ser ésta un derecho y que por tanto no forma parte de la medida cautelar o la sanción penal no puede estar sujeta a ninguna regla que la obstaculice deliberadamente, porque ello significaría trascender la pena a la pareja de la persona interna. En tal sentido recomendó a las autoridades que definieran los requisitos para su ejercicio, así como las causas de suspensión y cese; garantizaran que tenga lugar en condiciones de decoro, seguridad y tranquilidad; y capacitara al personal que interviene en este proceso para que respete la dignidad de las parejas de personas del mismo sexo.



En la Recomendación 2/2017, por otro lado, la CDHDF expuso los casos de una decena de mujeres que permanecían en la Comunidad de Internamiento a quienes se les denegó su derecho a tener contacto con el exterior, ya sea porque se restringió la visita de amistades o pareja con el argumento de que sólo es posible el ingreso de familiares directos o se debía exhibir un acta de matrimonio, o porque se limitó la comunicación telefónica también con familiares directos a cierto tiempo y días a la semana, y en uno de los casos se intervenía la correspondencia recibida del exterior por considerar que no le hacía bien a la persona interna.



Las personas internas tienen derecho a mantener contacto, a través de visitas periódicas, con sus familiares, especialmente con sus madres, padres, hijos, hijas, parejas,¹²⁵ y también con sus amistades. En el caso de las mujeres siempre deberán expresar su opinión en torno a las personas que permitirán que les visiten, en atención a quienes han sido víctimas de violencia dentro de la familia.¹²⁶ Al mismo tiempo, se reconoce a las familias de las y los internos su propio derecho a mantener estos lazos.¹²⁷

Las personas que viven en reclusión además tienen derecho a ejercer en igualdad de condiciones la visita íntima de pareja. Este derecho se relaciona con la dimensión de

¹²⁵ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio XVIII.

¹²⁶ 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), regla 44.

¹²⁷ Consejo de Europa, *Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos sobre visitas familiares a personas privadas de su libertad*, CommDH(2008)15, 16 de junio de 2008, párr. 10.



la salud sexual que implica la posibilidad de gozar de experiencias sexuales agradables, seguras y exentas de coacción, discriminación y violencia.¹²⁸

Ahora bien, se considera que las visitas familiares son imprescindibles para el bienestar de las personas privadas de la libertad, que facilitan su reintegración con el exterior¹²⁹ y que también son un elemento fundamental del derecho a la protección de las familias; por ello el Estado, ante las circunstancias excepcionales que representa el internamiento, debe adoptar medidas para garantizar que se mantengan y se desarrollen lo más normalmente posible.¹³⁰ En razón de lo anterior, las sanciones disciplinarias no pueden consistir en la prohibición del contacto con la familia, de tal suerte que sólo podrá restringirse este derecho en la medida en que así lo exija el mantenimiento de la seguridad y el orden en el centro de reclusión.¹³¹

Al pronunciarse sobre la suspensión de las visitas familiar e íntima, la SCJN determinó que implica una restricción a la libertad que, aún dentro del internamiento, puede tener una persona privada de la libertad,¹³² y que puede constituir tratos crueles, inhumanos y degradantes que vulneran la integridad personal.¹³³

El Grupo de trabajo sobre detención arbitraria de las Naciones Unidas argumentó que al desentenderse el Estado y con la lejanía de sus familias, las personas que viven en reclusión quedan a merced de grupos integrados por otros internos e internas y los propios guardias para satisfacer sus necesidades de seguridad, alimentación y salud, lo que podría derivar en prácticas equivalentes a formas modernas de esclavitud y hasta asesinatos.¹³⁴

➤ Obligaciones del Estado

El Estado tiene la obligación de garantizar la regularidad de las visitas familiares y que éstas se lleven a cabo en condiciones dignas; es decir que debe salvaguardar la privacidad, la higiene y la seguridad en las que se desarrollan.¹³⁵

¹²⁸ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Los derechos económicos, sociales y culturales. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Informe del Relator Especial, Sr. Paul Hunt, E/CN.4/2004/49*, 16 de febrero de 2004, párr. 51.

¹²⁹ Consejo de Europa, *Opinión del Comisionado para los Derechos Humanos sobre visitas familiares a personas privadas de su libertad, doc. cit.*, párr. 10.

¹³⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, doc. cit.*, párr. 576.

¹³¹ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 58.3.

¹³² Tribunales Colegiados de Circuito, "Competencia para conocer del juicio de amparo indirecto promovido contra la restricción al sentenciado de las visitas familiar e íntima impuesta por una autoridad penitenciaria. Se surte a favor de un juez de distrito en materia penal", tesis aislada I.9o.P.50 P en materia común, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 7, t. II, junio de 2014, p. 1619.

¹³³ Corte IDH, *Caso García Asto y Ramírez Rojas vs. Perú (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas)*, doc. cit., párr. 229.

¹³⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. Presidenta-Relatora: Leila Zerrougui, A/HRC/4/40*, 3 de enero de 2007, párr. 65.

¹³⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas, doc. cit.*, párr. 579.



De acuerdo con el artículo 59 de la LNEP, son obligaciones de la autoridad penitenciaria, en relación con el régimen de visitas, entre otras: *a)* garantizar un tiempo mínimo de visita de cinco horas semanales y máximo de 15; *b)* abstenerse de impedir el contacto corporal entre la persona visitante y la persona visitada, salvo que alguna de las dos lo solicite; *c)* no condicionar la visita íntima de las internas al uso obligatorio de métodos anticonceptivos; *d)* asegurar que la visita íntima sea privada, consentida, ininterrumpida e informada, y *e)* prever que se lleve a cabo en espacios apropiados que reúnan las condiciones de aseo e higiene necesarias.

Asimismo, el Estado es responsable de mantener un régimen en el que se proteja la vida y la integridad de las personas que visitan los centros penitenciarios, y de no tolerar que sus derechos sean violados por terceros.¹³⁶ Esto significa que tiene el deber de detectar, investigar y sancionar prácticas como el cobro de cuotas, extorsiones, actos de prostitución forzada y cualquier abuso que las autoridades penitenciarias u otras personas internas exijan para el goce de los días de visita, ya sea que las y los servidores públicos incurran en ellas o las encubran.¹³⁷

Derecho a la integridad y la seguridad personales

Muertes violentas



Elementos de diagnóstico

La CIDH ha señalado que la mayoría de las muertes de personas privadas de la libertad que se producen en los centros penitenciarios de la región son consecuencia de la violencia interna que resulta de la falta de prevención y atención oportuna de las autoridades. Por su parte, el relator especial de las Naciones Unidas sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias afirmó que las autoridades mexicanas no han abordado adecuadamente el problema del autogobierno en dichos centros e incluso se mantienen al margen del asunto, ya sea por temor o complicidad.

La omisión u abstención en el deber de custodia de la población interna se posiciona como uno de los temas con más menciones en las quejas interpuestas ante la CDHDF. En el periodo de 2005 a junio de 2018 este organismo recibió 5 305 quejas que se refirieron a este tema y 4 230 más con motivo de la omisión de dar adecuada protección a la integridad física y psicológica de las personas privadas de la libertad.



¹³⁶ *Ibidem*, párr. 583.

¹³⁷ *Ibidem*, párr. 584.



En muchas ocasiones los actos violentos llevan a la pérdida de vida, como se muestra en varios instrumentos recomendatorios emitidos por este organismo. La [Recomendación 4/2007](#) se refirió a nueve internos que murieron a causa de riñas y una persona que se suicidó; la [Recomendación 10/2008](#) versó sobre una persona que usualmente consumía drogas con la anuencia de las autoridades, quien sostuvo una riña con otros internos y falleció a causa de los golpes recibidos; y en la [Recomendación 17/2009](#) se abordaron 10 casos de muertes de personas privadas de la libertad en diferentes centros de reinserción social a causa de [agresiones](#) cometidas por otros internos, cuyas lesiones fueron infligidas [con armas punzocortantes](#) presuntamente [fabricadas al interior de los centros penitenciarios](#).



En un sentido similar, en la [Recomendación 14/2013](#) se documentaron cinco casos en los que se utilizaron armas punzocortantes para privar de la vida a las personas que se encontraban internas; en la [Recomendación 4/2016](#) se dio cuenta de 14 personas que murieron de forma violenta al interior de distintos centros penitenciarios de la Ciudad de México; y recientemente en el [instrumento recomendatorio 4/2018](#) se puso de relieve la omisión de la autoridad penitenciaria en el cuidado de las personas bajo su custodia en el marco del [suicidio por ahorcamiento](#) de 24 personas, algunas de ellas con antecedentes de consumo de sustancias tóxicas y que vivían con alguna discapacidad psicosocial. Al respecto, la CDHDF concluyó que se violó el derecho a la vida por no atender debidamente la discapacidad, por la falta de control en el ingreso de objetos o sustancias prohibidas, y por una inadecuada atención a las adicciones de las personas privadas de la libertad.

Ninguna persona puede ser privada de la vida arbitrariamente. El derecho a la vida es aquel "respeto del cual no se autoriza suspensión alguna, ni siquiera en situaciones excepcionales".¹³⁸ El derecho a la integridad personal, por otro lado, se encuentra protegido en diferentes instrumentos internacionales con la prohibición de someter a cualquier persona a tortura y tratos crueles, inhumanos o degradantes. El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha señalado que la finalidad de tal prohibición es proteger la integridad física, psíquica y moral, así como la dignidad de las personas.¹³⁹

Desde la perspectiva de los derechos humanos, las personas internas deben recibir el mismo respeto a su dignidad que las personas en libertad. Esto significa que la reclusión no tiene que imponer mayores restricciones al disfrute de los derechos humanos que aquellas derivadas de la propia privación de la libertad.

¹³⁸ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 6. Derecho a la vida, HRI/GEN/1/Rev.9, aprobada en el 16° periodo de sesiones, 30 de abril de 1982, párr. 1.

¹³⁹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 20. Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), aprobada en 44° periodo de sesiones, 1992, párr. 2.



La LNEP establece en su artículo 20 el derecho a que se garantice la integridad moral, física, sexual y psicológica de todas las personas internas y otorga esa atribución a la custodia penitenciaria, la cual además debe garantizar, mantener y restablecer el orden y la paz utilizando para ello los protocolos aplicables y con apoyo de las herramientas, los mecanismos y el equipo necesarios disponibles para el cumplimiento de sus atribuciones.

➤ Obligaciones del Estado

El Estado, como responsable de los centros penitenciarios, es el garante de los derechos de las personas bajo su custodia;¹⁴⁰ por ello debe prevenir todas aquellas situaciones que por acción directa u omisión pudieran conducir a la supresión del derecho a la vida.¹⁴¹ A este respecto la Corte IDH, ante el riesgo de violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad originadas por la violencia penitenciaria, ha urgido a los Estados a proteger su vida e integridad.¹⁴²

La CIDH ha señalado que este tipo de violencia es producida, entre otros factores, por la corrupción, el autogobierno, las disputas entre personas que viven en reclusión o bandas criminales, el consumo problemático de drogas y el hacinamiento.¹⁴³ Dichas circunstancias exigen que el Estado asegure que sus agentes ejerzan un control adecuado de la seguridad y el orden en los centros penitenciarios.

Al respecto, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes afirma que el personal penitenciario debe ver su trabajo como una vocación más que como una mera actividad de subsistencia. Esto genera condiciones diferentes de interacción y disminuye los incidentes de violencia; incluso sostiene que el profesionalismo del personal requiere que sean capaces de tratar con las personas privadas de la libertad de forma decente y humana, mientras pone atención a los asuntos de seguridad y orden.¹⁴⁴

En materia de muertes de personas internas, el Estado se encuentra obligado a prevenirlas y a responder por ellas.¹⁴⁵ En cualquier caso, de acuerdo con el relator especial de las Naciones Unidas sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, aunque la muerte no sea producida directamente por la acción del Estado, en principio de cuentas se presume su responsabilidad,¹⁴⁶ toda vez que se le exige un nivel más elevado de protección debido a que estas personas se encuentran limitadas de la libertad y por consi-

¹⁴⁰ Corte IDH, *Personas privadas de libertad*, San José, Corte IDH/DANIDA (Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, núm. 9), s. a., p. 5.

¹⁴¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 270.

¹⁴² Corte IDH, *Asunto de las Penitenciarias de Mendoza respecto Argentina*, medidas provisionales, resolución del 18 de junio de 2005, p. 18, resolutive 1.

¹⁴³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 281.

¹⁴⁴ Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, *11 Informe general de actividades*, Consejo de Europa, CPT/Inf (2001) 16, párr. 26.

¹⁴⁵ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias. Nota del Secretario General*, A/61/311, 5 de septiembre de 2006, párr. 50.

¹⁴⁶ *Ibidem*, párr. 53.



guiente en su capacidad de autoprotección, dependiendo para ello completamente de la autoridad penitenciaria.¹⁴⁷

Una vez que el deceso de una persona privada de la libertad ha ocurrido, el Estado tiene que iniciar de oficio y sin dilación una investigación seria, imparcial y efectiva que se desarrolle en un plazo razonable y no como una simple formalidad.¹⁴⁸ De esta forma, debe actuar de conformidad con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar los actos que se sospeche que fueron cometidos por personas o entidades privadas;¹⁴⁹ de lo contrario podría incurrir en responsabilidad.

Registros corporales



Elementos de diagnóstico

En el informe emitido en 2009 a propósito de su visita a México, la delegación del Subcomité para la Prevención de la Tortura tuvo conocimiento de presuntas conductas vejatorias hacia las mujeres familiares o amistades que visitaban a las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios. La labor de observación de la CDHDF permite afirmar que las **revisiones** que se realizan a quienes visitan dichos lugares parecen ser **más exhaustivas cuando se trata de mujeres**. Al respecto, este organismo ha establecido precedentes, por ejemplo en la **Recomendación 3/1997** en la que evidenció las revisiones anales y vaginales que se practicaban a las mujeres privadas de la libertad y sus familiares.

La CIDH también ha externado su preocupación por el tipo de regímenes que se han establecido en algunos centros de internamiento de nuestro país, de corte más represivo y basados en el modelo penitenciario de Estados Unidos. En la práctica, ello implica restricciones excesivas a las visitas familiares y de las personas defensoras, limitadísimo acceso al aire libre y actividades de recreación, y recrudescimiento de las revisiones físicas e incluso en los genitales de las personas visitantes.



