



LA REINSERCIÓN SOCIAL COMO UN DERECHO HUMANO

Informe alternativo para el Comité de Derechos
Civiles y Políticos

ARTÍCULOS 10, 25 Y 26 DEL PACTO INTERNACIONAL
DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS

ASISTENCIA LEGAL POR LOS
DERECHOS HUMANOS A.C.

CONTENIDO

Resumen ejecutivo

1. Introducción

2. Derecho al voto de las personas privadas de libertad como garantía del derecho a la reinserción social (artículo 25 del PIDCP)

El derecho al voto

Proporcionalidad, necesidad y razonabilidad de la medida

Igualdad y no discriminación

Reinserción social

3. Régimen de internamiento en centros penitenciarios como garantía del derecho a la reinserción social (artículo 10 del PIDCP)

Sanciones disciplinarias de aislamiento

Mujeres

Población LGBTTTI

Beneficios preliberacionales

4. Recomendaciones al Estado mexicano

Resumen ejecutivo

El informe alternativo que presenta Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C (AsiLegal) se centra en la importancia que tiene el reconocimiento de la reinserción social como un derecho humano como primer paso para garantizar su ejercicio y protección para todas las personas privadas de libertad. En específico, el informe aborda la reinserción social a partir de dos elementos: el derecho al voto de las personas privadas de libertad y las condiciones de internamiento de los centros penitenciarios.

En México, el derecho al voto se encuentra prohibido explícitamente mediante mandato constitucional para las personas sentenciadas que se encuentran en reclusión. La falta de proporcionalidad, razonabilidad y objetividad de la restricción al voto ha significado un grave menoscabo en las oportunidades de reinserción social de las personas privadas de libertad, quienes ya de por sí se encuentran excluidas de todo ámbito público y cuya voz se ha dejado de escuchar desde hace mucho tiempo.

En relación con las condiciones de internamiento, estas resultan violatorias de múltiples derechos y de todos los estándares nacionales e internacionales en materia penitenciaria. El encierro, la falta de acceso a servicios de salud, el hacinamiento, la sobrepoblación, la tortura y malos tratos, la falta de atención a las necesidades específicas de la población femenil y el abuso de las medidas privativas de libertad, son sólo algunos de los aspectos más preocupantes de la situación de las cárceles mexicanas. Que el Estado garantice un sistema penitenciario digno, es lo mínimo que debe hacer para poder proteger la integridad de todas y cada una de las personas privadas de libertad.

El menoscabo arbitrario, tanto del derecho al voto como a una estancia digna, hace del derecho a la reinserción social un irrealizable que quedará únicamente plasmado en un papel, sin posibilidad de hacerlo efectivo a través de una correcta implementación del nuevo sistema de justicia penal.

1. Introducción

Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C. (AsiLegal)¹ es una organización de la sociedad civil enfocada en la defensa de los derechos humanos de las personas en conflicto con la ley penal, sobre todo en relación con el acceso a la justicia y la correcta implementación del Sistema Penal Acusatorio. En específico, AsiLegal trabaja con actores gubernamentales y no gubernamentales para lograr el mejoramiento y dignificación del Sistema Penitenciario a través de la adecuada aplicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal y los estándares internacionales. El informe que se presenta es resultado del trabajo realizado por todo el equipo de AsiLegal.

A pesar de que las reformas constitucionales de 2008 y 2011, la primera sobre el sistema de justicia y la segunda en materia de derechos humanos, plantearon un cambio de paradigma en el funcionamiento del aparato estatal basado en el respeto y protección de los derechos humanos de las personas, no se han visto materializadas muchas de las garantías por ellas introducidas. Reafirmando así que, en México, la brecha entre lo establecido en la ley y la realidad sigue siendo considerable.

Una de las leyes creadas a partir de la reforma fue la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), cuyo objeto es regular la etapa de ejecución penal, sobre todo en lo relativo a la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, la dignificación de los centros penitenciarios y la procuración de los medios para la reinserción social. Con la introducción de la reinserción social como fin último de la pena, se crea un sistema penal y penitenciario encaminado ya no al castigo, sino a garantizar que la persona en conflicto con la ley penal pueda insertarse en la sociedad, una vez en libertad.

A pesar de que dicha ley entró en vigor en 2016, las prácticas que se han venido desarrollado en el ejercicio del poder público dentro del sistema de justicia y penitenciario desde tiempos históricos, han significado un obstáculo para cada una de las disposiciones contenidas en la nueva normativa, así como para garantizar el derecho a la reinserción social en los términos establecidos en el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados

¹Asistencia Legal por los Derechos Humanos (AsiLegal)

Dirección: Pitágoras 920, Colonia del Valle, Delegación Benito Juárez, CP. 03100, Ciudad de México.

Página: www.asilegal.org.mx

Contacto: + 52 (55) 5639-6755/5523-2690

Correo electrónico: dirección@asilegal.org.mx

Unidos Mexicanos y por el artículo 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La legislación nacional entiende a la reinserción social como un principio rector del sistema penitenciario pues significa la *“restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”*², al mismo tiempo que se considera como un fin u objetivo que se logra a través del *“respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte”*³.

El sistema penitenciario mexicano es por demás afflictivo. La imposición de la sanción penal priva a las personas, no sólo de su libertad, sino también de manera arbitraria limita o elimina por completo una serie de derechos adicionales como la intimidad, la privacidad, el libre desarrollo de la personalidad, los derechos civiles y políticos, así como la integridad y seguridad personales; además de levantar barreras, tanto materiales como no materiales, que aíslan profundamente a las personas del exterior. Como ya lo ha señalado el Comité de Derechos Humanos, las personas privadas de libertad no deben ser sometidas a penurias o a restricciones adicionales a aquellas que resulten de la privación de la libertad⁴ y el Estado tiene la obligación de garantizar que las personas privadas de libertad accedan a los mismos derechos, sin distinción ni diferenciación alguna, que las demás personas⁵; mandato que se viola en todo momento en virtud de que las cárceles del país son entornos torturantes⁶ y degradantes, en donde las personas son despojadas, desde su ingreso, de toda autonomía, así como de toda posibilidad de integrarse posteriormente, como sujetos de derechos, en la sociedad.

Por ello, es que debe reconocerse a la reinserción social como un derecho humano relacionado en todo momento con el derecho a la libre construcción de un proyecto de vida; concepto que se sustenta en la realización personal y en un valor existencial que le da sentido a la vida de las personas y cuyo menoscabo implica la *“reducción objetiva de la*

² Artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal

³ Artículo 18, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴ HRC. Observación General No. 21, Trato humano de las personas privadas de libertad (artículo 10), párr. 3.

⁵ Reglas 3 y 5.1 de las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela).

⁶ CIDH. Caso Espinoza Gonzáles Vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párrafo 7.

