



DEFENSUR



Órgano oficial de difusión de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Prácticas penitenciarias

Derechos humanos y sistema penitenciario en el Distrito Federal

Elena Azaola, Emilio Álvarez Icaza Longoria y Hazael Ruiz Ortega

Las mejores prácticas penitenciarias: oportunidades y desafíos

Stephen Nathan

Para leer a Poulain de la Barre

Marcela Lagarde y de los Ríos



Número 7, año VI, julio de 2008

**3 EDITORIAL**

Derechos humanos en reclusión: compromiso del gobierno capitalino



Opinión y debate



Acciones CDHDF

**6** Derechos humanos y sistema penitenciario en el Distrito Federal

EMILIO ÁLVAREZ ICAZA LONGORIA

10 Retos y perspectivas del sistema penitenciario en el Distrito Federal

HAZAEEL RUIZ ORTEGA

16 Política criminal y sistema penal en México

ELENA AZAOLA

24 Las mejores prácticas penitenciarias: oportunidades y desafíos

STEPHEN NATHAN

36 Hacia una ley penitenciaria para el Distrito Federal**41** Interrupción legal del embarazo: avance en el cumplimiento de los compromisos del Estado mexicano**42** Emisión y aceptación de recomendaciones

Órgano de difusión mensual de la CDHDF número 7, año VI, julio de 2008. Número de reserva otorgada por el Instituto Nacional del Derecho de Autor de la Secretaría de Educación Pública: 04-2003-112814201500-102. Número de Certificado de Licitud de Título: 12792 y número de Certificado de Licitud de Contenido: 10364, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Comité editorial: Ricardo Bucio Mújica, José Cruz Lavanderos Yáñez, Luis González Placencia, María Alejandra Nuño Ruiz Velasco, Hugo Morales Galván, Daniel Ponce Vázquez, Patricia Colchero Aragonés, Luis J. Vaquero Ochoa, Rosa María Cruz Lesbros, Sergio Santiago Galván, Tania Reneaum Panszi, Eréndira Cruzvillegas Fuentes y Víctor Morales Noble.

Publicación editada por la Secretaría Técnica de la CDHDF. Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF. Impresión: Servicios de Medios Alternativos, S.A. de C.V., calzada de las Águilas 1842, col. Axomiatla, 01820 México, D. F. Suscripciones y distribución: Jacqueline Ortega Torres, tel.: 5229 5600, ext.: 1734, Carmona y Valle núm. 5, cuarto piso, Col. Doctores, 06720 México, D. F. Tiraje: 3 500 ejemplares. Impreso en México / Printed in Mexico. ISSN: 1665-8086.

PRESIDENTE
Emilio Álvarez Icaza Longoria

CONSEJO
Elena Azaola Garrido
Judith Bokser Misses
Daniel Cazés Menache
Santiago Corcuera Cabezut
Denise Dresser Guerra
Patricia Galeana Herrera
Ángeles González Gamio
Armando Hernández Cruz
Clara Jusidman Rapoport
Carlos Ríos Espinosa

SECRETARIAS
Ejecutiva • Luis J. Vaquero Ochoa
Técnica • Ricardo Bucio Mújica

VISITADURAS
Primera • José Cruz Lavanderos Yáñez
Segunda • Patricia Colchero Aragónés
Tercera • Luis González Placencia
Cuarta • María Alejandra Nuño Ruiz V.

DIRECCIONES GENERALES
Administración
Román Torres Huato
Comunicación Social
Hugo Morales Galván
Educación y Prom. de los Derechos Humanos
Daniel Ponce Vázquez
Quejas y Orientación
Víctor Morales Noble

CONTRALORÍA INTERNA
Rosa María Cruz Lesbros

DIRECCIONES EJECUTIVAS
Investigación y Desarrollo Institucional
Sergio Santiago Galván, encargado de Despacho
Seguimiento
Tania Reneaum Panszi

COORDINACIONES
Asesores
Luis J. Vaquero Ochoa, encargado de Despacho
Asuntos Jurídicos
María del Rosario Laparra Chacón
Interlocución Institucional y Legislativa
Victor Brenes Berho

**RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Y ATENCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES
DE DERECHOS HUMANOS**
Eréndira Cruzvillegas Fuentes

SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA
Laura Gutiérrez Robledo



Referencias



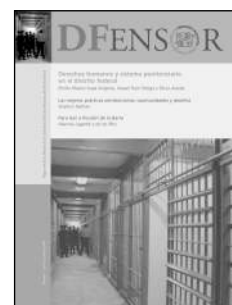
- 52 Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión
- 55 Numeralia
- 57 Para leer a Poulain de la Barre
Breve lectura del estudio preliminar de Daniel Cazés
MARCELA LAGARDE Y DE LOS RÍOS

61 El librero del DEFENSOR

- *Seminario Sistemas Penitenciarios y Derechos Humanos*
CDHDF-Ilanud
- Los mitos de la prisión preventiva en México
INICIATIVA PRO JUSTICIA DE LA SOCIEDAD
- Criminología, criminalística y victimología
AMÉRICA PLATA LUNA
- Diccionario de derecho procesal
COLEGIO DE PROFESORES DE DERECHO PROCESAL DE LA
FACULTAD DE DERECHO DE LA UNAM
- *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*
LUIGI FERRAJOLI



63 Breves de derechos humanos



Fotografía de portada:
ARCHIVO FOTOGRÁFICO CDHDF





Derechos humanos en reclusión: compromiso del gobierno capitalino



El sistema penitenciario capitalino aún se percibe como el ejemplo más claro de un ámbito donde las deficiencias estructurales crean las condiciones idóneas para la sucesión sistemática de violaciones a los derechos humanos. Como ha venido documentando la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), esta situación representa uno de los principales retos que las autoridades del Distrito Federal tienen que enfrentar para implantar la vigencia y respeto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad en la ciudad de México.

A causa de las deficiencias con que opera, el sistema penitenciario se ha convertido en el enlace que cierra un círculo pernicioso al fallar en su fin de readaptar a las personas. Además, es innegable que al interior de los centros de reclusión existe una realidad sumamente preocupante en materia de respeto a las garantías fundamentales de las personas privadas de su libertad. Se demuestra entonces que hay una crisis grave que debe ser atendida urgente.

Trascender esta concepción negativa de que es el mismo sistema el detonante de violaciones a los derechos humanos de las y los reclusos constituye no sólo una necesidad de orden institucional sino una exigencia de la sociedad. Esta es una tarea que requiere la coordinación interinstitucional y el compromiso manifiesto de instituciones y actores sociales que desean que se convierta en una opción real de readaptación social. Por ello resulta impostergable la discusión y aporte de las y los expertos en el tema.

Debido a ello, la revista DFENSOR dedica este número a la reflexión y análisis de la realidad del sistema penitenciario en la ciudad de México. En este número se conjugan la experiencia de funcionarios públicos, académicos y defensores de los derechos humanos, a fin de construir propuestas para mejorar las prácticas carcelarias.

Las fallas en el sistema penitenciario capitalino no se deben sólo a la escasez de recursos, también son consecuencia de la falta de un diseño adecuado de las políticas penitenciarias, por lo que se deben establecer prioridades y estrategias que orienten el quehacer de tales instituciones.

El encarcelamiento sistemático no puede ser la regla para solucionar los graves problemas de seguridad pública que existen actualmente. Es urgente superar ese sistema de justicia que se limita a administrar la venganza, para dar paso a la consolidación de un sistema legal emergente que encuentre sustento en el respeto y la protección de los derechos humanos.





Fotografía: Archivo cdmf.



Opinión y debate

***E**n este número, DFENSOR ofrece a quien se acerque a sus páginas algunas reflexiones del Seminario de Alto Nivel Las Mejores Prácticas de Administración Penitenciaria, llevado a cabo en el Distrito Federal el 15 de mayo de 2008.*

Éste fue un espacio de intercambio de experiencias sobre la situación de los sistemas penitenciarios con la finalidad de vislumbrar alternativas y propuestas para conformar un sistema de administración de justicia respetuoso de los derechos humanos y acorde con un Estado democrático de derecho.

Emilio Álvarez Icaza Longoria, Hazael Ruiz Ortega, Elena Azaola y Stephen Nathan exponen sus preocupaciones y vivencias, a partir de las cuales analizan la realidad penitenciaria y proponen alternativas que permitirán a las y los lectores de esta revista acercarse a la realidad que día a día viven las personas privadas de su libertad en centros de reclusión.

Emilio Álvarez Icaza Longoria*

Derechos humanos y sistema penitenciario en el Distrito Federal**

No se puede hablar de democracia en un Estado si éste no incluye el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos de todos y todas. A partir de esta perspectiva, las personas que se encuentran privadas de la libertad en algún centro de reclusión deberán gozar de todos los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente y por los instrumentos internacionales en la materia,¹ salvo aquellos que tengan limitados por su propia condición.

Es una obligación estatal instituir un régimen de ejecución de penas dentro del marco de respeto a los derechos humanos, en donde se garanticen términos eficaces de readaptación social y condiciones de vida digna y seguridad para las personas reclusas y sus familiares.

Bajo este esquema, en el sistema penitenciario de la ciudad de México todavía hay grandes y urgentes retos por vencer en el futuro inmediato, a fin de abandonar la idea que lo concibe como un espacio de hacinamiento, corrupción, maltrato, abuso de autoridad, extorsión y en donde sólo se administran venganzas y privilegios.

Sin embargo, afrontar y resolver las diversas y complejas problemáticas que se padecen al interior de los centros de reclusión del Distrito Federal es una tarea que nos obliga a revisar de manera integral el sistema de justicia penal y las instituciones que lo conforman.



Fotografía: Archivo CDHDF.

* Presidente de la CDHDF. Maestro en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso).

** Palabras de Emilio Álvarez Icaza Longoria durante el Seminario de Alto Nivel Las Mejores Prácticas de Administración Penitenciaria, llevado a cabo en el Distrito Federal el 15 de mayo de 2008.

¹ Entre dichos instrumentos están: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing), las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio), entre otros.

La administración, procuración e impartición de justicia son temas que no ha resuelto la transición democrática y que exigen una reforma global que incorpore una amplia perspectiva de derechos humanos.

El régimen penitenciario constituye el último eslabón de la larga cadena del sistema de justicia penal, convirtiéndose, por ende, en un espacio en el que se sufren las consecuencias de sus desaciertos y en el que se continúan produciendo y reproduciendo diversas violaciones a los derechos humanos de las y los internos.

Para todos es evidente que hoy en día no tenemos un país y una ciudad donde la gente se sienta más segura² y que nos encontramos ante la presencia de un flagelo que está vulnerando la seguridad pública y la paz social no sólo de sus habitantes, sino también de quienes por ella transitan.

Sin embargo, la inseguridad pública y la percepción que se tiene de ella no deben convertirse en motivo para propiciar políticas públicas y reformas legales que tarde o temprano acaban por repercutir en las cárceles de la ciudad.

Prueba de ello ha sido el incremento de las penas para ciertos delitos, tal es el caso de las reformas que en 2003 se hicieron al Código Penal para el Distrito Federal que endurecieron las penas para el delito de robo, lo cual además de no respetar el principio de *ultima ratio* del Estado —derecho a castigar—, ha tenido serias consecuencias en el sistema penitenciario de la ciudad.

Así lo demuestra la *Segunda Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, que establece que 68% de las personas internas cumplen sentencia por robo y la mitad de éstos son por 2 mil pesos o menos, y una cuarta parte por 500 pesos o menos.³

Según cifras reportadas por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, del total de delitos registrados entre la población penitenciaria del Distrito Federal, los patrimoniales ocupan el primer lugar (74.3%).⁴

Los hechos nos han mostrado que luchar contra la delincuencia no encuentra su solución en las cárceles. Las diversas problemáticas del sistema de justicia penal son profundas y es necesario tomarlas en cuenta porque finalmente terminan por reflejarse en los centros de reclusión.

Por ejemplo, los resultados de la *Segunda Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México* revelan que 70% de las y los internos al momento de rendir su declaración no tuvieron la presencia de su abogado o de alguna persona de confianza, 28% se declaró culpable ante el Ministerio Público, 80% nunca pudo hablar personalmente con el juez, 66% rindió su declaración preparatoria sin la presencia del mismo y 61% no fue informado de su derecho a no declarar.⁵

Lo anterior muestra que es necesario trascender el sistema inquisidor e implantar un sistema acusatorio que promueva la presunción de inocencia, la imparcialidad y dotación de recursos para las defensorías de oficio, la oralidad y la transparencia en los procedimientos judiciales y que, evidentemente, haga viable e innove en el esquema de penas alternativas. Esto también debe llevarnos a pensar en nuevos términos de justicia, en los que reparar los daños a la víctima ocupe un lugar privilegiado.

Para ello, no debemos soslayar la valiosa oportunidad que nos presenta la reciente reforma a la Constitución mexicana en materia de justicia penal y seguridad pública, para buscar la armonización de las leyes locales con los principios constitucionales.

Contribuir a la construcción de un sistema de justicia penal dentro del marco de la protección y defensa de los derechos humanos se verá reflejado en la transformación del actual régimen penitenciario de nuestra ciudad capital.

Así, hoy resulta inconcebible la grave situación que padecen las y los internos en los centros de reclusión del Distrito Federal, la cual se debe, entre otras razones, a los altos índices de sobrepoblación y hacinamiento que, a su vez, se convierten en una espiral generadora de diversas violaciones a los derechos humanos.

En la ciudad de México actualmente hay 11 centros de reclusión,⁶ los cuales cuentan con una capacidad

² "En el Distrito Federal nueve de cada 10 personas se sienten inseguras", Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad Urbana 2006, realizada por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI).

³ Marcelo Bergman (coord.), *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la Segunda Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, México, CIDE 2006, p. 28.

⁴ Al 31 de enero de 2008 se registró una población de 34 mil 674 personas internas, de las cuales 27 mil 779 se encontraban por delitos patrimoniales (74.3%); 3 mil 846 por delitos contra la vida (10.2%), 2 mil 208 por armas de fuego y explosivos (5.9%); mil 931 por delitos sexuales (5.2%) y mil 604 por delitos de privación de la libertad (4.3%). Véase <<http://www.reclusorios.df.gob.mx/estadisticas/2008/enero/delitos.html>>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2008.

⁵ Marcelo Bergman (coord.), *op. cit.*, pp. 56-57.

⁶ Penitenciaría del Distrito Federal, Reclusorio Preventivo Varonil Norte, Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, Reclusorio Preventivo Varonil Sur, Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte, Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente, Centro de Readaptación Social Varonil (Ceresova), Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla,

instalada de 20 mil lugares, sin embargo, la población penitenciaria asciende a casi 36 mil personas (35 mil 899),⁷ lo que significa que la capacidad está rebasada en casi 180% (179.5 por ciento).

Asimismo, es lamentable que en el Distrito Federal contemos con los dos centros de reclusión más poblados de América Latina: el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente (con una capacidad para 4 mil 870 personas) alberga a 10 mil 811, es decir, tiene una sobrepoblación de 222 por ciento. El Reclusorio Preventivo Varonil Norte (con una capacidad para 5 mil 36 internos) tiene una población total de 10 mil 792 personas, lo que se traduce en una sobrepoblación de 214.3 por ciento.⁸

El hacinamiento en los centros de reclusión constituye un trato cruel, inhumano y degradante en términos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Por ello, hoy en día nos encontramos ante la apremiante necesidad de transformar los centros de reclusión del Distrito Federal a partir de un *modelo* penitenciario de derechos y obligaciones acorde con los más altos estándares internacionales en dicho ámbito.⁹

Uno de los grandes retos que debemos enfrentar y vencer es encontrar mecanismos suficientes y eficientes que permitan establecer la plena vigencia de los derechos humanos entre la población privada de su libertad.

La realidad que se vive en los centros de reclusión de la ciudad de México ha dado lugar a foros y debates entre diversos sectores de la sociedad, lo que ha generado múltiples conclusiones y propuestas que deben traducirse en efectos concretos para garantizar la plena protección y defensa de los derechos humanos de las y los internos.

La problemática en el sistema penitenciario del Distrito Federal sigue vigente y de ello nos da cuenta la

continua labor que se ha desarrollado en la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF):

- En 2002 iniciamos un trabajo de investigación y rendición de cuentas en torno a las condiciones en que se administra la pena privativa de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal.
- En ese año la CDHDF llevó a cabo, junto con distintas instancias del gobierno local, el *Diagnóstico interinstitucional del sistema penitenciario en el Distrito Federal*, documento que impulsó diversas propuestas.¹⁰
- Siguiendo esta misma lógica, en 2005 se presentó a la opinión pública y a los habitantes del Distrito Federal, el *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión del Distrito Federal. 2003-2004*.¹¹
- En 2006 la Comisión presentó el *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal, 2005*, el cual dio cuenta de los espacios e instalaciones, alimentación, servicios de salud, seguridad y custodia, población de reclusión bajo proceso penal, readaptación social, ejecución de la sanción penal, grupos mayoritariamente discriminados y visitantes.

Asimismo, de las 172 recomendaciones que a la fecha ha emitido la CDHDF, 36 son en materia penitenciaria (21%); de ellas, 19 están concluidas; 16 están sujetas a seguimiento; y 1 está en tiempo de aceptación.¹²

Durante 2007 hubo mil 929 menciones de autoridad atribuidas a la Secretaría de Gobierno, en las quejas presuntamente violatorias de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad. Con respecto a 2006, el número de menciones para esta dependencia en el tema de reclusorios aumentó en 21.3%.¹³ Los reclusorios preventivos varoniles Oriente y Norte, concentran 53.5% de las menciones a autoridades específicas.¹⁴

Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan, Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial (Cevarepsi), Centro de Sanciones Administrativas "El Torito". Véase <<http://www.reclusorios.df.gob.mx/reclusorios/index.html>>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2008.

⁷ Población penitenciaria al 13 de mayo de 2008: 35 mil 899. Véase <<http://www.reclusorios.df.gob.mx/estadisticas/index.html>>, fecha de consulta: 13 de mayo de 2008.

⁸ Información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF vigente al 13 de mayo de 2009.

⁹ "La comunidad internacional en Naciones Unidas ha logrado consensar principios básicos o mínimos que deben —o deberían— presidir las políticas penales y los sistemas penitenciarios de los países miembro. En este cúmulo de instrumentos se condensa lo que debe ser la justicia penal y el trato que deben recibir las personas presas [...] Este conjunto de instrumentos de las Naciones Unidas constituye lo que se podría llamar modelo penitenciario de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas". Elias Carranza, "Cárcel y justicia penal: el modelo de derechos y deberes de las Naciones Unidas", en *Seminario Sistemas Penitenciarios y Derechos Humanos*, México, CDHDF/Ilanud, 2007, p. 23.

¹⁰ *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, México, CDHDF, 2006, p. 15.

¹¹ La información fue producto del análisis y sistematización de las quejas recibidas en la CDHDF, del seguimiento a las recomendaciones pendientes de cumplir, de las observaciones sobre la materialización de las propuestas contenidas en el *Diagnóstico interinstitucional del sistema penitenciario en el Distrito Federal* y de la interlocución con las autoridades y los sectores involucrados. Véase *Informe especial sobre los centros de reclusión del Distrito Federal. 1 de enero de 2003 al 31 de diciembre de 2004*, México, CDHDF, 2005, p. 7.

¹² Información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Seguimiento de la CDHDF, vigente al 13 de mayo de 2008.

¹³ En 2006 hubo mil 590 menciones.

¹⁴ *Informe anual 2007*, vol. I, México, CDHDF, 2008, p. 276.

En lo que se refiere a los tipos de violación, en 2007 la CDHDF registró 2 mil 211 menciones de 50 diferentes violaciones a los derechos de las personas privadas de la libertad cometidas por autoridades de los centros de reclusión de la Secretaría de Gobierno.¹⁵

Del total de las medidas precautorias enviadas ese mismo año por la Comisión a las diferentes autoridades del Distrito Federal, 2 mil 18, es decir, 41% fueron dirigidas a la Secretaría de Gobierno por violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

La magnitud y la gravedad de la situación que vive nuestro sistema penitenciario originó que, en un hecho sin precedentes, en agosto de 2007, el presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y relator para las personas privadas de la libertad, Florentín Meléndez, realizara una visita al Reclusorio Preventivo Varonil Oriente acompañado por el presidente y personal de la CDHDF.

A partir de las violaciones a derechos humanos que dieron a conocer diversos internos, el relator solicitó, a través de la CDHDF, que se tomaran medidas precautorias para mejorar la calidad de vida de las personas internas.

Asimismo, con el objetivo de avanzar de manera significativa y llevar a cabo una mejora estructural al sistema penitenciario de la ciudad capital, esta Comisión convocó en diciembre de 2007 a la conformación de una Mesa Interinstitucional para la Reforma Integral del Sistema Penitenciario, la cual se integró por representantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y el Gobierno del Distrito Federal.

La principal finalidad de esta labor es presentar una propuesta legislativa para la reforma sustantiva del sistema penitenciario, a partir de una perspectiva integral y responsable de las diversas instancias involucradas en el tema.

El objetivo de este espacio interinstitucional es la elaboración de una propuesta legislativa que reforme de manera sustantiva el sistema penitenciario desde la visión y la responsabilidad de las diferentes instancias y órganos de gobierno que están involucrados con este ámbito.

De ninguna manera debemos soslayar los significativos avances que el gobierno de la ciudad ha mostrado para superar la extrema gravedad de las condiciones en

que viven las personas privadas de la libertad, sin embargo, también hay que estar conscientes de que aún falta mucho por hacer.

Hoy requerimos de la firme decisión política del gobierno de la ciudad y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para generar políticas públicas integrales que permitan transformar de fondo el problema que vive el sistema penitenciario poniendo siempre en el centro a los derechos humanos.

Superar este enorme reto implica un compromiso y esfuerzo compartido entre la sociedad civil y las diferentes instancias y órganos de gobierno que están involucrados en esta problemática. Por ello, a fin de implantar la vigencia y respeto de los derechos humanos de las y los internos, es necesario asumir un verdadero compromiso y esfuerzo institucional para lograr una reforma estructural en el sistema penitenciario.

Es prioritario generar mecanismos para el establecimiento de una política criminal integral acorde con las necesidades y particularidades del Distrito Federal, que contemple las acciones de prevención del delito, combate a la delincuencia y la readaptación social de las personas que han sido privadas de su libertad.

En la CDHDF tenemos la firme convicción de que hasta que el sistema penitenciario del Distrito Federal logre garantizar plenamente la protección de bienes tan preciados como la vida, la integridad y la dignidad humana, se convertirá en un espacio para la administración de justicia y no de venganza. ◉

Fotografía: Archivo CDHDF.



¹⁵ Informe anual 2007, vol. I, México, CDHDF, 2008, p. 277.

Hazael Ruiz Ortega*

Retos y perspectivas del sistema penitenciario en el Distrito Federal**

OPINIÓN Y DEBATE

Revisar el sistema penitenciario del Distrito Federal es, sin duda alguna, un reto complejo cargado de inercias que requiere de soluciones multifactoriales; por ello compartimos nuestras experiencias buscando que las nuevas propuestas permitan transformar nuestras prisiones. Es cierto que la historia de éstas presenta fallas, pero también lo es que, en su época, fueron consideradas de las mejores en América Latina, como el caso de Lecumberri, la Penitenciaría del Distrito Federal, Almoloya de Juárez o, más recientemente, el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, único en su tipo en el país. Esta situación nos lleva a enfrentar arduamente los retos que actualmente vive el sistema penitenciario mexicano y, en particular, el de la ciudad de México.