Los registros corporales son aceptados como una medida para garantizar la seguridad al interior de los centros penitenciarios. Se trata de actos de autoridad en los que, como se

¹⁴⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 53.

¹⁴⁸ *Ibidem*, párr. 271.

¹⁴⁹ Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Observación General núm. 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, aprobada en el 80º periodo de sesiones, 29 de marzo de 2004, párr. 8.



ha mencionado antes, al momento de implementarlos, en su calidad de garante el Estado debe respetar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, tales como la intimidad y la honra. En este sentido, independientemente de su situación de internamiento, ninguna persona podrá vivir injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada y en la de su familia ni sufrirá ataques ilegales a su honra y reputación.¹⁵⁰

Bajo ciertas circunstancias arbitrarias y abusivas, los registros corporales pueden equivaler a tratos inhumanos o degradantes. Por su carácter invasivo, los registros sin ropa y de cavidades corporales conllevan un riesgo mayor de vulnerar los derechos a la dignidad, a la honra y a la intimidad de todas las personas que son sujetas a ellos.¹⁵¹ Someter a los familiares de las personas privadas de la libertad a revisiones corporales arbitrarias puede ser considerado como una interferencia indebida en el derecho a la familia por parte del Estado,¹⁵² el cual está estrechamente vinculado con el derecho a mantener contacto con el exterior y es además un aspecto medular para la reinserción de las personas internas.

Las revisiones a las personas privadas de la libertad y sus familiares, según señala el artículo 61 de la LNEP, deben obedecer a principios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad, y se realizarán en condiciones dignas. La revisión corporal sólo tendrá lugar de manera excepcional cuando, a partir de otro método de revisión, se detecten posibles objetos o sustancias prohibidas debajo de alguna prenda de vestir. La revisión se realizará sobre las prendas y partes corporales específicas y no comprenderá el desnudo integral ni la revisión de cavidades vaginal y/o rectal.

➤ Obligaciones del Estado

El Estado tiene el deber de respetar todos los derechos humanos al momento de llevar a cabo los registros corporales. En consecuencia, la autoridad encargada de su implementación ha de abstenerse de utilizarlos para acosar, humillar o inmiscuirse en la intimidad de las personas privadas de la libertad y de los familiares que las visitan.¹⁵³

Por otra parte, la autoridad penitenciaria tiene la obligación de implementar medidas con el fin de que dichos registros se realicen sólo en aquellos casos que sean procedentes de conformidad con la ley y bajo los criterios de necesidad, razonabilidad y proporcionalidad.¹⁵⁴ Esto significa que debe vigilarse que los registros corporales se apeguen al principio de legalidad y por consiguiente tienen que estar fundados y motivados. Además, han de ser absolutamente necesarios para lograr un objetivo legítimo.¹⁵⁵

De lo anterior se desprende que la autoridad debe garantizar que los espacios en los que se lleven a cabo los registros corporales cuenten con condiciones sanitarias ade-

¹⁵⁰ Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada y suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, San José, 22 de noviembre de 1969, artículo 11.

¹⁵¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 38/96. Caso 10.506. Argentina*, 15 de octubre de 1996, párrs. 95-100.

¹⁵² *Idem*.

¹⁵³ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 50.

¹⁵⁴ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio XXI.

¹⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe núm. 38/96. Caso 10.506. Argentina, doc. cit.*, párr. 114.



cuadas y de privacidad, y que además sean ejecutados por personal calificado del mismo sexo.¹⁵⁶ Asimismo, el Estado tiene que hacer uso de medios alternativos que tomen en consideración procedimientos y equipo tecnológico u otros métodos apropiados,¹⁵⁷ como detectores de metales y otras sustancias, que causen el mínimo de molestias a las personas visitantes, evitando así los abusos y actos ilegales y excesivos.

La autoridad penitenciaria también está obligada a dejar constancia de cada uno de los procedimientos, sobre todo de aquellos que implican desnudez y registro de cavidades corporales, estableciendo los motivos que los propiciaron y la identidad del personal que los llevó a cabo, así como los resultados obtenidos.¹⁵⁸ Con el fin de cumplir con tales obligaciones, la CIDH ha reiterado que es esencial que el personal de los centros penitenciarios esté capacitado para mantener un balance entre el cumplimiento de sus funciones de seguridad y el trato digno hacia las personas internas y visitantes.¹⁵⁹

Derecho a la seguridad jurídica

Traslados



Elementos de diagnóstico

La CIDH ha recibido información respecto del tipo de sanciones que suelen imponerse a las personas privadas de la libertad. En muchos casos éstas consisten en **traslados** de un centro penitenciario a otro como una **forma de obstaculizar** o restringir el **contacto con sus familiares**, y en donde frecuentemente sus condiciones de vida empeoran. La información referida indica que las y los internos no habían recibido notificación oficial sobre ello ni tampoco sus familiares o representantes legales. Asimismo, señaló que tenía conocimiento de que durante los traslados las personas eran sometidas a malos tratos y tortura.

En 2016 la CDHDF registró al menos **13 quejas** referentes a **traslados injustificados**; dos de ellas continúan en investigación. De la narración de hechos de tales quejas se desprende que las personas trasladadas fueron sometidas a malos tratos por parte de las y los internos en el centro penitenciario de destino, así como por el personal de seguridad y custodia.



¹⁵⁶ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio XXI.

¹⁵⁷ *Idem*.

¹⁵⁸ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 51.

¹⁵⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 591.



Las personas privadas de la libertad deben ser tratadas en todo momento con el respeto que merece su dignidad, incluso durante los traslados a otros centros penitenciarios, pues continúan bajo la custodia del Estado.¹⁶⁰

La integridad personal es un derecho que no acepta restricción y que durante los traslados podría verse afectado.¹⁶¹ Así, éstos no deben practicarse con la intención de castigar, reprimir o discriminar a las y los internos ni se podrán realizar en condiciones que causen sufrimientos físicos o mentales, en forma humillante o que propicien la exhibición pública.¹⁶² El constante movimiento de un establecimiento a otro puede tener efectos perjudiciales en el bienestar físico y psicológico de las personas privadas de la libertad.¹⁶³

Éstas también tienen derecho a mantener contacto con el mundo exterior. Cada traslado implica, por principio de cuentas, la presunción de que ese derecho podría verse afectado si no se toma en consideración la cercanía de la población interna con sus círculos familiares y sociales, o si se impone deliberadamente como una sanción. Además, los traslados podrían repercutir en la comunicación de las y los internos con sus representantes legales, afectando sus derechos a contar con asistencia jurídica apropiada y al debido proceso.¹⁶⁴

En virtud del artículo 49 de la LNEP, las personas podrán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, pero exenta de esta medida a las personas vinculadas con delitos de delincuencia organizada. Además, según señala el artículo 51 de dicha ley, aquellos traslados involuntarios deberán ser autorizados previamente en audiencia pública por la o el juez de control o de ejecución, lo cual puede ser impugnado a través del recurso de apelación. Adicionalmente, prohíbe el traslado involuntario de mujeres embarazadas o aquellas cuyos hijos e hijas vivan con ellas en el centro penitenciario.

➤ Obligaciones del Estado

Los traslados deben ser “autorizados y supervisados por autoridades competentes”.¹⁶⁵ La CIDH considera que, independientemente de quién sea la autoridad encargada de ello, es obligación del Estado informar a la o el juez o tribunal a cuyo cargo se encuentra la persona privada de la libertad acerca del traslado.¹⁶⁶ Además señala:

¹⁶⁰ *Ibidem*, párr. 496.

¹⁶¹ *Ibidem*, párr. 485.

¹⁶² Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio IX.4.

¹⁶³ Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, *Informe al gobierno de la República Francesa por el CPT*, CPT/Inf (2007) 44, 10 de diciembre de 2007, párr. 167.

¹⁶⁴ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio V.

¹⁶⁵ *Ibidem*, principio IX.4.

¹⁶⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 500.



La autoridad judicial competente deberá tener las facultades para revocar dicho traslado si considera que el mismo es ilegal, arbitrario o vulnera derechos fundamentales del interno; además, en todo caso, la ley deberá disponer de los recursos judiciales adecuados y efectivos para impugnar dichos traslados cuando se considere que los mismos afectan derechos humanos de los reclusos.¹⁶⁷

Esto es que el control de legalidad respecto de todo acto que afecte los derechos de las personas que viven en reclusión debe estar a cargo de jueces y tribunales competentes, independientes e imparciales.¹⁶⁸ En la medida en que todo traslado se lleve a cabo bajo el principio de legalidad, el Estado estará en condiciones de cumplir con su obligación de garantizar y proteger los derechos humanos.

Ahora bien, las acciones de las autoridades penitenciarias deben enfocarse en evitar, ya sea por actos directos o por omisiones, la afectación a los derechos humanos en el contexto de los traslados. Sin embargo, en algunos casos éstos son justificados por razones de seguridad o como medida para evitar la evasión de las personas privadas de la libertad. La CIDH se ha pronunciado en el sentido de que el Estado debe abstenerse de trasladar a las personas internas a un establecimiento en donde se presuma que su vida e integridad personal estarían en riesgo;¹⁶⁹ de hacerlo, incumpliría su obligación de respetar estos derechos.

Por su naturaleza, los traslados implican la incomunicación temporal de la persona y el desconocimiento de la familia sobre su paradero. En tal sentido, la autoridad tiene la obligación de hacerles saber inmediatamente sobre su movimiento. Por su parte, las personas internas deben tener la capacidad y los medios para ejercer este derecho. Cabe señalar que la comunicación con la familia no puede ser suspendida ni siquiera como una medida disciplinaria o restrictiva.¹⁷⁰ Asimismo, la obligación de la autoridad penitenciaria implica mantener un registro de los traslados con por lo menos los siguientes datos: fecha y hora, autoridad que efectúa el traslado, lugar de destino e identidad de la autoridad que ordena y de la encargada de éste.¹⁷¹

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio VI.

¹⁶⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 497.

¹⁷⁰ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 43.3.

¹⁷¹ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio IX.2.



Compurgamiento de la pena

Elementos de diagnóstico

La CIDH ha señalado su preocupación por la **detención de las personas en los centros penitenciarios más allá del plazo autorizado**. Entre 2005 y junio de 2018 la CDHDF registró **1 142 quejas** vinculadas con la negativa u obstaculización de otorgar la libertad a las personas internas por compurgamiento de la sentencia.

Al respecto, este organismo emitió la **Recomendación 15/2015** en la que documentó los casos de **56 personas** que sufrieron retención ilegal y arbitraria cuando se encontraban privadas de la libertad, lo que dio como resultado que éstas fueran **liberadas en fecha posterior a la que cumplimentaron sus sentencias**. En tales casos se documentó que no se integraron debidamente los expedientes jurídicos de las personas agraviadas ni se mantuvieron actualizados; no se contaba con el expediente jurídico de algunas personas agraviadas, por lo que se desconocía si éste se tenía o si había sido sustraído; y se omitió realizar las funciones necesarias para contar con información actualizada de la situación jurídica de las personas agraviadas y cumplimentar las resoluciones administrativas y judiciales. Todo lo anterior violó los derechos a la libertad personal, a la seguridad jurídica y a mantener informadas a las personas privadas de la libertad sobre su situación jurídica.



Toda persona tiene derecho a ser protegida contra la privación ilegal o arbitraria de la libertad, lo que significa que el internamiento se aplique únicamente durante el tiempo mínimo necesario, sin extenderse. Prolongar ilegalmente una pena se convierte en una detención por tiempo indeterminado, la cual conlleva un trato inhumano y en ciertas circunstancias puede constituir incluso una forma de tortura.¹⁷²

A las personas privadas de la libertad les asiste el derecho a solicitar y recibir información de manera oportuna sobre su situación procesal y el cómputo de su pena, con el fin de que puedan iniciar determinados trámites propios de la ejecución de ésta como la obtención de beneficios o la presentación de quejas sobre la temporalidad de su estancia,¹⁷³ así como los derechos de petición individual o colectiva y a obtener respuesta de las autoridades dentro de un plazo razonable, los cuales pueden ser ejercidos por terceras personas u organizaciones de conformidad con la ley.¹⁷⁴

¹⁷² Alfred de Zayas, "Human rights and indefinite detention", en *International Review of the Red Cross*, núm. 857, marzo de 2005, p. 19.

¹⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 257.

¹⁷⁴ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio VII.



La LNEP incorpora este derecho en su artículo 118, en donde establece que la persona sentenciada o quien represente su defensa pueden acudir ante el juzgado de ejecución cuando surja alguna controversia respecto del cómputo del tiempo de internamiento para efecto del cumplimiento de la pena, la determinación sobre su reducción y otras relacionadas.

Para cumplir con el objetivo de liberar a las personas en el momento justo que haya sido señalado por las autoridades competentes, el centro penitenciario debe contar con un sistema fiable de registro y gestión de expedientes, ya sea electrónico o manual, que permita enterarse por cuánto tiempo permanecerán éstas bajo su custodia y así cumplir con el principio del tratamiento individualizado de la pena. La recopilación, organización y clasificación de datos sobre las y los internos, los establecimientos penitenciarios y el desarrollo de sistemas de gestión de la información son elementos fundamentales para la proyección de políticas penitenciarias y la propia gestión de los centros penales.¹⁷⁵

➤ Obligaciones del Estado

Las autoridades administrativas no pueden limitar o restringir los derechos de las personas que viven en reclusión más allá de lo ordenado en las resoluciones judiciales. En todo centro penitenciario debe generarse y mantenerse un sistema normalizado de gestión de sus expedientes, ya sea que consista en una base electrónica de datos o en un registro físico foliado y firmado en cada página.¹⁷⁶ Para una adecuada gestión de los registros es necesario que la información sea tratada de forma organizada y eficiente, y que esté disponible en sistemas centralizados a los cuales pueda acudir la administración penitenciaria para obtener datos y estadísticas confiables, y ubicar a las personas privadas de la libertad.¹⁷⁷ Los familiares, sus abogados, las y los jueces y demás autoridades pertinentes deben poder acceder prontamente a tales registros.¹⁷⁸

En los artículos 27 y 28 de la LNEP se ordena que las autoridades penitenciarias mantengan una base de datos de las personas privadas de la libertad con la información de cada persona que ingrese al sistema penitenciario, así como un expediente único de ejecución penal que debe contener, entre otras, la información sobre su fecha de ingreso al centro penitenciario, la fecha de la sentencia, la pena impuesta y los beneficios obtenidos. En tal sentido, tienen que asegurarse los mecanismos idóneos de control y monitoreo que garanticen que los procedimientos de registro sean efectivamente cumplidos¹⁷⁹ e impidan el acceso a la información del sistema y su modificación no autorizados; así como implementar una auditoría segura.¹⁸⁰ En congruencia, el Estado se encuentra obligado a prevenir y sancionar el incumplimiento del deber de registrar toda privación de la libertad,

¹⁷⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párrs. 157 y 259.