*libertad*⁷. En este sentido, la construcción y desarrollo del sistema penitenciario debe encaminarse, no únicamente al castigo⁸, sino siempre al respeto de los derechos humanos, pero en específico, entendiéndolo que sólo se puede conseguir una efectiva reinserción, cuando las condiciones de internamiento son capaces de asegurar una vida digna, tanto al interior como una vez en libertad.

Las condiciones al interior de los Centros de Reinserción Social mexicanos distan mucho de ser respetuosas de la dignidad e integridad física y psicológica de las personas privadas de libertad, y los efectos negativos que de ello se derivan, repercuten invariablemente en la persona, su familia y la sociedad, mucho más allá del tiempo efectivo de duración de la medida privativa. En la medida en que la privación de libertad traiga consigo restricciones arbitrarias y desproporcionales a otros derechos, al mismo tiempo que continúe ignorando a las personas privadas de libertad como sujetos de derechos, el derecho a la reinserción social será únicamente de utópica realización.

Lo anteriormente detallado representa una violación permanente al artículo 3.1 del Pacto y, de acuerdo con el Comité de Derechos Humanos, puede configurar una reclusión arbitraria⁹. De ahí que se puede concluir que, de no observarse el cumplimiento de los derechos que a continuación se detallan, no se puede hablar de un pleno ejercicio al derecho a la reinserción social.

2. Derecho al voto de las personas privadas de libertad como garantía del derecho a la reinserción social (artículo 25 del PIDCP)

La Constitución mexicana dispone una prohibición expresa para que las personas privadas de libertad ejerzan su derecho al voto. El artículo 38 señala que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden, entre otras causas: a) Por estar sujeta la persona a un proceso penal por delito que merezca la pena de prisión, desde el momento en que se dicte auto de formal prisión¹⁰; b) por estar cumpliendo una pena privativa de libertad, durante

⁷ El concepto de "Proyecto de Vida" ha sido tratado con amplitud por la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; ver: CIDH. Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998. párr. 148; también: CIDH. Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia Sentencia de 12 de septiembre de 2005, Voto Razonado del Juez A.A. Cançado Trindade.

⁸ HRC. Observación general No. 21, op. Cit. párr. 10

⁹ HRC. Observación General No. 35, Libertad y seguridad personales, párr. 14

¹⁰ Importante señalar que la figura del auto de formal prisión ya no se encuentra vigente derivado de la reforma al sistema de justicia de 2008, sin embargo, el artículo 38 no ha sido aún armonizado de conformidad con dicha reforma. Así, la jurisprudencia entiende esa figura únicamente para efectos de la prisión preventiva, es decir, independientemente del nombre que adquiera, el efecto es que la persona se encuentra privada de libertad sin tener una sentencia.

todo el tiempo que dure ésta; y c) mediante sentencia que imponga como pena la suspensión de los derechos civiles y políticos, es decir, como pena autónoma.

El 20 de febrero de 2019 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió, mediante el expediente SUP-JDC-352/2018 y su acumulado SUP-JDC-353/2018, que las personas que estuvieran sujetas a la medida cautelar de prisión preventiva y, por tanto, se encontraran dentro de algún Centro de Reinserción Social, tenían el derecho a votar en atención al principio de presunción de inocencia. Derivado de dicha resolución, el Tribunal le ordenó al Instituto Nacional Electoral que para las elecciones de 2024 implemente un programa que garantice el voto para las personas en prisión preventiva.

La argumentación del Tribunal fue en todo momento encaminada a proteger el principio de presunción de inocencia que le pertenece a toda persona en conflicto con la ley penal, pues derivado del mencionado artículo constitucional se desprende que una persona que se encuentra privada de libertad en virtud de un auto de formal prisión aún no ha sido sentenciada.

Así, la situación actual en el país en relación con el derecho al voto de las personas privadas de libertad, es la siguiente: La protección al derecho de sufragio universal únicamente ampara a aquellas personas sujetas a proceso, no así a las que ya cuentan con sentencia condenatoria en su contra.

Resulta una decisión acertada el haber atendido el principio de presunción de inocencia para otorgar el voto a las personas en proceso, sin embargo, ¿por qué el Estado mexicano sigue nulificando ese derecho fundamental para todas las personas sentenciadas con penas de prisión?

EL DERECHO AL VOTO

De manera general, los derechos políticos se encuentran previstos por los artículos 34, 35, 36 y 38 de la Constitución, así como por el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de acuerdo a las disposiciones anteriores, su ejercicio debe ser garantizado para todas las personas en condiciones de libertad e igualdad.

El voto juega un papel fundamental en cualquier sociedad democrática; el ejercicio de los derechos políticos es un fin en sí mismo y es un medio de vital importancia para garantizar

todos los demás derechos humanos¹¹. Este derecho supone no sólo un reconocimiento de la ciudadanía de las personas, sino también, un acto de pertenencia a la comunidad, pues se encuentra íntimamente relacionado con el principio de soberanía popular, en tanto medio por el cual los ciudadanos eligen a sus representantes y participan en la toma de decisiones.

En teoría, el derecho al voto como elemento esencial en una democracia, es universal y tiene la capacidad de otorgar legitimidad al gobierno en turno, sin embargo, en México, las personas sentenciadas privadas de libertad no son arropadas por esos principios. Es importante recalcar que en el momento en que se despoja arbitrariamente a un grupo específico de personas de este derecho, automáticamente el Estado pierde la capacidad de actuar como representante legítimo¹², de manera que no se puede hablar más de una representatividad efectiva. Al menos no de un Estado que representa a todas y todos.

Como se abordará en el apartado posterior, las condiciones de internamiento en los Centros de Reinserción Social del país son sumamente precarias y merman sistemáticamente la integridad y la dignidad de las personas. La población penitenciaria, a pesar de la numerosa normativa que los protege, no es considerada como un sujeto de derecho y es víctima de restricciones de derechos adicionales a la naturaleza privativa de la pena impuesta a pesar de existir prohibiciones expresas sobre dichas limitantes, siendo el derecho al voto una de ellas.

En este contexto, el derecho al voto es una valiosa herramienta, para que las personas tengan una incidencia real en la toma de decisiones que puedan llegar a influir en esas condiciones, así como impulsar un cambio en las políticas penitenciarias que las afectan. El acto arbitrario de negarles la voz y el reconocimiento de su pertenencia a la sociedad perpetúa un sistema “democrático” selectivo que busca invisibilizar a un grupo particular de personas que ya de por sí se encuentra en un estado especial de vulnerabilidad; situación que profundiza la estigmatización y agrava la situación de exclusión social respecto de los asuntos que les competen, obstaculizando en gran medida la posibilidad de construir un proyecto de vida y, en consecuencia, violando el artículo 10.1 del PIDCP en cuanto al derecho a la dignidad de todas las personas en reclusión.