Uno de los retos que ha prevalecido en el Distrito Federal desde principios y durante todo el siglo XX es la constante lucha para abatir la sobrepoblación en los reclusorios, lo cual nos enfrenta a otro reto: el personal de seguridad es insuficiente.

El incremento del personal es una meta más que enfrenta cotidianamente el sistema penitenciario. De igual manera es necesario que el ámbito legislativo se ajuste a la realidad social imperante, ya que la modernidad da cuenta de un dinamismo social constante y el Estado enfrenta en esta época un nuevo fenómeno:

* Titular de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; licenciado en derecho por la Universidad La Salle A. C., con especialidades en derecho penitenciario por la Universidad de Buenos Aires, Argentina, y en criminología por la Universidad de Salamanca, España.

** Palabras de Hazael Ruiz Ortega durante el Seminario de Alto Nivel Las Mejores Prácticas de Administración Penitenciaria, llevado a cabo en el Distrito Federal el 15 de mayo de 2008.

el crimen organizado cuenta con gran capacidad económica y día a día atenta no sólo contra la seguridad de los establecimientos de reclusión en México, sino contra toda la sociedad y sus instituciones.

Para contextualizar y dimensionar la magnitud del reto que enfrentamos, es necesario referirnos a diversos indicadores como el de la población penitenciaria que, en el Distrito Federal, es de 35 mil 884 internos, de los cuales el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente cuenta con 11 mil 16 internos, el Reclusorio Preventivo Varonil Norte con 10 mil 918, el Reclusorio Preventivo Varonil Sur con 6 mil 232, seguido de la Penitenciaría con 2 mil 325 y el Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla con mil 684 internas.

En cuanto a la infraestructura penitenciaria, de 2000 a la fecha se han construido dos centros de readaptación social en la entidad: el Centro de Readaptación Social Varonil (Ceresova) en 2003 y el Centro Femenil de Readaptación Social (Cefereso) en 2004. De 1950 a 1970 se construyeron dos centros: la Penitenciaría y el Centro de Sanciones Administrativas, y de 1970 a 2000, se construyeron siete. De los 11 centros que hay en total, dos son de más de 50 años de antigüedad y siete de más de 30 años.

Otro de estos indicadores es el índice de población penitenciaria, que a nivel nacional es de 201 internos por cada 100 mil habitantes en promedio; en el caso de las entidades federativas destacan Colima, con 524 internos; seguido de Sonora, con 518; y en tercer lugar el Distrito Federal, con 395 internos. En este último caso si se multiplica dicho índice contemplando solamente tanto los habitantes hombres como la población interna de género masculino, da un índice de 773 internos hombres por cada 100 mil habitantes.

Uno más de los factores relevantes y problema central del sistema penitenciario nacional es la sobrepoblación cuya tendencia se ha venido incrementando desde hace una década, y el Distrito Federal no es la excepción, ya que con una capacidad instalada de 21 mil 635 espacios y una población de 35 mil 884 internos, se tiene un déficit de 14 mil 249 lugares, lo cual representa 66% de sobrepoblación. Finalmente dentro de estos indicadores es indispensable el análisis de la composición y perfil de la población penitenciaria en el Distrito Federal.

En los centros penitenciarios de la ciudad destaca el incremento de población del fuero federal y de aquellos internos de alto riesgo procedentes de la Subprocuraduría de Investigación en Delincuencia Organizada (SIEDO) de la Procuraduría General de la República (PGR).

De los 35 mil 884 internos, 4 mil 198 son del fuero federal, de los cuales 2 mil 56 son procesados, lo que representa 49%, y 2 mil 142 son sentenciados, lo que equivale a 51%, destacando el ingreso de internos con un perfil criminológico de alto riesgo social e institucional. Existen también 104 internos en proceso de ser extraditados por delitos graves; 32 de ellos ingresaron en lo que va de este año.

Actualmente se tiene una población de 223 internos procedentes del Centro Nacional de Arraigo y durante 2008 han ingresado 49 internos de la SIEDO por delitos contra la salud, asociación delictuosa, delincuencia organizada y privación ilegal de la libertad.

Cabe señalar que el ingreso de internos por los delitos vinculados a la delincuencia organizada como los anteriormente mencionados se ha incrementado considerablemente en los últimos dos años. Por esta razón en lo que va del año se han realizado 20 solicitudes de traslados a centros federales, de los cuales se ha tenido respuesta sólo de cuatro y se ha efectuado un reingreso.



Fotografía: Archivo confor.

Bajo este contexto podemos afirmar que el sistema penitenciario representa por sí solo un reto para el Estado y la sociedad. El Gobierno del Distrito Federal ha estructurado un nuevo modelo que modifica el esquema que opera en los centros de reclusión locales; esta propuesta está basada en múltiples estudios, consultas especializadas y en los resultados del foro de análisis en torno al sistema penitenciario, en el cual se concluyó que es necesario modificar el esquema bajo el que funcionan los reclusorios de esta capital.

En este sentido se ha desarrollado un nuevo modelo de operación para otorgar orden y definir el rumbo de las políticas institucionales para cumplir con los objetivos sociales esperados en los procesos de readaptación social.

Se ha optado por un modelo de operación frente al gran problema del sistema de reclusorios. Con esta estrategia se pretende enfrentar las múltiples facetas que inciden en el problema penitenciario: desde la sobrepoblación hasta la normatividad poco clara, además de la limitación del presupuesto asignado y los problemas de corrupción que derivan de estas situaciones sustantivas.

Crear un sistema diferente al actual permite avanzar en forma ordenada y secuencial en lo técnico-administrativo, al tiempo que favorece la intervención inmediata en áreas del tratamiento bajo los supuestos del nuevo planteamiento, enfatizando sobre todo en la participación de quienes compurgan una sentencia en los aspectos del trabajo, la capacitación, la educación con valor formativo y social, así como la vinculación con los apoyos familiares y de las instituciones sociales.

Para la Subsecretaría de Sistema Penitenciario está perfectamente claro que la situación que priva en los Centros de Reclusión forma parte activa de las demandas sociales en materia de seguridad. El objetivo primordial de esta propuesta es la formación de ciudadanos(as) con un proyecto de vida conscientes de su responsabilidad frente a la sociedad.

Trasciende el concepto de la readaptación social no como una postura contraria al precepto constitucional, sino para tener mayores alcances. No es suficiente el hecho de que cumpla una sentencia de privación de la libertad, sino que una persona reclusa debe aprovechar el tiempo para adquirir los hábitos que le permitan una convivencia social ordenada y respetuosa de los derechos de los demás. No se trata de generar buenos internos sino de formar mejores ciudadanos.

En tanto transcurre el tiempo de su privación de la libertad, el individuo debe ser consciente de que tiene

el tiempo suficiente para ejercer otros derechos que su vida en libertad no le permitieron concebir como necesarios y hasta imperativos; nos referimos al derecho a la educación y al trabajo. Existe la firme convicción de que ambos son derechos humanos que el Estado tiene la indeclinable obligación de impartir, aun a las personas privadas de su libertad y en este tenor ofrecerlos a toda aquella persona que se encuentre en prisión, a la vez de proporcionarle los medios para que pueda ejercerlos y hacerlos exigibles.

En principio, no se trata de un modelo donde al sujeto activo se le conceden y preservan derechos en un ambiente blando, permisivo y tolerante, donde no importa su conducta en el simple transcurso del tiempo. De ahí precisamente lo propositivo del nuevo modelo: sin complicación teórica alguna, induce y promueve la participación en el tratamiento de quienes desean mejores condiciones de vida y participar activamente en las tareas educativas y laborales.

En este contexto, se propone a la persona que cumpla con un programa de trabajo mínimo para poder aspirar a los beneficios de libertad anticipada y a mejores condiciones en el interior de los centros. Es decir, la autoridad ejecutora tiene la obligación de ofrecer a todo(a) interno(a) un programa educativo y de trabajo en condiciones dignas para que, en su momento, pueda hacer exigibles sus derechos y alcanzar más rápido su libertad.

Pero el trabajo técnico no puede desarrollarse en un ambiente de zozobra e inseguridad, por ello se plantea un eje de orden y legalidad. Toda normatividad que regula la vida interna de los centros, desde el Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, hasta los instructivos específicos, son modificados y reformados para darle sustento legal a la vida en reclusión; por ello, el eje base es precisamente el respeto a los derechos humanos, en otras palabras el orden y la disciplina se aplicarán sin más restricciones que las necesarias para favorecer la sana convivencia, pero jamás en un ambiente tolerante y permisivo de la ilegalidad y de corrupción.

En este sentido, el eje estratégico de la seguridad se encuentra en concordancia con el eje de legalidad, quedando así establecido que el cumplimiento de las normas de operación, lineamientos e instructivos contribuye de forma importante a la seguridad de las personas y de las instituciones, pero además, así como al interno se le fijan una serie de condiciones para el logro de su objetivo, que es la libertad, a todo empleado se

le impondrán una serie de requisitos para su contratación, permanencia y ascenso en la escala laboral y su incumplimiento traerá como consecuencia su inmediata separación del cargo o puesto. Lo mismo operará para niveles directivos que para personal administrativo, técnico y de seguridad.

Ahora bien, como contexto general del modelo, el respeto a los derechos humanos en un ambiente ideal que cohesione el trabajo penitenciario conduce a la institución a mejorar las condiciones de vida al interior; ello implica un marco jurídico claro y un régimen bien definido de integración entre personal, autoridades e internos, sumándose a esto grandes inversiones en mantenimiento de las instalaciones actuales, más aquellas nuevas que habrán de aumentar la capacidad instalada.

Por otro lado, la creación de nuevos centros se hace impostergable, el nivel de sobrepoblación actual es de 66% y la insuficiente capacidad instalada genera graves conflictos de violencia individual o colectiva.

El nuevo modelo del sistema penitenciario para el Distrito Federal contempla seis ejes de trabajo: abatimiento de la sobrepoblación, infraestructura para atención a la salud, abatimiento del ocio, educación, seguridad y combate a la corrupción.

En lo referente al programa de abatimiento de la sobrepoblación, se ha determinado impulsar el programa de preliberaciones, el cual se llevará a cabo en coordinación con la Dirección de Ejecución de Sanciones Penales. Este programa incluirá la revisión exhaustiva de los expedientes de internos e internas del fuero común y federal, de manera especial de los grupos vulnerables y de los sentenciados por robo simple con calidad de primodelincuentes.

Durante 2007 se otorgaron un total de 764 fianzas dentro del Programa Telmex que reintegra a internos sentenciados por delitos no graves cuya fianza no excediera de diez mil pesos y cuya situación de pobreza los obligaba a permanecer en prisión; esta cifra superó a las otorgadas durante los últimos 10 años. Para este año se tiene proyectada una meta de 800 fianzas, 211 de las cuales se han entregado durante el primer trimestre.

Se solicitará al gobierno federal el traslado de reos federales considerados de alto riesgo institucional a centros de alta seguridad. Además, se dio inicio a un censo de la población originaria de otras entidades para solicitar la anuencia de cupo de éstos en sus respectivos estados. Con esta acción se espera realizar el traslado de alrededor de 400 internos a sus lugares de origen, una vez que se cuente con el consentimiento de las autoridades estatales.



Fotografía: Archivo CDRDF.

De igual manera, en este rubro se habilitaron mil 200 nuevos espacios como dormitorios en lo que antiguamente fueron los comedores y que ya no eran utilizados para este fin, los cuales ya están funcionando en el reclusorio Oriente y la próxima semana iniciarán su funcionamiento en el reclusorio Norte. Para este año se ha proyectado construir el Centro de Alta Seguridad con capacidad para 800 internos y un dormitorio adicional en el Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla; en este caso se aprovechará el terreno destinado a la ampliación de la cobertura, con una capacidad para 700 internos.

Para 2009 se tiene programada la construcción de un Centro de Mediana Seguridad con capacidad para 2 mil 500 internos. Este centro y los que se construyan en adelante, se desarrollarán bajo el concepto de campamentos productivos, es decir, junto a la infraestructura para el cumplimiento de la pena se construirán naves industriales para que la población interna realice actividades laborales.

En relación con la infraestructura para la atención a la salud, de acuerdo con la política de absoluto respeto a los derechos humanos de los internos e internas, se mejorarán los servicios médicos en los reclusorios, se rehabilitará la Torre Médica de Tepepan, ampliando su capacidad instalada. Con esto se disminuirá notablemente la salida de internos e internas a los centros hospitalarios para atención de especialidades, reduciendo así los riesgos para la seguridad institucional.

Los servicios médicos del Centro Varonil y Centro Femenil de Santa Martha serán equipados y puestos en operación en beneficio de 4 mil 200 internos e internas. En el resto de los reclusorios y los centros de ejecución de sanciones, se rehabilitarán y equiparán seis unidades médicas ya existentes (una por cada centro) para satisfacer los requerimientos de la población y así brindar el servicio en condiciones dignas.

Para enfrentar el problema de las adicciones en el interior de los centros, se crearán cuatro nuevas Clínicas de Tratamiento Integral, las cuales serán instaladas en los centros de mayor población, tomando en cuenta que este es un factor estrechamente vinculado con los actos delictivos. Este proyecto se iniciará en los reclusorios Norte y Oriente.

El abatimiento del ocio es otro de los grandes retos en las prisiones; para ello, se ha adoptado una serie de medidas con la finalidad asignar actividades laborales al total de los internos sentenciados. Para este proyecto se

pretende ocupar el total de la superficie destinada a los talleres, incorporando a un mayor número de empresarios de la iniciativa privada, asimismo se incrementarán los turnos laborables, se organizará administrativa y económicamente a los internos en grupos productivos, sociedades cooperativas y se buscará la mano de obra calificada a través de la certificación del conocimiento y habilidades de los internos.

En la construcción de los nuevos centros se planearán con especial cuidado las instalaciones industriales en las que deben trabajar todos los internos, favoreciendo con ello las actividades productivas.

Se ha fijado como meta a cinco años que los 21 mil metros cuadrados de las áreas de talleres de los centros sean ocupados en su totalidad para dar empleo, mínimo, a 19 mil 18 internos; de ellos 7 mil 569 con remuneración directa de la iniciativa privada.

De igual forma, la capacitación para el trabajo debe superar la visión artesanal y de ocupación del tiempo libre. Habrá de enfocarse al desarrollo de habilidades y técnicas para el trabajo disponible al interior de los centros y en el mercado exterior; además, deberá incluir capacitación sobre formas de organización de pequeñas empresas para el sector de la población que se desempeña en actividades artesanales y con ello buscar productos de mayor calidad.

La educación es un derecho fundamental del ser humano y una garantía constitucional consagrada en nuestra Carta Magna, por eso, el gobierno de la ciudad considera que ésta debe impartirse al interior de los centros de reclusión en forma obligatoria e intensiva, contribuyendo como un aliciente para el interno en la obtención de beneficios de libertad anticipada.

En este contexto se pretende que toda persona reclusa que llegue analfabeta deje de serlo al término de un año de estancia; que quienes ingresen con niveles inconclusos de primaria, secundaria y bachillerato concluyan sus estudios en un plazo de dos años, tomando en consideración las técnicas pedagógicas de la educación para adultos; asimismo, los que ingresen con niveles acreditados de primaria y secundaria, avancen al nivel inmediato superior en un plazo no mayor de dos años.

Así, la educación se constituye en uno de los pilares fundamentales para que el individuo en libertad se conduzca con responsabilidad ciudadana. En este entendido, además de los planes y programas de estudio escolarizado, habrá un programa extracurricular obliga-

torio, donde se capacite en torno a los deberes ciudadanos y el conocimiento de los derechos humanos.

Los estudios escolarizados deberán iniciarse en los primeros meses de estancia para que puedan ser considerados en el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada; para el logro de esta propuesta será necesario realizar algunas modificaciones al reglamento actual.

Actualmente se cuenta con un registro de 8 mil 447 alumnos en niveles de alfabetización, primaria, secundaria, bachillerato y licenciatura. Se propone como meta que al término de 2012 se cuente con 21 mil 300 internos inscritos en el sistema educativo de los reclusorios. Cabe mencionar que todos estos esfuerzos se realizan sin asesores externos, ya que desde 1997 la Secretaría de Educación Pública retiró de los centros penitenciarios del Distrito Federal a ciento por ciento de su personal.

La seguridad en el nuevo modelo es piedra angular en la operación del sistema penitenciario. Actualmente, se cuenta con 2 mil 890 elementos divididos en tres turnos, considerando un promedio general de 36 internos por custodia, pero esta situación se agrava en los centros con mayor sobrepoblación.

Tomando en cuenta el proceso histórico de la institución penitenciaria, se hace necesaria la reorganización y definición de los ámbitos de competencia del personal de seguridad. El contexto general de operación de esta organización es trascender la represión y el control para formar parte sustantiva en el proceso de formación social de los internos, ya que la proyección de sus acciones se debe considerar dentro de un contexto general de respeto a los derechos humanos y garantizar la observancia estricta de las normas establecidas. En este sentido, se considera que es necesario llevar a cabo las siguientes acciones:

- Crear un cuerpo de seguridad pública especializado en sistema penitenciario.
- Contratar de mil técnicos en seguridad durante 2008, y 2 mil más en los siguientes años.
- Crear una Unidad Especializada de Investigación de Asuntos Internos.
- Implementar el Servicio Público de Carrera para garantizar la profesionalización del recurso humano.
- Incorporar sistemas electrónicos y de monitoreo en seguridad.
- Desarrollar programas de educación y formación continua para el personal.

En relación con la corrupción, una de las máximas responsabilidades y retos es combatirla con todos los medios al alcance, pues constituye uno de los flagelos de mayor peso en la percepción ciudadana con relación a la prisión.

En este contexto, estamos trabajando con el Centro de Control de Confianza de la Jefatura de Gobierno, buscando el robustecimiento del Órgano General de Visita, la creación de la Unidad de Asuntos Internos, la aplicación de exámenes toxicológicos al total de la plantilla laboral de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, el establecimiento del monitoreo electrónico al personal y a la población durante su ingreso, estancia y egreso de las áreas de trabajo, y en la creación de una Fiscalía Especializada en materia de asuntos penitenciarios.

Parte fundamental del combate a la corrupción es establecer las condiciones de operación de los centros en todos sus niveles. Con este propósito se está trabajando con la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) en las reformas, actualización y/o modificación de leyes, reglamentos y manuales que rigen este sistema.

Finalmente, con el objetivo de evitar y disminuir el índice de reincidencia de aquellos jóvenes que por algún motivo han sido privados de su libertad, se restablecerá el Programa de Rescate a Jóvenes en Reclusión, dirigido a personas entre 18 y 21 años de edad, que sean primodelinquentes y cuyo delito por el que sean procesados o han sido sentenciados no sea considerado grave por la ley penal. El programa está constituido de manera general bajo dos vertientes: tratamiento jurídico y tratamiento técnico.

El jurídico consiste en canalizar a los internos que así lo requieran a la Defensoría de Oficio y busca que estos jóvenes sean mayormente beneficiados con el Programa de Fianzas de Telmex Reintegra. Por lo que se refiere a los jóvenes sentenciados, el programa está encaminado hacia el apoyo para la obtención de beneficios de libertad anticipada. El tratamiento técnico consiste en ampliar la oferta laboral, educativa y de capacitación, generando con ello la construcción de un nuevo proyecto de vida.

Como podemos ver, el sistema penitenciario del Distrito Federal presenta grandes retos, pero estamos seguros de que la transformación es posible y de que los proyectos realizados y por realizarse incitan al optimismo y a pensar que la ardua tarea del Sistema Penitenciario puede proyectarse en su administración y operación a través de caminos de legalidad y con estricto respeto a los derechos humanos de los internos, las internas y sus familiares. ●

Elena Azaola*

Política criminal y sistema penal en México

OPINIÓN Y DEBATE

Hoy en día es común escuchar que nuestras policías libran una guerra sin cuartel contra los delincuentes. Ello equivale a decir, contra toda la ciudadanía con potencial de ser criminalizada, es decir, la mayoría. Así, al menos, lo propone Paul Chevigny (2002) en un estudio llevado a cabo en Brasil en el que apunta que los “políticos aceptan irreflexivamente un modelo semimilitar en el que el trabajo de la policía es ‘combatir’ al enemigo ‘delito’, encarnado en la persona del delincuente” y de cómo este modelo “los ciega a la simple percepción de que los policías son ciudadanos así como lo son aquellos con quienes trabajan, y de que no hay tales enemigos” (Chevigny, 2002, p. 60).

“Los líderes han logrado transmitir –señala el mismo autor– la impresión de que los abusos policiales no se dirigen contra ‘el pueblo’ en su conjunto, ni siquiera contra la gran parte del pueblo que es pobre, sino solamente contra unos pocos demonizados como antisociales” (2002, p. 60).

Sabemos que este razonamiento es una falacia, por cuanto la violencia institucional es indiscriminada y se dirige contra toda la población, pero especialmente contra los pobres.

Así como esta aplicación discrecional del control social suele ser severa sobre los vulnerables, permite, en cambio, que los privilegiados se eximan a sí mismos del respeto de la ley. Tal es el grado de deslegitimidad del sistema jurídico-penal que, como señala O'Donnell, “obedecer voluntariamente a la ley es algo que sólo hacen

* Antropóloga y psicoanalista, investigadora del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social y consejera de la CDHDF.

** Extracto de la intervención de Elena Azaola durante el Seminario de Alto Nivel Las Mejores Prácticas de Administración Penitenciaria, llevado a cabo en el Distrito Federal el 15 de mayo de 2008.



Fotografía: Archivo CDHDF.

los idiotas [y] estar sujeto a la ley no es ser portador de derechos sino una señal segura de debilidad social” (2002, p. 315).

Es interesante constatar aquí de qué manera las penas no son siempre impuestas por el sistema punitivo legal sino también en forma de coerción administrativa (Martínez Sánchez, 2003, p. 123). En este sentido, si bien es evidente que el Estado burocrático está presente en forma de edificios y funcionarios, el Estado legal está ausente, ya que las leyes son aplicadas de manera discrecional. Y aquí radica el germen de toda paralegalidad, la cual supone una continua renegociación de las fronteras entre las legalidades formal e informal, en procesos sociales en que es vital comprender ambas clases de ley y las relaciones de poder extremadamente disparas que ellas engendran. Así, para O’Donnell (2002, p. 320) el sistema legal informal resultante, puntuado por reintroducciones arbitrarias del sistema formal, sostiene un mundo de violencia extrema.



La inepticia del sistema jurídico-penal

Sin embargo, es preciso tomar en cuenta que la acción de los agentes individuales encargados de la seguridad y la procuración de justicia no se entiende sin los efectos perversos de la inepticia del sistema jurídico-penal. Debemos entender aquí por *inepticia* tres acepciones juntas: inepticia como despropósito, como incapacidad y como ineficacia. Como despropósito, porque con la actual aplicación de la legalidad y su despliegue institucional, el Estado obstaculiza la satisfacción de necesidades fundamentales de la ciudadanía. La existencia del sistema jurídico-legal en su realidad práctica es un desatino y un contrasentido según la función formal que debe cumplir. En este sentido, estamos de acuerdo con el diagnóstico que Sandro Baratta (1987, 2004) hizo al enunciar sus principios de derecho penal mínimo: “el sistema punitivo, por su estructura organizativa y por el modo en que funciona, es absolutamente inadecuado para desenvolver las funciones socialmente útiles declaradas en su discurso oficial” (2004, p. 302).