¹⁷⁶ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 6.

¹⁷⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 158.

¹⁷⁸ *Ibidem*, párr. 259.

¹⁷⁹ *Ibidem*, párr. 160.

¹⁸⁰ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 6.



así como la inscripción de información cuya inexactitud conozcan los agentes estatales o hubieran debido conocer.¹⁸¹

Por lo que hace al derecho de las personas a solicitar sus registros, el Estado debe garantizar que el personal asignado a los centros penitenciarios facilite sistemáticamente información sobre el derecho a presentar una petición o recurso, el cual debe ser examinado sin dilación y contestado sin demora injustificada, asegurando que las personas internas no sufran perjuicios por el hecho de haberlo presentado. Ninguna de las solicitudes de información ni las derivadas solicitudes de libertad condicional, quejas u otras deben representar un costo para las personas privadas de la libertad.¹⁸² Además, el Estado tiene el deber de actuar con la debida diligencia en la transferencia y el archivo de documentos enviados desde los juzgados y tribunales hacia los centros penitenciarios, lo cual es particularmente relevante en el caso de las sentencias, órdenes de libertad y citaciones judiciales.¹⁸³

Beneficios

Elementos de diagnóstico

El impedimento y la obstaculización del acceso a los beneficios jurídicamente disponibles para que las personas privadas de la libertad puedan reducir el tiempo que pasan en reclusión son un problema recurrente. En el periodo de 2005 a junio de 2018 la CDHDF registró 163 quejas relativas a la negativa, restricción u obstaculización para otorgar los beneficios de preliberación; 23 quejas por omisión u obstaculización para que se aplique una pena alternativa o sustitutiva del internamiento; seis por la negativa, restricción u obstaculización de otorgar el beneficio de la libertad provisional bajo caución; y cuatro quejas por la negativa para ejercer el derecho a la revisión de beneficios durante la ejecución de la sentencia.



Las medidas no privativas de la libertad son alternativas viables al internamiento, en particular si se evalúa la limitada eficacia de éste así como su alto costo social. Por ello se recomienda que la autoridad instituya un sistema de beneficios adaptado a las diferentes personas privadas de la libertad con el fin de alentar su buena conducta, desarrollar su sentido de la responsabilidad, y promover su interés y cooperación en lo referente a su tratamiento.¹⁸⁴

¹⁸¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 161.

¹⁸² *Ibidem*, párrs. 257 y 265.

¹⁸³ *Ibidem*, párr. 158.

¹⁸⁴ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 95.



Las medidas no privativas de la libertad contribuyen a racionalizar las políticas de justicia penal. Con este propósito debe disponerse de una amplia variedad de ellas para asegurar una mayor flexibilidad compatible con el tipo y la gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes de cada persona, y la protección de la sociedad. Asimismo, deberá ponderarse su uso desde la fase anterior al juicio hasta la fase posterior a la sentencia.¹⁸⁵

En la aplicación de los beneficios sustitutivos de la privación de la libertad se deberán tomar en cuenta los estándares internacionales sobre derechos humanos en esta materia, como promover la participación de la sociedad y la familia con el fin de complementar la intervención del Estado, y proveer los recursos necesarios y apropiados para garantizar su disponibilidad y eficacia.¹⁸⁶

A las personas privadas de la libertad les asisten los derechos de petición de forma individual o colectiva y a recibir una pronta respuesta dentro de un plazo razonable, lo cual puede ejercerse por terceras personas u organizaciones de conformidad con la ley.¹⁸⁷

➤ Obligaciones del Estado

Los Estados deben adoptar las medidas necesarias para brindar asistencia legal pública a aquellas personas que cumplen alguna condena y están en situación de poder solicitar beneficios penitenciarios.¹⁸⁸ Las medidas sustitutivas posteriores a la sentencia pueden incluir permisos y centros de transición, liberación con fines laborales o educativos, distintas formas de libertad condicional, la remisión de la pena y el indulto.¹⁸⁹

Conforme al artículo 18 de la LNEP el otorgamiento de beneficios supone para las autoridades diversas obligaciones, como informar a la persona sentenciada de la posibilidad de acceder a las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada en cuanto dicha circunstancia se verifique, e incluso realizar propuestas o hacer llegar al juzgado de ejecución solicitudes de otorgamiento de beneficios o una reducción de la pena en favor de las personas sentenciadas, siempre que se cumplan ciertos supuestos.

Hacer una solicitud de libertad condicional no debe representar un costo para las personas privadas de la libertad¹⁹⁰ ni que se les exijan requisitos excesivos e ilegales. Como ya han establecido los tribunales nacionales, pedir requisitos como que las personas internas tengan que acreditar materias de algún grado académico que hayan cursado para que se les conceda el beneficio de la libertad preparatoria viola sus derechos humanos.¹⁹¹

¹⁸⁵ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), adoptadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/110 del 14 de diciembre de 1990, reglas 1.5 y 2.3.

¹⁸⁶ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio III.4.

¹⁸⁷ *Ibidem*, principio VII.

¹⁸⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 630.

¹⁸⁹ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), regla 9.

¹⁹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 257.

¹⁹¹ Tribunales Colegiados de Circuito, "libertad preparatoria. Si para conceder este beneficio y estimar acreditado el requisito 'niveles de instrucción' previsto en el artículo 46, fracción I, de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) abrogada, la autoridad exige al sentenciado que durante el tiempo de reclusión, debe aprobar las materias del grado académico que cursó, viola sus derechos humanos", tesis aislada I.9o.P.137 P (10a.) en



Mucho menos debe permitirse que para conceder dicho beneficio la autoridad judicial pondere las circunstancias que acreditaron el delito, la responsabilidad del sentenciado y su grado de culpabilidad; ello no sólo carecería de sustento legal sino que se advertiría fuera de contexto para establecer la procedencia de la libertad preparatoria. Tampoco puede exigirse a la persona sentenciada que muestre arrepentimiento por sus culpas para obtener un beneficio, pues es degradante.¹⁹²

Por el contrario, los tribunales colegiados de circuito han reflexionado que si la o el juez que originalmente conoció de un caso penal no tomó en consideración los aspectos que favorecían a la persona, como su edad, modo honesto de vivir, no haber sido condenada por delitos con anterioridad, y su buena conducta anterior y posterior a la comisión del delito, se puede analizar nuevamente la procedencia de los sustitutivos de la pena de internamiento y del beneficio de la suspensión condicional de la ejecución de la pena, más aún a la luz de que la mayoría de los centros penitenciarios no reúnen las condiciones de habitabilidad, lo que afecta la calidad de vida de las personas internas.¹⁹³ A su vez, las autoridades deben garantizar que las órdenes de libertad sean efectivamente notificadas a sus destinatarios o sus representantes legales, y que éstas sean ejecutadas inmediatamente.¹⁹⁴

Entre quienes deben poder acceder al beneficio de medidas alternativas se encuentran las personas con discapacidad o una enfermedad mental grave cuyo estado pudiera agravarse durante el internamiento.¹⁹⁵ Asimismo, deberá facilitarse a las mujeres el acceso a mecanismos opcionales, medidas alternativas y otras que sustituyan a la prisión preventiva y la condena, especialmente a las embarazadas y a quienes tengan niñas y niños a su cargo; además de brindarles opciones como la visita al hogar, prisiones abiertas, albergues de transición, y programas y servicios de base comunitaria con el fin de facilitar su paso del internamiento a la libertad, reducir la estigmatización y restablecer lo antes posible el contacto con sus familiares.¹⁹⁶

En el marco de una medida no privativa de la libertad determinada, cuando corresponda se establecerán diversos sistemas de apoyo como ayuda psicosocial individualizada, terapia de grupo, programas residenciales y tratamiento especializado de acuerdo con el delito cometido, para atender sus necesidades de manera más eficaz.¹⁹⁷ En tal sentido

materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 40, t. IV, marzo de 2017, p. 2731.

¹⁹² Tribunales Colegiados de Circuito, "Libertad preparatoria. La valoración de la autoridad judicial de los hechos que acreditaron el delito, la responsabilidad del sentenciado y su grado de culpabilidad, para la concesión de dicho beneficio, implica una doble criminalización (legislación del Distrito Federal abrogada)", tesis aislada I.9o.P.99 P (10a.) en materia constitucional, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 22, t. III, septiembre de 2015, p. 2086.

¹⁹³ Tribunales Colegiados de Circuito "Arbitrio judicial. Para individualizar las penas y medidas de seguridad en ejercicio de dicha facultad, el juez debe observar en su totalidad las reglas y criterios establecidos en los artículos 70 y 72 del Código Penal del Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México", tesis aislada I.9o.P.120 P (10a.) en materia penal, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 37, t. II, diciembre de 2016, p. 1699.

¹⁹⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 630.

¹⁹⁵ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 109.

¹⁹⁶ 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), reglas 45, 58 y 64.

¹⁹⁷ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), regla 13.1.



debe señalarse que el fracaso de una medida no privativa de la libertad no debe significar automáticamente la imposición del internamiento.¹⁹⁸

Como se ha señalado, la autoridad penitenciaria puede solicitar a la autoridad judicial la preliberación de un grupo determinado de personas sentenciadas que cumplan con ciertos criterios. Para ello, la persona candidata a disfrutar de esa medida debe concluir con la reparación del daño antes de que aquélla pueda hacerse efectiva. Para esto la LNEP prevé en sus artículos 151 y 198 que en ningún caso una persona sentenciada potencialmente beneficiaria de la preliberación ha de permanecer en internamiento por pobreza, para lo cual deben aplicarse los mecanismos alternativos o procedimientos de justicia restaurativa, derecho que puede hacerse efectivo a través de quien represente su defensa.

Contextos de vulnerabilidad

Personas con discapacidad



Elementos de diagnóstico

Respecto de las personas con discapacidad que se encuentran privadas de la libertad, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes advirtió que la mayoría de ellas se encuentra en centros penitenciarios que no resultan acordes para su tratamiento, en sectores reducidos de éstos, y donde sufren condiciones de insalubridad y hacinamiento agravadas por sus necesidades de salud. La **falta de un espacio físico adecuado** es uno de los problemas estructurales que enfrentan las personas con discapacidad física y sensorial en la mayoría de los centros de reclusión de la Ciudad de México, tal como lo informó la CDHDF. Además, evidenció la importancia del componente de accesibilidad, particularmente en el goce del derecho a la salud y los múltiples obstáculos que en la práctica limitan el acceso de las y los internos a los servicios médicos. En virtud de ello, **los centros penitenciarios no cuentan con accesos destinados para personas con discapacidad motriz ni con señalización para que las personas con discapacidad visual se puedan guiar.** Pese a la realización de algunos esfuerzos para habilitar rampas, éstas fueron hechas con pendientes que ponen en riesgo a las personas usuarias.



¹⁹⁸ *Ibidem*, regla 14.3.



En su [informe anual 2014](#) la CDHDF identificó –con base en los datos recabados a través de quejas y observaciones en los centros femeniles de detención– que los [problemas más comunes](#) a los que se enfrentan las [mujeres con discapacidad](#) son la [sobremedicación](#), la falta de garantía de [consentimiento informado](#) y la imposición del [régimen de aislamiento](#). Además, derivado de su trabajo cotidiano de investigación tiene conocimiento de que en el Centro de Rehabilitación Psicosocial la atención médica es inadecuada, el [personal sanitario y administrativo e insuficiente](#), las consultas de seguimiento no son exhaustivas, y que requiere adecuaciones y mejoras de infraestructura. En el caso del Centro Femenil de Reinserción Social Tepepan la [infraestructura](#) de las estancias [no](#) obedece a ningún criterio [funcional](#), por lo que las mujeres con discapacidad psicosocial viven aisladas del resto de la población, no se han procurado [actividades específicas](#) para este grupo, no se provee [custodia especializada](#) y en caso de que cometan alguna falta al Reglamento de los Centros de Reclusión son sancionadas con medidas de aislamiento.



La discapacidad es resultado de la interacción entre las limitaciones físicas, intelectuales, psicosociales o sensoriales y las barreras actitudinales y del entorno que evitan o impiden la participación plena y efectiva en la sociedad de las personas que viven con ella en igualdad de condiciones que las demás. Así, las personas internas con discapacidad se enfrentan a situaciones de doble vulnerabilidad, tanto por la privación de la libertad como por su propia condición, de ahí que el riesgo de violación a sus derechos humanos sea mayor.

➤ Obligaciones del Estado

Los Estados tienen el deber de respetar y garantizar los derechos de las personas con discapacidad que viven en reclusión en iguales condiciones que las demás. Con este propósito tienen que suprimir cualquier barrera que los impida, para lo cual es necesario que establezcan plazos determinados y asignen recursos adecuados,¹⁹⁹ además de implementar todos los ajustes razonables que sean necesarios.²⁰⁰ La LNEP reconoce que las personas con discapacidad que se encuentren privadas de la libertad gozarán de los mismos derechos que las demás. Asimismo, señala que deben preverse ajustes razonables al procedimiento cuando son requeridos, así como el diseño universal de las instalaciones para su adecuada accesibilidad.

¹⁹⁹ Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 2. Artículo 9: Accesibilidad, CRPD/C/GC/2, aprobada en el 11º periodo de sesiones, abril de 2014, párr. 24.

²⁰⁰ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución A/RES/61/106 del 13 de diciembre de 2006 y abierta a la firma el 30 de marzo de 2007, artículo 14.