¹¹ Corte IDH. Caso Norín Catrimán y otros (dirigentes, miembros y activista del pueblo indígena Mapuche) v. Chile. Párr. 383; También: *Weberry v. Sanders*, 376 U.S. 1, 17 (1964).

¹² *Sauvé v. Canada (Chief Electoral Officer)*, [2002] 3 S.C.R. 519, 2002 SCC 68. Párr. 34

Así, las personas privadas de libertad sentenciadas están envueltas en un estigma que sólo las identifica como eso: personas privadas de libertad, no así, como ciudadanas. Se les arranca la posibilidad de identificarse y ser identificados de otra manera que rompa con las concepciones sociales que se le asignan al entorno carcelario¹³.

PROPORCIONALIDAD, NECESIDAD Y RAZONABILIDAD DE LA MEDIDA

Si bien el derecho al voto no es absoluto, cualquier restricción a su ejercicio debe ser legítima y atender en todo momento, como lo establece el PIDCP, los criterios de proporcionalidad, necesidad y razonabilidad.

El Comité de Derechos Humanos ha sido enfático en que la razonabilidad obliga a los Estados a no actuar más allá de lo que es necesario para conseguir su objetivo o interés legítimo¹⁴. Por su parte, la CIDH ha establecido en numerosas ocasiones que los fines para los cuales se establecen restricciones a derechos deben ser legítimos y apegados al propósito para el cual han sido establecidos¹⁵. En este sentido, ninguna restricción o suspensión de derechos puede atentar contra el “núcleo duro”, es decir contra su contenido esencial e irreductible¹⁶.

En este caso, el Estado busca justificar la restricción del derecho al voto bajo tres argumentos: a) por la naturaleza de la pena de prisión; b) por el quebrantamiento del orden social; y c) para lograr la reinserción social.

En cuanto al primer argumento, los criterios de los tribunales nacionales, han señalado que la suspensión del derecho al voto es improcedente “*si la sanción no afecta la libertad personal*”¹⁷ o cuando la persona se “*acoge a algún sustitutivo penal*”¹⁸. Estos criterios dejan claro que la restricción del derecho al voto tiene más que ver con el límite físico y material que la privación de libertad conlleva, y no tanto con una cuestión relacionada con la comisión del delito en sí.

¹³TEPJF. SUP-JDC-352/2018 Y SUP-JDC-353/2018 acumulado, p. 13. Disponible:

https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-0352-2018.pdf

¹⁴ HRC. Hebbadj v. France. CCPR/C/123/D/2807/2016. 17 de octubre de 2017, párr. 7.17.

¹⁵ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86 sobre la expresión “leyes” en el artículo 30 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos. 9 de mayo de 1986, párr. 18-b) y 22

¹⁶ García Ramírez, S. (2004) Crimen y prisión en el nuevo milenio, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Ciudad de México, México, nueva serie, año XXXVII, no. 110, p. 577, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/bmd/article/view/10577>

¹⁷ Tesis: XX.2o.56 P. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. mayo de 2006, p. 1882

¹⁸ Tesis: I.4o.P. J/13. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, junio de 2010, p. 861. Ver también: Tesis: 1a.JJ. 74/2006. Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, diciembre de 2006, p. 154

Si la restricción responde a ser una consecuencia natural de la pena de prisión, entonces la única razón por la que se impone es por la imposibilidad material para ejercer el derecho al voto -en virtud de que las personas privadas de libertad no pueden acudir a las urnas a votar, en cuyo caso es obligación de los Estados realizar las acciones e implementar los mecanismos necesarios para garantizar su efectivo ejercicio. Esto significa que la imposibilidad para ejercer el voto acarrea, como ya lo ha mencionado el Comité de Derechos Humanos, una “obligación positiva en favor de las personas especialmente vulnerables por su condición de personas privadas de libertad”¹⁹, es decir, una obligación de hacer por parte del Estado, pues éste, en su papel especial de garante,

[...]debe asumir una serie de responsabilidades particulares y tomar diversas iniciativas especiales para garantizar a los reclusos las condiciones necesarias para desarrollar una vida digna y contribuir al goce efectivo de aquellos derechos que bajo ninguna circunstancia pueden restringirse o de aquéllos cuya restricción no deriva necesariamente de la privación de libertad y que, por tanto, no es permisible.²⁰

Ahora bien, del hecho de que la restricción sólo opera concomitante con la pena de prisión, se arriba necesariamente a un absurdo, donde el fundamento de la prohibición es la prisión por sí sola y no la conducta delictiva. En virtud de que el carácter de la restricción es automática y absoluta²¹, en tanto se aplica a todos los sentenciados privados de libertad, no puede considerarse objetiva y mucho menos, razonable.

Adicionalmente, existen numerosos mecanismos para sustituir o modificar la pena de prisión, sobre todo aquellos que permiten hacerlo a través del pago de un monto pecuniario. Atendiendo a que la restricción al voto sólo opera cuando se está efectivamente privado de libertad, el derecho queda subordinado a la capacidad económica de las personas. Esta situación afecta de manera desproporcionada a aquellos sujetos que no tienen la capacidad económica para pagar el monto requerido. Así, por la misma conducta, una persona que cuenta con recursos económicos podrá seguir votando, por estar en libertad, mientras que la que no cuenta con recursos debe ir a prisión y no podrá votar. Esto atenta directamente contra el derecho a la protección igualitaria y efectiva de la ley, así como contra el derecho

¹⁹ HCR. Observación general núm. 21, Op. Cit., párr. 3

²⁰ 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, No. 112, párr. 153

²¹ Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Hirst vs. Reino Unido (NO. 2) (Demanda no. 74025/01), 6 de octubre de 2005, párr. 76 y 82. Disponible: <https://www.te.gob.mx/repositorio/A70F41-C/Caso%20Hirts.pdf>

de no discriminación en virtud de distinciones de carácter socioeconómico, protegido por el artículo 26 del Pacto.

Ahora bien, en cuanto al segundo argumento, los legisladores que crearon esa norma constitucional justificaron la suspensión a manera de “enseñanza cívica natural” para “determinar una selección lenta de los individuos capacitados para ejercer el derecho del sufragio”²². Si la restricción al voto se basa en que las personas en conflicto con la ley penal rompieron el orden y atentaron contra la sociedad y, por tanto, abandonan su derecho a tomar decisiones, el restringir el voto para inculcar los valores democráticos tiene precisamente el efecto contrario, pues justo se impide el ejercicio de un derecho que es de gran importancia para la participación y para generar un sentido de responsabilidad social y democrática²³.