Debemos entender también la inepticia como incapacidad, porque el despliegue institucional en el rubro jurídico-penal, especialmente por lo que se refiere a los recursos materiales y humanos, es totalmente insuficiente para cubrir la complejidad y la extensión de la sociedad mexicana.

Y tenemos que concebir finalmente la inepticia como ineficacia porque los limitados recursos humanos y materiales de que dispone el Estado son invertidos en su mayor parte en la propia reproducción institucional de los órganos y corporaciones de procuración de justicia, y no en sus objetivos formalmente establecidos.

Pero, entonces, dados los rasgos de inepticia del sistema jurídico-penal ¿por qué sigue en pie a pesar de todo, y condicionando la vida de millones de ciudadanos día a día? Creemos que, en realidad, la ineficacia de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia y su funcionamiento paralegal cumplen una función, aunque no necesariamente planificada de modo estratégico. Esto es, sirven para garantizar la propia hegemonía institucional, puesto que se aplica una violencia, arbitraria y selectiva, sobre ciertas clases sociales para criminalizarlas y mantenerlas sometidas y, al mismo tiempo, sirven para ejercer el poder que tienen para definir una “delincuencia” que, a su vez, legitime la propia existencia del aparato punitivo y del Estado en general.

Ésta es la razón por la que las cárceles están repletas de pobres, sentenciados –y en ocasiones solamente acusados– por delitos de baja tipificación o que simplemente no cometieron, y cuya detención ofreció menos dificultades (Azaola y Bergman, 2003, p. 195), mientras que los grandes delincuentes de cuello blanco en muy raras ocasiones pasan por los circuitos del sistema punitivo del Estado.

La violencia institucional del sistema jurídico-penal mexicano se distingue por tres características, que comparte con otros países latinoamericanos, las cuales corrompen el espíritu que justifica su existencia en los Estados de derecho:

- 1) El desfase de un sistema penal concebido para una sociedad decimonónica europea, con otro nivel de complejidad y conflicto, y sobre fundamentos iluministas y correccionalistas (Bergalli, 1998, p. 225), hace que sus expresiones jurídico-normativas y sus intervenciones ejecutivas se hayan transformado en funciones simbólicas (Bergalli, 1998, p. 226) –aunque por otra parte nada secundarias–. Siguiendo a Michel Foucault (1995), la penalidad surgió como una manera de administrar los ilegalismos, de trazar límites de tolerancia, de excluir a una parte y hacer útil a otra (1995, p. 277); pero en la modernidad tardía, los objetivos y las estrategias del control punitivo han sido redireccionados hacia el control de la pobreza y el mantenimiento de la dinámica de inclusión-exclusión social (Bernal Sarmiento, 2004, p. 221), mediante el cual se legitiman las relaciones de poder y de propiedad existentes de los grupos minoritarios dominantes y socialmente privilegiados (Baratta, 2004, p. 301). No se trata, pues, de un sistema punitivo para la tutela de intereses comunes, sino de uno dirigido, en los términos propuestos por Bernal Sarmiento, a la “custodia de las *underclass*” y el “*management* de los desperdicios sociales”, abandonando el “lastre del programa corrector-disciplinario propio de las ideologías ‘re’ (reeducación, rehabilitación, resocialización)” (2004, p. 221).
- 2) El sistema jurídico-penal ha normalizado el uso de la violencia a través del sistema institucional, de tal modo que la conducta ilegítima de los actores estatales forma parte del modo corriente de hacer las cosas de muchos cuerpos de aplicación de la ley (Méndez, 2002, p. 32). Hay que aclarar, no obstante, que *violencia institucional* no es lo mismo que el weberiano

“monopolio del uso legítimo de la violencia”.¹ La pena es violencia institucional cuando reprime necesidades reales y tiene la función de reproducir la violencia estructural, al mismo tiempo que la esconde tras la “exaltación de la violencia delictiva” (Martínez Sánchez, 2003, p. 126). En este sentido, el sistema jurídico-penal es un concentrador centrífugo de violencias, tanto individuales como colectivas, que construye la figura del delincuente para concentrar en ella su legitimidad. La prisión preventiva aplicada indiscriminadamente sobre el supuesto del *delito flagrante* y la supresión del principio de la presunción de inocencia (Méndez, 2002, p. 34), son ejemplos de esta normalización.

- 3) Lejos del pretendido carácter universal del sistema penal, las instituciones de procuración de justicia llevan a cabo un proceso de selección de “delincuentes” de entre los individuos “criminalizables”, dirigiendo las sanciones contra “una parte infinitesimal de sus potenciales clientes” (Baratta, 2004, p. 313), que no representan más del uno por ciento (Hulsman, 2004, p. 188). Este proceso es arbitrario y solamente cumple la función de señalar chivos expiatorios a los cuales atribuir las culpas. La “venganza pública” del sistema penal sobre estos últimos se orchestra con la finalidad de “compensar simbólicamente las consecuencias que producen los delitos” (Martínez Sánchez, 2003, p. 125), es decir, de llevar a cabo un sacrificio simbólico del sujeto que ha sido objeto de una sanción penal como portador de una función punitiva con el fin de restablecer la “confianza en el ordenamiento (jurídico-social) transgredido por la violación de la ley” (Baratta, 2004, p. 313).

Este proceso de selección se lleva a cabo prioritariamente sobre jóvenes varones de zonas pobres (Naval, 2006, p. 6), según lo han documentado diversos estudios en México, aunque “sin un patrón deliberado y planificado de imposición sistemática de grandes violaciones de los derechos humanos sobre un segmento de la población” (Méndez, 2002, p. 32). La selección de los delincuentes se ejecuta mediante la “institución de la sospecha”, descrita ya por las teorías del etiquetamiento, y

¹ Entendemos por la primera, y de acuerdo con Baratta (2004), la “limitación de derechos y represión de necesidades reales fundamentales de los individuos, mediante la acción legal o ilegal de los funcionarios del poder legítimo o del poder de facto en una sociedad” (pp. 300-301).

que centra la atención en un cuerpo regular de delinquentes (Matza, 1981, p. 225). El reclutamiento de la “clientela del sistema” (la población criminal) es, pues, altamente selectivo (Baratta, 2004, p. 301), aunque al mismo tiempo arbitrario y con métodos inherentemente abusivos. Ya lo dijo Michel Foucault (1995) al hablar de la prisión: el sistema penal desarrolla todo su funcionamiento sobre el modo del abuso de poder (1995, p. 271); es decir, que lejos de constatar su fracaso, la violencia institucional triunfa al “fabricar la delincuencia” y localizar los espacios que deben ser reprimidos por el aparato penal (Bernal Sarmiento, 2004, p. 221).

A pesar de que los tipos penales describen conductas y no tipos humanos o psicologías, toda criminalización basada en la acusación tendió a la “ semejanza del sujeto con su acto, esto es, la imputabilidad del acto al sujeto” (Foucault, 2000, p. 121), usualmente bajo la forma de una patologización de las conductas criminalizables, ligando la cuestión de lo ilegal y lo anormal (Foucault, 2000, p. 93). De acuerdo con Zaffaroni, el hecho de que los “reclutadores” hagan su selección conforme a su juicio e intereses sólo demuestra que “el grueso de los criminalizados no lo son tanto en razón del contenido ilícito del injusto cometido, sino por la forma grosera de éste y por las características estereotípicas del agente, que lo ponen al alcance del sistema penal” (2003, p. 144).

La situación concreta de vulnerabilidad frente al poder punitivo es alcanzada por los aspirantes a criminales –es decir, la mayoría de la población– con pocos esfuerzos, ya que “lo más sencillo es seleccionar a quienes andan por la vía pública ostentando caracteres estereotípicos y cometiendo injustos cuyo contenido ilícito es de menor y mediana gravedad” (Zaffaroni, 2003, p. 145). Así, de acuerdo con los testimonios de policías judiciales que entrevistamos, las “cazas de criminalizables” son una práctica común para cumplir con los criterios de productividad. Como nos lo explicó un agente: “a nosotros nos han dicho: si no traes detenidos, te quedas, ¿y qué hacía uno? Pues salir a detener a los viciositos, los mariguanos, y ya que los presentaba uno, ya podía salir”.

La institución de procuración de justicia está altamente politizada; esto es, el sistema penal deja de ser un poder independiente para pasar a ser un organismo al servicio de los intereses del partido gobernante en turno. Es éste un rasgo que reúne a los tres anteriores y, a la vez, su condición: cuando la función punitiva se convierte en un logro de gobierno, las sentencias de

criminales son actos simbólicos más allá de objetivos realistas y alcanzables (Pastor, 2005, p. 75), llevadas a término para satisfacer las exigencias políticas (Bergalli, 1998, p. 231). El abuso de poder es la relación normalizada entre policías y ciudadanos que, en caso de “sospecha”, permite obviar el debido proceso (Pastor, 2005, p. 74); y las políticas de cero tolerancia sobre espacios prohibidos donde se focaliza la vigilancia de los potencialmente peligrosos convierten estas zonas vulnerables en semilleros de criminalizables (Bernal Sarmiento, 2004, p. 224).

Así, en México ocurre que la Procuraduría ha sido sometida por la autoridad administrativa a un esquema de trabajo basado en “criterios eficientistas” con el objetivo de “ofrecer resultados a la población, expresados en el incremento de detenidos” (López Ugalde, 2003, p. 45). La ideología que mueve esta política es la que algunos autores llaman neopunitivismo (Pastor, 2005), que se apoya retóricamente en los reclamos de los ciudadanos por una mayor seguridad, y que contiene la peligrosa tendencia a delegar en el sistema penal el control de la criminalidad, no obstante que no es éste su cometido (Bergalli, 1998, p. 229), y el reconocimiento de los derechos fundamentales (Pastor, 2005, p. 86), creando una sociedad de la vigilancia mutua y elevando lo penal a un rango absoluto y obligatorio (Pastor, 2005, p. 87). Esta propensión se traduce, por ejemplo, en el lugar privilegiado que se ha otorgado a la lucha contra el robo de autos, bajo cuyo criterio se evalúa la eficacia policial. Así lo explica otro policía entrevistado: “el trabajo se evalúa sólo según el número de vehículos que se roban en el sector; no toman en cuenta otros factores”. Y también se observa en el establecimiento de cuotas de delitos –en cada coordinación sólo te pueden robar hasta ocho autos, sólo puede haber una violación, etc.– así como también se establecen metas con respecto al número de personas que deben ser aprehendidas en cada sector. Dice otro agente: “hacemos puestas a disposición diarias pero muchas son chafas, es pura basura, puro delincuente menor. Nos obligan a ello para elevar su estadística. Son mil puestas a disposición por mes las que tenemos que hacer”.

Existe en todo esto cierta lógica inquietante. La inepticia del sistema jurídico-penal, a pesar de lo que cabría esperar, parece servir a los propósitos de la violencia institucional. Es decir, esta violencia se aplica de manera arbitraria, selectiva, contraria a derecho y políticamente interesada, pero contiene la virtud de asegurar la reproducción de las estructuras del Estado.

Abuso de poder: la falsa disyuntiva entre eficiencia y legalidad

El dilema entre el derecho y el orden es un conflicto que está en el centro de todo debate sobre la democratización. En realidad, se trata de una falsa disyuntiva, ya que no puede existir un Estado de derecho real sin respeto por los derechos fundamentales de las y los ciudadanos. Los sociólogos de la desviación ya hablaron de ello, estableciendo una relación de oposición entre ambos términos “debido a que el derecho implica una restricción racional de las reglas y los procedimientos que se utilizan para conseguir el orden” (Skolnick, en Matza, 1981, p. 233). Así, mientras que la legalidad consiste en hacer cumplir las leyes *legalmente*, el orden suele expresarse mediante la *eficiencia* con la que éste ha logrado imponerse (Matza, 1981; p. 233). La manera en que este dilema es resuelto consiste en la duplicidad, es decir, en aplicar tanto el derecho como el orden pero en poblaciones diferentes, lo que se logra adoptando el “método de la sospecha” (Matza, 1981, p. 233).

Invocando la coartada de “lograr la eficacia en la persecución y el castigo de los delitos”, la política criminal inflacionaria recurre a menudo a la violación de las garantías procesales que son fundamento de un Estado de derecho (Pastor, 2005, p. 74). En nuestro caso, el pulso entre el respeto a la ley y la eficiencia de dar resultados cruza constantemente el discurso de los policías que entrevistamos, justificando el uso de la violencia y el abuso de poder. Un coordinador de grupo de la policía judicial nos confiesa, así, que solamente con medios ilegales es posible conseguir el fin del arresto: “*la ley nos limita, no podemos parar un auto injustificadamente. Necesitamos ‘armas’ para poder detener, porque ahora sólo podemos cuentear a los sospechosos de que los detenemos para verificar esto o lo otro*”.

Las violaciones al debido proceso judicial para la detención preventiva son tan frecuentes que los policías, al contrario de lo que pasa con el uso de la tortura para obtener una confesión, no tienen problemas en reconocerlo. Un agente de la policía judicial señaló: “la verdad es que seguimos trabajando con trampas y mentiras, como hacer que alguien salga de su casa *con engaños para poderlo detener*. Se le dice ‘acompañeme porque atropellaron a su hijo’ y, cuando sale, lo detenemos. Son recursos, son estrategias que utilizamos. *Hay que buscar la forma de hacerlo caer*”.

De acuerdo con Amnistía Internacional, el mecanismo vigente de la averiguación previa, el cual permite

recabar datos que pueden tener valor probatorio en el juicio, anima a la policía y a los agentes del Ministerio Público a fabricar pruebas para conseguir que se dicte la sentencia condenatoria (2004). Así nos lo hace saber también un comandante entrevistado: “lo que pasa es que *nosotros podemos hacer ‘cuadrar’ el expediente según los datos que anotemos*”. Significa esto que los informes escritos que integran una averiguación previa, supuestamente basados en las declaraciones de los detenidos y en otros datos, son modificados para hacerlos coincidir (“cuadrar”) con la descripción del delito que contiene el Código Penal, lo que permite iniciar una causa.

La validez de la confesión como prueba autoincriminatoria, aunada a la facultad de ‘custodiar’ al detenido durante horas, hace que el uso de la coacción física, psicológica y/o moral y la tortura, a pesar de no ser reconocido por los policías, sea de hecho practicada regularmente. Además de los numerosos informes que confirman su existencia (CDHDF, 2003, 2004a, 2004b, 2005b, 2006a, 2007a; López Ugalde, 2003; Naval, 2006; Villán, 2003), algunas declaraciones nos dejan entrever que estos actos son usualmente utilizados y racionalizados. Un comandante dice: “el MP agarra el Código Penal para desafanar a los delincuentes porque ellos son los que ordenan, pero uno también puede ver el código. Por eso, *cuando yo presento a los delincuentes, ya los presento bien quebrados*”. Otro policía veterano también alude a una clara metáfora de coacción: “los nuevos policías *no saben ‘abrir’ a los delincuentes*. Ya no hay ese compañerismo, ese afán de sacar adelante el asunto que antes había”.

En suma, lo que estaríamos destacando es que el uso de la violencia contra los individuos criminalizables es justificado por los policías como una necesidad de la labor policial, dentro de un mundo moral maniqueo dividido entre ellos y los enemigos: “estamos trabajando en la calle y eso significa que *tenemos que golpear gente* porque así es la calle, la gente es mala, vamos por los malos y éstos no nos van a hacer caso; así no funciona”.

La ampliación del poder punitivo

Existe una tendencia actual en el Estado social de derecho –principalmente en Europa, aunque también en países como México– que consiste en la proliferación normativa, en el sentido de una hipertrofia del derecho penal, que implica un “acrecentamiento desmesurado



Ilustración (detalle), Edgar Sáenz Lara/COMOF.

del número de conductas calificadas como delictivas por la ley” y se funda en la “consideración simbólica del derecho penal como remedio exclusivo para todos los males sociales” (Pastor, 2005, p. 74). Como puede imaginarse, tal inflación legal socava los principios del derecho penal mínimo (Baratta, 2004), especialmente el principio de subsidiariedad,² y tiene consecuencias imprevistas en la procuración de justicia.

Esta ampliación del poder punitivo, que no es sino un acrecentamiento del Estado de policía (Zaffaroni, 2003, p. 136), ha llegado al punto de concebir que el sistema penal es el instrumento más idóneo para la defensa de los derechos humanos, algo que contradice su carácter reactivo y de tratamiento sintomático de los conflictos (Baratta, 2004, p. 328).

Deben tomarse en cuenta los principios que sustentan el derecho penal en un Estado democrático, a saber: *a)* la aplicación de la pena debe ser la *última ratio* y no una obligación superior al Estado de derecho; *b)* el fin del derecho penal es evitar las guerras por *vendettas* y este principio se viola cuando se establece la aplicación del castigo como prioritario por encima del respeto al procedimiento legal; y *c)* se rompe también con la obligación de no condenar ilegítimamente, esto es, en contra de los derechos fundamentales, de la ley o de la prueba.

El combate a la impunidad no parece justificar la violación del debido proceso y, menos aún, con el fin de prevenir este mismo hecho. En cambio, la proscripción de la impunidad impone que ni la absolución por falta de pruebas ni la que se funda en el no aprovechamiento de conocimiento obtenido ilegalmente, son soluciones viables en el conflicto (Pastor, 2005, p. 80).

Si bien la utopía abolicionista no debe ser rechazada como premisa, sí hay que reconocer que está lejos del horizonte de la práctica jurídico-penal en Latinoamérica. Ni tan siquiera parecemos estar en condiciones ahora de desarrollar procesos de reconversión hacia el modelo del derecho penal mínimo, en los términos que preconizaba Alessandro Baratta (1987). Pero, a pesar de todo ello, nos parece fundado recordar que el sistema jurídico-penal, y la violencia punitiva que éste legitima, debe tener límites bien establecidos dentro de los cuales resulte de alguna utilidad. Debe por ello develarse la trampa que esconde el neopunitivismo a ultranza:

una idolatría del poder punitivo que lo convierte en un “ídolo omnipotente adorado por muchos fanáticos”, según ha dicho Zaffaroni (2003, p. 142). Junto con ello, también ha propuesto reivindicar una teoría agnóstica de la pena de acuerdo con la cual exijamos que las agencias jurídicas agoten su poder jurídico de contención “neutralizando hasta donde les sea posible la selectividad estructural del poder punitivo” (Zaffaroni, 2003, p. 143).

Finalmente, quisiera terminar con una cita del profesor argentino de derecho penal Daniel Pastor (2005) que me parece expresa de manera muy apropiada las reflexiones que he intentado elaborar con respecto al abuso de la pena de prisión:

La indispensable promoción de los derechos fundamentales y la prevención y reparación de sus violaciones debe provenir, ante todo, de ámbitos no penales, del derecho civil, del amparo constitucional, de la protección de la democracia, de las políticas sociales de prevención, del sistema jurídico del trabajo y de la seguridad social y de los regímenes indemnizatorios, no de la pena (Pastor, 2005, p. 98).

Bibliografía

- Azaola, Elena, *Imagen y autoimagen de la policía de la ciudad de México*, México, Ediciones Coyoacán/FLASUD/CIESAS/Secretaría de Seguridad Pública, 2006.
- Azaola, Elena y Marcelo Bergman, *El sistema penitenciario mexicano*, 2003, véase en <www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/AZAOLAYBERGMAN.pdf>.
- Bergman, Marcelo, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2003.
- Bergman, Marcelo, Elena Azaola y Ana Laura Magaloni, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la segunda encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2006.
- Baratta, Alessandro, *Criminología y sistema penal*, Buenos Aires, Editora B de F, 2004.
- Baratta, Alessandro, “Principios del derecho penal mínimo (para una teoría de los derechos humanos como objeto y límite de la ley penal)”, en *Doctrina penal 1987*, Buenos Aires, 1987, pp. 623-650.

² “Una pena puede ser conminada sólo si se puede probar que no existen modos no penales de intervención aptos para responder a situaciones en las cuales se hallan amenazados los derechos humanos” (Baratta, 2004, p. 310).

- Bergalli, Roberto, "Política criminal. La 'eficiencia' del sistema penal. Identificación ideológica e instrumentalización política", en *Nueva Doctrina Penal*, núm. 1998/B, 1998, pp. 216-238.
- Bermudez Tapia, Manuel, "La fragilidad de la política criminal y los derechos fundamentales en el sistema penitenciario peruano", en *Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, Flacso-Ecuador, núm. 1, mayo, 2007, pp. 31-37.
- Bernal Sarmiento, Camilo Ernesto, "Michel Foucault: desenmascarando las tecnologías del castigo", en Iñaki Rivera Beiras (coord.), *Mitologías y discursos sobre el castigo. Historias del presente y posibles escenarios*, Barcelona, Anthropos, 2004.
- Contra la tortura. Manual de acción*, Madrid, Amnistía Internacional, 2003.
- Chevigny, Paul, "Definiendo el rol de la policía en América Latina", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Foucault, Michel, *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI, 1995.
- Hulsman, Louk, "Alternativas a la justicia penal y a la política criminal en Latinoamérica", en *Anthropos. Alessandro Baratta. El pensamiento crítico y la cuestión criminal*, núm. 204, 2004, pp. 183-197.
- Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, México, CDHDF, 2006.
- López Ugalde Antonio, *Procuración de justicia y derechos humanos en el Distrito Federal: análisis y propuestas*, México, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2003.
- Martínez Sánchez, Mauricio, "El sur que amaba el profesor Baratta. Latinoamérica como referente material para la construcción de la criminología crítica", en *Anthropos. Alessandro Baratta. El pensamiento crítico y la cuestión criminal*, núm. 204, 2004, pp. 120-128.
- Matza, David, *El proceso de desviación*, Madrid, Taurus, 1981.
- Méndez, Juan E., "Problemas de violencia ilegal", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Naval, Claire, *Irregularidades, abuso de poder y maltratos en el Distrito Federal. La relación de los agentes policíacos y del Ministerio Público con la población*, México, Fundar, Centro de Análisis e Investigación, 2006.
- O'Donnell, Guillermo A., "Las poliarquías y la (in)efectividad de la ley en América Latina", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sérgio Pinheiro (comps.), *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Pastor, Daniel R., "La deriva neopunitivista de organismos y activistas como causa del desprestigio actual de los derechos humanos", en *Nueva Doctrina Penal*, núm. 1, 2005, pp. 73-114.
- Rolim, Marcos, "Caminhos para a inovação em segurança pública no Brasil", *Revista Brasileira de Segurança Pública*, año 1, núm. 1, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2007, pp. 33-47.
- Urvio. Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, núm. 1, mayo de 2007, Flacso-Ecuador.
- Young J., *The Criminology of Intolerance: Zero-Tolerance Policing and the American Prison Experiment*, Middlesex University, 2006.
- Zaffaroni, Raúl E., "Culpabilidad por la vulnerabilidad", en *Anthropos. Alessandro Baratta. El pensamiento crítico y la cuestión criminal*, núm. 204, 2004, pp. 136-151. ●

Stephen Nathan*

Las mejores prácticas penitenciarias: oportunidades y desafíos**

Tras resumir los avances internacionales de la privatización de las cárceles, llegué a la conclusión de que hasta ahora, en general, los supuestos beneficios de la privatización de las cárceles no están demostrados y su política ejerce un impacto negativo.

La privatización por medio de las llamadas asociaciones público-privadas (APP) ni mejora las prácticas en las prisiones ni lleva a los responsables a tomar mejores decisiones políticas en materia de justicia penal. Los planes de los gobiernos para que sea la iniciativa privada quien invierta o administre las prisiones o los servicios que en ellas se requieren –como la alimentación– necesitan un atento escrutinio y un debate público antes de tomar una decisión política.