Otro aspecto que vulnera especialmente los derechos de las personas con discapacidad psicosocial que se encuentran sujetas a una medida de seguridad en los centros de rehabilitación está relacionado con la negación de su externamiento. Dicha situación ocurre en muchos casos cuando las personas no cuentan con familiares que asuman la responsabilidad de su liberación y se hagan cargo del seguimiento médico-psiquiátrico o cualquier otra medida impuesta por la autoridad judicial y penitenciaria. De esta manera, sus derechos a la libertad y a vivir de forma independiente son vulnerados.

Si bien la familia puede representar un apoyo para las personas con discapacidad, el Estado no puede eludir su obligación de adoptar medidas para facilitar el goce del derecho a la vida independiente y su plena inclusión y participación en la comunidad. En consecuencia, debe asegurar los servicios y apoyos que sean necesarios, puesto que de lo contrario estaría declinando su obligación y la carga sería impuesta por completo a estas personas y a la existencia de familiares.²⁰¹

Las personas con discapacidad tienen derecho al pleno reconocimiento de su capacidad jurídica en las mismas condiciones que las demás. Entendida así, la persona es un sujeto que puede realizar actos con efectos jurídicos,²⁰² por lo que ninguna discapacidad debe ser un justificante para negarle tal oportunidad. Por lo tanto, la libertad personal no debe ser condicionada a la existencia de una persona que asuma la voluntad de quien vive con discapacidad, ya que con ello se trastoca su capacidad jurídica y se anula su derecho a una vida independiente, lo que a su vez constituye un acto de discriminación.

Los sistemas de apoyo tienen la finalidad de garantizar todos los derechos, incluidos los relativos a la protección contra el abuso y el maltrato.²⁰³ En consecuencia, deben ser implementados en cualquier momento en que se ejercen los derechos, ya sea en el propio periodo del internamiento, de tal suerte que se permita a las personas ejercer sus derechos sobre las condiciones materiales en las que se encuentran internas y denunciar los malos tratos a los que pueden ser sometidas; pero también a efecto de lograr su externamiento.

A pesar de lo señalado por el Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el cual ha mostrado su preocupación por la imposición de medidas de seguridad a las personas con discapacidad intelectual y psicosocial en ausencia de garantías procesales, la LNEP mantiene en su capítulo IX la posibilidad de que se dicten ese tipo de medidas.

²⁰¹ *Idem.*

²⁰² Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, Observación General núm. 1. Artículo 12: Igual reconocimiento como persona ante la ley, CRPD/C/GC/1, aprobada en el 11º periodo de sesiones, abril de 2014, párr. 11.

²⁰³ *Ibidem*, párr. 25.



Niñas y niños con madres en reclusión

Elementos de diagnóstico

En sus observaciones finales de 2015 al informe presentado por México, el [Comité de los Derechos del Niño](#) manifestó su preocupación por las insuficientes alternativas de detención para las mujeres privadas de la libertad con hijas e hijos a su cargo y llamó al Estado a [asegurar](#) que los [alimentos, la salud, la higiene y la educación](#) que se proporcionan a las niñas y los niños que viven con ellas sean los adecuados para su desarrollo físico, mental, moral y social; y que sean protegidos contra todo tipo de violencia.

En su [Recomendación 2/2017](#) la CDHDF documentó el caso de dos adolescentes y una joven que cumplían una medida de internamiento en la Comunidad para Mujeres a quienes el personal no les permitía cargar a sus hijos y les retiraban o condicionaban el uso de artículos para su cuidado. Este lugar tampoco disponía de un área de lactancia y juegos para las y los niños que permanecían con sus madres o acudían de visita.

Otro tema de preocupación se refiere a la [separación de las y los niños de sus madres en reclusión sin causa justificada](#). En el periodo de 2005 a junio de 2018 la CDHDF recibió [seis quejas](#) en las que se argumentó la violación a los derechos de la niñez por esta causa y [nueve](#) más en las que se vulneraron los derechos de las mujeres privadas de la libertad con motivo de la [separación de sus hijas e hijos](#) aun [cuando tenían derecho a conservarlos](#) con ellas. Al respecto, este organismo emitió la [Recomendación 12/2008](#) que se refirió al caso de cinco [mujeres](#) que fueron [sancionadas](#) por el Consejo Técnico Interdisciplinario [con la separación y externamiento de sus hijas e hijos](#) como consecuencia de riñas entre ellas. En dicho instrumento se analizó que en la resolución se omitió observar el interés superior de la niñez debido a que la autoridad impuso una pena trascendental, es decir que la sanción no sólo penalizó la conducta de las internas sino que también se hizo extensiva a quienes vivían con ellas.



Todas las niñas y los niños tienen derecho a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, por lo que debe asegurarse la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar. En tal sentido, la propia LNEP ordena en su artículo 36 que todas las decisiones adoptadas por las autoridades de los centros penitenciarios respecto del cuidado y la atención de las madres privadas de la libertad y de las hijas y los hijos con quienes conviva deberán velar el cumplimiento de los principios pro persona y de interés superior de la niñez, así como el reconocimiento de niñas y niños como titulares de derechos.



El interés superior de las y los niños incluye su derecho a mantener contacto directo con sus madres, por lo que ha de ser tenido en cuenta en todas las decisiones relacionadas con la detención provisional y la sentencia, así como en las decisiones relativas al acogimiento de niñas y niños en los centros penitenciarios,²⁰⁴ quienes no serán tratados como personas privadas de la libertad bajo ninguna circunstancia. La separación forzada de madres e hijos es considerada una práctica contraria al derecho internacional y equivalente a tratos crueles e inhumanos.²⁰⁵ Se sabe, por ejemplo, que la separación temprana de sus madres provoca en los bebés desajustes emocionales y trastornos de la personalidad. Además, la preocupación por sus hijas e hijos es uno de los factores que más influyen en la incidencia de problemas de salud mental y autolesiones entre las mujeres que viven en reclusión.²⁰⁶

Por otro lado, el Comité de los Derechos del Niño ha hecho un llamado a los Estados para que velen por que todas y todos los niños pequeños, así como las personas responsables de su cuidado, tengan garantizado su acceso a los servicios de atención a la salud, cuidado y educación, con especial atención a quienes viven con sus madres en los centros penitenciarios, pues corren un alto riesgo de ser discriminados.²⁰⁷ Sin embargo, las autoridades deben no sólo adoptar medidas especiales para satisfacer las necesidades particulares de los niños y las niñas que viven con sus madres privadas de la libertad²⁰⁸ sino también brindar a éstas el máximo de posibilidades de dedicarles tiempo.²⁰⁹ El objetivo deberá ser construir dentro de los centros penitenciarios un entorno en donde se asegure que las y los niños se desarrollen de manera integral.²¹⁰

Adicionalmente, los Estados tienen el deber de adoptar todas las medidas apropiadas para proteger a las niñas y los niños contra toda forma de perjuicio, abuso físico y mental, descuido, trato negligente, malos tratos y explotación, incluido el abuso sexual;²¹¹ obligación que se ve reforzada mientras aquéllos se encuentren en instalaciones penitenciarias. A este respecto, la Corte IDH señaló que las medidas que se implementen deben protegerlos en sus relaciones con las autoridades públicas, en las relaciones interindividuales y en aquellas con entes no estatales.²¹²

²⁰⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría*, A/HRC/31/57, 5 de enero de 2016, párr. 27.

²⁰⁵ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Informe de la Comisión de Asuntos Sociales, Sanitarios y Familiares. Madres y los bebés en prisión. Relator: Sr. Rudolf Vis, Reino Unido, Grupo Socialista*, Doc. 8762, 9 de junio de 2000, párr. 3.

²⁰⁶ Corte IDH, *Caso del Penal Miguel Castro Castro vs. Perú (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 25 de noviembre de 2006, serie C, núm. 160, párrs. 330 y 341.

²⁰⁷ Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 7. Realización de los derechos del niño en la primera infancia, CRC/C/GC/7/Rev.1, aprobada en el 40º periodo de sesiones, septiembre de 2005, párr. 24.

²⁰⁸ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 535.

²⁰⁹ 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), regla 50.

²¹⁰ Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, *Women deprived of their liberty. Extract from the 10th General Report of the CPT, published in 2000*, CPT/Inf (2000) 13-part, 2000, párr. 29.

²¹¹ Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 44/25 del 20 de noviembre de 1989, artículo 19.

²¹² Corte IDH, *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*, Opinión Consultiva OC-17/2002 del 28 de agosto de 2002, serie A, núm. 17, párr. 87.



➤ Obligaciones del Estado

Primero ha de advertirse que el Estado debe preferir imponer sentencias no privativas de la libertad a las mujeres embarazadas y a las que tienen hijas e hijos a su cargo, optando por tales sanciones sólo en los casos en que hubieran cometido delitos graves o violentos, o cuando se les considere un peligro para la comunidad.²¹³

Desde el momento del ingreso de una mujer al centro penitenciario, la autoridad deberá conocer el número de hijas e hijos que ingresan con ella y la información personal necesaria de éstos, al menos sus nombres y edades, la cual tendrá carácter confidencial y al utilizarse deberá protegerse su interés superior.²¹⁴ En la medida de lo posible, el entorno previsto para su crianza deberá ser el mismo que el de niñas y niños que no viven con sus madres en centros penitenciarios. Con ese fin las autoridades deben tener especial cuidado en cumplir todas las normas, especialmente aquellas en materia de seguridad, sanidad y supervisión adecuada.²¹⁵ Por ejemplo, las niñas y los niños que vivan con sus madres en reclusión deben contar con servicios permanentes de atención a la salud equivalentes a los que se ofrecen en la comunidad externa, con especialistas que supervisen su desarrollo.²¹⁶

El Estado debe garantizar también que todo el personal del centro penitenciario reciba formación adecuada en el cuidado de las niñas y los niños. En congruencia, este personal debe proceder de manera competente, profesional y respetuosa al inspeccionar a los niños y las niñas que se hallen con sus madres privadas de la libertad y a quienes las visiten,²¹⁷ lo cual está incorporado en la LNEP.

Igualmente, el centro de reclusión debe contar con estancias infantiles con personal calificado, así como con servicios educativos, pediátricos y de nutrición apropiados para garantizar el interés superior de la niñez.²¹⁸ Las niñas y los niños usarán dichos servicios cuando no sean atendidos por sus madres, de forma que se permita a las personas que viven en reclusión participar en el trabajo y en otras actividades.²¹⁹

²¹³ 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), regla 64.

²¹⁴ *Ibidem*, regla 3.

²¹⁵ Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 3.3.

²¹⁶ 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), regla 51.1.

²¹⁷ *Ibidem*, regla 21.

²¹⁸ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio x.

²¹⁹ Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, *Women deprived of their liberty*. Extract from the 10th General Report of the CPT, published in 2000, doc. cit., párr. 29.



Al respecto, la LNEP en sus artículos 10 y 36 plantea obligaciones en relación con las niñas y los niños que viven con sus madres privadas de la libertad, como adoptar disposiciones para su cuidado con el fin de que las mujeres internas puedan participar en actividades de reinserción social; otorgar 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; proveerles educación inicial, vestimenta acorde a su edad y etapa de desarrollo, y atención pediátrica cuando sea necesario, entre otras.

A la vez, la autoridad penitenciaria debe facilitar la atención de las y los niños por miembros de la familia fuera del centro de reclusión, lo cual puede ayudar a que su crianza sea compartida,²²⁰ por ejemplo al permitir que el padre o la persona con quien se comparte la custodia del niño o la niña tenga derechos de visita más flexibles.²²¹ Al respecto, la LNEP indica en el artículo 36 que en los casos de niñas y niños que vivan con sus madres en los centros penitenciarios las autoridades deben establecer las disposiciones necesarias para garantizar los términos y las condiciones bajo los cuales puedan salir de éstos para realizar visitas a otros familiares y actividades de esparcimiento u otras que deban llevarse a cabo afuera.

Ahora bien, si una mujer privada de la libertad decide que sus hijas o hijos no vivan con ella, en atención al interés superior de la niñez la autoridad deberá comprobar que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado; y en el caso de las mujeres privadas de la libertad que sean extranjeras se consultará a las autoridades consulares. En estos supuestos se brindará a las mujeres que viven en reclusión el máximo posible de oportunidades y servicios para reunirse con sus hijos e hijas. En los registros de la autoridad deberá constar el lugar en donde se encuentran los hijos y las hijas de las internas y su régimen de tutela o custodia.²²²

Por último, el sistema penitenciario debe asegurarse de que todas las autoridades responsables de prevenir y combatir la violencia, así como de brindar protección frente a ésta, respondan a las necesidades de la niñez y respeten sus derechos, lo que necesariamente incluye actuar con la debida diligencia, proteger a quienes hayan sido víctimas o testigos de tales actos, investigar y castigar a los culpables, y ofrecer vías de reparación.²²³

²²⁰ *Idem.*

²²¹ Recomendación 1469 (2000) de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa sobre el tema de las madres y los bebés en prisión, debate de la Asamblea del 30 de junio de 2000 (24ª sesión), párr. 5.

²²² 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), regla 52.

²²³ Comité de los Derechos del Niño, Observación General núm. 13. Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, CRC/C/GC/13, 18 de abril de 2011, párr. 5.



Mujeres

Elementos de diagnóstico

En su visita a nuestro país, el [relator especial de las Naciones Unidas sobre la tortura](#) y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes observó la [falta de atención médica ginecológica](#), la omisión de las autoridades penitenciarias en la [atención a las necesidades higiénicas y biológicas](#) femeninas, y la [precaria atención](#) que se presta a las [mujeres embarazadas y madres lactantes](#). Advirtió también que el control sobre el ejercicio de los derechos reproductivos de las mujeres suele ser estricto, ya que [se impone el uso de anticonceptivos](#) para el acceso a la visita íntima. Al respecto, la CDHDF emitió el [instrumento recomendatorio 9/2016](#) que versó sobre el caso de una mujer interna embarazada y diagnosticada con VIH a quien en el contexto de su cesárea se le practicó la [salpingoclasia sin](#) que hubiese otorgado su [consentimiento pleno e informado](#).