Es importante señalar que los derechos humanos no son opcionales para su protección y no se otorgan por el Estado a manera de privilegio o mérito, de la misma forma que no pueden ser retirados o nulificados bajo los mismos argumentos. Así, atendiendo a las nociones y justificaciones que dieron origen a la restricción constitucional, se busca retirar arbitrariamente el derecho al voto a aquellas personas que han incumplido con su papel de ciudadanos, situación que no es aceptable en un sistema respetuoso de los derechos humanos, pues la garantía de todo derecho no está sujeta al comportamiento de la persona o a los valores y categorizaciones que socialmente se reprochan a determinados grupos, sino que radican en la dignidad inherente a toda persona.²⁴

De esta forma, la restricción no es capaz de alcanzar el objetivo de inculcar esos valores democráticos, por lo que debe ser tachada de inefectiva y, por tanto, no puede ser calificada como idónea²⁵, razonable o proporcionada.

Finalmente, respecto del tercer argumento, es importante señalar que la reinserción social sí constituye un fin legítimo reconocido tanto por la Constitución como por la normativa

²² Diario de debates del Congreso Constituyente de 1917, pág. 602. Disponible: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum/DD_Constituyente.pdf

²³ *Sauvé v. Canada* Op. Cit., Párr. 24 y 37. Disponible:

https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/Sentencias%20Relevantes%20de%20Cortes%20Extranjeras%20No.%202.pdf

²⁴ Oficina Regional de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito para Centroamérica y el Caribe. Opinión Técnica Consultiva No. 005/2013. Derecho a la participación para las personas privadas de libertad en Panamá. Pág. 4. Disponible: https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_5/Opinion_Consultiva_005-2013.pdf

²⁵ Comité de Derechos Humanos. CCPR/C/101/D/1410/2005. Communication No. 1410/2005. Párr. 7.4 y 7.5. También: Corte IDH. *Fontevecchia y D'Amico v. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C, No.238, párr. 53.

internacional²⁶, sin embargo, el medio para alcanzar ese fin no es, en definitiva, la restricción del derecho al voto. Lo anterior en virtud de que no existe relación directa ni lógica alguna entre la suspensión del voto y su probable efecto en la consecución de la reinserción social. Al contrario, se puede afirmar que los efectos de la restricción son en mayor medida negativos que positivos.

Es importante señalar que el artículo 38 constitucional no ha sido reformado ni modificado desde su original redacción en 1917. Esto resulta de vital importancia para el argumento que se esgrime en el presente informe en virtud de que los valores y el contexto del México que vio nacer esa disposición son radicalmente diferentes. Contrario al principio de progresividad de los derechos, en México se sigue aplicando una normativa cuyo fundamento del sistema penitenciario era la regeneración y se consideró que el *“delincuente efectivamente no es un ser que ha caído en el mundo para castigo de la humanidad, sino que es un enfermo”*²⁷.

No está de más señalar que dicho constituyente fue el mismo que determinó que *“en las condiciones en que se encuentra la sociedad mexicana no se advierte la necesidad de conceder el voto a las mujeres”*²⁸.

Por las razones anteriores, la restricción no encuentra asidero en un sistema respetuoso de derechos humanos, pues, además de estar basada en nociones obsoletas y retrógradas, no resulta idónea, en tanto que no es capaz de contribuir a la realización de los fines constitucionales²⁹, ni razonable, en tanto no existe relación lógica ni proporcional entre los fines y los medios³⁰.

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN

El derecho a la igualdad y no discriminación impone a los Estados la obligación de *“abstenerse de producir normas discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos”*.³¹ Siendo el voto activo la manera en que las personas pueden participar en la actividad pública, la igualdad se convierte en una mera utopía cuando no se tiene la posibilidad de decidir

²⁶ Artículo 10.3 del PIDCP; y Principio 5 de los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos

²⁷ Extractos obtenidos del Diario de debates del Congreso constituyente de 1917 cuando se discutió el derecho al sufragio. Op. Cit. Pág. 655.

²⁸ Íbidem, pág. 602

²⁹ Corte IDH. Fontevecchia y D'Amico v. Argentina, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de noviembre de 2011. Serie C, No.238, párr. 53.

³⁰ Rasmussen v Denmark A 87 (1984); 7 EHRR 371

³¹ Corte IDH. Caso López Álvarez vs. Honduras, sentencia del 1 de febrero de 2006, serie C, no. 141, párr. 170

libremente y sin discriminación sobre la propia forma de vida³², sobre todo porque esta distinción potencia la situación de desigualdad y desventaja que las personas privadas de libertad sufren en comparación con el resto de la población.³³

La negación del voto genera desigualdad en el ejercicio de los derechos políticos de un grupo que ya de por sí se encuentra en desventaja por ser víctima sistemática de violaciones a derechos humanos y está, además, sujeto a una jurisdicción especial por parte del Estado³⁴. Al excluir general y automáticamente a ese sector de la población de su capacidad para participar como ciudadanos en virtud de criterios obsoletos e injustificables en una sociedad democrática, el Estado mexicano perpetúa actos que atentan directamente contra la dignidad de las personas privadas de libertad y, por tanto, configuran una violación al artículo 10.1 del PIDCP.

Adicionalmente, el tema de la restricción al voto adquiere matices especiales cuando se trata de población doblemente vulnerable, es decir, que sus características y perfiles particulares agravan la discriminación de que son víctimas. El caso de las mujeres y el derecho al sufragio es un caso significativo sobre como la condición de género se intersecta con la condición de reclusión y genera en el ejercicio de ese derecho, una aún mayor exclusión.

El contexto mexicano de violencia contra la mujer, así como la presencia de relaciones desiguales de poder en todos los ámbitos de la vida, son situaciones que han impedido a las mujeres, desde tiempos históricos, acceder a los espacios públicos en condiciones de igualdad. Las prisiones son sólo un ámbito más donde se perpetúa la violencia y la exclusión y que, con todas las restricciones adicionales a la pena privativa de libertad, sus derechos se ven gravemente mermados.

Ya ha sido en múltiples ocasiones reconocido por los organismos internacionales que las mujeres no acceden en igualdad de circunstancias a los derechos humanos, en comparación con los hombres y, siendo la cárcel un entorno primordialmente masculino, las mujeres quedan completamente invisibilizadas. En relación con el voto, las mujeres tienen la oportunidad de ejercerlo para hacer visible su alienación y exclusión de los asuntos públicos

³² Cfr. TEPJF. Op. Cit. p. 41

³³ Filippini, L. y Rossi, F. Nuevos aportes para el reconocimiento del derecho al voto de las personas condenadas. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*. Año 13, No. 1, Noviembre de 2012. Pág. 202. Disponible: https://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-13/13JURIDICA_07FILIPPINI.pdf

³⁴ Corte IDH. Caso Instituto de Reeducción del Menor vs. Paraguay, Op. Cit., párr. 152

y abogar por el mejoramiento de sus condiciones de internamiento, mismas que se han visto subsumidos por los intereses de la población penitenciaria que es mayormente masculina.

