

Current issues and good practices in prison management – Thematic report of the Special Rapporteur on Torture

[Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social A.C.](#) (DOCUMENTA) es una organización civil que trabaja para incidir en el fortalecimiento del sistema de justicia y en la construcción de políticas públicas que garanticen el respeto de los derechos humanos en México.

Mujeres privadas de la libertad	1
Mujeres privadas de la libertad	2
1. Situación de las mujeres privadas de la libertad en México	2
2. Mujeres familiares de personas privadas de la libertad	4
3. Privación de la libertad durante la pandemia en México	5
Personas con discapacidad privadas de la libertad	6
1. Desafíos y sus causas	6
2. Innovación y buenas prácticas	7



Mujeres privadas de la libertad

1. Situación de las mujeres privadas de la libertad en México

En México existen 13.129 mujeres privadas de libertad que representan el 5.66% de la población penitenciaria total.

Infraestructura insuficiente e inadecuada. Uno de los problemas más destacables en materia de ejecución penal para mujeres privadas de la libertad es la falta de centros penitenciarios especializados para ellas. En México, solamente existen 22 centros penitenciarios femeniles que albergan al 50% del total de mujeres privadas de la libertad. El resto de las mujeres se encuentran en centros penitenciarios mixtos. 13 de los 32 estados no cuentan con centros penitenciarios femeniles. Las áreas femeniles en los centros penitenciarios mixtos -en su gran mayoría- se componen de espacios reducidos dependientes de los centros penitenciarios varoniles, sin espacios como comedores, estancias infantiles, áreas deportivas, educativas y de salud, así como espacios para la visita familiar e íntima¹. Así mismo, en estos centros penitenciarios mixtos personal masculino realiza tareas de asistencia a la población femenina; lo cual aumenta el nivel de riesgo de las mujeres a ser sometidas a actos de posible abuso o violencia.² Los centros penitenciarios femeniles, aunque tienen una composición mucho más apegada a las necesidades de las mujeres privadas de la libertad, también carecen de *infraestructura adecuada, suficiente y de calidad para las mujeres y sus hijos*³. Sobre todo en infraestructura segura y accesible para mujeres con requerimientos específicos de movilidad⁴.

Infraestructura insuficiente e inadecuada. Carencias en la atención médica especializada. De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2020, al menos 30 centros penitenciarios femeniles y mixtos: *“carece[n] de atención médica especializada para los padecimientos propios de las mujeres, así como de los menores que viven con ellas”*.⁵ Un caso que ejemplifica perfectamente el incumplimiento de dicha obligación es que del total de la población penitenciaria femenina, solo al 29.8% le son proporcionadas toallas sanitarias.⁶ En relación a la medicina preventiva, el 29,8% de las

¹ CNDH. Informe Diagnóstico sobre las condiciones de vida de las mujeres privadas de la libertad desde un enfoque de interseccionalidad 2022, p. 45 y 47. Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/Informe_Diagnostico_Mujeres_Privadas_Libertad.pdf.

² Ley Nacional de Ejecución Penal (2016); UNODC (2011). Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres.

³ CNDH. Informe Diagnóstico sobre las condiciones de vida de las mujeres privadas de la libertad desde un enfoque de interseccionalidad 2022, p. 174.

⁴ Ibid, p. 58 y 72.

⁵ CNDH. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*. 2020. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-05/DNSP_2020.pdf

⁶ Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2021). Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2021. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>



mujeres no se le realizó exámen médico al ingreso en el centro -contrario a lo establecido por la ley-. Al 51% no se les realiza exámenes periódicos de salud en el centro. Según datos arrojados por la ENPOL 2021 , se calcula que alrededor del 43% de las mujeres privadas de la libertad han padecido una enfermedad grave dentro de su estancia. El 51% de estas enfermedades fueron diagnosticadas a su entrada al centro penitenciario. Sin embargo, de estas alrededor del 37.1% no recibe tratamiento. En algunas enfermedades la incidencia es mayor, por ejemplo el 71% de las mujeres con cáncer no recibe tratamiento⁷.

Mujeres aislamiento. En México, está prohibido el uso del aislamiento físico de personas privadas de la libertad por más de 22 horas consecutivas y por un periodo mayor a 15 días, así como el aislamiento con penas corporales o en condiciones torturantes⁸. En el caso específico de mujeres privadas de la libertad, se prohíbe el aislamiento a mujeres embarazadas, en periodo de lactancia o que conviva con hijas o hijos.⁹ Las mujeres privadas de libertad son uno de los grupos que más resiente las consecuencias del régimen de aislamiento administrativo irregular en México. La CNDH ha constatado el nulo respeto al derecho de audiencia, restricciones en la comunicación y notificación a sus familiares, la falta de certificación de integridad física y el trato recibido antes y durante el aislamiento, entre otras.¹⁰ Según datos de la ENPOL 2021, en los 12 meses anteriores a la realización del estudio, al menos 1355 mujeres han sido sometidas a aislamientos por más de 15 días consecutivos y a 730 las aislaron en celdas totalmente oscuras o siempre iluminadas.