Por otra parte, la Comisión ha expresado su especial preocupación por que la violencia forma parte de las circunstancias cotidianas que se viven en los centros de reclusión para mujeres en la Ciudad de México, la cual no sólo se presenta entre las propias internas sino que también se ejerce de forma vertical, es decir por parte de las autoridades. En su [Recomendación 4/2010](#) la CDHDF logró demostrar la existencia de una [red de prostitución forzada](#) de internas en los centros penitenciarios de la ciudad. Encontró que se falsificaron oficios de pedimento con los que se justificaba su salida y que algunas mujeres estuvieron embarazadas sin estar registradas en las listas de visita íntima. Así, se evidenció que las autoridades penitenciarias aprovechaban la situación de vulnerabilidad económica y sexual en la que la privación de la libertad coloca a las mujeres para explotarlas, lo que constituyó una violación al derecho a una vida libre de violencia.



Conforme al principio de no discriminación, las autoridades penitenciarias deben tener en cuenta las necesidades especiales de las mujeres que viven en reclusión; en consecuencia, han de adoptar prácticas de encarcelamiento y tratamiento diferentes, disponer de servicios e infraestructura adecuados para satisfacer sus requerimientos y garantizar su protección.²²⁴ No obstante, los sistemas y centros penitenciarios suelen estar diseñados para los hombres, lo que ocasiona que las necesidades de las mujeres no sean debidamente atendidas.

²²⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría, doc. cit., párr. 16.*



INSUMOS PARA HIGIENE PERSONAL

Los centros penitenciarios donde se alojen deben contar con los medios y artículos indispensables para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, incluidas toallas sanitarias gratuitas y el suministro permanente de agua, en particular para quienes estén embarazadas y quienes se encuentren en periodo de lactancia o menstruación.²²⁵ Dicho aspecto es señalado en el artículo 10 de la LNEP, que reconoce el derecho de las mujeres privadas de la libertad a contar con las instalaciones adecuadas y los artículos básicos para una estancia digna y segura, con especial énfasis en los productos para satisfacer sus requerimientos de higiene.

➤ Obligaciones del Estado

Las autoridades penitenciarias deben prestar especial atención a las necesidades de las mujeres al tomar decisiones que afecten a cualquier aspecto de su alojamiento, es decir que tienen que contemplar disposiciones especiales para cubrir sus requerimientos sanitarios. Por ejemplo, debe facilitarse el acceso a las instalaciones sanitarias y de lavado, que tengan formas seguras para desechar artículos manchados de sangre, y garantizar el suministro permanente de productos de higiene como toallas sanitarias y tampones.²²⁶ Al respecto, ha de insistirse en que los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que no cumplan con los estándares mínimos y que no respeten la dignidad inherente de las personas.²²⁷

OPCIONES LABORALES

El Estado tiene la obligación de eliminar la discriminación contra las mujeres en el ámbito del empleo y asegurarles en condiciones de igualdad con los hombres los derechos al trabajo y a la capacitación.²²⁸ Sin embargo, con frecuencia los centros penitenciarios ofrecen a las mujeres privadas de la libertad actividades que se consideran *apropiadas* para su género como la costura o la artesanía, mientras que los hombres disponen de una formación mucho más vocacional.

Este enfoque refuerza los estereotipos sobre el papel social de las mujeres, por lo que resulta discriminatorio. Las mujeres que viven en reclusión tienen derecho a un trabajo significativo en igualdad de condiciones por lo que, dependiendo de las circunstancias,

²²⁵ 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), regla 5.

²²⁶ Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, *Women deprived of their liberty. Extract from the 10th General Report of the CPT, published in 2000, doc. cit., párr. 31.*

²²⁷ Corte IDH, *Caso Pacheco Teruel y otros vs. Honduras (Fondo, Reparaciones y Costas)*, doc. cit., párr. 67, inciso j.

²²⁸ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, adoptada y abierta a la firma y ratificación, o adhesión, por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 34/180 del 18 de diciembre de 1979, artículo 11, incisos a y c.



negarles el acceso a las actividades que ofrece el sistema penitenciario en general puede llegar a calificarse como un trato degradante.²²⁹

Ahora bien, la LNEP no contempla medidas para resolver esta problemática particular de las mujeres que viven en reclusión, pero en general establece que el trabajo debe realizarse sin discriminación alguna y no ha de atentar contra la dignidad de las personas, según indica en su artículo 92.

➤ Obligaciones del Estado

Las autoridades penitenciarias tienen que prestar especial atención a las necesidades vocacionales de las mujeres, lo que implica permitir y fomentar que éstas elijan la clase de trabajo a la que deseen dedicarse, dentro de los límites de lo que esté disponible; la selección vocacional racional; el buen orden y la disciplina penitenciaria, sin discriminación por razón de género en el tipo de trabajo prestado.²³⁰ Tampoco han de supeditarse sus intereses y formación vocacional al objetivo de lograr beneficios pecuniarios de una industria penitenciaria. Además, se les debe proporcionar un trabajo suficiente y útil que contribuya a mantener o aumentar su capacidad para ganarse la vida después de obtener la libertad. Para ello se les tiene que dotar de formación vocacional en algún oficio, especialmente a las más jóvenes.²³¹

REGISTROS CORPORALES

Como se mencionó antes, cualquier registro debe realizarse de modo que respete la intimidad y la dignidad intrínseca de las personas internas, así como los principios de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad. Los registros corporales pueden constituir malos tratos cuando se llevan a cabo de manera humillante, desproporcionada o discriminatoria, y más aún si se realizan sin ropa o de forma invasiva, como las exploraciones vaginales.²³² Las mujeres son particularmente vulnerables durante los registros corporales cuando los llevan a cabo guardias varones, porque son frecuentes los tocamientos inapropiados equiparables al acoso sexual. La propia LNEP reconoce en su artículo 10, fracción II, que las mujeres privadas de la libertad tienen derecho a recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y registro.

²²⁹ Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes, *Women deprived of their liberty. Extract from the 10th General Report of the CPT, published in 2000, doc. cit., párr. 25.*

²³⁰ Recomendación Rec(2006)2 del Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre las Reglas Penitenciarias Europeas, párrs. 26.4 y 26.6.

²³¹ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 98.1.

²³² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría, doc. cit., párr. 23.*



➤ Obligaciones del Estado

La autoridad debe abstenerse de utilizar los registros corporales para acosar, amedrentar o inmiscuirse innecesariamente en la intimidad de las personas.²³³ En tal sentido, se tienen que adoptar medidas efectivas para resguardar la dignidad y garantizar el respeto a las mujeres que viven en reclusión durante los registros personales, los cuales han de ser llevados a cabo sólo por personal femenino que haya recibido un adiestramiento apropiado para ello.²³⁴

Además, deben ponerse en práctica alternativas adecuadas para sustituir los registros invasivos, como el método de escaneo, con el fin de evitar las consecuencias psicológicas dañinas y la posible repercusión física de tales inspecciones.²³⁵ En dicho contexto, los registros invasivos sólo deben efectuarse cuando sea absolutamente necesario, en privado y por personal calificado del mismo sexo que la persona interna. Las revisiones de cavidades corporales en particular sólo deben realizarlas personas profesionales médicas que no sean las principales responsables de la atención a la internas, y que hayan sido adecuadamente capacitadas en las normas de higiene, salud y seguridad.²³⁶

Las autoridades penitenciarias tienen que generar documentación donde consten los registros corporales que realicen, incluyendo los motivos de éstos, quiénes los llevaron a cabo y los resultados obtenidos, especialmente en caso de registros personales sin ropa, revisiones de cavidades corporales y registros de las celdas.²³⁷

Es necesario advertir que la LNEP, aunque en un primer momento señala que la revisión interior no comprenderá el desnudo integral ni la revisión de las cavidades vaginal y/o rectal, posteriormente establece una excepción al permitir que se practiquen exploraciones en dichas zonas si en una revisión se considera que ha quedado evidenciada la comisión de un hecho delictivo, según se observa en los artículos 61 y 63.

VIOLENCIA

Todas las mujeres tienen derecho a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado; no obstante, algunas de ellas son especialmente vulnerables a experimentar la en razón de, entre otras, una situación de privación de la libertad.²³⁸

Las mujeres que viven en reclusión están expuestas a sufrir agresiones por parte del resto de la población del centro penitenciario y de su personal, tales como violencia física, violaciones, insultos, humillaciones y registros corporales innecesariamente invasi-

²³³ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 51.

²³⁴ 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), regla 19.

²³⁵ *Ibidem*, regla 20.

²³⁶ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), reglas 52.1 y 52.2.

²³⁷ *Ibidem*, regla 51.

²³⁸ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), adoptada por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos el 9 de junio de 1994, artículo 3°.



vos.²³⁹ Estas formas de violencia suelen ir acompañadas de injurias, amenazas de muerte o amenazas de daño a la víctima o sus familiares, a menudo hijos e hijas. Empero, otras prácticas pueden encubrir la violencia que sufren las mujeres; por ejemplo es posible que se les ofrezcan privilegios o se les procuren artículos difíciles de conseguir, o que se les amenace con denegarles el acceso a lo que tienen derecho.²⁴⁰

Cabe señalar que aun cuando la LNEP no establece medidas específicas contra la violencia hacia las mujeres, reconoce en su artículo 9º, fracción X, que toda persona privada de la libertad tiene derecho a que se garantice su integridad moral, física, sexual y psicológica.

➤ Obligaciones del Estado

El Estado no sólo debe abstenerse de cualquier práctica de violencia contra las mujeres sino además vigilar que las instituciones, autoridades, y las y los servidores públicos que le representan también observen dicha conducta. Asimismo, tiene que actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar su comisión; establecer procedimientos eficaces para que las víctimas obtengan protección y resarcimiento; y fomentar la educación del personal a su cargo.

En particular, de forma preventiva, la autoridad penitenciaria ha de garantizar que la vigilancia de las mujeres privadas de la libertad sea ejercida exclusivamente por servidoras públicas, sin perjuicio de que el personal de otras disciplinas como médicos, docentes o administrativos sea del sexo masculino. En caso de que sea evidente que determinadas mujeres pueden ser víctimas de violencia, se tienen que establecer mecanismos de protección efectivos para impedir que se produzcan los daños.²⁴¹ Además, el personal de los centros de reclusión debe reaccionar sin demora y de manera prioritaria cuando exista una denuncia de que se está perpetrando un acto de violencia contra alguna mujer.

Por último, es necesario que además se realicen esfuerzos para que el personal penitenciario aplique un enfoque que tenga en cuenta el género, por ejemplo mediante capacitaciones sobre las necesidades específicas de las mujeres privadas de la libertad.²⁴² Esto es que debe ser sensibilizado sobre los momentos de especial angustia para las mujeres, de modo que esté en condiciones de reaccionar adecuadamente y prestar el apoyo que corresponda. También ha de ser adiestrado para detectar las necesidades de atención a la salud mental y el riesgo de lesiones autoinfligidas y de suicidio, prestar asistencia y remitir esos casos a las y los especialistas.²⁴³ Asimismo, debe conocer los métodos permisibles para los registros y las medidas para prevenir y remediar la violencia en los centros penitenciarios, con técnicas que no impliquen el uso excesivo de la fuerza.²⁴⁴

²³⁹ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría, doc. cit., párr. 19.*

²⁴⁰ *Ibidem*, párr. 45.

²⁴¹ Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio XX.

²⁴² 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), reglas 29 y 33.

²⁴³ *Ibidem*, reglas 13 y 35.

²⁴⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, *La tortura y otros tratos o penas crueles...*, A/68/295, doc. cit., párr. 83.



Población LGBTTTI

Elementos de diagnóstico

En el periodo de 2005 a junio de 2018 la CDHDF registró 19 quejas sobre la vulneración a los derechos sexuales y reproductivos de las personas privadas de la libertad por concepto de coacción o injerencias arbitrarias de parte de agentes del Estado para impedir la libre expresión y el ejercicio de la orientación sexual que cada persona decida tener. Además, este organismo ha documentado ampliamente que los derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestistas e intersexuales (LGBTTTI) son frecuentemente ignorados por las autoridades penitenciarias. Por ejemplo en su Recomendación 1/2007, sobre la negativa de autoridades penitenciarias de permitir a una persona privada de la libertad tener visita íntima con su pareja del mismo sexo, observó que tal restricción era discriminatoria, ya que la orientación sexual diversa no es más que un reflejo del derecho a la manifestación de la libertad sexual, el cual no puede ser limitado por orden administrativa o judicial.

En su Recomendación 13/2015, por otro lado, se mostró que personal de seguridad y custodia había usado desproporcionada e injustificadamente la fuerza en contra de mujeres trans, lo que calificó como tratos crueles, inhumanos o degradantes. De lo expuesto en dicha Recomendación se desprende que las actividades que las autoridades penitenciarias implementen para las personas de la comunidad LGBTTTI deben considerar medidas especiales de protección que incluyan su diversidad sexual e identidad de género debido a que el internamiento les coloca en una situación de mayor vulnerabilidad, con el riesgo de sufrir violencia, violaciones y agresiones tanto de las y los servidores públicos como de la población penitenciaria en general causada por el estigma social y la percepción de que quien agrede quedará impune.



Toda persona privada de la libertad debe ser tratada humanamente y con el debido respeto a su dignidad inherente, de la cual la orientación sexual y la identidad de género son componentes fundamentales.²⁴⁵ Esto es que bajo ninguna circunstancia se discriminará a las personas privadas de la libertad por motivos de sexo, género u orientación sexual.