Sin embargo, las discusiones acerca de las prisiones públicas, privadas o semiprivadas no deben desviar nuestra atención de un debate fundamental acerca del futuro de los sistemas de justicia penal, en general, que determinen el empleo de la prisión tan sólo como último recurso.

¿Cuál es la mejor práctica?

Desde comienzos de los ochenta, la *industria* de las prisiones privadas ha pasado de tan sólo uno o dos contratos en el sur de los Estados Unidos a ser un negocio de miles de millones de dólares, con aspiraciones globales, ¿podría describirse esto como la mejor práctica?

* Especialista y editor del *Informe internacional sobre privatización de prisiones*, publicado por los Servicios Públicos de la Unidad de Investigación Internacional de la Universidad de Greenwich, Inglaterra.

** Palabras de Stephen Nathan durante el Seminario de Alto Nivel Las Mejores Prácticas Penitencias, llevado a cabo en el Distrito Federal el 15 de mayo de 2008. Traducción: Juan José Utrilla.

La respuesta es sí para quienes tienen una empresa con el derecho de maximizar las ganancias y los dividendos para todos los propietarios e inversionistas. Esto significa que las compañías necesitan que más personas enfrenten a los sistemas de justicia penal y permanezcan por más tiempo en las prisiones. Necesitan que el uso de prisiones –y en general los sistemas de justicia penal– se extienda para constituir un mercado garantizado. Además de las múltiples empresas que se concentran en sus propios países, existen compañías trasnacionales cuyas oficinas centrales están en Estados Unidos y Europa. Éstas se han fijado por objeto alcanzar los sistemas de justicia penal de todo el mundo, incluso desde luego, los de América Latina.

Pero la respuesta es no, para quienes creen que la administración y operación de las prisiones debe seguir siendo función básica del Estado y que el uso de la cárcel debe mantenerse en el mínimo.

Muchas personas estarán de acuerdo en que la dignidad y los derechos humanos de las personas privadas de su libertad deben ser reconocidos y respetados, al igual que los del personal que trabaja en los centros de reclusión.

La privatización de las prisiones deshumaniza a los reos, en tanto que al personal penitenciario sólo se le ve como fuente de ganancia. A continuación se mencionan algunos breves ejemplos de las consecuencias de esta práctica: el ex subdirector de Kilmarnock, una cárcel privada ubicada en Escocia, dijo en 2005:

El principal interés de administrar la prisión eran los resultados financieros [...] nunca tuve suficientes guardias para administrarla debidamente [...] hay todo un aspecto humano en dirigir una prisión.¹

En 2006, en la prisión privada de Dovegate, en Inglaterra, el inspector jefe de las prisiones informó que la selección de los reos para integrar una comunidad terapéutica “al parecer estaba siendo influida por imperativos comerciales”. En otra de sus inspecciones, descubrió una “perversión institucional” en la prisión de Doncaster.² Casualmente Kilmarnock, Dovegate y Doncaster son prisiones administradas por una compañía trasnacional: Serco.

¹ *Prison Privatisation Report International*, núm. 67, marzo de 2005, véase en <<http://www.psiru.org/justice>>.

² Todos los informes del inspector jefe de las prisiones de Inglaterra y de Gales mencionados en este artículo pueden encontrarse en <<http://www.sinspectorantes.homeoffice.gov.uk/hmiprisons>>.

En países desarrollados, las mejores prisiones son administradas por el Estado: son pequeñas y cercanas a la comunidad de origen de los reos, para que no se rompan los nexos con sus familias. Tienen un personal adecuado, sus guardias son profesionales, bien pagados y experimentados. Los presos tienen garantizados sus derechos humanos, se les clasifica adecuadamente, reciben educación, preparación y las oportunidades de trabajo necesarias. Se les da alimentación y atención médica dignas y, en general, se les prepara bien para cuando queden libres.

Sin embargo, en América Latina, los trabajadores de prisiones públicas exigen soluciones ante los problemas que enfrentan: instalaciones inadecuadas, hacinamiento, falta de prestación de servicios, escaso personal, malas condiciones de trabajo y falta de reconocimiento en los medios políticos.

Pero no proponen, como respuesta, la privatización. Piden soluciones al sector público local, que sean eficientes en costos, que se mejore la transparencia, que se combata la corrupción, que se garanticen los derechos humanos de los presos y que se ofrezca paga y condiciones de trabajo dignas para el personal. Reconocen, asimismo, la necesidad de reducir el recurso de la prisión y, en general, de evitar que más personas caigan en el sistema de justicia penal.

En contraste, la bien documentada experiencia internacional de casi 25 años demuestra que, en general, la privatización de las prisiones ha tenido el efecto contrario. La mejor práctica sería que, antes de decidirse a construir alguna prisión nueva, el gobierno consultara a profesionales de la justicia penal y a organizaciones de la sociedad civil.

Lo ideal sería que esto condujera a debates sobre cómo reducir la población de las prisiones, si es aceptable que tantas personas terminen en las cárceles, cuáles son las causas del aumento de la población de las prisiones y cómo se puede impedir, qué se logra con la construcción de prisiones, qué tipo de infraestructura deben tener, para qué tipo de presos, de dónde deben proceder las finanzas y en qué condiciones, si existe una mejor manera de gastar el presupuesto, así como cuáles son las consecuencias a corto y a largo plazo de una política expansionista, y cómo embona esto en una sociedad democrática.

En el Distrito Federal se planea construir al menos una prisión semiprivada con 600 lugares, y ya ha comenzado la contratación de servicios de alimentación en tres prisiones públicas.



Ilustración (detalle). Edgar Sáenz Lara/cobos.

Hasta ahora no se han publicado detalles exactos de estos planes. Pero recientemente el gobierno del Distrito Federal informó a los medios que se ha concedido a la compañía Cosmopolitana³ un contrato piloto de servicios de alimentación por dos meses, para tres prisiones y que tendrá un costo de 23 pesos diarios, por persona. Anteriormente el gobierno gastaba 15 pesos diarios por cada interno(a). Será interesante ver cómo funciona este contrato en la práctica, cuáles son los verdaderos costos de un contrato externo y si, a largo plazo, la compañía aumenta los precios. Debido a que el gobierno del Distrito Federal se ha lanzado por este camino, echaremos una rápida ojeada a los recientes antecedentes del sector privado por todo el mundo.

Antecedentes recientes del sector privado

En los últimos 12 meses, los informes internacionales acerca de las prisiones privadas han seguido reportando: muertes en prisión; reos golpeados por guardias; motines; fugas; demandas contra empresas por negligencia médica; críticas, multas o rescisión de contratos a empresas —o amenazas de rescisión— por mal desempeño; compañías que han violado los derechos de sus trabajadores; escasez de personal; falta de cumplimiento de contratos en las prisiones privadas; auditorías que han revelado pagos irregulares y funcionarios denunciados y encarcelados por corrupción en el proceso de contratación.

Éste ha sido otro año típico. Dada la situación de México estos informes pueden parecer poco notables. Sin embargo, colocados en el debido contexto, indican continuas fallas del sistema y prácticas dudosas que muestran cómo el sector privado puede ser culpable de los mismos excesos cometidos en las peores prisiones administradas por el Estado.

Dado que la contratación de servicios alimentarios externos es el punto de atención en la ciudad de México, mencionaré un artículo aparecido en un periódico de Florida el 12 de mayo.⁴

Hubo informes de que Aramark, compañía transnacional que alimenta a los presos del Estado, ha sido multada con casi 250 mil dólares, desde el comienzo del año por violaciones que incluyen insuficiencia de alimentos, escasez de personal e incumplimiento del contrato de ciertos alimentos firmado con el Estado.

Según este periódico, esto hace que el total de las multas a Aramark sea de más de 864 mil dólares desde 2001, cuando el estado de Florida contrató a compañías privadas para alimentar a los más de 92 mil reos que había en sus prisiones.

Funcionarios de los presidios del Estado están dudando de la capacidad de Aramark para aportar alimentos de calidad en cantidades suficientes, además de mostrarse preocupados por la capacidad del personal de la empresa.

Encabezado por un ex secretario de los presidios, el Departamento Correccional de Florida, autorizó que Aramark no pagara cientos de miles de dólares en multas. Pero esa persona se encuentra hoy en prisión por haber recibido sobornos de los contratistas.

Mientras tanto, en Inglaterra, el director del Fideicomiso de Reforma de las Prisiones ha observado que en las tiendas de las prisiones privatizadas los precios de artículos básicos, como el champú o el equipo para afeitarse, sobrepasan con mucho los precios del supermercado. Además resalta que, a menudo, los reos son víctimas de extorsiones y de provocaciones.

Cuando las cárceles privadas aparecieron en Estados Unidos durante los años ochenta, su eficiencia, desde luego, no estaba demostrada. Después de 25 años, la experiencia internacional muestra que, en general, esto no ha variado.

A pesar de todo, cuando los gobiernos piensan en privatizar se remiten al material publicitario de las empresas. Toda o casi toda la investigación que pueden comprobar —si es que la hay— ha sido producida o comisionada por la propia industria de las prisiones privadas o por *juntas de cerebros*, del mercado libre, asesores que promueven la privatización.

Pero la investigación independiente, inspecciones y auditorías siguen dando una versión diferente, beneficios no demostrados, mal desempeño, falta de programas, incumplimientos de contratos, falta de supervisión y de innovación. Para el personal de las prisiones privadas, esto acarrea más ataques de los presos, menores salarios, frecuentes cambios de personal y menos colegas en quienes confiar, ya que las prisiones privadas y semiprivadas han sido planeadas para tener menor personal y, en cambio, más cámaras de televisión.

En este año, también se está empleando un estudio de las cárceles semiprivadas de Brasil, para promoverlas. Pero un indicador de su eficiencia, supuestamente positivo de la eficiencia, citado en el estudio fue que, en un estado, el personal de las prisiones privadas ga-

³ "Concesionan a la alimentación de reos", en *Reforma*, 13 de mayo de 2008.

⁴ *Palm Beach Post*, 12 de mayo de 2008.

naba 60% menos que el personal del sector público. El personal del sector público en Brasil ya recibe salarios bajos, de modo que, ¿cómo una baja de 60% puede ser considerada como la mejor práctica?

Además, en ningún lugar del mundo se han recibido pruebas de que las prisiones privadas o semiprivadas hayan contribuido a una reducción de los índices de reincidencia. Éste no es el único indicador de éxito, pero, ¿no se supone que las cárceles deben rehabilitar a los presos?

Toda esta información negativa está al alcance de cualquier funcionario de gobierno, sin embargo, por una razón o por otra, se pasa por alto. Tampoco esto puede considerarse como base de un buen gobierno.

He aquí otro ejemplo, también de Brasil, donde el estado de Minas Gerais está planeando construir un complejo carcelario para 3 mil lugares, ahí el gobierno será responsable de la seguridad externa, y de las escoltas a los presos, pero serán privados el financiamiento, el diseño, la construcción, el mantenimiento y la prestación de otros servicios. La concesión será por 27 años.

El sitio web del estado presenta así su justificación de esta nueva prisión APP: “Los modelos APP del sector carcelario en otros países, especialmente en Inglaterra, donde fue creado, son prueba del éxito de la iniciativa”.

En oposición a la declaración del gobierno de Minas Gerais, hay toda una plétora de material sobre la falta de éxito de las prisiones privadas en Inglaterra, y en cualquier otro lugar. Pero he aquí algunos ejemplos recientes:

En marzo de 2008, la inspectora de las prisiones de Inglaterra y Gales informó que el personal del Centro de Preparación de Seguridad de Oakhill, prisión privada en la que viven 56 jóvenes, había empleado una “fuerza excesiva” más de 500 veces en nueve meses. Dijo, también, que la prisión debía ser temporalmente clausurada. La inspectora de educación consideró que la calidad de la enseñanza, el programa, la administración de la conducta, la dirección y la administración eran “inadecuadas”.

Recientemente los medios de comunicación de Reino Unido informaron que el gobierno ha ordenado a la G4S –la compañía que administra Oakhill– que mejore su desempeño en un plazo de 60 días.⁵

El inspector jefe de las prisiones también informó recientemente que en otra prisión privada, la Rye Hill,

administrada por GSL, no se habían corregido ineficiencias identificadas en inspecciones anteriores. Los problemas eran tan graves que el inspector recomendó que el gobierno considerara enviar un equipo de administradores de alto y de mediano nivel, del sector público, para que durante un periodo ayudaran al director [de la prisión privada] a estabilizar la prisión, a establecer y aplicar sistemas y dar un apoyo eficaz al personal de primera línea.

El sector privado tampoco tiene la solución que necesitan las cárceles de mujeres. En una prisión privada inglesa para hombres y mujeres, a quienes se mantenía en edificios separados, la inspectora jefa de prisiones descubrió que la prestación de servicios de salud se encontraba en pésimas condiciones.

Poco antes de la publicación de este artículo la jefa de inspectoras hizo un informe sobre la única prisión privada de Inglaterra para mujeres. Le pareció un lugar “razonablemente seguro” pero el personal carecía de experiencia, no se cumplía con el horario especificado por contrato para salir de las celdas, la enseñanza y capacitación eran apenas adecuadas y la escasez de personal impedía que las presas tuvieran acceso a muchas actividades. La administración de estas dos cárceles está a cargo de Sodexo, compañía francesa que también tiene contratos en Chile. Por consiguiente, el estado brasileño de Minas Gerais ha pasando por alto todas las pruebas anteriores para justificar su última decisión sobre la política carcelaria.

Pese a todos los informes de malas prácticas, constantemente se nos dice que el sector privado resulta más barato, más eficiente, más innovador y más responsable; que las cárceles privadas son mejores –o al menos tan buenas– como las prisiones administradas por el Estado; que la competencia mejora el desempeño del sector público; y que sólo el sector privado puede resolver la crisis de instalaciones inadecuadas y de hacinamiento a la que se enfrentan los sistemas penitenciarios públicos.

Se nos dice, asimismo, que los gobiernos no deben –y cada vez más a menudo, no pueden– obtener dinero prestado de los bancos para pagar su nueva infraestructura. Esto tiene que hacerse por medio de compañías privadas, por contrato con los gobiernos.

Desde luego, el aspecto económico es vital. El Distrito Federal sí necesita una nueva infraestructura. Las prisiones existentes tal vez no sean adecuadas para aplicar las mejores prácticas de trato de los reos y las condiciones de trabajo del personal. Por ejemplo, ¿cómo

⁵ “Los propietarios del centro para delinquentes menores de edad recibieron la orden de mejorar sus servicios”, *MK News*, 15 de mayo de 2008.

pueden llevarse a cabo estas tareas en prisiones en que actualmente se encuentran 11 mil personas presas?

La construcción de una nueva cárcel semiprivada con 600 camas no resolverá el problema del hacinamiento en la prisión del Distrito Federal. Como ya se dijo antes, la experiencia internacional muestra que las prisiones pequeñas son las que mejor funcionan y, podría decirse incluso que 600 reos son demasiados para una sola instalación. Esto probablemente parezca ridículo en el Distrito Federal. Durante algunos años, el sector privado ha promovido y construido prisiones mucho más extensas. En Estados Unidos, existen prisiones privadas que albergan a más de 3 mil presos, y las compañías están aumentando la extensión de las prisiones más pequeñas.

La República de Sudáfrica tiene dos prisiones privadas donde hay 3 mil 24 reos, y está considerando la construcción de otras cinco instalaciones similares. En Inglaterra, el gobierno ha sugerido que se construyan prisiones para 2 mil 500 personas: pero una compañía ha propuesto construir una instalación para 3 mil 600 reos.

Hay pruebas de que instalaciones de ese tamaño no convienen a la mejor práctica. A comienzos de este año, la inspectora de prisiones de Inglaterra y Gales dijo que construir cárceles con 2 mil 500 camas sería “ir en contra de nuestras pruebas, y las de otros, de que las prisiones pequeñas funcionan mejor que las grandes”.

En marzo de 2008 el director de la prisión más extensa de Europa, la de Fleury-Merogis, cerca de París –administrada públicamente, que contiene 3 mil 800 presos– también advirtió que las cárceles de estas dimensiones son excesivamente grandes.

Las mejores prácticas: las decisiones políticas y la privatización

Un buen número de países ha aplicado –o lo está considerando– alguna forma de privatización carcelaria. Pero esta tendencia no se debe a una eficacia demostrada, sino que se relaciona con el programa neoliberal y con la fuerza política de quienes promueven la privatización.

Ha surgido una ola internacional de decisiones basadas en la conveniencia política y no en la búsqueda del beneficio para la sociedad. En cuanto algo se decide, comienza una verdadera carrera para fabricar datos que convengan a esa disposición. La política también se ve impulsada por la necesidad de bancos y compañías de encontrar mercados nuevos.

Lo que estos países tienen en común es que en ellos no existe debate público en torno a la privatización de las prisiones. Se están tomando decisiones políticas cruciales que pasan por alto todas las cuestiones morales, éticas y, a menudo, legales. Como ya se dijo antes, también han pasado por alto el peso de toda la investigación independiente acerca de los efectos nocivos de las prisiones en general, y el mal desempeño operativo de las cárceles privadas en particular. Así pues, se trata de lo opuesto de la mejor práctica. He aquí algunos ejemplos:

Algunos estados de Brasil inauguraron prisiones semiprivadas sin ninguna prueba de que este sistema funcionara. Y, como ya se dijo antes, el nuevo complejo carcelario, con tres mil lugares, de Minas Gerais sigue en construcción pese a que no hay ninguna prueba de que las existentes prisiones semiprivadas de Brasil hayan reducido el índice de reincidencias.

En Chile, la prestación pública no fue una opción para sus cárceles nuevas ya que el gobierno sólo consideró dos opciones: las privadas o las semiprivadas. Chile y otros gobiernos están copiando el modelo francés de prisiones semiprivadas, con el argumento de que han tenido éxito. Pero después de 20 años en Francia, este modelo no ha sido evaluado con absoluta independencia: hace pocos años, el ministro de justicia de Francia reconoció que nadie había pedido que se recabara información sobre si estas prisiones reducían los índices de reincidencia de los presos. Un importante estudio publicado en 2006 por la oficina del contralor nacional descubrió que el gobierno nunca había tenido un verdadero método para cuantificar los costos, el rendimiento del dinero ni había hecho una comparación directa entre las prisiones semiprivadas y las administradas públicamente. Los cálculos del auditor descubrieron que las prisiones semiprivadas eran entre 8 y 50% más costosas que las cárceles públicas. Y les horrorizó que el gobierno hubiese aplicado este modelo en sus 18 cárceles nuevas.

Sin embargo, desde 1996 se aplicó la Ley Federal 24.660 en Argentina,⁶ que permite a las autoridades federales o provinciales privatizar, parcialmente, los servicios carcelarios “donde hay razón suficiente para justificar esta medida”. La actual ley excluye la administración, la custodia y la seguridad de las prisiones.

⁶ Ley de Ejecución de la Pena Privativa de la Libertad núm. 24.660. Véase en <http://www.mjus.gba.gov.ar/legislacion/todos/normas_nacionales/leyes/ley24.660_ejecucion_de_pena_privativa_de_la_libertad.pdf>.

Pero esa misma ley no fija una definición de lo que es la citada “razón suficiente”.

En 1999, Francia sirvió de modelo para las prisiones semiprivadas del estado brasileño de Paraná. En 2007, en Mendoza, descubrimos que el razonamiento en que se basaba una ley que autorizaba las prisiones semiprivadas citaba el éxito de las nuevas prisiones que de este tipo existen en Chile: sin embargo, en la época en que se aplicó esta ley, no se había inaugurado ninguna de las nuevas prisiones de Chile, ¿cómo pudo hablarse, entonces, de que habían tenido éxito?

Y si el modelo de la privatización parcial no estaba –ni está– demostrado, ¿por qué están copiándolo unos gobiernos? El Distrito Federal no debe seguir el mismo camino de malas prácticas al tomar decisiones. Debe hacerse una completa revelación pública, para que esta política pueda ser examinada antes de que se tome una mala decisión.

Países como Bolivia, Costa Rica, El Salvador y Venezuela siguen comprometidos con soluciones de finanzas públicas y del sector público en sus prisiones. En Brasil, el estado de Paraná ha concluido sus contratos con la prisión semiprivada mientras que en Asunción, Paraguay vencerá en enero de 2008 el contrato de una concesión para una cárcel de mujeres, debido a los altos costos, en comparación con la prestación de este servicio público.

A pesar de todo esto, América Latina se encuentra bajo presión de un impulso global que promueve la construcción de una nueva infraestructura y la prestación de servicios por medio de asociaciones público-privadas (APP) y concesiones. El término *asociación* hace pensar en igualdad. Pero los bancos, las compañías asesoradoras, los contratistas y los cabilderos internacionales no hablan sobre la desigualdad de estas asociaciones. Existen incontables ejemplos de que se están promoviendo, en la región, estas APP, pero he aquí un ejemplo:

En marzo de 2008, en Miami, se celebró la Segunda Conferencia Latinoamericana Anual de APP y de infraestructura y finanzas. El orador más importante fue González Cordua, jefe del programa de concesiones de Chile, y también se habló acerca de la prisión APP de Minas Gerais, en Brasil. Estos hechos tienden a unir al sector privado con importantes políticos y funcionarios públicos.

Por lo general, en estas reuniones no hay jueces, defensores públicos, representantes de las prisiones, psicólogos, trabajadores sociales, directores de penitenciarias,

criminólogos, representantes de guardias de las prisiones ni de organizaciones de los presos, ni otras organizaciones no gubernamentales de justicia penal. ¿Por qué? Porque ninguno de estos profesionales y expertos esta pidiendo la privatización de las prisiones.

He aquí otro ejemplo de cómo se presenta sólo un lado del argumento: en junio de 2007, en una conferencia sobre la reforma de las cárceles, celebrada en Santo Domingo, República Dominicana representantes del gobierno chileno y funcionarios de compañías privadas de Canadá y Reino Unido hablaron de las ventajas de las asociaciones público-privadas. Pero ninguno de ellos habló al público acerca de las bien documentadas preocupaciones, los fracasos y las prácticas dudosas, de ello basta sólo un ejemplo: la compañía de seguridad del Canadá ni siquiera mencionó que la única prisión registrada en privado, en Canadá, había vuelto al sector público.

Toda infraestructura encargada a las APP parece, a primera vista, financiera y políticamente atractiva. De esta manera se pueden construir prisiones en poco tiempo, pero esta comodidad política a corto plazo oculta los efectos negativos a largo plazo.

Entre los diversos modelos de APP, el preferido –por ser el más lucrativo– es aquel en el que un gobierno entrega a un consorcio las finanzas, el diseño y la construcción de una instalación, así como la prestación de los servicios relacionados con ella.

El gobierno firma un contrato por 25 años y conviene en pagar una suma mensual una vez que la cárcel ha sido construida y dispuesta para recibir a los presos. El principal argumento de venta es que el gobierno no tiene costos de capital iniciales ya que el consorcio obtiene las finanzas necesarias para el proyecto.

Los promotores de la privatización aseguran que esta práctica es buena. Un banquero describió recientemente esta estrategia diciendo que la *agenda económica liberal* anima al Estado a librarse de toda actividad económica directa y, en cambio, lo insta a aplicar métodos y disciplinas de negocios en la prestación de servicios, lo que le permite a la administración pública crear nuevos sectores de negocios competitivos.

Sin embargo, además de los problemas operacionales descritos, la experiencia práctica muestra que tales planes tienen otras implicaciones sociales, económicas y políticas. Por ejemplo, en lugar de aumentar la transparencia, en cuanto interviene el sector privado, no es posible responder directamente a cuestiones sobre operación, seguridad y finanzas, debido a que los datos comerciales son confidenciales.