En el caso de las mujeres privadas de la libertad, varios centros penitenciarios del país usan el aislamiento no solamente como un castigo, sino como forma de gestionar la estancia, especialmente de mujeres que tienen algún tipo de “requerimiento especial”: mujeres con discapacidad, mujeres embarazadas, mujeres con necesidades de protección especial o en secciones de alta seguridad. Este modelo de gestión penitenciaria es discriminatorio, según datos de la ENPOL 2021,¹¹ El porcentaje de mujeres que sufren aislamiento administrativo es 10 puntos porcentuales superior al de hombres (32.4% contra 22.8%). Es importante establecer que además de la existencia de mujeres en aislamiento total, muchas de ellas viven aislamientos parciales, más del 60% de mujeres privadas de la libertad en México pasan entre 13 y 24 horas dentro de su celda, siendo el promedio nacional de 16 horas al día.

Recomendaciones:

⁷CNDH. Informe Diagnóstico sobre las condiciones de vida de las mujeres privadas de la libertad desde un enfoque de interseccionalidad 2022, p. 60.

⁸ Ley Nacional de Ejecución Penal (2016), artículo 41

⁹ Ley Nacional de Ejecución Penal (2016), artículo 36.

¹⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe Diagnóstico de las Mujeres Privadas de Libertad. 2022. Disponible en [Informe Diagnostico Mujeres Privadas Libertad.pdf \(cndh.org.mx\)](https://www.cndh.org.mx/informe-diagnostico-mujeres-privadas-libertad)

¹¹ Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2021). Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2021. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>



1. **Priorizar las medidas no privativas de la libertad.** La privación de la libertad siempre debe ser tomada como una medida de último recurso, se deberá de priorizar la adopción de sanciones no privativas de la libertad.
2. **Crear instalaciones especializadas para mujeres.** Es importante crear espacios especializados para atender las necesidades específicas de las mujeres privadas de la libertad de género, edad y condiciones de salud física o mental, así como de sus familiares, especialmente niñas y niños que habitan en prisión.
3. **Mejorar los servicios de salud de mujeres privadas de la libertad.** Realización de convenios de colaboración con instituciones públicas y privadas del Sector Salud a fin de brindar servicios de salud con perspectiva de género.
4. **Prohibición absoluta del aislamiento.** Sin importar la dinámica penitenciaria, se debe hacer una prohibición absoluta de encierros mayores a 22 horas consecutivas y mayores a 15 días hábiles.

2. Mujeres familiares de personas privadas de la libertad

En México, se estima que existen 357.997 familiares de personas privadas de la libertad¹² que también sufren el impacto de la cárcel. Entre los principales problemas que afrontan se encuentran la invisibilización; la violación al derecho a la unidad familiar por la lejanía de los centros penitenciarios; el deterioro de su economía por, entre otras cosas, suplir las obligaciones del Estado en relación al alimento y productos básicos; la falta de medidas de protección y políticas públicas con enfoque diferenciado, así como la inexistencia de protocolos públicos y accesibles. Ante este contexto se deben establecer principios y buenas prácticas sobre la protección de los derechos de las familiares de las personas privadas de la libertad.

Las autoridades han sido omisas en reconocer la magnitud de los efectos de esta privación en terceras personas, especialmente en mujeres, niñas, niños y adolescentes, quienes enfrentan discriminaciones interseccionales. Por ello, colectivos de familiares y organizaciones de la sociedad civil realizaron el Encuentro Internacional de Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad realizado en Bogotá, Colombia en octubre de 2022 establecieron un conjunto de reglas mínimas para atenuar los efectos de la prisión en las familias: **Principios y buenas prácticas sobre la protección de los derechos de las mujeres familiares de personas privadas de la libertad** (Principios de Bogotá)¹³.