Al perder la libertad, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, transgénero, travestistas e intersexuales (LGBTTTI) son objeto de doble discriminación y vulnerabili-

²⁴⁵ Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta), adoptados por el Panel Internacional de Especialistas en Legislación Internacional de Derechos Humanos y en Orientación Sexual e Identidad de Género, Yogyakarta, 6 a 9 de noviembre de 2006, principio 9.



dad debido a que en los centros penitenciarios existen carencias sistémicas que generan repercusiones particularmente negativas en los grupos de atención prioritaria, lo que hace necesario que el Estado adopte medidas para proteger y promover sus derechos y atender sus necesidades específicas.²⁴⁶

Los estereotipos de género causan que se reste importancia al dolor y sufrimiento que ciertas prácticas generan en las personas LGBTTTI. Por lo general los sistemas de justicia penal incumplen su deber de ejercer un control efectivo en los centros penitenciarios y garantizar la seguridad de las personas internas frente al abuso físico, sexual o emocional. Por ejemplo, las personas trans suelen padecer registros corporales humillantes e invasivos que pueden constituir tortura o malos tratos; también suelen ser asignadas automáticamente en centros penitenciarios o pabellones de hombres o mujeres sin tener en cuenta su identidad o expresión de género.²⁴⁷

Al respecto, hay que mencionar que la LNEP no incluye normas específicas para la atención de personas del colectivo LGBTTTI, pero reconoce en su artículo 9º que las personas privadas de la libertad tienen derecho a recibir un trato digno del personal penitenciario sin diferencias fundadas en prejuicios por razón de género, sexo, condiciones de salud, opiniones, preferencias sexuales, identidad de género o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

➤ Obligaciones del Estado

Los centros penitenciarios deberán contar con reglamentos y protocolos que permitan controlar y analizar de forma continuada todos los episodios de discriminación hacia las personas LGBTTTI en lo que respecta al acceso a los servicios y programas de que disponen. Además tienen que documentar, investigar, sancionar y reparar las denuncias de discriminación directa o indirecta.²⁴⁸

En ese contexto, la autoridad ha de evaluar en cada caso la intensidad del dolor y el sufrimiento que experimentan las víctimas de la violencia de género, para lo cual tiene que examinar todas las circunstancias, incluida la condición social de quienes la sufren; los marcos jurídicos, normativos e institucionales discriminatorios vigentes que refuerzan los estereotipos de género y exacerbaban los daños; y las repercusiones en el bienestar físico y psicológico de las víctimas, su disfrute de otros derechos humanos y su capacidad para perseguir sus objetivos en la vida. En caso necesario, también deben ofrecer medidas urgentes y provisionales de reparación para cubrir las necesidades inmediatas de las personas.²⁴⁹

Por otro lado, el principio que ha de primar para la asignación de alojamiento de las personas LGBTTTI que viven en reclusión debe ser colocarlas en el entorno que mejor

²⁴⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría, doc. cit., párr. 13.*

²⁴⁷ *Ibidem*, párrs. 34 y 36.

²⁴⁸ *Ibidem*, párr. 70, inciso w.

²⁴⁹ *Ibidem*, párr. 68.



garantice su seguridad.²⁵⁰ Para ello, la autoridad tiene que procurar que todas las personas privadas de la libertad participen en las decisiones relativas al lugar de reclusión que les resulte apropiado de acuerdo con su orientación sexual e identidad de género, facilitándoles oportunidades para recurrir las decisiones de internamiento.²⁵¹ Ello deberá incorporarse en el protocolo de clasificación de áreas establecido en la LNEP.

También es necesario que los centros penitenciarios den oportunidades para que las personas LGBTTTI puedan hacer pública su condición de manera segura, voluntaria y digna.²⁵² Además, las visitas íntimas tienen que otorgarse en igualdad de condiciones para todas las personas, con independencia del sexo de la pareja.²⁵³

Finalmente, debe proveerse a las personas LGBTTTI de acceso a la atención médica y consejería apropiada a sus necesidades, reconociendo cualquier necesidad particular con base en su orientación sexual o identidad de género, incluso en lo que respecta a la salud reproductiva, el acceso a la información, el tratamiento de infecciones de transmisión sexual, la terapia hormonal o de otro tipo, y tratamientos para la reasignación de género, si ellas así lo desearan.²⁵⁴ En congruencia, debe garantizarse que las personas trans e intersexuales puedan escoger ser registradas por personal masculino o femenino.²⁵⁵

VIOLENCIA

La violencia de género es aquella que se ejerce contra cualquier persona en razón de su sexo y los roles sociales asignados a cada género. Aunque es más frecuente observarla en contra de mujeres y niñas, también ocurre contra las personas LGBTTTI. En particular, cuando la violencia de género se ejerce hacia ellas, se observa el deseo de quien la lleva a cabo de *castigar* las identidades, expresiones, comportamientos o cuerpos que no siguen las normas y roles genéricos tradicionales o que contradicen el sistema binario hombre/mujer.²⁵⁶

Las personas LGBTTTI sufren porcentajes más elevados de violencia sexual, física y psicológica, en su mayoría mientras están bajo custodia, ya sea por parte de autoridades o de otras personas que viven en reclusión.²⁵⁷ De hecho, la discriminación por razones de orientación o identidad sexual puede contribuir muchas veces a deshumanizar a la vícti-

²⁵⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, OAS/Ser.L/V/II.rev.2 Doc. 36, CIDH/OEA, 12 de noviembre de 2015, párr. 156, disponible en <<https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ViolenciaPersonasLGBTI.pdf>>, página consultada el 24 de octubre de 2018.

²⁵¹ Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta), principio 9, inciso c.

²⁵² Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría, doc. cit.*, párr. 70, inciso q.

²⁵³ Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta), principio 9, inciso e.

²⁵⁴ *Ibidem*, principio 9, inciso b.

²⁵⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría, doc. cit.*, párr. 70, inciso u.

²⁵⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, doc. cit., párr. 25.

²⁵⁷ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría, doc. cit.*, párr. 35.



ma, lo que con frecuencia es una condición necesaria para que ocurran la tortura y los malos tratos.²⁵⁸

Las personas LGBTTTI privadas de la libertad suelen no denunciar los actos en su contra por miedo a represalias y falta de confianza en los mecanismos de presentación de denuncias. Así, este tipo de violencia se ve agravada por la impunidad que prevalece en tales casos.

Tolerar la violencia entre las personas internas no sólo es un incumplimiento de las responsabilidades profesionales sino que también conlleva su consentimiento o aquiescencia, de forma que dichas conductas pueden equivaler a actos de tortura u otros malos tratos si el Estado no actúa con la debida diligencia para prevenirla.²⁵⁹

Por otra parte, colocar a las personas LGBTTTI en un régimen de aislamiento o segregación administrativa para su propia *protección* puede constituir una vulneración a la prohibición de la tortura y los malos tratos,²⁶⁰ sobre todo si no se cuida que no existan limitaciones injustas a su régimen social, por ejemplo en el acceso a la recreación, los materiales de lectura y la asistencia de una o un abogado o de personal de salud.²⁶¹

➤ Obligaciones del Estado

A este respecto, los Estados deben velar en todo momento por la integridad física y mental de las personas privadas de la libertad, para lo cual han de adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que la orientación sexual o la identidad de género no sean utilizadas para justificar o disculpar la violencia.²⁶²

Desde el momento en que una persona ingrese deben realizarse evaluaciones de riesgo personalizadas, observando estrictamente los principios de confidencialidad y privacidad. La recopilación de información sobre las personas LGBTTTI privadas de la libertad y sobre la prevalencia de la violencia por prejuicio en los centros penitenciarios debe realizarse de manera cuidadosa, tomando en cuenta los riesgos inherentes de revictimización, estigmatización y abuso.²⁶³ Cuando la autoridad conozca la existencia de un patrón de violencia contra determinados grupos, está obligada a actuar adecuadamente para controlar y examinar los datos, informarse de las tendencias existentes y responder apropiadamente.²⁶⁴

²⁵⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, A/HRC/22/53, 1 de febrero de 2013, párr. 79.

²⁵⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *La tortura y otros tratos o penas crueles...*, A/68/295, doc. cit., párr. 48.

²⁶⁰ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría*, doc. cit., párr. 35.

²⁶¹ Asamblea General de las Naciones Unidas, *La tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota del Secretario General. Informe provisional del Relator Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes*, A/66/268, 5 de agosto de 2011, párr. 69.

²⁶² Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta), principio 5, inciso c.

²⁶³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América*, doc. cit., párrs. 163 y 164.

²⁶⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría*, doc. cit., párr. 11.



Las autoridades penitenciarias tienen la obligación de actuar con la debida diligencia para prohibir, prevenir y reparar los actos de tortura y malos tratos contra las personas LGBTTTI, lo que incluye la obligación de impedir, investigar y castigar cualquier acto de violencia.²⁶⁵ Esto envía un claro mensaje a la población privada de la libertad de que la violencia contra la población LGBTTTI no es tolerada. En tal sentido, el sistema penitenciario debe garantizar que todos los centros de reclusión dispongan de mecanismos de denuncia adecuados, rápidos y confidenciales;²⁶⁶ y que a las víctimas se les brinden recursos y resarcimientos apropiados, incluyendo la compensación.²⁶⁷

Las medidas tomadas para proteger a las personas LGBTTTI privadas de la libertad no tienen que implicar la imposición de condiciones más restrictivas a sus derechos que las experimentadas por la población penitenciaria general.²⁶⁸ Por ello no debe someterse a las personas LGBTTTI a aislamiento solitario indebidamente prolongado, aun cuando la intención sea protegerles de otras personas internas.²⁶⁹

La LNEP ordena en su artículo 33 que las autoridades en la materia emitan un protocolo de resguardo de personas privadas de la libertad en situación de especial vulnerabilidad, el cual deberá incluir expresamente medidas apropiadas y suficientes en favor de la población LGBTTTI.

Acceso a un recurso efectivo y debido proceso en el contexto de la ejecución penal



Elementos de diagnóstico

Por lo general, los procedimientos para la aplicación de sanciones disciplinarias implican la oportunidad de que la persona privada de la libertad sea escuchada y la revisión de la decisión adoptada; no obstante, el relator especial de las Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes advirtió que en nuestro país dichas sanciones más bien resultan de actos arbitrarios del personal penitenciario. En particular llamó su atención la imposición del aislamiento por periodos prolongados, incluso varios meses, sin salidas ni visitas. Al respecto, en el lapso de 2005 a junio de 2018 la CDHDF recibió **68 quejas** en las que se presumía la violación al derecho a la integridad personal de las y los internos en razón de **incomunicación o aislamiento**.



²⁶⁵ *Idem*.

²⁶⁶ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría, doc. cit., párr. 70, inciso x.*

²⁶⁷ Principios sobre la aplicación de la legislación internacional de derechos humanos en relación con la orientación sexual y la identidad de género (Principios de Yogyakarta), principio 5, inciso d.

²⁶⁸ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Nota de la Secretaría, doc. cit., párr. 70, inciso t.*

²⁶⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Violencia contra personas lesbianas, gay, bisexuales, trans e intersex en América, doc. cit., párr. 160.*



Reiteradamente, la Comisión ha tenido conocimiento de quejas en las que se alega que las autoridades llevan a cabo *procedimientos disciplinarios sin notificar* a las personas internas y les trasladan a zonas de castigo y/o aislamiento. Es frecuente también que previo a la imposición de la sanción, éstas hayan sufrido el robo de sus pertenencias así como malos tratos, se les restringiera el contacto con el exterior y les fuera suspendida la participación en actividades laborales, educativas y deportivas, con la aquiescencia de las autoridades. Además, tales quejas dan cuenta de la *ausencia de la defensa* durante el desarrollo de los procedimientos disciplinarios y de otros casos en los que, aun con su presencia, *no* ha existido una defensa efectiva, de tal suerte que se garantice una entrevista previa, el ofrecimiento de pruebas y la formulación de alegatos para acreditar responsabilidades. Asimismo, se tiene conocimiento de las dificultades para acceder y hacer valer los *medios de impugnación*.



Todas las personas tienen derecho a un recurso que les proteja contra los actos de la autoridad que violen sus derechos humanos,²⁷⁰ como un elemento central del acceso a la justicia. Las personas que viven en reclusión tienen derecho al acceso a un recurso judicial sencillo, rápido y eficaz como salvaguarda de todos aquellos derechos que puedan ser afectados por la propia privación de la libertad,²⁷¹ el cual puede ser interpuesto por sí mismas, un familiar o quien les asista jurídicamente.

Al tiempo que las personas privadas de la libertad gozan de la salvaguarda de recursos judiciales, otros instrumentos internacionales sobre la materia prevén la posibilidad de que interpongan quejas o peticiones de tipo administrativo directamente ante la autoridad penitenciaria²⁷² por cualquier asunto vinculado con las condiciones de internamiento, su plan de actividades, o para recibir información sobre su situación procesal, el cual también puede ser ejercido por sí mismas o por terceras personas.

La CIDH afirma que este tipo de procedimientos genera un canal de comunicación directa entre las personas internas y la autoridad penitenciaria, además de que contribuyen a diluir los sentimientos colectivos de frustración e impotencia que pueden devenir en disturbios u otras manifestaciones de protesta. Por ello, la autoridad penitenciaria debe contar con los medios y recursos necesarios para adoptar las acciones que correspondan a las quejas, de acuerdo con las normas jurídicas aplicables.²⁷³ En particular, ha de tener presentes las siguientes obligaciones:

²⁷⁰ Así se establece, por ejemplo, en el artículo 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el artículo 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

²⁷¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 244.

²⁷² Véanse Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 57; y Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas, principio v.

²⁷³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas*, doc. cit., párr. 253.



- Informar a las personas privadas de la libertad sobre la posibilidad de ejercer este derecho.
- Garantizar que existan sistemas adecuados para el manejo, examen y distribución de la información derivada de las quejas o peticiones.
- Asegurar que las y los servidores públicos estén debidamente capacitados en la recepción de quejas y peticiones.
- Cerciorarse de que, quien así lo necesite, tenga acceso a asistencia e información legal.
- Procurar que las quejas y peticiones interpuestas por el representante jurídico u otra tercera persona cuenten con la anuencia de la persona que vive en reclusión.
- Prever que los procedimientos de carácter administrativo sean sometidos a control judicial ante un tribunal o autoridad que pueda pronunciarse sobre su legalidad y el fondo del asunto, cuando la persona privada de la libertad haya recibido una respuesta en contrario a lo solicitado.²⁷⁴
- Garantizar la disposición de salvaguardias para que las personas puedan presentar una queja o petición de forma segura y, si así lo solicitan, de manera confidencial.²⁷⁵

➤ Obligaciones del Estado

El Estado no sólo debe asegurar el acceso a los órganos jurisdiccionales para la tutela de los derechos u otros de tipo administrativo; además es su obligación garantizar que aquéllos se conduzcan observando las garantías mínimas del debido proceso, cualquiera que sea la materia de que se trate. Se piensa que el debido proceso acaba con la determinación de la pena; no obstante, también protege las condiciones y el régimen de internamiento en sí mismos,²⁷⁶ por lo que limita las relaciones entre las y los internos y de las autoridades penitenciarias en términos de sus derechos y obligaciones.