Finalmente, en virtud de que la restricción opera únicamente para las personas sentenciadas que están efectivamente privadas de libertad y no por la conducta delictiva en sí misma, la discriminación se configura en tanto que la exclusión del voto es para un grupo que cumple con características particulares derivadas directamente de la reclusión, lo que implica una violación al artículo 2.1 y 26 del PIDCP.

REINSERCIÓN SOCIAL

Siendo la reinserción social un derecho humano reconocido a nivel constitucional, y al fungir como fin primordial del sistema penal y penitenciario, cualquier pena o restricción de derechos que derive de un proceso penal debe estar siempre encaminada a garantizar y cumplir con ese derecho.

La pena de prisión es de por sí aflictiva, sobre todo porque acarrea una separación de los vínculos sociales y familiares, así como una exclusión social que llega incluso a trascender el tiempo de duración de la pena derivada, entre otras cosas, del estigma y rechazo con que cargan las personas por haber estado privadas de libertad.

Por todo lo que la cárcel implica, la reinserción social es aún materia pendiente en México, sin embargo, imponer penas adicionales infames y degradantes sólo vuelve cada vez más difícil hacer realidad la reinserción social. Así, para que ésta sea efectiva, se requiere necesariamente de mecanismos que garanticen la participación y el apego a la comunidad.

Se debe permitir abrir las vías de participación para escuchar las voces de las personas privadas de libertad, quienes pertenecen a la colectividad en los mismos términos que el resto de la población.³⁵

Mientras más derechos se les restrinjan a las personas privadas de libertad, menor será su posibilidad de reinserción a la sociedad. Sobre todo porque una situación privativa de derechos marca un abismo diferencial entre quienes están en los centros penitenciarios y

³⁵ Giacomello, Corina, (2016), Mujeres privadas de la libertad y del derecho al voto. De objetos de normas a sujetos de ciudadanía. TEPJF. México; pág. 105. Disponible en línea: <https://www.te.gob.mx/genero/media/pdf/6b94bfb20a6c563.pdf>

quienes no lo están, violando el principio de normalidad³⁶ establecido por la Regla 5.1 de las Reglas Mandela y el principio 60.1 de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para Tratamiento de los Reclusos, en el sentido de que no se está garantizando que la vida en reclusión tenga el menor grado de diferencia con la vida en libertad, sobre todo para facilitar el proceso de reinserción social y proteger la dignidad de las personas.

El derecho al voto es tan importante que debe ser protegido a través de todos los medios, sobre todo en atención a los principios de máxima protección y progresividad de los derechos humanos. Así:

[N]inguna condición impuesta debe frustrar la libre expresión del pueblo en la elección de su legislatura —en otras palabras, deben reflejar, o, al menos, no ir en contra del objetivo de conservar la integridad y efectividad de un procedimiento electoral que apunte a la identificación de la voluntad popular mediante el sufragio universal³⁷

Prohibir expresamente que un grupo social no tendrá capacidad para participar en la conformación del gobierno del país del que es parte, es contrario a los nuevos principios establecidos por la reforma del sistema de justicia mexicano y es en todo sentido violatorio de los artículos 2.1, 2.2, 10.1, 10.3, 25 y 26 del PIDCP.

3. Régimen de internamiento en centros penitenciarios como garantía del derecho a la reinserción social (artículo 10 del PIDCP)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2015 señaló que:

“[L]a situación de los centros de reclusión es propicia para la transgresión de los derechos fundamentales de estas personas, debido a una serie de irregularidades en materia de instalaciones, alimentación, atención médica, personal técnico y de seguridad; actividades laborales, educativas y deportivas; condiciones de hacinamiento y sobrepoblación, falta de separación entre hombres y mujeres; maltrato; diferencias en las condiciones de vida en reclusión entre éstas y los varones, particularmente por la falta de acceso en igualdad de condiciones a instalaciones y

³⁶ UNODC. Opinión Técnica Consultiva No. 001/2013. Pág. 6. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_1/Vestimenta_para_las_personas_privadas_de_libertad_en_Panama_OTC_2013-001.pdf

³⁷ Hirst vs. el Reino Op. Cit., párr. 62.

servicios, así como de los satisfactores adecuados y necesarios para el sano desarrollo de sus hijos que permanecen con ellas”³⁸.

En 2018 se reportaron, a nivel nacional, 6,881 quejas presentadas ante los órganos locales de derechos humanos por violaciones a derechos dentro del sistema penitenciario, de las cuales únicamente 13 quejas terminaron en alguna recomendación³⁹.

En el país existen actualmente 304 centros penitenciarios que albergan a 200,753 personas privadas de libertad, de las cuales 94.79% son hombres y 5.21% son mujeres. Del total de la población privada de libertad, en el fuero común el 37.56% está en proceso y 62.43% ya cuenta con sentencia; mientras que en el fuero federal el 42.09% está procesada y 57.9% sentenciada⁴⁰.

Como ya ha sido denunciado por diversos órganos internacionales, el abuso en la aplicación de la medida cautelar de prisión preventiva es un elemento sistemático en México que se utiliza como regla general y no como medida excepcional⁴¹. Situación que, además, se ha agravado en virtud de una reforma constitucional al artículo 19 que aumentó el número de delitos por los que se aplica la prisión preventiva de manera oficiosa, es decir, delitos cuyos perpetradores no tienen derecho a una evaluación sobre la necesidad o proporcionalidad de la medida, sino que son privados de libertad de manera automática.

Las entidades que albergan al mayor número de personas en prisión preventiva son el Estado de México (10,615), Jalisco (8,421), Ciudad de México (5,103) y Baja California (4,818).⁴²

Es importante señalar que la prisión preventiva afecta de manera desproporcionada a las mujeres, en comparación con los hombres. En ambos fueros (común y federal) el 45.71% de mujeres se encuentra aún procesada, mientras que esa medida afecta actualmente sólo al 37.86% de los hombres⁴³. Respecto de la duración de la prisión preventiva, el límite establecido por la Constitución es de dos años, pero de acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), el 27% de las mujeres sentenciadas mencionó

³⁸ CNDH. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República Mexicana. 2015, párr. 5. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2015_IE_MujeresInternas.pdf

³⁹ CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2018, pág. 512. Las violaciones reclamadas estuvieron, en su mayoría, relacionadas con el derecho a la legalidad y seguridad jurídica, derecho a la salud y el derecho a recibir un trato humano y digno. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/DNSP_2018.pdf

⁴⁰ OADPR. Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional. Junio 2019.

⁴¹ Consejo de Derechos Humanos. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez sobre su visita a México. A/HRC/28/68/Add.3. párr. 85

⁴² OADPR. Op. Cit

⁴³ OADPR, op. Cit.

que su proceso había durado más de ese tiempo⁴⁴. Por otro lado, en el caso de las mujeres procesadas, el 51% dijo que su proceso llevaba más de dos años⁴⁵.