¹² Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2021). Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2021. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>

¹³ *Principios y Buenas Prácticas Sobre la Protección de los Derechos de las Mujeres Familiares de Personas Privadas de la Libertad* (Principios de Bogotá). (2023). Disponible en: <https://www.documenta.org.mx/wp-content/uploads/2023/10/PrincipiosYBuenasPracticas.pdf>



Los Principios de Bogotá reconocen diversos derechos que están íntimamente ligados con el derecho al cuidado y la construcción de una sociedad del cuidado. Es así, que:

(...) Si bien toda la familia se ve afectada por la privación de la libertad de su ser querido, las mujeres sufren un impacto desproporcionado y diferenciado sobre sus vidas, debido a que son las que sostienen a sus familiares «dentro» de la prisión y al resto de la familia en el «exterior», trabajando el doble para ganar más dinero, relegando sus actividades, descuidando su salud y viéndose violentadas física y psicológicamente por las administraciones penitenciarias, judiciales y estatales. Estas mujeres les proveen todos los bienes necesarios que el Estado debería garantizar para su subsistencia, pero que les son negados.”¹⁴

El impacto de la cárcel sobre la vida de las mujeres familiares de personas privadas de la libertad en la región nos habla de entender que el trabajo de cuidados se extiende también a este tipo de contextos y por lo tanto, es necesario visibilizar y reconocerlas como cuidadoras que suplen al Estado en la provisión de alimentos, medicamentos, insumos para el trabajo, etcétera; lo que representa una carga que afecta directamente sus proyectos de vida, su tiempo y su salud

Recomendación:

1. Adoptar los Principios y Buenas Prácticas sobre la protección de los derechos de las mujeres familiares de personas privadas de la libertad (Principios de Bogotá) como una forma de reconocer y visibilizar las afectaciones que la privación de la libertad tiene los familiares de personas privadas de libertad.

3. Privación de la libertad durante la pandemia en México

En México el 31% de las personas privadas de la libertad fueron diagnosticadas con COVID-19¹⁵. Es decir, alrededor de 68,000 personas infectadas. En la población en general solamente el 3% fueron afectadas por el virus. Lo anterior evidencia el nivel desproporcionado en el que el virus afectó a la población penitenciaria.

La Encuesta Nacional de Población Penitenciaria 2021 (ENPOL 2021) también reveló las deficiencias en la atención médica a las personas privadas de la libertad en México. La encuesta señaló que de las personas que contrajeron el virus solamente el 7% recibieron el medicamento necesario. Lo más grave aún es que, de éstos, solamente el 2% recibió la atención médica por parte del Sistema Penitenciario,

¹⁴ Ibídem. Pág.12

¹⁵ Instituto Nacional de Geografía y Estadística (2021). Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2021. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/>



mientras que el 5% restante requirió ayuda de familiares y organizaciones para conseguir su medicina. Además, la mitad de la población penitenciaria restante no tuvo acceso a medicamentos porque el personal del centro impidió que sus familiares les llevaran medicamentos.

Las medidas principales tomadas por la autoridad penitenciaria fue la suspensión de la visita penitenciaria, lo que generó un sinfín de problemas por dos razones principales: 1. El sistema penitenciario mexicano no tenía infraestructura para la comunicación virtual con familiares para mantener el vínculo familiar. 2. Las personas privadas de la libertad dependían de sus familiares para la obtención de servicios básicos como alimentación, agua potable, artículos de higiene, los cuales con la suspensión de visitas comenzaron a escasear dentro del centro.

Esta suspensión abrupta de las visitas provocaron motines y protestas dentro de los centros penitenciarios y traslados masivos asociados con actos de tortura.

Recomendaciones:

1. **Contacto con el exterior.** Reforzar las medidas tecnológicas y de bioseguridad para garantizar el contacto efectivo con el exterior durante las pandemias y situaciones de riesgo sanitario.
2. **Garantizar bienes y servicios mínimos.** Garantizar la provisión de bienes mínimos necesarios para la supervivencia y el cuidado personal de las personas privadas de la libertad, a fin de que no exista una dependencia extrema de la visita de familiares.

Personas con discapacidad privadas de la libertad

1. Desafíos y sus causas

Hoy en día ya no es un hecho controvertido que las personas con discapacidad constituyen una proporción importante de la población penitenciaria. La ex Relatora sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de las Naciones Unidas señaló en un informe del año 2019 que, aunque las personas con discapacidad “constituyen el 15% de la población mundial, en muchos países la proporción de personas con discapacidad encarceladas representa hasta el **50%** de los reclusos.”¹⁶

En México, las personas con discapacidad intelectual y psicosocial históricamente han sido aisladas en cárceles especializadas o en pabellones psiquiátricos, normalmente tras haber sido declaradas inimputables.

¹⁶ ONU, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad, A/HRC/40/54, 2019, p. 4



La existencia de estos espacios es problemática desde un enfoque de derechos humanos por diversas razones: el doble encierro y la severidad de las restricciones a la movilidad y al acceso a servicios y programas a los que tiene acceso el resto de la población penitenciaria. A lo anterior hay que agregar otras violaciones como el tratamiento farmacológico forzoso.