Se recomienda que los Estados cuenten con un órgano judicial especializado en el control de la ejecución de toda medida de internamiento.²⁷⁷ La adopción de las garantías del debido proceso en este contexto deriva en una mayor transparencia respecto de lo que sucede en los centros penitenciarios, tanto porque los casos se ventilan en audiencias donde la persona privada de la libertad es asistida por una o un defensor como porque se garantiza el acceso de las organizaciones de la sociedad civil al interior de los establecimientos como método de contraloría social, lo que permite prevenir los malos tratos y la tortura.²⁷⁸

²⁷⁴ *Ibidem*, párr. 254.

²⁷⁵ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela), regla 57.2.

²⁷⁶ Declaración provisional sobre el papel desempeñado por la revisión judicial y el debido proceso en la prevención de la tortura adoptado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes durante su 16° periodo de sesiones 20 a 24 de febrero de 2012, CAT/OP/2, 1 de octubre de 2012, párr. 1.

²⁷⁷ *Idem*.

²⁷⁸ Declaración provisional sobre el papel desempeñado por la revisión judicial y el debido proceso en la prevención de la tortura adoptado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes durante su 16° periodo de sesiones 20 a 24 de febrero de 2012, párr. 13.



La LNEP establece un mecanismo administrativo y uno jurisdiccional para la defensa de las personas privadas de la libertad frente a la autoridad penitenciaria como garantías para obtener un recurso efectivo.

Las peticiones administrativas son un recurso que se interpone contra hechos, actos u omisiones respecto de las condiciones de vida y seguridad en los centros de reclusión, incluyendo el plan de actividades. Pueden ser ejercidas individual o colectivamente, ya sea por las personas privadas de la libertad, sus familiares, quienes visitan un centro penitenciario, las y los defensores públicos o privados, el Ministerio Público, las organizaciones sociales y las instituciones públicas que protegen los derechos de las y los internos. Las peticiones deben formularse por escrito, mas no necesitan cubrir formalidad alguna; incluso puede solicitarse apoyo para formular el escrito en los centros penitenciarios.

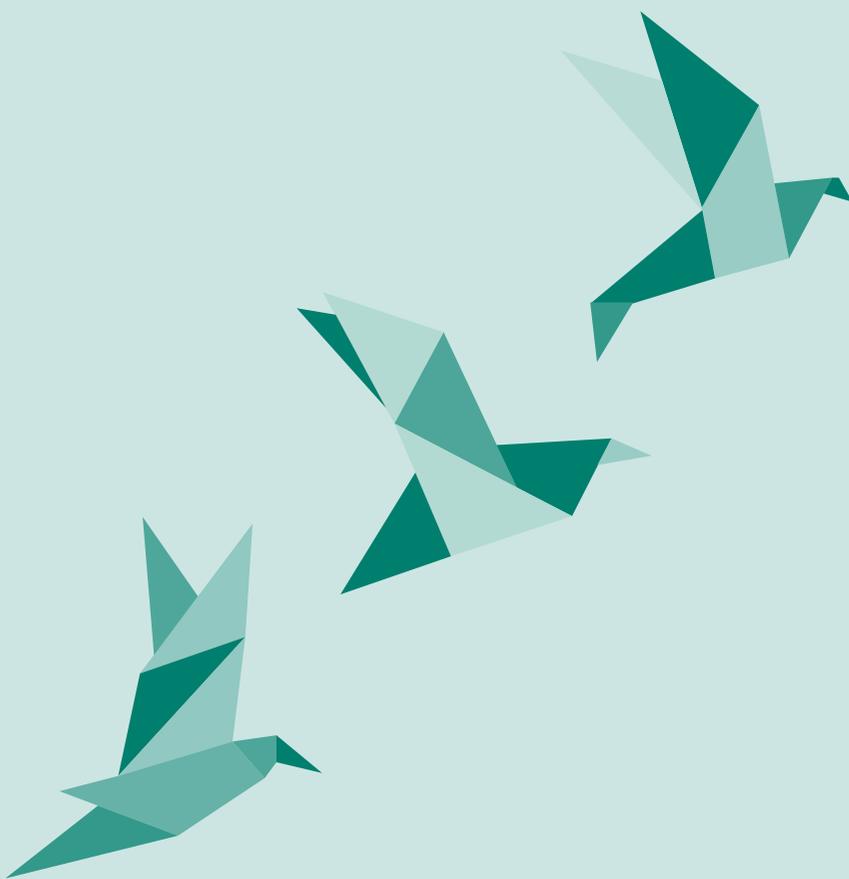
Las controversias ante el juzgado de ejecución son el mecanismo jurisdiccional previsto en la LNEP para que las personas que viven en reclusión resuelvan cuestiones como condiciones de internamiento de los centros y el plan de actividades, sanciones administrativas, traslados, derechos de las personas que soliciten ingresar o hayan ingresado al centro penitenciario (como visitantes, defensores públicos o privados, defensores en los tribunales de amparo u observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil) y duración, modificación y extinción de la pena o medida de seguridad.

Ahora bien, de acuerdo con la LNEP las personas que pueden ser parte y actuar en una controversia varían dependiendo del objeto de ésta, pero en lo general puede tratarse de la propia persona privada de la libertad, la o el defensor, el Ministerio Público, la autoridad penitenciaria, quien promueva el recurso, así como la víctima y su asesor jurídico cuando se afecten sus derechos al esclarecimiento de los hechos y a la justicia.



Capítulo 3

Consideraciones finales y propuestas





En el periodo comprendido entre enero de 2005 y junio de 2018, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal recibió 36 894 quejas calificadas como presuntamente violatorias de los derechos humanos en el ámbito penitenciario, de las cuales casi la totalidad ha sido concluida.²⁷⁹

Del universo de quejas consideradas como presuntamente violatorias de los derechos de las personas privadas de la libertad, de acuerdo con el número de menciones, los tipos de violación más frecuentes fueron omisión de brindar protección adecuada a la integridad física o psicológica de la persona privada de la libertad; omisión en el deber de custodia; negativa de otorgar derecho de audiencia y de fundamentar y motivar los castigos, sanciones o amonestaciones impuestos; obstaculización de la atención médica; restricción de la visita familiar; negativa de otorgar la libertad personal por cumplimiento de la sentencia; y aislamiento o incomunicación, entre otras.²⁸⁰

Para el mismo periodo se sistematizaron 36 recomendaciones emitidas por este organismo en las que se documentaron y comprobaron violaciones específicas a los derechos de las personas privadas de la libertad, de las que se desprenden temas recurrentes de los que se da cuenta en el diagnóstico sobre los problemas de especial atención en los centros penitenciarios de la Ciudad de México.

Ahora bien, la reinserción social sólo tiene lugar cuando la persona interna recobra el sentido de vida digna al devolverse el pleno ejercicio de sus derechos y libertades; sin embargo, la CIDH ha expresado su preocupación respecto de que el internamiento puede empeorar las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad y de sus familias, agudizando su situación de exclusión y vulnerabilidad.²⁸¹

Al respecto, la Corte IDH reconoce la ocurrencia de un daño al proyecto de vida derivado de la violación a los derechos humanos, particularmente si ésta cambia radicalmente la vida de quien la experimenta y causa la ruptura de su personalidad y sus lazos familiares,²⁸² condiciones que efectivamente pueden concurrir en el caso de las personas que viven en reclusión. Con este propósito, la propia CIDH llamó a los Estados a adoptar

²⁷⁹ Con información de la Dirección de Evaluación y Estadística de la Dirección Ejecutiva de Asuntos Legislativos y Evaluación a partir del Sistema Integral de Gestión de Información, base de producción actualizada el 17 de octubre de 2018.

²⁸⁰ *Idem*. En una misma queja puede calificarse la afectación de uno o más derechos humanos, así como mencionarse uno o más tipos de violación.

²⁸¹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.164 Doc. 147, CIDH/OEA, 7 de septiembre de 2017, p. 146.

²⁸² Corte IDH, *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*, Sentencia del 12 de septiembre de 2005, serie C, núm. 132, párrs. 87 y 89.



políticas públicas tales como servicios públicos y privados que presten ayuda postpenitenciaria para contribuir a su reinserción social, evitar la reincidencia y disminuir los prejuicios en su contra.²⁸³

Como se mencionó antes, esta Propuesta general pretende llamar la atención sobre los derechos de las personas privadas de la libertad y ofrecer una orientación para la autoridad penitenciaria y otras corresponsables, con miras a la institución de un sistema de derechos en los centros penitenciarios de la ciudad. A continuación se sintetizan las obligaciones del Estado respecto de cada tema de preocupación formulado en el diagnóstico.

Derecho a la salud

Las personas privadas de la libertad tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud en condiciones de igualdad que aquellas que se encuentran en libertad. En consecuencia, la autoridad penitenciaria deberá:

- Asegurar que los servicios de salud de los centros penitenciarios funcionen en coordinación con el sistema de salud pública.
- Garantizar la disponibilidad de personal médico y medicamentos apropiados y gratuitos en las unidades médicas de los centros penitenciarios.
- Establecer un procedimiento eficaz que garantice que una persona privada de la libertad sea referida a otro servicio en caso de requerirlo.
- Facilitar el traslado de las personas que viven en reclusión, cuando necesiten cuidados especiales o cirugía, a establecimientos especializados o a hospitales civiles.
- Garantizar que las personas que no cuenten con medios suficientes accedan a servicios sanitarios como el Seguro Popular.

Derecho al agua

El derecho humano al agua suficiente y salubre debe ser garantizado a todas las personas privadas de la libertad, pues resulta imprescindible para vivir dignamente. Por ello el Estado está obligado a:

- Asegurar un abasto mínimo diario de entre 10 y 15 litros de agua para las personas que viven en reclusión.
- Dar parte a la autoridad responsable sobre las irregularidades en el funcionamiento del servicio de agua en los centros penitenciarios.
- Abstenerse de limitar o suspender el suministro de agua como medida disciplinaria.
- Evitar que el acceso al agua sea utilizado como un medio para obtener prebendas o pagos irregulares.

²⁸³ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas*, doc. cit., p. 150.



Derecho a un espacio digno para vivir

Las condiciones de vida de las personas privadas de la libertad deben ser consistentes con la dignidad humana. Al respecto, los centros de reclusión deben:

- Proveer de celdas individuales, idealmente de 7 m².
- Asegurar que las celdas cuenten con espacio suficiente, luz natural, ventilación, calefacción –cuando el clima así lo exige–, condiciones de privacidad mínimas y requerimientos sanitarios e higiénicos.
- Prever que cada persona privada de la libertad cuente con espacio para dormir acostada, caminar y acomodar sus bienes cuando se aloje en celdas adaptadas para su uso colectivo.
- Atender las condiciones de hacinamiento que representen riesgos sanitarios y de violencia, y que propicien actos de corrupción que lleven a las personas privadas de la libertad a pagar por el disfrute de espacios.
- Asegurar la separación efectiva de las personas privadas de la libertad en razón de su género, edad y situación procesal.
- Evitar colocar a las personas privadas de la libertad en lugares donde existan riesgos contra su vida o integridad física y psicológica.

Derecho al trabajo

Es un derecho de las personas privadas de la libertad ejercer un trabajo en condiciones que se asemejen en todo lo posible a cualquier ocupación en el exterior. Por lo tanto son deberes estatales:

- Asegurar el pago oportuno del salario por el trabajo realizado.
- Garantizar que el empleador facilite el acceso a los servicios de salud ocupacional (prevención, promoción y curación) o seguro en caso de enfermedades. Si éste no lo hiciera, el Estado debe procurar conceder una cobertura directa o subvencionada.
- Proveer de equipo, materiales e insumos para la óptima operación de los programas de trabajo y capacitación.
- Establecer mecanismos ágiles, equitativos y transparentes para la adjudicación de plazas de trabajo.

Derecho a tener contacto con el exterior

El contacto con el exterior es un derecho de todas las personas que se encuentran privadas de la libertad en cumplimiento de una sentencia o detención preventiva; como parte de él pueden recibir visitas de sus familiares y parejas. En tal sentido, la autoridad penitenciaria está obligada a:



- Regular todos los aspectos relacionados con el régimen de visitas y hacer del conocimiento público dichas normas.
- Asegurar que todas las visitas se lleven a cabo en condiciones de privacidad, higiene y seguridad. En el caso de la visita íntima deben destinarse locales específicos para ello.
- Prevenir y sancionar irregularidades en la concesión de permisos de visita íntima y en su práctica.
- Abstenerse de prohibir el contacto con la familia como una medida disciplinaria.
- Garantizar y respetar la visita íntima de las personas privadas de la libertad en condiciones de igualdad y exentas de coacción, discriminación y violencia.
- Proteger la integridad de quienes visitan los centros penitenciarios. Para ello debe detectar, investigar y sancionar las prácticas que la pongan en peligro o cualquier otro abuso.

Muertes violentas

La violencia penitenciaria puede derivar en la pérdida de la vida de las personas privadas de la libertad o en afectaciones graves a su integridad física y psicológica. En razón de ello, es deber del Estado:

- Prevenir situaciones que puedan poner en riesgo el derecho a la vida, como la presencia de armas en los centros penitenciarios, el hacinamiento, la corrupción y el autogobierno.
- Asegurar que sus agentes ejerzan un control adecuado de la seguridad y el orden en los centros penitenciarios, en un marco de trato humano.
- Actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar los casos de muertes violentas; para ello tendrá que iniciar de oficio una investigación seria, imparcial y efectiva que se desarrolle en un plazo razonable.

Registros corporales

Aunque los registros corporales permiten garantizar la seguridad de los centros penitenciarios, éstos no deben vulnerar los derechos a la intimidad, la dignidad y la honra de las personas privadas de la libertad y de quienes las visitan. Al respecto, la autoridad penitenciaria está obligada a:

- Observar los criterios de necesidad, legalidad, razonabilidad y proporcionalidad al realizar los registros corporales.
- Garantizar que tales registros se lleven a cabo en condiciones sanitarias y de privacidad adecuadas, así como por personal calificado.
- Asegurar que las revisiones de cavidades corporales se realicen exclusivamente por profesionales de la salud.