En términos más generales, según las condiciones de un contrato de APP, en caso de falla de la operación, son los que financian el proyecto –no el Estado– quienes en último término deciden si debe llamarse a un nuevo operador privado, o si el Estado puede comprar los contratos y encargarse del asunto.

Además, dado que un argumento central en favor de las finanzas privadas es que constituyen una solución para los gobiernos que carecen de capital para construir una nueva instalación, no es probable que tengan acceso a los recursos financieros necesarios en el momento en que tengan que aceptar un contrato.

Si en las cárceles de APP surgen problemas, ¿podría permitirse el Estado comprar un contrato aun si tuviese voluntad política y los bancos lo permitieran? Hasta la fecha sólo ha habido un caso –en el estado de Victoria, en Australia– en que un gobierno ha podido comprar un contrato de 25 años por falla de una prisión. Ello ocurrió en 2000 y la prisión era pequeña: para 125 camas. Le costó al gobierno 22 millones de dólares australianos.

Hasta ahora, en Estados Unidos, Puerto Rico, Reino Unido, Canadá, Nueva Zelanda, Paraguay y en el estado brasileño de Paraná, sólo han dado por terminados a mitad del plazo o a su expiración algunos contratos a corto plazo de administración de las prisiones, que no dependían de finanzas privadas. Sin embargo, este no es argumento para celebrar contratos a corto plazo con el sector privado.

También es ilustrativa la lección de Sudáfrica, donde el gobierno tiene contratos para construir y administrar dos prisiones de 3 mil camas. Los reos se encontrarán en instalaciones flamantes, en comparación con el resto del sistema estatal. Pero esto inicialmente costó al departamento correccional, casi la mitad del presupuesto de todo el sistema penitenciario. Desde entonces, el gobierno ha tratado de renegociar los contratos, a un precio más accesible. Pero las dos compañías simplemente se han negado, ¿por qué habrían de renegociar? Estos contratos les otorgan enormes rendimientos de 25 y casi 30% sobre sus inversiones.

En la actualidad, el gobierno de Sudáfrica está discutiendo sobre la construcción de otras cinco prisiones APP. El comité responsable de las prisiones se opone a la idea, debido a que se calcula que los costos son de 542 millones de dólares cada una. Y, hace poco, el departamento correccional también declaró que las prisiones privadas no eran mejores que las nuevas prisiones públicas.

También se argumenta que el empleo de finanzas privadas reduce el déficit de préstamos y recortes del

gobierno. Una reciente declaración oficial de Chile decía que el contrato de concesión no implica, formalmente, una deuda pública. Esto lo hace sonar como la mejor práctica financiera.

Pero, desde luego, cualquier gobierno que firme un contrato con una compañía privada para pagarle cientos de millones de dólares –a 25, 27 o 30 años– se está creando una deuda. Tal vez no aparezca en la hoja de balance del gobierno como un préstamo público, pero la sociedad tiene, sin duda, el deber de pagar. Se sabe que las finanzas privadas cuestan más, a largo plazo, que los préstamos al gobierno, y que esto se traduce en un mayor costo para la sociedad.

Y, ¿qué pasa si un gobierno tiene uno –o cierto número– de contratos a 25 o 30 años, y luego desea reducir los índices de encarcelamientos o cambiar de política, para hacer volver las cárceles al sector público? Aun si existe esta voluntad política, toda una gama de limitaciones legales y financieras harían extremadamente difícil negociar una salida. Una vez contratadas, las prisiones tendrán que llenarse.

En general, las APP constituyen una mala práctica financiera, excepto para los bancos. ¿Cuáles serían las consecuencias locales si el Distrito Federal firmara un contrato de concesión para la cárcel nueva?

En Chile, hace algunos años, el gobierno decidió adaptar 10 prisiones al modelo semiprivado. En 2000, el BAS Consortium –formado por Sodexho de Francia, Torno Engineering de Italia y una empresa constructora chilena– recibió el primer contrato, por tres prisiones. En 2003, la revista *The Economist* citó las siguientes palabras de Dante Bacigalupo, representante del BAS Consortium: “Si un guardia golpea a un preso, tendremos que hacernos de la vista gorda, aunque seremos los responsables de los servicios de rehabilitación”.

Esta declaración no resulta precisamente favorable para las intenciones del sector privado; además se hizo mucho antes de que se inauguraran las prisiones. Ahora sabemos un poco más de lo que estaba ocurriendo. Por ejemplo, el costo diario por cada reo es mucho mayor de lo que originalmente se había pensado.

El programa de construcción está atrasado, en años, y el rendimiento de las nuevas prisiones semiprivadas no ha resultado tan bien como se describía en los documentos oficiales. El personal de custodia no tenía la menor idea de lo que debía esperar, ni de cómo proceder. Por falta de entrenamiento, los cambios ocurridos en las prácticas de trabajo y el choque de las culturas pública y privada ha sido un problema para transferir el

personal a las instalaciones nuevas. Y los reos no han sido automáticamente beneficiados: de hecho, ha aumentado el número de suicidios en las cárceles. Una nota de suicidio, dejada por un reo culpó directamente al nuevo régimen de la prisión de su resolución de morir.

Los alimentos proporcionados por la que, supuestamente, es una de las principales empresas alimenticias del mundo, resultaron de tan mala calidad que el gobierno tuvo que llamar la atención a la compañía para que los mejorara.

También se descubrió pronto que mientras en el sector público el interés principal era el bienestar de los presos; las empresas, en cambio, sólo se interesaban por las ganancias.

Todas las evaluaciones realizadas hasta hoy por los gobiernos no se han hecho públicas. Sin embargo, también es verdad que hay informes de algunas mejoras considerables en el nuevo sistema, en comparación con las antiguas prisiones públicas, y se han modificado algunas malas prácticas.

Las compañías no tienen experiencia en Chile, por lo que han tenido que contratar a los miembros más experimentados de la administración pública del sector penitenciario, para administrar el *negocio*: esto ahorra a la empresa el costo de preparar administradores, y debilita al sector público.

En este año, el gobierno de Chile anunció que pondría en función otras ocho cárceles APP. Pero, según las corporaciones de seguridad, con esos mismos recursos, no hay ninguna razón por la cual no pudieran prestar los servicios que han encargado al sector privado. Así pues, de acuerdo con estas consideraciones, resulta muy importante que la sociedad pida a funcionarios, ministros y políticos que examinen minuciosamente los verdaderos costos, las cuestiones de operación y las repercusiones a largo plazo.

La industria de la prisión privada ha sufrido retrocesos en la América Latina y en otras partes del mundo, y el gobierno del estado de Ontario pidió, en abril de 2006, no renovar un contrato pues no había visto ningún beneficio apreciable, en comparación con una prisión pública idéntica. La prisión pública se desempeñaba mejor en ámbitos clave, como seguridad, atención a la salud y reducción de los índices de reincidencia.

En agosto de 2007, el nuevo gobierno de Escocia decidió suspender el programa de privatización de la administración de las cárceles. Una prisión privada está en activo –con algunos problemas operacionales– desde hace algunos años, y otra cárcel está en construcción.

Sin embargo, está planeada una nueva cárcel y no irá a parar a manos del sector privado, ahora será financiada, diseñada, construida y administrada por el sector público. Sin embargo, el nuevo gobierno no ha podido encargarse de los dos contratos existentes, debido a complejidades legales y costos excesivos.

Escocia es un país relativamente rico. Así, vemos aquí otra lección importante: una vez firmado un contrato de prisión por 25 años, resulta extremadamente difícil rescindirlo. Habrá que pagar esas camas, y tenerlas ocupadas durante 25 años. El verdadero costo, estimado, de una prisión privada para 700 camas en Escocia es aproximadamente de 2 mil millones de dólares en 25 años.

La privatización significa que Escocia –y otros gobiernos que se encuentran en esta situación– no puede controlar su propia política justicia penal. Y esto, sin duda, es una mala práctica.

Este no es el espacio para analizar las cuantiosas ganancias de la industria penitenciaria, ni de saber adónde va a parar el dinero. Pero el dinero ganado en este sector elude las preguntas más obvias: ¿cómo se genera este excedente, y a expensas de quién?, ¿es buena o mala la práctica de que el dinero público vaya a parar a los bolsillos de unos pocos cuando pudiera emplearse para dar servicios públicos que beneficiaran a toda la sociedad?

Conclusiones

La experiencia de América Latina también muestra que, a menudo, la secretaría encargada de las prisiones no sabe que otras secretarías, como la de obras públicas o la de finanzas están considerando construir APP para una nueva infraestructura penitenciaria. En Chile, fue el ministerio de obras públicas el que lanzó la idea de las prisiones semiprivadas. Por ello, es importante saber lo que está ocurriendo en otras dependencias.

La experiencia internacional muestra que el conceder al sector privado contratos de prisión a largo plazo es una garantía de que aumentará el uso de las prisiones, en lugar de reducirlo. Como he dicho antes, con la aportación del Estado queda la posibilidad de reformar o de reducir los índices de encarcelamientos, acciones que sin duda son ejemplos de buenas prácticas.

Sin embargo, se impedirá a la sociedad lograr esa reforma si las funciones fundamentales del Estado –por muy imperfectas que puedan ser– se transfieren a empresas transnacionales, cuya prioridad consiste en llevar ganancias a sus accionistas.

Los gobiernos tienen la oportunidad de crear una nueva visión de los sistemas de justicia penal para la democracia del siglo XXI. El desafío consiste en tener la voluntad política de aplicar medidas prácticas que beneficien a la sociedad en general, y asegurarse de que la prisión se emplee sólo como último recurso y para el menor número posible de personas. Si el Distrito Federal rechaza la privatización, se encontrará en buena compañía con otros gobiernos que han visto la luz. ◻







Acciones CDHDF

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal tiene el compromiso de velar por el respeto a los derechos humanos de las y los ciudadanos capitalinos. En este número, damos a conocer la postura de esta Comisión ante las reformas legislativas que despenalizan la interrupción del embarazo antes de las 12 semanas en esta ciudad, misma que el pasado 27 de junio fue expuesta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en audiencia pública.

Por otro lado, para garantizar que las personas que se encuentran privadas de su libertad en centros de reclusión ejerzan sus derechos humanos, es necesario contar con una legislación adecuada, de ahí que la CDHDF se dio a la tarea de elaborar una propuesta de ley penitenciaria para el Distrito Federal, de la cual, presentamos a nuestros lectores la exposición de motivos.

Asimismo, damos a conocer las recomendaciones emitidas recientemente, su situación de aceptación y los puntos recomendatorios que las integran.

Hacia una ley penitenciaria para el Distrito Federal

Hoy en día la necesidad de crear una nueva ley penitenciaria para el Distrito Federal está clara y prácticamente ya no se cuestiona en ningún foro. Lo que aún no se ha planteado con la uniformidad deseada es el marco teórico y conceptual de ésta. Por ello, en diciembre de 2007, la CDHDF convocó a los órganos de gobierno del Distrito Federal (Asamblea Legislativa, Tribunal Superior de Justicia y Jefatura de Gobierno), a reuniones interinstitucionales para discutir una reforma integral al sistema penitenciario, bajo los temas de condiciones de vida, profesionalización del personal penitenciario, catálogo de delitos y penas alternativas a la prisión, la creación de la figura de Juez de Ejecución de Sanciones Penales y la reinserción social; con la intención de generar un documento legislativo, a través de las propuestas recabadas en mesas de trabajo.

La propuesta es abordar el tema desde una perspectiva amplia que abarque aspectos como los centros de reclusión, su funcionamiento cotidiano, su administración, su personal, su normatividad, pero también factores que, sin ser necesariamente penitenciarios, influyen de mayor o menor manera, como la prevención del delito, las penas alternativas a la prisión y los códigos penales sustantivo y adjetivo, entre otros que coinciden en una problemática ampliamente conocida pero no solucionada.

Es característica fundamental de un Estado de derecho social y democrático el respeto a los derechos humanos. Este tema en el sistema penitenciario mexicano ha provocado innumerables debates, cuyas conclusiones han llevado a reformas legales, pero en la práctica ha permanecido como asignatura pendiente para las autoridades.

Varias razones han influido para que el sistema penitenciario mexicano se haya convertido en un serio problema que no ha podido resolverse. Si bien una de ellas ha sido que muchas veces las autoridades han considerado a las prisiones como un problema periférico, tal vez la principal sea la falta de una política pública coherente y global que enfoque el problema desde su origen para plantear soluciones y

que continúe durante todos los pasos del proceso proponiendo e implementando soluciones. Una eficiente y efectiva ley penitenciaria depende en mucho de la reestructuración y del replanteamiento que se haga en su momento del sistema penal del Distrito Federal, particularmente a la luz de las recientes reformas constitucionales en materia de derecho penal.

La problemática penitenciaria

La enorme problemática del sistema penitenciario del Distrito Federal parte de un común denominador: las constantes violaciones a los derechos humanos, ya sean voluntarias, involuntarias o consecuencia de la falta de recursos.

La sobrepoblación, la corrupción, la aparente imposibilidad de rehabilitación, el autogobierno, la violencia, la drogadicción, la precaria salud de las y los internos, la desadaptación social, la falta de higiene, la pésima alimentación, la imposibilidad de desarrollar programas realmente efectivos de educación, la ausencia de oportunidades laborales y la imposibilidad de implementar un verdadero programa de reinserción social se derivan, por un lado, del crónico incumplimiento de la normatividad existente, y por otro, de esa misma normatividad que es desarticulada, obsoleta e imperfecta. La solución a esta problemática sólo podrá darse desde tres aspectos principales:

- 1) *Implementando un programa global de prevención del delito*: para ello se debe poner atención en las experiencias internacionales más exitosas y desechar expresa y definitivamente la idea de que el delito sólo se combate por medio del derecho penal. Esta concepción ha generado una marcada tendencia inflacionaria sobre el número de delitos tipificados y la duración de las penas de prisión; ha dado pie a una criminalización masiva que ha llevado a la sobrepoblación penitenciaria; y ha afectado seriamente al segmento de población que por sus condiciones económicas y sociales no puede defenderse ante este embate criminalizador.
- 2) *Atendiendo al problema de la sobrepoblación desde sus orígenes*: para ello se debe adaptar normativamente el sistema penal del Distrito Federal a las circunstancias y necesidades políticas, económicas y sociales del momento desde la perspectiva de los derechos humanos y del garantismo penal.

- 3) *Permitiendo una mejor calidad de vida para las personas en reclusión*: para ello se deben adoptar las medidas materiales necesarias, que también impidan una sobrepoblación generadora de corrupción y demás problemas.

Los principios fundamentales

El marco normativo debe partir de los códigos sustantivo y adjetivo, con base en el replanteamiento de los alcances de los principios de presunción de inocencia, de última razón, de lesividad, de proporcionalidad de las penas, y de reparación del daño, y sobre todo con la intención de evitar al máximo –siempre que no se ponga en riesgo la seguridad pública– el abuso de la prisión preventiva, que es una de las causas principales de la sobrepoblación.

El código sustantivo, en su parte general, debe adoptar los principios del derecho penal mínimo y del garantismo penal, y en su parte especial, deberá basarse en la concepción universalmente aceptada de que el derecho penal es la última medida que el Estado debe tomar para garantizar, preservar o reponer el orden público y la paz social, por lo que sólo deberán considerarse como delitos aquellas acciones u omisiones que vulneren seriamente o pongan en peligro los bienes jurídicos de mayor importancia, mismos que sólo podrán tener su fuente en la Constitución. Consecuentemente, deberá reconsiderarse el tipo de penas aplicables y la duración de las penas privativas de la libertad.

Es particularmente importante el estudio de la adjudicación de penas privativas de la libertad a los delitos culposos ya que si bien el Código sustantivo prevé una reducción de la pena para estos delitos, es de cuestionarse si todos ellos merecen la reclusión, por breve que sea.

Los medios alternativos de solución de conflictos penales

Ante la realidad penitenciaria del Distrito Federal, es necesario establecer formas alternativas para la resolución de conflictos penales. Si bien es cierto que el derecho penal tiene como objetivos la restauración de la paz y el orden públicos, así como el castigo para aquellos que los violenten, también es cierto que debe de proteger al inocente (es decir a la víctima) y una efectiva manera de hacerlo es restaurando derechos y procurando la

reparación del daño, físico o moral, social o individual. Ésta es una exigencia del derecho penal mínimo y del principio de *ultima ratio*. Adicionalmente, la víctima de un delito culposo generalmente está más interesada en la reparación que en la imposición de una pena al imputado, por otro lado, al procurar la reparación del daño se obliga al autor a enfrentarse a las consecuencias de su hecho y a conocer los intereses legítimos de la víctima.

Para este efecto se pueden utilizar medidas como las prácticas de justicia consuetudinaria o autóctonas, la mediación, la reparación total del daño, la suspensión condicionada del proceso, el pago del máximo previsto para la pena de multa o sentenciar al inculcado a realizar servicios a favor de la comunidad. Esto deberá ser establecido en el Código Penal y claramente normado por el Código de Procedimientos Penales.

Las consecuencias de casi todos los medios alternativos mencionados son fortalecer el papel de la víctima en la búsqueda de su propia solución jurídica sin limitarla a la coadyuvancia, instaurar la negociación como forma de reestablecer el orden jurídico y otorgarles tanto a la víctima como al indiciado o procesado un papel protagónico en la solución del conflicto generado entre ellos por el delito.

Prisión preventiva

Deberá asimismo considerarse –tal como lo hacen las reformas constitucionales en materia de justicia penal– el principio de presunción de inocencia en la parte general del Código (con todas sus implicaciones, empezando por la carga de la prueba), a fin de que la prisión preventiva sólo pueda ser utilizada en los casos en que realmente existan indicios de peligro para las víctimas o para la sociedad si se otorga la libertad bajo caución al indiciado o procesado.

Este principio efectivamente limita la potestad punitiva del Estado y se ve seriamente afectado cuando se interna en un centro de reclusión a una persona que jurídicamente es aún inocente, por lo que tal medida cautelar sólo debe autorizarse cuando existan pruebas claras (o al menos serios indicios) derivados de la conducta ya desplegada por el sujeto, de que intentará evadirse de la acción de la justicia u obstaculizar la indagatoria o el proceso. Tal intención no puede ser inferida ni por la gravedad de la pena que corresponda al delito de que se trate, ni por la personalidad del individuo. De igual manera, no es posible internar a una persona en

proceso de ser sentenciada aduciendo como razón para hacerlo la prevención general o particular, o aún una supuesta peligrosidad.

Juez de Ejecución de Sentencias Penales

Es imperativa la incorporación al sistema penal del juez de Ejecución de Sentencias Penales, una figura similar al juez de Control ya contemplada en la Constitución. Un medio de conseguir un verdadero respeto a los derechos humanos en prisión, es haciendo efectivas las garantías del recluso por medio de la legalidad ejecutiva y el control jurisdiccional permanente, a fin de evitar la corrupción, la demora por falta de recursos o por falta de preparación y capacitación y la discrecionalidad administrativa en materia de ejecución de la pena.

La imposición de las penas constituye una facultad concedida exclusivamente a los órganos judiciales por el artículo 21 constitucional, por lo que, consecuentemente, lo relativo a su ejecución también debe ser facultad exclusiva de la autoridad judicial. Actualmente, la autoridad administrativa continúa modificando o extinguiendo las penas durante su ejecución de manera casi discrecional, sin considerar los principios que sirvieron de sustento al juzgador para la imposición de la sanción.

Paralelamente, la creación de la figura del Juez de Ejecución, permitirá también que la autoridad administrativa ocuparse con mayor detenimiento de la dirección de los centros de reclusión, de la custodia física de los internos y de la operación administrativa de los mismos.

Derecho penal de acto

Es importante también eliminar de la normatividad –o al menos cuestionar y rediseñar– el requisito de los exámenes de personalidad para la determinación de sentencias condenatorias, el otorgamiento de libertad anticipada, de ubicación o reubicación del interno dentro del centro de reclusión o de aplicación de sanciones disciplinarias.

Es muy cuestionable si una serie de exámenes psicológicos, por muy bien aplicada e interpretada que esté, debe ser requisito para la preliberación. Tal concepción se acerca peligrosamente al derecho penal de autor, por medio del cual se penaliza (y se recluye o se mantiene en reclusión) a la persona por lo que es y no por su acción u omisión reprochable.

Es de notar que la denominada peligrosidad posdelictual (obtenida constantemente en los perfiles y dictámenes psicológicos realizados por el sistema penitenciario mexicano) es rechazada por gran parte de la doctrina moderna y en particular por el llamado derecho penal de acto. A más de ser cuestionable en la mayoría de los casos si tal peligrosidad existe, la única manera jurídica de comprobarlo es a través de las acciones de la persona, por lo que lo que no es admisible referirse a personas peligrosas, dado que esto está sancionando al sujeto más allá de la culpabilidad inicial y demostrada en juicio –la única manera legal de demostrarla–, culpabilidad que debe limitarse al hecho punible y no a futuros e improbables actos del sujeto.

Sistema penitenciario de salud

Un aspecto crucial del sistema penitenciario debe ser el acceso de todas las personas detenidas en los centros de reclusión del Distrito Federal a un sistema integral de salud (preventiva y curativa), estructurado de acuerdo con los lineamientos internacionales y normado claramente, a fin de evitar las ambigüedades y la falta de atención médica adecuada que todavía prevalecen.

La salud es, en sí misma, un derecho humano básico y al mismo tiempo es indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos. Conforme a los estándares nacionales e internacionales, todo ser humano tiene derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental que le permita vivir dignamente. Sin embargo, en el sistema penitenciario del Distrito Federal, esas responsabilidades y obligaciones no se cumplen ni medianamente. De ahí la necesidad de determinar normativamente y con claridad las obligaciones de la Secretaría de Salud capitalina con respecto a los centros de internamiento a fin de garantizar el derecho a la salud en su sentido más amplio, tal y como se determina en una de las recientes reformas constitucionales.

Actividades penitenciarias y reinserción social

Es importante resaltar e incorporar a la legislación penal del Distrito Federal el hecho de que la Constitución ya no plantea la readaptación como objetivo de la pena de prisión, sino que ahora habla de lograr la *reinserción social* del sentenciado, término más prudente y con una menor carga subjetiva que el de readaptación.

Pero el cambio de terminología no resolverá el problema. Es necesario determinar normativamente y con claridad qué se entiende por reinserción social, más allá de que el liberado retorne a su familia y a su entorno, a fin de evitar que se nieguen o retrasen ilegítimamente los beneficios penitenciarios con el pretexto de que el sentenciado aún no está preparado para su reinserción social. En otras palabras, la autoridad correspondiente debe únicamente facilitar los medios que coadyuven a que la persona en internación no sufra una mayor desadaptación y a que su reinserción social sea más sencilla.

Por otro lado, es necesario dividir el problema en dos partes: las personas sentenciadas y todas las demás personas en internación. En el segundo caso, a más de ser cuestionable la obligatoriedad del trabajo debido al principio de presunción de inocencia, es difícil, sin estrategias ni estructuras adecuadas, organizar un régimen laboral intramuros.

En lo que respecta a la capacitación y a la educación, si bien se han hecho esfuerzos para implementarlas, la sobrepoblación y los constantes cambios de administración han dificultado que se estructure un programa permanente y a largo plazo. La Constitución, en su artículo 3º, determina que la educación en los niveles preescolar, primaria y secundaria es obligatoria y debe ser impartida por el Estado, por lo que al respecto no debería existir mayor discusión.