Las consecuencias directas del abuso de la prisión preventiva son, además de colocar a las personas en entornos torturantes, la sobrepoblación de los centros penitenciarios. Los Estados con los peores y más graves números de sobrepoblación en el período de 2010 a 2016, son Michoacán, con 313%, Nayarit con 240% y el Estado de México con 188% de sobrepoblación. En ese mismo período, la sobrepoblación a nivel nacional creció un 62%, mientras que la sobrepoblación crítica un 71%⁴⁶.

Los niveles de sobrepoblación y hacinamiento representan un obstáculo para la vida en internamiento, sobre todo porque dificultan a sobremano el acceso a bienes y servicios, así como a estancias higiénicas, salubres y dignas. Ya ha sido reconocido que el exceso en la capacidad instalada de los centros penitenciarios pone en riesgo la salud y la integridad física de las personas privadas de libertad⁴⁷. Al respecto, según datos de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de 1990 a 2015 se presentaron 15,102 quejas sobre el sistema penitenciario, de las cuales 2,802 eran relativas a violaciones al derecho a la salud⁴⁸

SANCIONES DISCIPLINARIAS DE AISLAMIENTO

Es una práctica común en los centros penitenciarios del país la aplicación de sanciones disciplinarias consistentes en el aislamiento temporal, que incluso ha llegado a consolidarse como la regla general y el castigo preferencial de las autoridades penitenciarias,⁴⁹ en lugar de cumplir con los criterios de excepcionalidad y de último recurso⁵⁰; además de que corresponden sanciones excesivas y desproporcionadas por implicar aislamiento por hasta

⁴⁴ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016. Disponible: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/encotras/enpol/2016/>.

⁴⁵ Idem.

⁴⁶ INEGI. Estadísticas sobre el Sistema Penitenciario Estatal en México. 2017. Disponible: http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

⁴⁷ CNDH. Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión de la República Mexicana. Op. Cit., párr. 114.

⁴⁸ CNDH. Derecho a la Protección de la Salud de las Personas Internas en Centros Penitenciarios de la República Mexicana. Pronunciamiento, 2015, pág. 16. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160329.pdf

⁴⁹ Esta situación es generalizada y ha sido denunciada tanto por organizaciones de la sociedad civil mexicana como por la propia CIDH en su informe sobre la situación de los Derechos Humanos en México de 1998 y en el informe de seguimiento de 2016, párrafos 245 y 330, respectivamente.

⁵⁰ CNDH. Recomendación General No. 22 sobre las prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana. México, 2015, párr. 24 y 38. Disponible: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_022.pdf

23 horas al día⁵¹. El régimen de aislamiento consistente en una total separación del resto de la población, así como de contacto con el exterior y suspensión de cualquier tipo de estímulo durante tiempos prolongados es violatoria del artículo 7⁵² y el 10.1 del Pacto⁵³.

Considerando la importancia que adquiere el contacto con el exterior, tanto para la reinserción social como para el respeto al trato digno y respetuoso de derechos humanos⁵⁴, el Estado debe garantizar que las condiciones al interior de los Centros permitan el desarrollo de los lazos y arraigo sociales ya sea a través de correspondencia, teléfono, visitas familiares e íntimas, pues sólo así se está en condiciones de cumplir con las obligaciones internacionales⁵⁵. Es importante recalcar que en muchas ocasiones las personas compurgan sus penas en lugares lejanos a sus domicilios, resultado sobre todo de traslados involuntarios⁵⁶, por lo que las visitas de familiares son escasas o, incluso, nulas. Por ejemplo, en tan solo un periodo de 5 meses, AsiLegal documentó el traslado involuntario de 15 mujeres y 79 hombres, en tan solo una entidad federativa (Baja California).

La situación se agrava cuando se impone como medida disciplinaria el aislamiento, pues se obstaculiza que las personas mantengan esos vínculos de tan grande importancia para la reinserción social. Derivado de entrevistas realizadas por el equipo de AsiLegal a personas que recientemente recuperaron su libertad tras haber cumplido una pena privativa de libertad, se concluyó que las redes de apoyo de familiares o amigos al exterior son determinantes para lograr su reinserción a la sociedad.

El aislamiento prolongado tiene, también, graves repercusiones en la salud y el bienestar físico y emocional de las personas privadas de libertad, no sólo por su naturaleza aflictiva, sino porque además no se garantiza la atención médica y psicológica para las personas sujetas a ese régimen⁵⁷, lo cual las deja en un estado agravado de vulnerabilidad.

Adicionalmente, no se garantizan las normas del debido proceso, ni el derecho de audiencia y de defensa técnica adecuada en la imposición de las sanciones disciplinarias⁵⁸, aún a pesar

⁵¹ CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, 2015. OEA/Ser.L/V/II, párr. 330. Disponible: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

⁵² HRC. Observación General No. 20. Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (artículo 7), párr. 6

⁵³ Comité de Derechos Humanos. Caso Polay Campos contra Perú Comunicación No. 577/1994. Dictamen del 9 de enero de 1998, párr. 8.7

⁵⁴ CNDH. Recomendación General No. 33/2018 sobre el derecho a mantener la vinculación con el exterior de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios de la República Mexicana. Ciudad de México, 13 de agosto de 2018, párr. 9

⁵⁵ HRC. Observación General No. 21, Op. Cit., párr. 12. Véase también: CNDH. Op. Cit., párr. 227

⁵⁶ CIDH. Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México. Op. Cit., párr. 340