- Promover el uso de medios alternativos para la realización de registros corporales, por ejemplo a través de equipo tecnológico.
- Llevar un registro de cada una de las revisiones, los motivos para hacerlas, quién las practicó y los resultados obtenidos.
- Abstenerse de acosar, intimidar o humillar a las personas que viven en reclusión y a quienes las visitan.

Traslados

Los traslados de las personas privadas de la libertad deben realizarse con absoluto respeto a su dignidad y de acuerdo con los principios de legalidad. Por consiguiente son obligaciones estatales:

- Observar que cualquier traslado esté debidamente autorizado y sea supervisado por las autoridades competentes e informar a la o el juez a cuyo cargo se encuentra la persona privada de la libertad.
- Evitar trasladar a la persona interna a un centro penitenciario donde se presume que su vida e integridad personal estarían en peligro.
- Garantizar los medios de impugnación de cualquier traslado cuando la persona lo considere arbitrario o que la coloca en alguna situación de riesgo y que vulnera sus derechos humanos.
- Llevar un registro de los traslados.

Compurgamiento de la pena

La privación de la libertad debe aplicarse únicamente durante el tiempo mínimo necesario. A efecto de garantizarlo el Estado debe:

- Informar oportunamente a las personas privadas de la libertad sobre su situación procesal y respecto del cómputo de su pena.
- Disponer de un sistema fiable de registro y gestión de expedientes que se actualice constantemente, para lo cual dispondrá de personal capacitado y medios tecnológicos adecuados.
- Salvaguardar el carácter confidencial de la información que así lo requiera.
- Garantizar que las personas privadas de la libertad tengan acceso a la información que necesiten en virtud de una petición o recurso, y dotarles de los documentos que les conciernan en el fomento de su puesta en libertad.
- Actuar con debida diligencia en la transferencia de archivos y documentos que se envían a los centros penitenciarios.



Beneficios

Los beneficios penitenciarios alientan a las personas que viven en reclusión a mantener una buena conducta, al tiempo que contribuyen a fortalecer el sentido de la responsabilidad y promueven la cooperación. En dicha materia el Estado deberá:

- Instituir un sistema de beneficios adaptado a las diferentes personas privadas de la libertad.
- Brindar asistencia legal pública y gratuita a las personas internas respecto del procedimiento para solicitar tales beneficios.
- Abstenerse de pedir requisitos excesivos o ilegales para la obtención de algún beneficio.
- Notificar oportunamente la obtención de beneficios a las y los destinatarios y a sus representantes legales.

Personas con discapacidad

Las personas con discapacidad privadas de la libertad deben disfrutar de todos sus derechos en igualdad de condiciones que las demás. Por ello la autoridad penitenciaria deberá:

- Establecer plazos determinados y asignar recursos adecuados para la eliminación de las barreras que impiden a las personas con discapacidad el ejercicio de sus derechos humanos.
- Implementar todos los ajustes razonables para garantizar el goce de los derechos de las personas con discapacidad privadas de la libertad en condiciones de igualdad.
- Acondicionar el entorno para que las instalaciones y los servicios que proporciona el centro penitenciario sean accesibles para las personas con discapacidad.
- Promover entre el personal penitenciario y la comunidad interna percepciones positivas y conciencia social sobre las personas con discapacidad.
- Privilegiar los sistemas de apoyo por encima de aquellos que tienen como objetivo la sustitución de la voluntad en lo que concierne a la toma de decisiones.

Niñas y niños con madres en reclusión

Las niñas y los niños que viven con sus madres en los centros penitenciarios deben disfrutar de un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual y social. Para ese fin las autoridades penitenciarias deben:

- Garantizar el contacto directo entre la madre y sus hijas e hijos, y facilitar que éstas dispongan de tiempo para dedicarles.
- Contar con instalaciones de estancias infantiles; personal calificado en materias de servicios educativos, pediátricos y de nutrición; y normas que delimiten su funcionamiento.



- Adoptar un registro del número de niñas y niños que ingresan con cada mujer así como sus nombres y edades, y mantener la confidencialidad de la información relativa a su identidad.
- Abstenerse de practicar la separación de las niñas y los niños de sus madres como medida disciplinaria.
- Adoptar todas las medidas de protección contra cualquier forma de abuso físico y mental, maltrato y explotación.
- Impulsar modalidades de visita más flexibles en los casos de custodia compartida.
- Facilitar modalidades alternativas de cuidado para las mujeres internas que deciden que sus hijas e hijos no vivan con ellas.
- Garantizar la enseñanza de todas las niñas y los niños atendiendo sus necesidades y capacidades específicas.

Mujeres

Las mujeres privadas de la libertad tienen derecho a que se tomen en cuenta sus necesidades particulares y a que se garantice su protección, a efecto de que vivan en condiciones dignas y de igualdad. A este respecto, el Estado tiene las siguientes obligaciones:

- Garantizar el abasto permanente de todos los artículos de higiene personal, incluidas toallas sanitarias y tampones; así como el suministro de agua.
- Asegurar que las mujeres internas puedan elegir el trabajo o la formación profesional que deseen, para lo cual se deberá impedir la asignación de actividades con base en roles de género.
- Abstenerse de utilizar los registros corporales para humillar o inmiscuirse en la intimidad de las mujeres privadas de la libertad. Éstos, además, deberán ser practicados sólo por personal médico femenino capacitado en higiene y seguridad.
- Prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia perpetrados contra las mujeres que viven en reclusión, para lo cual se establecerán procedimientos eficaces con el fin de que obtengan protección y resarcimiento.
- Establecer mecanismos de protección en los casos de mujeres que viven situaciones particulares de vulnerabilidad.
- Capacitar al personal de los centros penitenciarios en relación con las necesidades específicas de las internas, como en temas de salud mental.

Población LGBTTTI

Ninguna persona privada de la libertad podrá ser discriminada en razón de su sexo, género u orientación sexual, por lo que deberá ser tratada con el debido respeto a su dignidad inherente. En tal sentido, son obligaciones de las autoridades penitenciarias:

- Asegurar que su alojamiento y clasificación en los centros penitenciarios garanticen su integridad y seguridad.



- Procurar que participen en las decisiones relativas al lugar de su internamiento que les resulte apropiado, teniendo en consideración su orientación sexual e identidad de género.
- Otorgar facilidades para que todas las personas, con independencia del sexo de su pareja, disfruten de la visita íntima.
- Conceder oportunidad para que las personas LGBTTTI que viven en reclusión elijan si son registradas por personal masculino o femenino.
- Prohibir la violencia contra las personas LGBTTTI y actuar con debida diligencia con el fin de prevenirla, investigarla y sancionarla.
- Proveer atención médica y consejería apropiada, entre otros, sobre salud sexual y reproductiva.

Recurso efectivo y debido proceso

Las personas privadas de la libertad tienen derecho a interponer quejas y peticiones de tipo administrativo ante la autoridad penitenciaria; así como al acceso a un recurso judicial sencillo, rápido y eficaz para proteger sus derechos humanos en el contexto de la ejecución penal. Al respecto, es deber del Estado asegurarse de que en ambos mecanismos se observen las garantías mínimas del debido proceso:

- Notificación previa de la existencia de un proceso.
- Celebración de una audiencia de determinación de derechos.
- Desahogo del proceso en un plazo razonable.
- Emisión de una decisión fundada en la que se expliciten los motivos y las normas que se tuvieron en consideración.
- Revisión judicial de la legalidad y racionalidad de las decisiones.

Finalmente, la garantía de los derechos humanos en el contexto de la ejecución penal implica la adopción de medidas que, sin perjuicio de la colaboración interinstitucional, competen a las autoridades que se mencionan a continuación, en el ámbito de sus atribuciones constitucionales y legales.

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México y Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México

- Promover los acuerdos necesarios para que las y los jueces de ejecución penal asuman plenamente sus obligaciones de acuerdo con la LNEP y resuelvan todas las controversias en la materia mediante el sistema de audiencias previsto en ella.
- Disponer, por conducto de las Unidades de Gestión Judicial a las que están adscritos los reclusorios y centros de internamiento de la Ciudad de México, el ejercicio de las atribuciones encomendadas a las y los jueces de ejecución penal para la protección de los derechos de todas las personas privadas de la libertad, independientemente de su situación jurídica.



- Acordar lo conducente con otras autoridades para que las personas privadas de la libertad reciban anualmente, por medio de un sistema automatizado, la constancia del cómputo anual y acumulado de su pena.

Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México

- Promover la celebración de los convenios necesarios con el fin de que las autoridades corresponsables de la Ciudad de México se coordinen para diseñar e implementar los programas y servicios orientados a la reinserción social y asuman sus atribuciones para dar cumplimiento a la LNEP.
- Disponer lo necesario, por conducto de la Secretaría y Subsecretaría de Gobierno de la Ciudad de México, para el registro de las organizaciones de la sociedad civil que tengan en su objeto social la función de observadores del sistema penitenciario.
- Establecer los órganos de control en los centros de reinserción social para vigilar los actos de la autoridad administrativa y fungir como una instancia de protección de las personas privadas de la libertad.
- Garantizar el pronto y cabal cumplimiento de las resoluciones de las y los jueces de ejecución penal.
- Regular los procedimientos financieros para la erogación oportuna de los recursos presupuestales necesarios para dar cumplimiento a las resoluciones de la justicia de ejecución penal.
- Supervisar, por conducto de la Secretaría y Subsecretaría de Gobierno de la Ciudad de México, el cumplimiento de las obligaciones establecidas a cargo de las direcciones de los centros de internamiento.

Congreso de la Ciudad de México

- Publicar las declaratorias previstas en el artículo segundo transitorio de la LNEP o en su defecto emitir el decreto por el cual se establezca la plena vigencia de todo su articulado, particularmente de aquellos que entrarían en vigor a más tardar el 30 de noviembre de 2018.

Consejería Jurídica y de Servicios Legales de la Ciudad de México

- Promover los acuerdos necesarios para la creación de un área de defensoras y defensores públicos especializados en ejecución penal desde la imposición de la prisión provisional hasta el cumplimiento de la pena de internamiento.
- Disponer que las y los defensores especializados en la ejecución penal promuevan lo necesario para hacer efectiva la reparación del daño cuando se acrediten hechos u omisiones del sistema penitenciario.



Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México

- Promover los acuerdos necesarios para la creación de un área de fiscales especializados en ejecución penal con el fin de identificar los casos que afecten el interés público o el de las víctimas en la plena ejecución de las resoluciones judiciales privativas de la libertad.
- Disponer que las y los fiscales especializados en la ejecución penal demanden a las y los directivos de los centros penitenciarios que consientan situaciones de privilegio en favor de personas privadas de la libertad.
- Ordenar a las y los fiscales especializados en la ejecución penal que promuevan lo necesario para obtener la reparación del daño en favor de las víctimas del delito cuando ésta no se hubiera conseguido durante la instancia declarativa del proceso.
- Girar las instrucciones necesarias a las y los fiscales especializados en ejecución penal para que intervengan en las audiencias en términos de la LNEP.

Autoridad penitenciaria y otras corresponsables

- Poner en marcha una campaña masiva de promoción y concientización sobre los derechos de las personas privadas de la libertad dirigida a la población en general; y en particular a las y los servidores públicos que les prestan servicios de salud, educación y abastecimiento de agua, y entre las empresas que ofertan oportunidades de trabajo en los centros penitenciarios.
- Poner a disposición de las personas que viven en reclusión el contenido de la LNEP y la Constitución Política de la Ciudad de México, y divulgar información clara y completa al respecto en forma escrita, oral, visual o en cualquier otro formato que se considere idóneo.
- En el marco de la elaboración del Plan General de Desarrollo de la Ciudad de México, el Programa de Gobierno de la Ciudad de México, y los programas sectoriales, especiales e institucionales que correspondan promover la incorporación de las necesidades particulares de salud física y mental, educación, trabajo, capacitación, cultura, deporte, derecho a una vida libre de violencia y no discriminación; así como la protección especial de las personas internas, con objetivos y metas específicos.
- Impulsar la incorporación de los estándares de derechos humanos que aquí se señalan en el diseño de los protocolos que deben ser observados por los centros penitenciarios, en especial aquellos cuyos temas son de especial preocupación para la CDHDF: *i)* ingreso, egreso y las medidas necesarias para poner a la persona en libertad; *ii)* manejo de motines, evasiones, lesiones, muertes en custodia y de cualquier alteración del orden interno; *iii)* revisiones a visitantes y otras personas que ingresan a los centros; *iv)* resguardo de personas privadas de la libertad en situación de especial vulnerabilidad; *v)* trato de las hijas y los hijos que viven en los centros con sus madres privadas de la libertad; *vi)* clasificación de áreas; *vii)* traslados; *viii)* solicitud de audiencias, presentación de quejas y formulación de deman-



das; *ix*) notificaciones, citatorios y práctica de diligencias judiciales, y *x*) urgencias médicas y traslado a hospitales.

- Evaluar, previo a la implementación de los referidos protocolos, los efectos que éstos tendrían en los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, particularmente aquellas en condiciones vulnerabilidad.
- Asegurar que en los protocolos de los centros penitenciarios se definan claramente las funciones y obligaciones de las y los servidores públicos, se supervise su efectiva aplicación, y se establezcan las infracciones o responsabilidades que acarrea su inobservancia.



Propuesta general 1/2018. La ejecución penal desde los derechos humanos
se terminó de editar en diciembre de 2018
Para su composición se utilizaron los tipos Intro y Futura.

En el marco del Programa de Derechos Humanos
y Medio Ambiente y comprometida con la ecología y el cuidado
del planeta, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal
edita este material en versión electrónica para reducir
el consumo de recursos naturales, la generación de residuos
y los problemas de contaminación.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

Av. Universidad 1449,
col. Pueblo Axotla,
alcaldía Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600.

Unidades desconcentradas

Sur

Av. Prol. Div. del Norte 815,
col. Jardines del Sur,
alcaldía Xochimilco,
16050 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1755.

Benita Galeana

Campesinos 398,
col. Santa Isabel Industrial,
alcaldía Iztapalapa,
09820 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1754.

Biblioteca Norma Corona Sapién

Av. Universidad 1449,
edificio B, planta baja,
col. Pueblo Axotla,
alcaldía Álvaro Obregón,
01030 Ciudad de México
Tel.: 5229 5600, ext.: 1833.