Reforma de la legislación vigente

La intención de una nueva ley es incorporar en un solo instrumento normativo todos los aspectos inherentes al sistema penitenciario y presentarlos como una unidad jurídica coherente y, dentro de lo posible, completa en sí misma, al incorporar los temas de ejecución de sanciones, el funcionamiento de los centros de reclusión, salud y demás relacionados, de tal manera que se dejen a las cuestiones reglamentarias solamente los aspectos prácticos, técnicos y administrativos.

Es de capital importancia la inclusión de un título en el que se establezca la visión general del sistema penitenciario del Distrito Federal, en el que se incorporen positivamente conceptos doctrinales y principios generales de derecho aceptados universalmente, y en general se defina la fisonomía de un concepto garantista basado primordialmente en la legalidad, el respeto a la dignidad de las personas en internación y a los derechos humanos, y un título en el que se aborden las cuestiones gene-

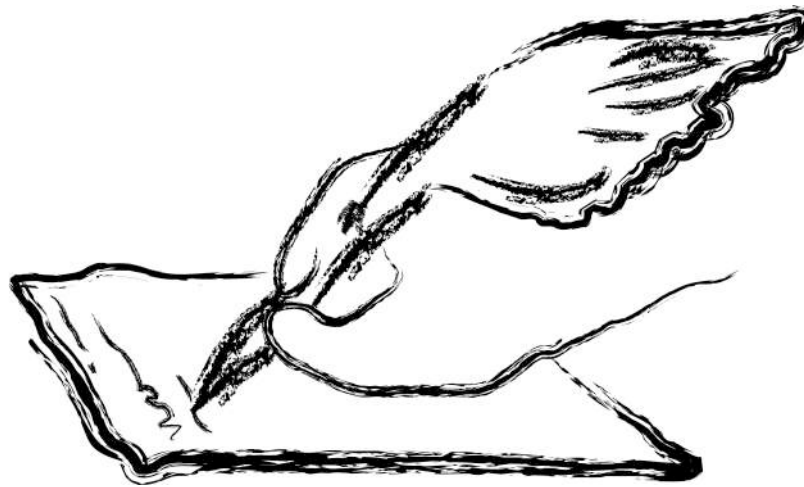
rales de derecho, definiciones, objetivos y competencias que permiten una clara interpretación y aplicación de los títulos subsiguientes. En él se incluirían los principios de legalidad, en primer lugar, basados en el respeto irrestricto a la ley y a los derechos humanos. Si bien la Constitución garantiza el respeto a tales derechos, la legislación secundaria y los reglamentos en ocasiones son omisos o confusos en su enumeración y nomenclatura, por lo que es necesario presentarlos con claridad y cuyas definiciones eviten al máximo la interpretación discrecional sobre su existencia y aplicación.

Es esencial determinar, enumerar y explicar con claridad los derechos de todas las personas que por cualquier razón ingresen a un centro de reclusión; establecer claramente las obligaciones que tendrán las personas en internación y las prohibiciones a las que estarán sujetas, de tal manera que las autoridades deban normar su actuación dentro de los límites de este marco; enumerar limitativamente el tipo de sanciones disciplinarias aplicables en los centros de reclusión, las conductas por las que pueden establecerse, la correspondencia entre unas y otras, el procedimiento para aplicarlas y la manera de impugnarlas; así como determinar la existencia de estímulos e incentivos, su tipificación, la manera de obtenerlos y la impugnación de la negativa de la autoridad para otorgarlos.

Esta nueva ley deberá también definir claramente el funcionamiento general y administrativo de la Subse-

cretaría del Sistema Penitenciario y de los centros de reclusión, su organización interna y sus relaciones con otras instancias gubernamentales, públicas y privadas; plantear las disposiciones referentes al régimen interno de los centros de reclusión del Distrito Federal, en particular respecto de los procedimientos para el ingreso, el egreso, la clasificación, la ubicación y demás cuestiones que directamente afectan a las personas en internación durante los diferentes momentos de su paso por los centros de reclusión; normar la existencia de los Juzgados de Ejecución de Sanciones Penales, sus atribuciones, su funcionamiento y los procedimientos a seguir ante ellos; redefinir los conceptos y procesos de reinserción social con una visión amplia del respeto a la personalidad y a los derechos, con base en procesos y actividades tendientes a minimizar la desadaptación social de las personas internadas en los centros de reclusión y con la intención de que su vida en reclusión sea lo menos disímbola posible a la que tuvieron y tendrán en libertad.

La nueva ley, y por supuesto su correcta implementación, ayudaría grandemente, por un lado, a empezar a solucionar el grave problema penitenciario que padece la ciudad capital y, por otro, marcaría la pauta para futuras reformas y acciones que llegarían a formar parte de una política pública tendiente a confrontar desde sus bases el problema delincencial. ●



Interrupción legal del embarazo: avance en el cumplimiento de los compromisos del Estado mexicano

Con la despenalización del aborto durante las primeras 12 semanas de gestación en el Distrito Federal, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) dio cumplimiento a compromisos adquiridos por el Estado mexicano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), derivados del caso Paulina, la joven a quien las autoridades de Baja California negaron su derecho a un aborto legal por violación en 1999.

Así lo señaló el pasado 27 de junio el titular de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Emilio Álvarez Icaza Longoria, durante su participación en la sexta y última audiencia pública sobre la despenalización del aborto, convocada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que revisará el recurso de inconstitucionalidad promovido por la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) contra las reformas legislativas relativas a la interrupción legal del embarazo.

Álvarez Icaza Longoria también recordó a las y los ministros de la Corte que en 2006 el Comité de Expertas de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) pidió al Estado mexicano armonizar la legislación relativa al aborto en los niveles federal y estatal. En esta misma petición, dijo, se exhorta al Estado a que aplique una estrategia amplia que incluya el acceso efectivo a servicios de aborto seguros en las circunstancias previstas en la ley.

Asimismo, reiteró ante las y los ministros la competencia de la ALDF para legislar en materia penal y de salud y enfatizó que utilizar “al aparato colectivo del Estado” para mantener un embarazo no deseado antes de las 12 semanas de gestación se opone a la vigencia de los derechos humanos.

Antes de concluir instó a las ministras y los ministros de la SCJN a asumir el papel central de poder del Estado que les corresponde, a no dejar pasar la oportunidad de consolidar la normalidad democrática y a avanzar de manera decidida en la vigencia plena de los derechos humanos de las mujeres. ☺

Emisión y aceptación de recomendaciones

Recomendación 7/2008

Caso de tortura infligida a un interno del Centro de Readaptación Social Varonil Santa Martha Acatitla (Ceresova), por personal de seguridad y custodia

Peticionarios y agraviados: se omite el nombre a solicitud de las personas.

Autoridades responsables: Secretaría de Gobierno del Distrito Federal; Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y Contraloría General del Distrito Federal.

Derechos vulnerados: I. Derecho a la integridad personal, por tortura; II. Garantías judiciales, por violación al derecho de toda persona de ser oída por autoridad competente, a la presunción de inocencia, a una investigación eficaz y al debido proceso; y III. Derecho de la víctima a que se investigue, identifique y, en su caso, sancione a los responsables de violaciones.

Estado de aceptación

El 2 de mayo de 2008 la CDHDF notificó el instrumento recomendatorio a la Secretaría de Gobierno, a la Procuraduría General de Justicia y a la Contraloría General, todas del Distrito Federal. El periodo de aceptación corrió del 2 al 26 de mayo de 2008 y el periodo de presentación de pruebas del 27 al 9 de junio. Los días 13, 22 y 27 de mayo de 2008, la CDHDF recibió respuestas de **aceptación total** por parte de las tres dependencias capitalinas.

Resumen ejecutivo

El agraviado interno en el Ceresova fue castigado junto con otros compañeros después de haber sido testigo de una pelea en la que resultaron heridos dos internos. El castigo impuesto por custodios consistió en aislamiento en el área de Conductas especiales, lugar en el que un custodio los obligó a que se desnudaran y los puso contra la pared, otro más les propinó a todos un golpe con una tabla gruesa en los glúteos, y al agraviado le pegaron en la espalda; un tercer custodio les echó agua fría de la cabeza a los pies y le puso una soga al cuello golpeándolo con la mano abierta en la cara. Cuando estuvo colgado, las puntas de sus pies alcanzaban a tocar el suelo, momento en el que también le pegaron en las piernas. Posteriormente uno de los custodios jaló la soga y su cuerpo quedó estirado al máximo, se le nubló la vista y sintió que le faltaba el aire, por lo que pidió lo dejaran porque lo iban a matar. Así fue como soltaron la cuerda y él cayó.

Todo lo anterior se llevó a cabo con la finalidad de que informaran quién hirió a sus compañeros, y de quién era la navaja que se había utilizado.

Posteriormente, el Consejo Técnico Interdisciplinario sancionó al agraviado con quince días en el área denominada Conductas Especiales a pesar de no haber participado en la pelea que sucedió en su estancia, sin darle la oportunidad de manifestar el origen de las lesiones que presentaba.

Consideraciones de la CDHDF

En la investigación realizada por esta Comisión, quedó probado que las autoridades no garantizaron el derecho de la víctima a ser oído antes de que se le impusieran las medidas disciplinarias, a que se realizara una investigación que determinara su responsabilidad y, en general, a que se presumiera su inocencia.

El hecho de que personal de seguridad y custodia sea quien determine el castigo inmediato es una práctica que desgraciadamente es permanente en los centros de reclusión del Distrito Federal. Si el Consejo Técnico Interdisciplinario tarda una semana en sesionar, por reglamento, el director o directora del centro es la o el responsable de resolver los asuntos que le sean planteados por los jefes de seguridad, con lo cual podría determinar una medida cautelar fundando y motivando su acto, que será revisado en el Consejo Técnico Interdisciplinario.

Una vez que el agraviado estuvo frente a la autoridad competente para resolver su caso, también estuvo en indefensión. No se consideraron sus argumentos de defensa, y la resolución se tomó con base en el parte informativo del personal de seguridad y custodia. En ningún momento el Consejo Técnico Interdisciplinario se dio cuenta de la disparidad de los certificados médicos ni de las lesiones que presentaban las personas que fueron torturadas.

Por lo que hace a la conducta de las autoridades penales y administrativas, quedó probado que hubo dilaciones para investigar y sancionar a los responsables al haberse radicado el procedimiento transcurrido hace aproximadamente dos años. Además, a través de la investigación realizada por esta Comisión ha quedado

acreditada la violación al derecho humano a la integridad personal por tortura cometida por personal de seguridad y custodia.

El Estado tiene la obligación de cumplir con la reparación del daño a las víctimas por violaciones a los derechos humanos cometidas por parte de sus servidores públicos. Dicha reparación debe tomar en cuenta el daño físico y moral, pues la tortura, al provocar dolor y sufrimientos graves, invariablemente produce padecimientos en ambos ámbitos.

Por lo anterior, esta Comisión afirma que con los hechos antes narrados se violaron los siguientes ordenamientos nacionales, locales e internacionales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 1º, 14, 20 y 22); Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (artículos 2º y 64); Código Penal del Distrito Federal (artículos 294 y 295); Reglamento de los Centros de Reclusión del Distrito Federal (artículo 10, 99 y 100); Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas del Delito para el Distrito Federal (artículo 11); Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; Convención Americana de Derechos Humanos; Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura (artículos 6º y 8º); Código de Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (artículos 2º, 5º y 8º); Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (artículo 6º); Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.

Por lo anterior, el 2 de mayo de 2008 la CDHDF emitió la Recomendación 7/2008 dirigida a la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y la Contraloría General del Distrito Federal.

A la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal

<p>Primer punto recomendatorio</p>	<p>Brindar atención psicológica e indemnizar al agraviado</p> <p>Brindar atención psicológica al agraviado por los daños causados con motivo de la tortura y realizar un pago como reparación por daño moral conforme a los criterios establecidos en esta Recomendación.</p>
<p>Segundo punto recomendatorio</p>	<p>Emitir una circular que establezca el procedimiento correcto para sancionar a un interno(a)</p> <p>Establecer, por medio de una circular emitida por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, que cualquier hecho que tenga como consecuencia una sanción a una interna o interno será comunicado inmediatamente por el personal de seguridad y custodia a la o el director del centro o a la persona que se encuentre como responsable, quien decidirá cómo proceder. Dicha decisión debidamente fundada y motivada será presentada ante el Consejo Técnico Interdisciplinario el cual determinará si se aplica o no una sanción.</p>

<p>Tercer punto recomendatorio</p>	<p>Elaborar un manual sobre las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley</p> <p>Elaborar un manual sobre los principios que deben observar las y los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, establecidos en los estándares internacionales de derechos humanos. Este manual formará parte de la bibliografía del programa de profesionalización del personal penitenciario y su cumplimiento obligatorio será verificado a través de mecanismos de evaluación del desempeño laboral.</p>
<p>Cuarto punto recomendatorio</p>	<p>Garantizar que los consejos técnicos interdisciplinarios funden y motiven sus resoluciones y notifiquen por escrito a los investigados</p> <p>Para la imposición de cualquier sanción, los consejos técnicos interdisciplinarios deberán garantizar a las personas en reclusión que serán escuchadas y que se valorará su dicho como parte de las pruebas que conformarán la indagatoria de los hechos. Las resoluciones de los consejos técnicos interdisciplinarios deberán estar debidamente fundadas y motivadas y serán notificadas por escrito a la o las personas sujetas a investigación.</p>

A la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal

<p>Quinto punto recomendatorio</p>	<p>Resolver la investigación penal como reparación del daño</p> <p>Como una medida de reparación del daño a los agraviados, girar las instrucciones pertinentes a fin de que se resuelva a la brevedad la averiguación previa FSP/BT1/2986/05-12, tomando en consideración lo referido en la presente Recomendación.</p>
---	---

A la Contraloría General del Distrito Federal

<p>Sexto punto recomendatorio</p>	<p>Resolver el procedimiento administrativo como reparación del daño</p> <p>Como una medida de reparación del daño a los agraviados, girar las instrucciones pertinentes con la finalidad de que se resuelva a la brevedad el procedimiento administrativo CI/SG/QD/006/07, tomando en consideración lo referido en la presente Recomendación.</p>
<p>Séptimo punto recomendatorio</p>	<p>Emitir una circular a todas las contralorías internas para que los procedimientos se integren puntualmente y sin dilación</p> <p>Toda vez que la Contraloría General es responsable de coordinar a las contralorías internas y de dar seguimiento a los procedimientos iniciados contra servidores públicos, se solicita emitir una circular a través de la Dirección General de Contralorías Internas para instruir que los procedimientos administrativos se integren puntualmente y sin dilación. En la circular se deberá informar y precisar el mecanismo que implementará dicha Dirección General para supervisar su cumplimiento.</p>

Recomendación 8/2008

Caso de obstaculización, restricción o negativa en el derecho a la salud y responsabilidad médica (retraso en la intervención quirúrgica del peticionario Emilio Ramiro Moreno)

Peticionario: Emilio Ramiro Moreno.

Agraviados: Emilio Ramiro Moreno, Maribel Sánchez Epigmenio, Mariana Joshelín Ramiro Sánchez, y José Emilio Ramiro Sánchez.

Autoridades responsables: Secretaría de Salud del Distrito Federal.

Derechos vulnerados: I. Derecho a la salud: a) Derecho a la atención médica integral de calidad, y II. Derecho a la vida digna.

Estado de aceptación

Es importante mencionar que el 2 de mayo del año en curso, la CDHDF notificó el instrumento recomendatorio al secretario de Salud del Distrito Federal, por lo que el plazo de aceptación corrió del 6 al 26 de mayo de 2008.

Asimismo, el plazo para presentar pruebas de cumplimiento fue del 27 de mayo al 9 de junio de 2008. El 26 de mayo del año en curso, el secretario de Salud **aceptó parcialmente** la Recomendación 8/2008, ya que no aceptó indemnizar económicamente a los agraviados.

Resumen ejecutivo

Desde 1993, el peticionario Emilio Ramiro Moreno se percató de un grano del tamaño de un chícharo en el muslo de la pierna izquierda el cual no le presentaba ningún síntoma ni dolor. Para julio de 2006 empezó a tener piquetes con dolor por las noches y observó que se le inflamaba. Posteriormente se percató de que el grano le empezó a crecer y acudió al Centro de Salud de Mixcoac donde le tomaron dos placas de la pierna izquierda a la altura del muslo.

En septiembre de 2006 fue remitido al Hospital General Xoco donde fue valorado médicamente en la especialidad de ortopedia; el médico que lo revisó le dijo que no le correspondía atender el padecimiento que presentaba, y lo reenvió al servicio de cirugía general.

A finales del mismo mes fue revisado por quien dijo ser el doctor José Trejo Suárez y otros médicos de cirugía general que lo valoraron y le dijeron que lo mandarían a hacerse un ultrasonido y estudios preoperatorios, y que tardarían un mes en tener los resultados. En esa fecha el tumor ya tenía un tamaño de 20 x 20 cms aproximadamente. Además, el peticionario observó que los médicos que lo atendieron firmaban a nombre del doctor Trejo, pero ese médico nunca lo revisó y tampoco lo conocía.

A mediados de octubre de 2006 le practicaron un ultrasonido, le recomendaron una tomografía por el tamaño que presentaba el tumor; estudio que no le fue practicado. A finales del mismo mes le tomaron muestras de sangre. Llevó sus resultados médicos y el doctor que en ese entonces firmaba con el nombre del doctor Trejo le indicó que lo que tenía era un lipoma –una bolita de grasa que se encontraba en tejidos blandos y no afectaba al hueso– y cuando le mostró los estudios de sangre, tal doctor le indicó que se encontraba dentro de los límites normales.

En ese mismo mes el peticionario presentó mucho dolor, por lo que el doctor le dijo que tomara ketorolaco de diez miligramos en tabletas y lo mandó a que le realizaran su historia clínica, pero en esa fecha no lo valoraron y le dieron cita para el 23 de noviembre de 2006. En esa ocasión, se dio cuenta de que el médico que lo atendía no era José Trejo Suárez, sino otro doctor de mayor edad que se dirigió con él como un residente. El peticionario aseguró que fueron diferentes médicos residentes quienes lo atendieron utilizando el nombre del doctor José Trejo Suárez.

Lo anterior lo constató el 23 de noviembre de 2006, día en que tenía la cita médica y le indicaron que no se encontraba el doctor Trejo, por lo que fue atendido por varios médicos; le entregaron la historia clínica que le solicitaron, lo mandaron al área de Trabajo Social para que hiciera algunos trámites administrativos y le dieron fecha para que se presentara hasta el 14 de diciembre de 2006.

Acudió a la cita, pero desesperado por el dolor que sentía y por el crecimiento del tumor pidió que lo revisaran de urgencia. Cuando pasó con quien dijo ser José Trejo le preguntó que cuándo le realizarían la intervención, a lo que éste le indicó que sería a principios de enero o a más tardar marzo de 2007 porque no había quirófanos.

Ese mismo día, inconforme, acudió a la Dirección del hospital; el director no se encontraba y su secretaria le dijo que no se iba a cambiar la fecha porque no había quirófanos y que podía ir a otro hospital. También indicó que debía hablar con la doctora Iris Esperón Lorenzana, jefa de Cirugía General, quien tampoco se encontraba. Habló con un médico residente que le indicó que fuera a urgencias y manifestara que tenía mucho dolor; si corría con suerte lo programarían para quirófano y lo podían intervenir, y si no, le darían algún analgésico y lo mandarían a su casa; molesto, decidió irse.

El 20 o 21 de diciembre de 2006 acudió nuevamente a ese hospital a recoger su hoja de internamiento; únicamente salió una enfermera para darle la orden de internamiento y la hoja de solicitud de análisis de sangre. En esa fecha le indicaron que sería intervenido hasta el 4 de julio de 2007, lo que le molestó, pues ya le había crecido más el tumor y no soportaba el dolor, por lo que determinó interponer una queja ante esta Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. Posteriormente, recibió una llamada telefónica por parte de personal del Hospital General Xoco, para indicarle que debía acudir a una interconsulta el 16 de enero de 2007.

En esa fecha, lo atendió la doctora Iris Esperón Lorenzana, jefa de Cirugía General, quien después de revisarlo le indicó que al parecer lo que tenía era un tumor; la doctora salió del consultorio y regresó con otro médico quien dijo ser especialista en oncología, y lo revisaron. Ese doctor le extrajo del tumor líquido con sangre y le indicó que *su pierna se encontraba vascularizada porque estaba totalmente enrojecida, y que era un síntoma claro de que se trataba de un tumor y no de un lipoma, y que por el tamaño que tenía lo más probable era que se le tenía que amputar la pierna izquierda.*

El peticionario se molestó y le dijo a la doctora Iris Esperón Lorenzana que cómo era posible que hasta ese momento, después de cuatro meses que se estuvo atendiendo, le dieran ese diagnóstico; la doctora se limitó a indicarle que *ese tipo de tumores no los atendían en ese Hospital, que lo canalizaría al Instituto Nacional de Cancerología para confirmar o descartar que ese lipoma fuera cancerígeno y también para que en ese Instituto le efectuaran los estudios necesarios para determinar cuánto había avanzado el cáncer que posiblemente presentaba, que ahí le brindarían atención médica especializada.*

El 17 de enero de 2007 acudió a ese Instituto. Fue atendido en consulta externa; lo canalizaron ese mismo día al área de piel y partes blandas. En dicho consultorio la doctora y el doctor de apellidos Durán y Cid le indicaron que se tendría que realizar unos estudios para saber de qué tipo era el tumor y que lo más probable, por el tamaño que ya tenía, sería que le amputaran su pierna, con lo que no estuvo de acuerdo. Finalmente, los doctores le pidieron que lo pensara bien, que se trataba de salvar su vida, que podía pensarlo hasta el 19 de enero de 2007 y así abrir el expediente.

El 19 de enero de 2007 decidió someterse al tratamiento de amputación, siempre y cuando se le realizaran estudios en los que se determinara que el tumor efectivamente era maligno; el doctor Martínez autorizó para tomas de muestra de sangre, una placa radiográfica de tórax, una tomografía computarizada de la cabeza a las rodillas y una biopsia del tumor.

El 9 de febrero de 2007, al acudir a la cita con el doctor Cid, le indicó que seguían en la postura de que el tratamiento más adecuado era la amputación de la pierna, debido a que una parte del tumor se encontraba incrustada en la pelvis. Sin embargo, como todavía no contaba con el resultado de la biopsia, le dio una nueva cita para el 19 de febrero de 2007; ese día le dieron los resultados de la biopsia: se trataba de un tumor

maligno llamado fibrosarcoma y que es de los más agresivos que existen, que no responde al tratamiento de quimioterapia y a la radioterapia muy poco. El doctor le reiteró que el mejor tratamiento sería la amputación de su pierna, aunque pidieron consultarlo con los demás cirujanos del área de piel y partes blandas para ver si cabía la remota posibilidad de extirpar el tumor.

El 21 de febrero del 2007, el doctor Cid, la doctora Durán y una psicóloga le indicaron que el único tratamiento sería la amputación de la pierna, ya que los demás colegas no consideraban viable la extirpación del tumor.

Se fijó la fecha de la cirugía para el 22 de marzo de 2007; sin embargo, ese día no se practicó la cirugía, debido a que el peticionario tenía una fuerte infección en la garganta, por lo que lo citaron el 28 de marzo de 2007. Al ver que no se aliviaba del padecimiento de la garganta, le reprogramaron la cirugía para el 10 de abril del año en curso.