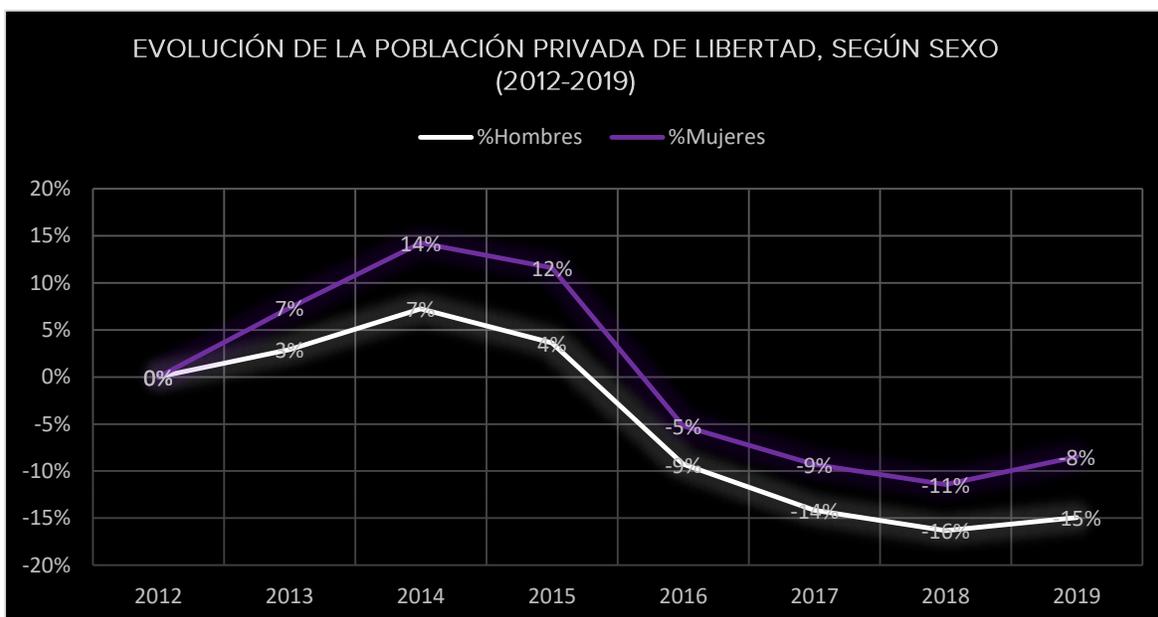
⁵⁷ CNDH. Recomendación General No. 22. Op. Cit., párr. 45.

⁵⁸ CNDH. Op. Cit., párr. 147

de existir disposiciones normativas que mandan el respeto a dichos derechos⁵⁹, situación violatoria de los artículos 14.1 y 14.3 del Pacto. Finalmente, AsiLegal ha documentado que muchas de estas sanciones son impuestas con base en criterios discriminatorios, sobre todo en razón de la orientación sexual y/o identidad de género. En muchos centros de reinserción del país, se castigan las relaciones afectivas entre personas del mismo sexo, sancionándolas como “actos contrarios a la moral o buenas costumbres”.

MUJERES

En virtud de que las prisiones han sido diseñadas y construidas por y para hombres, las mujeres se encuentran en un entorno hostil donde sus necesidades son cotidianamente invisibilizadas. Resulta relevante recalcar que el aumento de la población privada de libertad ha sido, en proporción, más alto en mujeres que en hombres, a pesar de ser aquéllas una minoría. Tomando como año base el 2012, como se muestra en la siguiente gráfica, hacia 2013, el porcentaje de población de mujeres se incrementó un 7%, y al siguiente año un 14%; mientras que el de los hombres incrementó de un 3% en 2012 y al siguiente año 7%. Si bien se muestra una tendencia a la baja, la curva que corresponde a los hombres se encuentra 7 puntos porcentuales por debajo de la de las mujeres, es decir, de 2012 a la fecha el



De elaboración propia con datos del Cuaderno Mensual de Estadística Penitenciaria. Los porcentajes fueron calculados tomando como año base el 2012, cuyo valor asignado corresponde al 100% de la población penitenciaria de mujeres y el 100% de la población penitenciaria de hombres respectivamente. Así, el valor de cada año se estima con respecto al año de referencia. Asimismo, para el periodo establecido, se consideraron los registros del mes de diciembre de 2012 a 2018 y para 2019, se consideró el mes de junio, por ser éste el último mes que las estadísticas del sistema penitenciario tienen registro.

⁵⁹ Artículo 46 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

porcentaje de mujeres privadas de libertad sólo disminuyó 8%, mientras que el de los hombres disminuyó 15%. De igual forma se puede observar cómo en el periodo 2016-2018 la población varonil disminuyó un 7% mientras que la femenil disminuyó sólo un 6%. En cuanto al incremento del último año, el porcentaje de mujeres fue de 3%, en comparación con el de hombres que fue del 1%.

Por otro lado, es por demás sabido que los procesos, tanto de privación de libertad como de reinserción social adquieren matices particulares y repercuten de manera diferenciada en las mujeres. De acuerdo con el INEGI, poco más del 80% de las mujeres privadas de libertad son madres y alrededor del 60% de sus hijos son menores de 18 años⁶⁰. La legislación nacional reconoce el derecho a que los hijos o hijas de las mujeres privadas de libertad permanezcan en los Centros Penitenciarios con ellas, sin embargo, éste no es garantizado, pues, según cifras oficiales, únicamente el 11% de los Centros cuenta con las instalaciones adecuadas para la estancia de los y las niñas⁶¹. De las mujeres privadas de libertad que tienen a sus menores de edad en el Centro, 34.4% refirió que su hijo(a) no contaba con servicio médico, el 66% que no contaba con atención psicológica, el 57.6% que no contaba con medicamento, el 58% reportó que no se les brinda alimentos, el 80% que no cuentan con educación escolar⁶².

Adicionalmente, las mujeres no sólo son víctimas de actos de violencia en su contra dentro del sistema penitenciario y son sujetas a tortura, humillaciones, agresiones de carácter sexual, desnudez forzada y otros malos tratos⁶³, sino que también sufren, en su mayoría, un profundo abandono por parte de sus familiares y redes de apoyo⁶⁴, entre otras razones, por el estigma con que cargan por estar en conflicto con la ley penal.

POBLACIÓN LGBTTTI

Las pocas cifras oficiales con que se cuenta sobre el número de personas LGBTTTI privadas de libertad informan que en 2018 representaban el 1% de la población penitenciaria⁶⁵. Es común que las autoridades penitenciarias, recluyan a las personas LGBTTTI en espacios separados del resto de la población por razones discriminatorias, lo que genera un obstáculo

⁶⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2016; Datos abiertos.

⁶¹ INEGI. Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México. 2017, Op. Cit.

⁶² Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016. Op. Cit

⁶³ Cfr. CIDH. Situación de los derechos humanos en México. Op. Cit., párr. 301.

⁶⁴ CNDH. Un modelo de atención postpenitenciaria. Contexto, bases y estrategias de implementación, pág. 46. Disponible: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Modelo-Atencion-Postpenitenciaria.pdf>

⁶⁵ CNDH. Pronunciamiento sobre la atención hacia las personas integrantes de las poblaciones LGBTTTI en centros penitenciarios. 2018. Párr. 7

para el acceso a servicios de atención a su salud⁶⁶, trabajo o actividades de esparcimiento, vulnerando los derechos contenidos, entre otros ordenamientos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en el artículo 10.1). Al respecto, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas señaló que el 18.18% de personas percibe que fue asilada o ha sido aislada en centros de reclusión por su condición LGBTTTI⁶⁷.

De igual forma, casi la mitad de las personas LGBTTTI privadas de libertad han sido agredidas verbalmente⁶⁸. En la Ciudad de México, por ejemplo, aproximadamente un tercio de las personas informó haber sufrido golpes y más de 1 de cada 6 personas reportó haber sido víctima de violencia sexual, tanto por parte del personal, como por otras personas internas⁶⁹. A pesar de la existencia de algunas cifras otorgadas tanto por instituciones gubernamentales como por organizaciones de la sociedad civil, la ausencia de registro de personas LGBTTTI en prisión, impide poder investigar y castigar los actos de violencia que se perpetran en su contra por razón de su orientación sexual y/o identidad o expresión de género.