En Documenta hemos documentado que hasta junio de 2021 existen **2.329** personas con discapacidad psicosocial e intelectual aisladas en pabellones psiquiátricos dentro de las cárceles, cifra que corresponde al 1.03% del total de la población penitenciaria.

Lo anterior genera un doble encierro. Es decir, además de estar privadas de la libertad, no tienen derecho al libre tránsito dentro del espacio penitenciario dado que están confinadas en pabellones con dispositivos de seguridad adicionales como guardias, cerrojos, rejas, candados, cerraduras, entre otras. Incluso en algunos estados, son las propias personas privadas de la libertad a quienes se les asignan tareas de vigilancia. Así, en Baja California, *“hay pabellones que aparte de ser atendidos por agentes de seguridad y custodia penitenciaria, lo son también por las personas privadas de la libertad que fungen como servidores, esto con la intención de reforzar la seguridad en los pasillos donde pernoctan privados de la libertad con esta vulnerabilidad.”*

Las respuestas obtenidas dejan ver que la discriminación llega incluso al espacio carcelario en donde no todas las personas tienen las mismas oportunidades ni el mismo acceso a los programas o servicios penitenciarios.

Así, podría decirse que las personas con discapacidad psicosocial e intelectual en reclusión se enfrentan a un *“doble castigo”*. Junto con el aislamiento, la carencia de personal técnico capacitado, la falta de infraestructura adecuada, la preeminencia de una atención basada en el control conductual a partir de la imposición de tratamientos farmacológicos y las barreras en la comunicación y la información las colocan en una situación de extrema vulnerabilidad y discriminación.

Así pues, los efectos de las problemáticas generalizadas en los centros penitenciarios como la sobrepoblación, el hacinamiento y el autogobierno, se intensifican al hablar de personas con discapacidad cuyas experiencias de vida son invisibilizadas. En este sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha destacado su preocupación respecto a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra esta población.

2. Innovación y buenas prácticas

En el año 2017 Documenta emprendió un proyecto con miras a garantizar que en los procesos penales en los que participara una persona con discapacidad intelectual y psicosocial se implementaran ajustes para asegurar su participación plena, sin discriminación.

A lo largo de más de seis años el equipo de **facilitadoras de justicia** de Documenta ha participado en más de 6.000 audiencias identificando, por un lado, las barreras impuestas por el sistema y sus



operadores y, por el otro, diseñando ajustes de procedimiento para asegurar que los procesos penales sean accesibles y que las personas pueden participar en los mismos.

La implementación de ajustes al procedimiento en audiencias penales impacta directamente en la privación de libertad de personas con discapacidad por dos razones:

i) Asegurar la participación efectiva de las personas con discapacidad en sus procesos penales permite romper la inercia de enviarlas a prisión por considerarlas no aptas para participar e implementar otras medidas alternativas a la privación de la libertad;

ii) el derecho a contar con ajustes de procedimiento desde la detención evita que personas con discapacidad sean acusadas de delitos que no cometieron dado que pueden ser escuchadas por un tribunal imparcial y tener acceso a medidas alternativas a la privación de la libertad.

Recomendaciones

1. Los Estados tienen la obligación de derogar inmediatamente toda la legislación penal que contemple la privación de libertad por causa de deficiencias reales o percibidas como la figura de “inimputabilidad” y el “tratamiento para inimputables”. También deben también revisarse las leyes penales con objeto de eliminar aquellas leyes y prácticas que penalizan el hecho de vivir en la calle o presentar una discapacidad.
2. Los Estados deben reconocer el derecho de las personas con discapacidad a acceder a una amplia gama de servicios de apoyo basados en los derechos en el ambiente carcelario. La legislación debe garantizar que esos arreglos de apoyo estén disponibles y sean accesibles, adecuados y asequibles; que se ofrezcan con carácter voluntario; y que respeten los derechos y la dignidad de las personas con discapacidad . Además, los Estados deben establecer un marco jurídico que facilite la creación y la aplicación de esas medidas de apoyo.
3. Las personas con discapacidad deben poder acceder a la justicia en igualdad de condiciones con las demás para impugnar toda privación de libertad. Para ello, los Estados deben asegurar el acceso de las personas con discapacidad a ajustes de procedimiento adecuados a la edad y al género, lo que incluye apoyo para la adopción de decisiones, en todos los procedimientos judiciales antes, durante y después del juicio. Los Estados deben también promover la capacitación adecuada de las personas que trabajan en la administración de justicia.



documenta

documenta.org.mx

Etna 96, Los Alpes, Álvaro Obregón,
01010, Ciudad de México
+52 (55) 56 52 73 66