El 9 de abril acudió al Instituto Nacional de Cancerología para que le realizaran una valoración médica, pues ya no podía caminar, estaba muy débil y no le cedía la infección en la garganta, por lo que lo internaron, le realizaron diversos tratamientos médicos y le tomaron muestras de sangre; también le practicaron una tomografía de la cabeza a las rodillas. Finalmente, un médico le explicó que de acuerdo con los resultados de los estudios, el cáncer se había expandido y tenía un tumor en el pulmón y ya no había nada que hacer más que esperar su deceso.

El 12 de abril el señor Emilio Ramiro Moreno falleció.

Consideraciones de la CDHDF

La CDHDF tiene la convicción de que la Secretaría de Salud del Distrito Federal, a través de sus autoridades responsables, violó los derechos humanos del peticionario y que por ende afectaron su entorno familiar, toda vez que el incumplimiento al deber de vigilar y prevenir, propició una deficiente atención médica y una afectación a su derecho a una vida digna, pues si bien es cierto que estadísticamente la mortalidad en estos casos es alta a pesar del manejo adecuado y de las medidas de apoyo orgánico, también es cierto que en este caso particular, el peticionario Emilio Ramiro Moreno no contó con las condiciones de atención médica adecuadas a su padecimiento, particularmente las relacionadas con una valoración médica adecuada y oportuna, que se reflejó en una tardanza injustificada en definir su diagnóstico y tratamiento médico, de tal manera que el riesgo al que fue sometido, de manera innecesaria, pudo limitarse dándole al paciente una mejor oportunidad para sobrevivir y/o para enfrentar de la mejor manera posible su muerte.

Por lo anterior, esta Comisión expresa su rechazo a los actos cometidos por parte de los servidores públicos adscritos al Hospital General Xoco, respecto de la deficiente detección del padecimiento del peticionario Emilio Ramiro Moreno, quien de haber sido diagnosticado

de forma adecuada hubiera tenido la oportunidad de acceder a un tratamiento médico oportuno.

Se reitera también la preocupación de este organismo respecto del no acatamiento por parte de los médicos y enfermeras adscritos a la Secretaría de Salud del Distrito Federal, de cada uno de los lineamientos que se establecen en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998.

Por ello, esta Comisión expone a esa dependencia la necesidad de asumir compromisos y obligaciones de colaborar en un problema focalizado, como lo es que los médicos adscritos a esa Secretaría efectúen al máximo de sus esfuerzos la detección oportuna de las enfermedades y padecimientos que los pacientes presenten, haciendo uso de todos los recursos y servicios médicos que tengan a su alcance; esforzándose en realizar valoraciones y exploraciones físicas detalladas y exhaustivas; y en caso de no contar con los elementos o aparatos médicos necesarios, se les concientice sobre la importancia de remitir a los pacientes de forma oportuna a las instituciones médicas que estén capacitadas y especializadas para atender sus casos.

Es así que la CDHDF concluyó que se violaron los derechos humanos del peticionario y de sus familiares, de conformidad con los artículos 43 y 44 de nuestra

ley, de acuerdo con los elementos probatorios reunidos durante la investigación. Asimismo, se desprende que se han vulnerado las obligaciones generales que ha asumido el Estado mexicano en su conjunto, contenidas sustancialmente en los artículos 2º, del Pacto Internacional

de Derechos Civiles y Políticos, y 1º, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En consecuencia, el 2 de mayo del año en curso, la CDHDF dirigió la presente Recomendación a la Secretaría de Salud del Distrito Federal.

A la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal

Primer punto recomendatorio

Se dé vista a la Contraloría Interna en la Secretaría de Salud del Distrito Federal

Con los argumentos y pruebas que sirvieron a esta Comisión como medios de convicción para la emisión de la presente Recomendación, se dé vista a la Contraloría Interna en la Secretaría de Salud del Distrito Federal para iniciar el procedimiento administrativo correspondiente y deslindar las responsabilidades del personal médico y administrativo que determinaron postergar la intervención quirúrgica del agraviado y de aquéllos que no detectaron en forma oportuna y adecuada el diagnóstico real del agraviado (hasta antes de la intervención de esta Comisión), a fin de que, en el ámbito de su respectiva competencia se valoren los presentes argumentos y cuenten con elementos en qué sustentar, en su caso, su responsabilidad en los hechos que motivaron la queja, debiendo informar a esta Comisión de los avances y, en su caso, determinación del procedimiento administrativo.

Segundo punto recomendatorio

Garantizar la no repetición de los hechos

Para garantizar la no repetición de actos como los que fueron materia de esta Recomendación, que esa Secretaría de Salud, dentro de los tres meses próximos a la emisión del presente instrumento recomendatorio, lleve a cabo un análisis completo respecto de las deficiencias u omisiones que motivaron la violación a derechos humanos referidas. Con base en dicho análisis, dentro de los seis meses próximos a la emisión de la presente Recomendación, presente un procedimiento claro y uniforme aplicable a todos los hospitales de la Red del Distrito Federal para:

- a) La detección oportuna de tumores malignos. Dicho procedimiento deberá contemplar lineamientos específicos para una adecuada documentación e integración –tanto formal como material– del expediente clínico del paciente, orientados a procurar en todo momento: 1) que, en todos aquellos casos en los que se presenten y existan signos de alarma en tumores en diversas partes del cuerpo de los pacientes, se realice de forma pronta y oportuna los estudios clínicos y de gabinete que sean necesarios para descartar o confirmar la malignidad de dichos tumores; 2) una vez confirmado el diagnóstico se determine si esa institución cuenta con la especialidad para brindarle la atención que requiera; y 3) en su caso, de forma oportuna se refieran por escrito ante la institución médica que cuente con la especialidad para tratar ese padecimiento o bien para que se les brinde el tratamiento médico idóneo correspondiente.
- b) Garantizar la adecuada elaboración del expediente clínico, según se establece en la Norma Oficial Mexicana del Expediente Clínico –NOM-168-SSA1-1998, del Expediente Clínico–. En particular, tomando en consideración que ello ya ha sido reiterado en diversas Recomendaciones emitidas por esta Comisión y que han sido aceptadas por esa Secretaría
 En este sentido, dicho procedimiento debe partir de los avances que a la fecha de la emisión de la presente Recomendación se tenga respecto del cumplimiento de los puntos recomendatorios siguientes:

- b.1) Se implementen los mecanismos eficientes para vigilar permanentemente el cabal cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana del Expediente Clínico –NOM-168-SSA1-1998, del Expediente Clínico–, debiendo informar a este organismo de qué manera va a garantizar el acatamiento de esa norma por los servidores públicos –en particular, por qué medios va a garantizar la documentación del acatamiento de esa norma y el control de la calidad del acatamiento– y, en su caso, la aplicación de sanciones cuando se detecte su incumplimiento.
- b.2) Que, para garantizar el derecho a la protección de la salud de los pacientes intervenidos quirúrgicamente en la Red Hospitalaria de la Secretaría de Salud del Distrito Federal, se instruya a las y los médicos y el personal de enfermería y cualquier otro que por motivo de sus funciones participe en intervenciones quirúrgicas que deben cumplir y hacer cumplir completamente las disposiciones que para la integración de expedientes clínicos se establecen en la Norma Oficial Mexicana NOM-168-SSA1-1998 y en las demás normas oficiales y otros ordenamientos que se relacionen con el tema que trata dicha norma, entregándose una carpeta que contenga esas disposiciones a cada persona que deba participar o participe en intervenciones quirúrgicas.
- c) Los procedimientos señalados en los dos incisos anteriores también deben establecer los mecanismos de supervisión y verificación de la actuación de las y los servidores públicos que tengan que ver en los mismos, para lo cual se debe solicitar la intervención de la Contraloría Interna en esa Secretaría, que a través de personal a su cargo, corrobore el cumplimiento adecuado de dichos procedimientos con las acciones de supervisión que esa área establezca para cumplir con ese fin.
- Por último, cabe precisar que los lineamientos enunciados en este punto recomendatorio no son limitativos de aquellos que deberán conformar el procedimiento sugerido, sino un mínimo de éstos, que busca garantizar se cumpla el objetivo de la Recomendación emitida por la CDHDF.

Proceder a la reparación del daño

Se proceda a la reparación del daño en los términos estipulados en la presente Recomendación, que establece:

- a) Incorporar y brindar el acompañamiento correspondiente y de forma periódica a tal fin, a la agraviada Maribel Sánchez Epigmenio y a sus dos hijos menores de edad, a Programas Sociales del Gobierno del Distrito Federal (especialmente en los rubros de vivienda, salud, de atención a víctimas del delito y de becas escolares para los dos niños que les permitan tener un beneficio directo tanto en su nivel de vida como en su condición económica), como lo son:
- a.1) Se proporcione periódicamente a la peticionaria y a sus dos hijos menores el apoyo médico, terapéutico y psicológico que requieran para que, en la medida de lo posible, logren restablecerse del fallecimiento de su familiar.
- a.2) Se integre a la peticionaria y sus hijos a programas de salud y de asistencia social gratuita que contemple dicha Secretaría.
- a.3) Se establezca junto con otras instituciones del Gobierno del Distrito Federal que protejan los derechos de los niños y las niñas, que los hijos del peticionario sean incluidos en un futuro como beneficiarios de becas escolares o académicas que cubran los costos necesarios de su educación básica y media superior.
- a.4) Asimismo, se integre a la familia directa del peticionario a algún programa de vivienda, al cual puedan acceder.
- a.5) Se gestione a través del Inmujeres-DF que la peticionaria pueda ser incluida a la bolsa de trabajo que esa institución promueve, a fin de que acceda a un empleo digno que le dé una remuneración, que le permita la manutención de sus dos hijos.
- a.6) Se gestione ante el Consejo de Atención a Víctimas del Delito de la PGJDF la incorporación de la esposa y de los hijos del peticionario, al Fondo de Atención a Víctimas de Delito para que reciban algún apoyo económico.
- b) También se considere como reparación del daño a la indemnización económica correspondiente al pago de los gastos de marcha y a lo establecido en los artículos 1915 del Código Civil para el Distrito Federal, y 501 y 502 de la Ley Federal del Trabajo y demás relativos y aplicables.





Fotografía: Archivo cohib.



Referencias

Los datos estadísticos revelan que al interior de los centros de reclusión, las personas privadas de su libertad viven en condiciones indignas que ponen en riesgo su salud, su integridad e incluso su vida. El Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal, publicado recientemente, ofrece la oportunidad de conocer cuáles son las principales violaciones a las prerrogativas fundamentales de las y los reclusos y da cuenta de una realidad pocas veces reconocida, lo que lo convierte en una referencia obligada en el tema para las autoridades capitalinas, si se busca partir de datos fidedignos para la elaboración de políticas adecuadas; de ahí la necesidad de darlo a conocer en nuestras páginas

Además, Marcela Lagarde invita a las y los lectores a sumergirse entre los pensamientos feministas de Poulain de la Barre y analiza el estudio preliminar que sobre las obras de este autor realizó el investigador Daniel Cazés Menache, recientemente publicado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Como es costumbre, se ofrecen las recomendaciones bibliográficas que mes con mes presentamos, al igual que las noticias más destacadas en materia de derechos humanos, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional.

Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión*

En el entendido de que las personas privadas de su libertad gozan de todos los derechos humanos protegidos por las normas nacionales e internacionales, sin perjuicio de las restricciones inevitables en condiciones de reclusión, el Estado debe garantizar el respeto a su dignidad en las mismas condiciones aplicables a las personas libres.

A continuación se brinda un panorama general de la situación en la que se encuentran las personas privadas de la libertad en los centros de detención que competen a las autoridades del Distrito Federal.

Contexto en el Distrito Federal

Los centros de reclusión del Distrito Federal tienen su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de forma general establece en su artículo 18 que el sistema penal se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social. Conforme a ello, en el ámbito local se han expedido la Ley de Ejecución de Sanciones Penales (LESPDF) y el Reglamento de los Centros de Reclusión (RCRDF).

El Distrito Federal cuenta con 10 centros de reclusión destinados a recibir personas internas, indiciadas, depositadas con fines de extradición, procesadas y sentenciadas por delitos del fuero común y del fuero federal: tres varoniles para reclusión preventiva; seis para la ejecución de sanciones penales (cuatro varoniles y dos femeniles) y uno de rehabilitación psicosocial.

La población penitenciaria al 15 de octubre de 2007 era de 34 mil 666 personas; 94.5% hombres y 5.4% mujeres distribuidas(os) en los 10 centros con una capacidad instalada de 20 mil 268 personas. De manera general, el sistema penitenciario de la ciudad ha visto aumentar su población en casi 50%, lo que ha provocado condiciones de vida indignas.

* Información tomada del "Capítulo 25. Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión" en *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, Comité coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, pp. 535-560. Véase también: <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/diagnostico/V_Sistema_justicia.pdf>. Página consultada el 17 de junio de 2008.

El aumento de población reclusa se aceleró a raíz de las reformas al Código Penal de 2003, que dispusieron penas privativas de libertad para delitos de robo menor. Conforme a lo reportado por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social (DGPRS), 65% de los delitos de mayor incidencia imputados a las personas privadas de libertad son por robo; en el mismo sentido, el Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE) reportaba en su informe sobre delincuencia, marginalidad y desempeño institucional de 2006 que, en el Distrito Federal, cerca de 40% de las penas de prisión son por robo simple.

La investigación del CIDE reporta que un porcentaje importante de la población total en reclusión proviene de hogares pobres y de escasas oportunidades; que alrededor de 14% no terminó la escuela primaria, 20% la secundaria y sólo 2.3% acabó la universidad; que uno de tres había vivido fuera del hogar antes de los 15 años; que uno de cinco trabajaba antes de cumplir los 12 años, y 62% antes de los 15. Además, la DGPRS reporta que casi 60% de las personas en reclusión son menores de 30 años.

Por otro lado, la CIDH refirió que, además de la insuficiencia en la capacidad instalada, la sobrepoblación penitenciaria es provocada por otros dos factores: el rezago judicial y el exceso en el empleo de la prisión preventiva y de la pena de prisión; 36.7% de la población reclusa en el Distrito Federal son personas procesadas, es decir, a las que aún no se les ha dictado sentencia.

Por violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ha emitido 32 recomendaciones desde 1993, alrededor de dos por año, sobre temas de hacinamiento, suministro insuficiente de agua, negligencia médica, problemas de salud pública, desabasto de alimentos, tortura, corrupción por parte del personal penitenciario, negativa y suspensiones de visita familiar e íntima, discrecionalidad en los beneficios de libertad anticipada, problemas en las zonas de aislamiento, entre otros.

Además de estas condiciones en las que viven las y los internos, los años han demostrado que el encierro produce efectos perniciosos en la población reclusa, y con ello es ilusorio pensar que la cárcel sea un medio para la readaptación social. Por eso las autoridades locales deberían buscar la utilización de medidas alternativas para disminuir el uso de la pena privativa de libertad.

Conclusiones

El Estado tiene la obligación de garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad; sin embargo, pese a algunos esfuerzos de las autoridades correspondientes, siguen las violaciones graves a diversos derechos, entre los que destacan: derecho a la salud, al agua, a la alimentación, a un espacio digno para vivir, a la educación, al trabajo, al acceso a la información, a tener contacto con el exterior, a la integridad personal y al debido proceso.

Las violaciones más recurrentes al respecto son: hacinamiento, suministro insuficiente de agua, negligencia médica, problemas de salud pública, desabasto de alimentos, tortura, corrupción por parte del personal penitenciario, negativa y suspensiones de visitas familiar e íntima, discrecionalidad en los beneficios de libertad anticipada, problemas en las zonas de aislamiento, entre otros.

Salud

Las personas internas no cuentan con recursos necesarios para gozar del derecho a la salud. Esto se debe a que no hay personal, especialistas y turnos suficientes en todos los centros de reclusión, y a la falta de atención médica integral de calidad y de medidas preventivas para el control sanitario.

Acceso al agua potable

La insuficiencia del suministro de este recurso es un problema generalizado en los centros de reclusión. Por norma internacional la población penitenciaria deberá disponer de agua y de los artículos de aseo indispensables para su salud y limpieza, así como de agua potable cuando la necesite. La DGPRS ha instalado cisternas y plantas potabilizadoras; sin embargo el abasto está restringido a fin de disciplinar las actividades de los(as) internos(as).

Alimentación

En los centros de reclusión del Distrito Federal no se cumple cabalmente con las disposiciones de higiene y sanidad de la Secretaría de Salud, que son de observancia obligatoria en los establecimientos dedicados a la obtención, elaboración, fabricación, mezclado, conservación, almacenamiento, distribución, manipulación

y transporte de alimentos con la finalidad de reducir los riesgos para la salud de la población consumidora.

Un espacio digno para vivir

La promiscuidad resultante de la falta de espacio y el hacinamiento de reclusos es una situación que se traduce en malos tratos hacia los internos, pues carecen de una cama para cada uno, de áreas para recreación y esparcimiento y de sitios convenientes para tomar sus alimentos. Además, viven en ambientes insalubres y no tienen oportunidad para su privacidad.

Educación

No está plenamente garantizado el derecho a la educación, pues sólo 25.7% de la población está inscrita en actividades educativas; 2.9% en alfabetización; 5.9% en primaria; 7.5% en secundaria; 5.2% en preparatoria; 3.6% en bachillerato y 0.5% en licenciatura.

Trabajo

Sólo la mitad de la población (42.2%) trabaja; 2.2% recibe una remuneración por laborar en talleres industriales; 20.7% trabajan en los servicios generales de los reclusorios en tareas de limpieza, cocinas, etc. por lo que no reciben remuneración, y 15% en la elaboración de artesanías, en las cuales los familiares son el mayor apoyo para conseguir las materias primas y la comercialización de los productos.

Acceso a la información

Las y los internos no tienen acceso a la información de sus expedientes, lo cual constituye una violación al derecho a la información.

Contacto con el exterior

Hay graves anomalías en el procedimiento de acceso de las visitas. El manual específico aún no ha sido aprobado

oficialmente, lo cual representa para los(as) internos(as) y sus familiares gran dificultad al momento de acreditar el cumplimiento de las disposiciones que contienen los requisitos para la autorización de la visita, lo que ha propiciado visitas clandestinas, revisiones abusivas y extorsiones.

Integridad personal

El derecho a la integridad personal también es vulnerado por las autoridades penitenciarias o han sido incapaces de evitar los actos entre internos que atentan contra la integridad física. En los centros de reclusión del Distrito Federal se cometen actos de tortura. Por otra parte, la extorsión es una práctica permanente en todos los centros de reclusión.

Debido proceso

Las personas privadas de libertad están sujetas a procesos administrativos, a cargo de los consejos técnicos interdisciplinarios, que no observan las garantías de debido proceso para la investigación y resolución de los casos, ya que no cuentan con criterios homogéneos, no fundan y motivan sus resoluciones y no son llevados a cabo por un órgano independiente.

En los centros de reclusión del Distrito Federal se violan sistemáticamente los derechos humanos de las personas reclusas. La sobrepoblación en centros de reclusión, consecuencia de una política criminal errónea, provoca condiciones de vida indignas para las personas reclusas. El hacinamiento, además, pone en peligro la seguridad de los centros, pues convierte en inmanejables los problemas que se suscitan en su interior. Por otra parte, es evidente que los recursos económicos con que operan los centros de reclusión en el Distrito Federal no son suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población reclusa, por lo que se violan derechos humanos de diversa índole. ●

Numeralia

Sobre el sistema penitenciario del Distrito Federal*



1

Al 15 de octubre de 2007 la población penitenciaria era de **34 mil 666** personas; 94.5% hombres y 5.4% mujeres distribuidas(os) en 10 centros, cuya capacidad es sólo para **20 mil 268**.

36.7% (12 mil 756 personas) de la población recluida en el Distrito Federal son personas **procesadas**, es decir que aún no se les ha dictado sentencia.

2

3

Por **violaciones a los derechos humanos** de las personas privadas de libertad, la CDHDF ha emitido **32** recomendaciones desde 1993.

Durante 2007 el número de **menciones por presuntas violaciones** a derechos humanos en contra de autoridades carcelarias fue de **mil 929**.

4

5

De las **4 mil 907** medidas precautorias enviadas en 2007 por la CDHDF a las diferentes autoridades del Distrito Federal, **2 mil 18** fueron dirigidas a la Secretaría de Gobierno, por violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad.

27 mil 844 personas están presas **por robo**, 2 mil 814 por delitos sexuales, 2 mil 211 por privación ilegal de la libertad, 5 mil 224 por delitos contra la vida, 2 mil 202 por uso o portación de arma de fuego o explosivos y 2 mil 829 por delitos contra la salud.

6

7

Sólo **menos de la mitad** de la población tiene registrada una **actividad laboral** en los centros de reclusión y apenas **2.2%** percibe una **remuneración fija**.

* Información tomada del *Diagnóstico de derechos humanos del Distrito Federal*, México, Comité coordinador para la elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, pp. 535-560. Véase también: <http://www.derechoshumanosdf.org.mx/diagnostico/V_Sistema_justicia.pdf>. Página consultada el 17 de junio de 2008.

Numeralia

Sobre el sistema penitenciario del Distrito Federal



Alrededor de **14%** de la población penitenciaria **no terminó** la escuela **primaria** y **20%** la secundaria; sólo **2.3%** concluyó estudios de licenciatura.

8

9 Una de **tres** personas privadas de su libertad ha vivido **fuera del hogar** antes de los **15** años; una de cinco **trabaja** antes de cumplir los **12** años y **62%** antes de los **15**.

Dos terceras partes de la población penitenciaria están integradas por **personas jóvenes** que no llegan a los **30** años.

10

11 De las **mil 71** medidas solicitadas a la Secretaría de Salud por la CDHDF, **959** fueron por violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad, las cuales representan **89.5 por ciento**.

De las **839** violaciones a **16** derechos humanos, cometidas por la **Secretaría de Salud** en **2007**, **560** (**66.7%**) fueron en contra de los derechos de las personas privadas de la libertad.

12

13 **25.7%** de la población reclusa está inscrita en **actividades educativas**; **2.9%** en alfabetización; **5.9%** en primaria; **7.5%** en secundaria; **5.2%** en preparatoria; **3.6%** en bachillerato y **0.5%** en licenciatura.

En días de visita, los centros de reclusión reciben alrededor de **20 mil** personas.

14

Marcela Lagarde y de los Ríos*

Para leer a Poulain de la Barre

Breve lectura del estudio preliminar de Daniel Cazés**

El pensamiento de Poulain de la Barre (1647-1723), como el de otros hombres involucrados con la causa de las mujeres y, de manera particular, con la igualdad entre mujeres y hombres, reposa en una historia negada, invisibilizada. Es la historia del pensamiento crítico feminista creado por mujeres frente al mundo patriarcal.

*Todavía hoy, connotados ideólogos, ni siquiera citan a las intelectuales de quienes toman sus ideas, no sólo plagian, sino que expropian los más importantes aportes de mujeres feministas a la crítica de la modernidad y luego los publican como ideas propias. Es el caso reciente de Pierre Bourdieu, en su libro *La dominación masculina* en que pareciera ser el primero en reflexionar sobre el tema. Y, en la ignorancia de quienes acuden a sus textos, él y otros son citados como autoridades en demérito de las creadoras.*

Otros más, a pesar de su cercanía con feministas –pienso en Sartre– se mantienen impermeables a la influencia teórica, específicamente feminista, de mujeres como Simone de Beauvoir y siguen derrochando tinta androcéntrica sobre un ser universal.