Por otro lado, las personas trans se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad y de acuerdo al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, son más susceptibles de ser víctimas de violencia cuando se les coloca con la población penitenciaria general⁷⁰, además de que no se les respeta el derecho a su identidad ni al libre desarrollo de la personalidad.

BENEFICIOS PRELIBERACIONALES

Los beneficios preliberacionales son figuras contempladas por la ley que, con su correcta implementación, permiten despresurizar los Centros penitenciarios, al mismo tiempo que sirven como herramientas para impulsar y facilitar la reinserción social, en tanto que sustituyen o extinguen anticipadamente las penas privativas.

⁶⁶ Asistencia Legal por los Derechos Humanos ASILEGAL A.C. Personas privadas de la libertad de la comunidad LGBTTTI ¿Comunidad LGBTTTI sin derechos? Diagnóstico sobre la situación de los Derechos a la Salud y a la Justicia de la Comunidad LGBTTTI privada de la libertad en el Distrito Federal. México. 2011. Pág. 65. Disponible: <http://asilegal.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/Personas-privadas-de-la-libertad-de-la-comunidad-LGBTTTI.pdf>

⁶⁷ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Investigación sobre la atención de personas LGBT en México. Diciembre, 2015, pág. 248. Disponible: <http://www.ceav.gob.mx/w18.18p-content/uploads/2016/06/Investigaci%C3%83%C2%B3n-LGBT-Documento-Completo.pdf>

⁶⁸ Íbidem, pág 254.

⁶⁹ CDHDF, Anexo II de la Recomendación 13/2015, p. 22. Disponible: https://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2015/10/reco_1513_anexo2.pdf.

⁷⁰ ONU. Consejo de Derechos Humanos. Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General. Leyes y prácticas discriminatorias y actos de violencia cometidos contra personas por su orientación sexual e identidad de género. A/HRC/19/41. 17 de noviembre de 2011. Párr. 34

Es importante señalar que cualquier medida privativa de libertad debería ser sometida a un examen periódico, donde se analice que las razones que la justifican siguen vigentes⁷¹, así como para verificar que los objetivos efectivamente se están cumpliendo. Sin embargo, en México, aún se observa una lenta implementación del nuevo sistema de justicia en este aspecto, pues se sigue haciendo un alto uso de medidas privativas y una baja concesión de beneficios preliberacionales.⁷² Según cifras oficiales, en el 2017, sólo se reportaron 1,090 casos de otorgamiento de libertad anticipada o preparatoria, repartidos únicamente en 8 entidades⁷³.

Las razones por las que estas medidas no se otorgan responden a diversos factores, como el desconocimiento de la LNEP por los abogados públicos y particulares, la excesiva carga de trabajo de los defensores públicos, así como la falta de enfoque de género y derechos humanos en el análisis de los casos por parte de los servidores públicos, en particular los jueces. Para que el sistema penitenciario sea compatible con su nuevo fin, i.e. la reinserción social y el respeto a los derechos humanos, resulta de vital importancia dejar atrás las nociones que justifican el encarcelamiento masivo y beneficiar las medidas no privativas.

El efecto que podría tener el privilegiar los beneficios preliberacionales se potenciaría si aparte de incrementarse las cifras de otorgamiento de estas medidas, se genera una política pública de excarcelamiento que ayude a visibilizar o aminorar los efectos negativos y desproporcionados que la prisión ejerce sobre determinadas personas, como es el caso de las mujeres, quienes derivado del contexto de violencia y desigualdad, en muchas ocasiones son víctimas de exclusión y marginación aún antes del encarcelamiento.

Al respecto, la gran mayoría de mujeres tiene dependientes económicos al exterior, muchas veces menores de edad, por lo que los principios de interés superior del menor y reinserción social adquieren especial relevancia, en atención al artículo 24.1 del PIDCP. Los efectos que tiene el encarcelamiento, no sólo para las personas privadas de libertad, sino también para sus familiares, son muy graves y afectan la integridad, la dignidad y el libre desarrollo de la personalidad.

⁷¹ HRC. A. v. Australia, CCPR/C/59/D/560/1993, 3 de abril de 1997, párr. 9.4.

⁷² México Evalúa. Hallazgos 2017, pág. 128. Disponible: <https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/08/Hallazgos2017.pdf>

⁷³ INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal, 2018.

Si bien existe una prohibición constitucional de que las penas no deben ser trascendentes (artículo), la realidad es que éstas acaban por impactar negativamente las vidas de muchas otras personas además de las personas sentenciadas. *“Los niños y las niñas de las personas en prisión no tienen ningún control de su situación. Están presos entre la violencia del Estado y la probable o comprobada responsabilidad penal de sus referentes adultos”*⁷⁴.

Con la concesión de beneficios adquiere especial relevancia el sistema postpenitenciario, mismo que en muchos estados del país es inexistente o sumamente precario. Según cifras oficiales, únicamente 13 entidades cuentan con asesoría o asistencia periódica a la población liberada; 6 entidades cuentan con convenios de colaboración con empresas para emplear a la población recién liberada y únicamente 13 cuentan con programas para dar continuidad al tratamiento de adicciones⁷⁵.

En virtud de que cárceles mexicanas no son los medios idóneos para garantizar el derecho a la reinserción social, de un análisis razonable se puede desprender que favorecer las medidas no privativas de libertad puede, en mayor medida, garantizar la consecución de ese derecho por el que fue reformado todo el sistema de justicia en nuestro país.

⁷⁴ Giacomello, Corina, Op. Cit., p. 159.

⁷⁵ INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2018.

4. Recomendaciones al Estado mexicano

- Que el Estado elimine las fracciones II, III, y VI el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la legislación derivada que establezca la restricción al voto de las personas privadas de libertad
- Que el Estado reconozca a la reinserción social como derecho fundamental y realice las acciones necesarias para garantizarlo en condiciones de igualdad y no discriminación.
- Que el Estado dignifique los Centros de Reinserción Social de manera que dejen de ser entornos torturantes y de privación de derechos de las personas privadas de libertad.
- Que el Estado abandone políticas públicas que consideren el encarcelamiento masivo como la solución idónea al problema de seguridad ciudadana y delincuencia, y transite hacia políticas que privilegien las salidas alternas, las medidas no privativas de libertad y los mecanismos alternativos de solución de controversias, que sean acordes con el nuevo paradigma constitucional de respeto a los derechos humanos y garanticen que el fin último del sistema penitenciario sea la reinserción social.



asistencia legal • por los
Derechos & Humanos