* Catedrática de antropología de la Universidad Nacional Autónoma de México, donde se desempeña como profesora en diversos cursos de posgrado relacionados con el género. Además, es autora de múltiples trabajos de investigación sobre la condición y la situación de las mujeres, así como sobre política y género. Entre sus publicaciones destacan *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas* (1990) y *Claves feministas para la autoestima de las mujeres* (2000).

** Daniel Cazés Menache, *Obras feministas de François Poulain de la Barre*, México, UNAM, 2007.

Las ideas de intelectuales y políticos comprometidos con la igualdad como John Stuart Mills comparadas con las de Harriet Mills, no alcanzan la radicalidad de quien piensa en la igualdad desde la desigualdad y no desde la supremacía y el androcentrismo, lo que se aprecia por ejemplo, cuando ambos, en textos diferentes, fundamentan el divorcio.

Algunos más, como Víctor Seidler, a quien escuché de viva voz, en un encuentro sobre igualdad, estereotipan al feminismo y consideran a las feministas pasadas de moda en la reflexión sobre los géneros, se apoyan en nuestra epistemología y en nuestros principios éticos, los hacen aparecer como suyos, y arguyen que nosotras no los tenemos.

El pensamiento pro igualdad además de tener uno de sus orígenes en el pensamiento crítico de las mujeres es, también, producto de las transformaciones prácticas, cotidianas, que las mujeres hemos experimentado e impulsado en el mundo y en la propia vida, tanto en lo privado como en lo público, frente a hombres e instituciones que se resisten y oponen a nuestro avance, o que aprueban el principio general pero se confrontan de manera misógina con mujeres en particular. Es preciso recordar que el pensamiento por la igualdad humana y por la igualdad entre mujeres y hombres es un aporte de la política feminista de las mujeres, es decir, de un sinnúmero de acciones y movimientos feministas promovidos por mujeres en el ámbito público, desde los salones hasta las plazas.

Por eso es relevante el análisis histórico, filogenético que nos presenta Daniel Cazés en su estudio preliminar a las obras feministas de François Poulain de la Barre, en el que expone una investigación sobre las conexiones históricas evidentes y ocultas de este filósofo con pensadoras como Eloísa, Christine de Pizan, las mujeres de los salones y como Marie de Gournay. Es relevante la imaginación del investigador cuya hipótesis consiste en que, a pesar de no citarlas, no pudo no leerlas y, uno de los aportes de su estudio consiste en que encuentra la huella de estas autoras, las lee en los textos de Poulain de la Barre y nos conduce a su encuentro. Así, es posible recorrer la historia de las ideas e identificar las fuentes diversas de la síntesis del pensamiento feminista de mujeres precursoras y contemporáneas realizada desde la posición y la óptica masculinas de Poulain de la Barre sobre la igualdad de los sexos.

Dar la bienvenida a un libro es siempre motivo de alegría. Y recibir en 2008 la recopilación, traducción y actualización lingüística de obras que datan de más de

300 años, es motivo de celebración por el anhelo de vigencia de la igualdad experimentado por Daniel Cazés al zambullirse en la obra y en la vida de Poulain de la Barre y de las intelectuales que lo nutrieron.

Es encomiable el trabajo de reconstrucción histórica de una biografía bordada con el hilo del pensamiento expresado en las obras de Poulain de la Barre e indagaciones sobre las creencias y la participación religiosa de este cura converso, para ubicar sus tesis sobre la igualdad.

El estudio preliminar aporta un recorrido por la historia de la génesis del feminismo en la Europa medieval premoderna y luego en la Ilustración, y conduce al autor a plantear inferencias y conexiones a través de la similitud de las ideas e incluso del lenguaje entre Poulain y las feministas.

Es preciso ubicar el conocimiento y la vigencia de las obras feministas de Poulain de la Barre en la actualidad. La utopía moderna de la igualdad se abre paso en un encuadre político de género en el cual sólo se acepta parcialmente la ciudadanía de las mujeres, y esa parcialidad conduce a la ciudadanía patriarcal que implica desigualdad y brechas de género en las oportunidades de desarrollo y de participación de las mujeres, aunque supone una universalidad abstracta de la condición ciudadana. Contiene, de hecho, una visión y una política no sólo antropocéntrica sino políticamente supremacista masculina.

En sus orígenes, la igualdad entre mujeres y hombres quedó truncada al quedar como un principio de un nuevo contrato social entre los hombres, como lo muestra la Declaración de la Mujer y la Ciudadana de Olimpia de Gouche, su decapitación por el terror y la proscripción y persecución de mujeres que vindicaban su ciudadanía en igualdad. El Estado moderno basado en el principio de igualdad (entre los hombres) excluyó a las mujeres y las suprimió con violencia basado en el pacto patriarcal de fraternidad.

Tras dos siglos y medio persiste la deuda de la modernidad con las mujeres y la democracia. Los movimientos de mujeres y feministas han desarrollado ideas y propuestas cada vez más complejas sobre la igualdad. En la cultura feminista contemporánea la igualdad que siempre ha supuesto su concordancia con el principio de libertad, no es un principio autónomo. Encuentra su completud en el principio de la diferencia. En este proceso se han incluido, también, los principios de justicia, equidad y diversidad. En suma, se ha ampliado el referente utópico a partir de la crítica feminista al paradigma de la modernidad con su tierra prometida de de-

sarrollo, democracia y progreso que oculta las múltiples formas de exclusión.

Poulain de la Barre, nos dice Daniel Cazés, antecede y fundamenta la igualdad entre mujeres y hombres. Su voz sintetiza reflexiones, elaboraciones y discusiones, sobretudo, de mujeres en torno a la igualdad de los sexos. Lo notable en Poulain de la Barre es que esta igualdad abarca su discurso y su obra.

La mayoría de los pensadores de su época y posteriores, pensaron la igualdad y han pugnado por ella en relación con otras categorías sociales y, a pesar de su pretendido universalismo, padecen una profunda ceguera de género. Se irritan cuando un principio tan elevado como la igualdad es utilizado para analizar las relaciones entre mujeres y hombres y, con esta mirada replantear el sentido y el contenido de la propia vida y de la vida de las congéneres, de la sociedad, del Estado y de la cultura. Se produce una mayor irritación cuando por la vía de la política feminista, este principio filosófico se transfigura en práctica de vida.

La ecuación de la igualdad ligada a la fraternidad como pacto de inclusión de los hombres y de exclusión de las mujeres, como bien señala Celia Amorós, es contradictoria con el sentido feminista de igualdad entre los géneros vindicado en todo el mundo. Sin embargo, esta visión misógina continúa hasta nuestros días enunciada como la igualdad de la mujer con el hombre.

Al colocar la igualdad como una posición de la mujer abstracta en relación con el hombre abstracto, protagonista, ser supremo y modélico, se reafirma al hombre, a los hombres y a lo masculino como referentes de emulación para las mujeres secundarias, inferiores e incompletas, como variantes del ser. Se reafirman, asimismo, la supremacía masculina y el poder paradigmático del sujeto patriarcal que obtienen los hombres al enseñorearse sobre las mujeres, sobre otros hombres y sobre el mundo. La mujer abstracta, satelital, gira en torno al sujeto centrado, y avanza sólo cuando consigue emular al sujeto, al hombre, a los hombres y a lo masculino.

En este sentido, la investigación y el texto de Daniel Cazés nos conducen a Marie de Gournay, al referirse a la poca imaginación de los hombres que se limitan a expresar opiniones vulgares: “Obsérvese cómo comparan los hombres a los dos sexos: según ellos, la más elevada meta que puede alcanzar la mujer consiste en emular la carrera masculina común; para ellos es impensable que una gran mujer pueda definirse como se define cualquier gran hombre”.

Esta tendencia ideológica sobre la igualdad como emulación continúa en nuestros días: desde visiones progresistas y modernas e incluso liberales hay quienes se proponen orientar las transformaciones igualitaristas para lograr la identidad de la mujer, las mujeres y lo femenino con el hombre, los hombres y lo masculino. Ocupar los mismos espacios que los hombres, realizar las mismas actividades que ellos, asumir el poder que ellos detentan, pensar como ellos, tener ni más ni menos, los mismos derechos que los hombres. Con ello, por fin, podrá suprimirse la condición subhumana de las mujeres y lo femenino que nadie comprende ni conoce, incluso hay quien se ha preguntado ¿qué quiere la mujer?

Las corrientes fundamentales del feminismo contemporáneo rechazan esa conceptualización de la igualdad y proponen el principio de igualdad como una característica de la relación entre sujetos de género paritarios. Planteado de esta manera, el principio de igualdad conduce a cambios de género en los sujetos sociales y a no considerar *a priori* a ninguno como referente modélico. Las feministas experimentamos cambios al proponer y exigir a la sociedad cambios y soluciones, y al impulsar alternativas en el mundo.

Las mujeres nos transformamos enormemente. En cambio los hombres, incluso quienes promueven, la igualdad, están situados y posicionados en una condición de género que no consideran necesario ni están dispuestos a cambiar. Al parecer, nos dicen, que cambie el mundo para que las mujeres avancen, sin que eso nos toque, sin que signifique la pérdida de nuestros poderes, nuestras posesiones, nuestros accesos, nuestro control y dirección, nuestras decisiones, incluso nuestra voluntad de promover, como hombres de verdad, la igualdad para las mujeres.

En estos siglos, la visión filosófica feminista se ha ampliado y enriquecido como pensamiento complejo y plural: al lado de la igualdad, se ha ido afianzando el principio de la diferencia, anterior históricamente al principio de igualdad. La diferencia fue vindicada por Hildegarda Von Biggen, Christinne de Pizan, Sor Juana Inés de la Cruz, entre otras, quienes asumieron su diferencia como especificidad y desde ella vieron el mundo, vivieron, vindicaron sus derechos y desenmascararon su propia cultura patriarcal sin siquiera rozar el tema de la igualdad... ¿con quién? Hicieron sólo la valoración de lo femenino como en los cantos que Hildegarda crea para La Virgen y no para El Señor, la edificación de la fortaleza de las mujeres de Christine de Pizan y en

la afirmación de Sor Juana del intelecto y, diré con María Zambrano, de la razón poética de las mujeres.

Desde entonces hay una gama de interpretaciones en las que se considera determinante genéricamente que mujeres y hombres somos diferentes. Sobre esta base se construyen distintos caminos. Las mismas ideologías que sustentan la igualdad como emulación de las mujeres a los hombres, fuera del feminismo, asocian diferencia a desigualdad y consideran la diferencia como causa directa de la desigualdad. Por tanto, sólo aspiran a disminuir la discriminación, a incorporar sólo a algunas mujeres, a sólo disminuir, pero no erradicar, la violencia contra las mujeres. Al naturalizarse la relación diferencia-desigualdad como causal, se la eterniza como frontera infranqueable a posibles semejanzas entre los diferentes, impedimento para construir la igualdad. Asimismo, se acepta la desigualdad como inherente a la condición de las mujeres y los hombres.

Además de exaltar lo femenino en sí mismo, hay quienes se oponen a la igualdad planteada desde el feminismo como si consistiera en la asimilación de las mujeres o en volverse como los hombres y se resisten a cambios con el argumento de que las mujeres no aspiramos a mimetizarnos con los hombres. En sus expresiones más escuetas la igualdad es incompatible con la diferencia. No es una aspiración de las mujeres y es obvio que tampoco lo es de los hombres.

Con todo, las vertientes feministas de la diferencia permiten la autovaloración de las mujeres, y una nueva percepción identitaria que pasa por la estima genérica basada en el reconocimiento de valores, saberes y poderes propios de las mujeres ligados a la vida y a la ética del cuidado o a capacidades subjetivas consideradas exclusivas.

Recorre los caminos del feminismo una suerte de orgullo de género que, en el extremo, conduce a algunas mujeres a la sobrevaloración supremacista del género considerado inherente al cuerpo sexuado femenino y, en algunas corrientes postmodernas que incluyen a movimientos por la diversidad sexual, a descorporizar al sujeto y proclamar lo femenino en mujeres y hombres, y lo masculino en mujeres y hombres.

Desde una epistemología feminista innovadora, la diferencia como producto de la historia y no como inmanencia, es el convertidor metodológico que permite resignificar el principio de igualdad y articularse con él.

Hoy aspiramos a la igualdad desde la diferencia y consideramos la diferencia como una condición cambiante que sustenta la viabilidad epistemológica y política de incidir en cambios de género.

Así, la diferencia aparece como un principio equidistante entre los géneros: las mujeres somos diferentes de los hombres y los hombres son diferentes de las mujeres, por condición de género, es decir, por la historia política que ha significado, normado y construido a las mujeres y los hombres en circunstancias específicas.

Con estos principios se entreteteje el principio de la diversidad, porque entre mujeres y mujeres hay tal entrecruce de condiciones bio-socio-culturales y políticas, como las de edad, nacionalidad, étnica, lingüística, religiosa, civil y legal, de ámbitos y mundos, y de capacidades y desarrollos diferentes, que nos hacen distintas a las mujeres entre nosotras, y hacen distintos a los hombres entre sí. La diversidad es un principio filosófico vindicativo de la historia propia, de la historia resignificada y convertida en identidad cambiante.

Así, además de asumir la igualdad entre diferentes sexos, incorporamos el reconocimiento de la diversidad compleja, integral, de los sujetos en un marco democrático inmediato y global. Igualdad desde la diferencia en la diversidad como principios normativos cuyo soporte es el principio de los principios, el principio de equivalencia humana.

Decidimos filosóficamente que somos iguales porque somos equivalentes, la vida de cada quien vale lo mismo que la vida de cada cual y políticamente continuamos haciendo cambios basadas en el principio de equidad, es decir, aspiramos a construir la igualdad con justicia y libertad.

De ahí la importancia actual de conocer las *Obras feministas de Françoise Poulain de la Barre* para profundizar en la evolución y los fundamentos de concepciones complejas que han tenido desarrollos, variantes y significados distintos, como son las concepciones sobre la igualdad de los sexos sintetizada y expuesta por Poulain de la Barre.

En realidad festejamos dos obras. Una es la traducción y puesta en lenguaje actual de las tres obras de Poulain de la Barre; la otra, es la ubicación y la génesis feminista del pensamiento de Poulain de la Barre. ◉



Librero del DFENSOR

Encuentra estos títulos y más en el
**Centro de Consulta
y Documentación de la CDHDF.**

Un espacio para la lectura y la reflexión

biblioteca@ms.cd hdf.org.mx
Doctor Río de la Loza 300, 1er. piso,
Col. Doctores, 06720 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1608



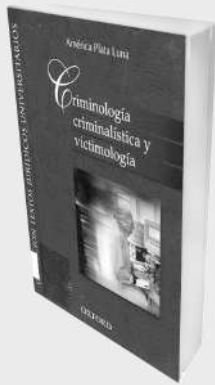
Seminario Sistemas Penitenciarios y Derechos Humanos, col. Memorias, México, CDHDF-Ilanud, 2007, 310 pp.

Recientemente, las tasas de personas presas en los países de América Latina y el Caribe han crecido aceleradamente, lo cual ha ocasionado situaciones de atroz hacinamiento, promiscuidad, deterioro de la salud y violencia al interior de los centros de reclusión. En medio de ese contexto, las violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad son constantes y graves. Por ello, en abril de 2007 se reunieron en la ciudad de México expertos en la materia y participaron en el Seminario Sistemas Penitenciarios y Derechos Humanos, organizado por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud) y por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). Este libro reúne las ponencias que especialistas como Elías Carranza, Stephen Nathan, Sergio García Ramírez y Elena Azaola, entre otros, ofrecieron. Las y los lectores encontrarán también interesantes análisis de la realidad de los sistemas penitenciarios en diversas partes del mundo.

Los mitos de la prisión preventiva en México, Nueva York, Iniciativa Pro Justicia de la Sociedad, 2004, 18 pp.

En México aproximadamente la mitad de las personas señaladas como probables responsables son encarceladas. La prisión preventiva es en muchos casos injusta, porque cada año más de 40 mil personas, que inicialmente fueron señaladas por el Ministerio Público, son dejadas en libertad al no comprobarse su responsabilidad. Muchas de ellas fueron privadas de su libertad perdiendo la salud, la familia y el trabajo.





Plata Luna, América, *Criminología, criminalística y victimología*, México, Oxford University Press, 2007, 221 pp.

En esta obra la autora explica de manera sintética cada uno de los temas de la materia –como los antecedentes de la disciplina, los enfoques criminológicos, la clasificación de los delincuentes, la criminalidad en nuestro país, balística, armas de fuego– y los enriquece con estudios de caso, complemento didáctico necesario para vincular la teoría con la práctica. Además, al final de cada tema se incluye un apartado de actividades que la autora ha llevado a cabo en diversos cursos universitarios, así como los que ha impartido a las policías francesa y mexicana.



Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM, *Diccionario de derecho procesal*, México, Oxford University Press, 2007, 272 pp.

Se trata de una obra colectiva que contiene las orientaciones y directrices más recientes, tanto legislativas como académicas y en algunos casos jurisprudenciales. Las voces simples cuentan con su etimología, no así las expresiones. En todas se da una noción, definición o concepto. Se alude al derecho vigente y, cuando se ha considerado pertinente, también al derecho comparado, disciplina que en nuestros tiempos nos enriquece a todos. Para quien requiera mayores datos, cada voz cuenta con bibliografía para ampliar el conocimiento de alguna institución o concepto.



Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*, 6ª edición, Madrid, Trotta, 2006, 1019 pp.

La presente obra es la conclusión de una extensa y minuciosa exploración llevada a cabo durante años en las más diversas disciplinas jurídicas, especialmente en el derecho penal, y de una larga y apasionada reflexión nutrida de estudios filosóficos e históricos sobre los ideales morales que inspiran o deberían inspirar el derecho de las naciones civilizadas. Luigi Ferrajoli se había preparado desde hace tiempo para esta obra con estudios de filosofía, epistemología, ética, lógica, teoría y ciencia del derecho, de historia de las doctrinas y de las instituciones jurídicas, enriquecidos por la experiencia intensa y seriamente vivida del ejercicio de su pasada actividad de magistrado.

Breves de derechos humanos

Nacionales

Mexicano entre aspirantes a Alto Comisionado de ONU

- **Luis Alfonso de Alba se encontraría en la lista corta del secretario general, revelaron fuentes diplomáticas en Ginebra**

El embajador mexicano Luis Alfonso de Alba se ubica entre los cuatro principales aspirantes a dirigir el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), revelaron fuentes diplomáticas en Ginebra.

De Alba se encontraría en la llamada "lista corta" del secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU) Ban Ki-moon, quien presentará sus candidatos para ese organismo luego que la canadiense Louise Arbour decidió no buscar un segundo periodo.

El diplomático mexicano es embajador de su país ante la ONU en Ginebra desde 2004 y se convirtió en 2006 en el primer presidente del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la ONU.

Con información de Notimex,
17 de junio de 2008.

Capacitará Cruz Roja a policías en uso de fuerza y derechos humanos

- **Firma convenio con la SSP para certificar a la policía federal**

En el marco de la lucha contra el crimen organizado, la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) federal y la Cruz Roja Internacional firmaron un convenio mediante el cual el organismo mundial capacitará y certificará a la policía federal en el uso de la fuerza, empleo de armas y respeto a las garantías individuales en la lucha contra el delito.

Con esta capacitación, que se extenderá a los mandos policiales estatales y municipales, se busca adquirir la experiencia mundial "en el uso de la fuerza y capacidades técnicas de la policía para combatir el crimen, pero teniendo siempre la premisa de cuidar y garantizar los derechos humanos", dijo el titular de la SSP federal, Genaro García Luna, durante la firma del convenio.

Con información de *La Crónica*,
13 de junio de 2008.

Presentan ante CIDH caso de desaparición durante la "guerra sucia"

Activistas mexicanos presentaron el primer caso de la "guerra sucia" ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), bajo el argumento de que México no ha aclarado el caso de Rosendo Radilla, un cantante de música folclórica que desapareció en la década de los setenta después de haber sido detenido por soldados. Los familiares de Radilla dijeron que someterán la evidencia para demostrar que el cantante fue detenido en un retén el 25 de agosto de 1974, fecha en que fue visto por última vez.

El abogado Mario Solórzano dijo que será el primer caso que la Corte IDH recibe en relación con los secuestros, matanzas y desapariciones de la llamada "guerra sucia" del gobierno contra izquierdistas en la década de los setenta.

Con información de *Houston Chronicle*,
17 de junio de 2008.

Acusan al Ejército de intimidar en Guerrero

- **Instalan retén militar en zona urbana de Tlapa**

Organizaciones civiles acusaron al Ejército de acciones intimidatorias, por la instalación de un retén militar de revisión en la zona urbana de Tlapa de Comonfort, Guerrero, a 50 metros del inmueble donde el Centro de Derechos Humanos de la Montaña "Tlachinollan" realizaba un foro para celebrar su 14 aniversario.

Los militares pertenecen al 93 batallón de infantería con sede en Tlapa, e instalaron el retén en la zona urbana, sobre la calle principal de la colonia Aviación que lleva a la carretera Tlapa-Marquelia, de acuerdo con el Centro Nacional de Comunicación Social (Cencos) y el centro Tlachinollan. En el puesto de revisión, una veintena de soldados se dedicaron a revisar vehículos cuyos tripulantes viajaban hacia Marquelia o regresaban a Tlapa. Cuando se pidieron explicaciones sobre la presencia militar, uno de los soldados argumentó que el retén se había instalado para "evitar que las personas traigan armamento o enervantes, y para que la población se sienta tranquila", destacó Cencos.

Con información de *El Universal*,
24 de junio de 2008.

Internacionales

Diputado nicaragüense reclama a Europa por fomentar odio racial

- **Demandó revisar el reciente endurecimiento de medidas migratorias**

El diputado nicaragüense Agustín Jarquín demandó al Parlamento Europeo revisar el endurecimiento de medidas migratorias aprobadas recientemente en contra de los extranjeros indocumentados en el continente europeo, porque de lo contrario la Unión Europea (UE) estará exacerbando el odio racial.

La solicitud del legislador Jarquín fue a través de una carta enviada a la embajadora de la Unión Europea en Managua, Francesa Mosca, a la que le manifestó su preocupación porque ahora con las disposiciones, a los ciudadanos indocumentados se les califica como “criminales”. Afirmó que la medida aprobada es altamente preocupante pues afectará la dignidad humana de miles de emigrantes de países pobres, además, las disposiciones exacerbarán los ánimos xenófobos de sectores chauvinistas de varios países de Europa, los que a pesar de ser minoritarios son peligrosos, pues usan la violencia como un recurso para ellos legítimo.

Con información de *El nuevo diario* (Nicaragua),
23 de junio de 2008.

Legisladores europeos piden un relator especial sobre los derechos de la mujer

- **Vigilaría la lucha contra la violencia de género**

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa propuso a los gobiernos miembros de esta organización la creación de la figura de un relator especial sobre los derechos de la mujer, que vigilaría, entre otros, la lucha contra la violencia de género.

La petición ha sido aprobada a través de una enmienda del parlamentario portugués José Mendes Bota a un proyecto de recomendación de la Asamblea y pretende que ese puesto siga el modelo de los relatores especiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que trabaje en colaboración con el comisario de Derechos Humanos del Consejo.

Con información de EFE,
24 de junio de 2008.

Anuncian certamen periodístico en Perú para promover derechos humanos

- **Premiarán trabajos que sensibilicen en materia de reconciliación**

La defensora del Pueblo, Beatriz Merino, anunció la convocatoria al Concurso Nacional de Periodismo CVR + 5, organizado por el Movimiento Ciudadano Para Que No Se Repita y el Consejo de la Prensa Peruana.

Este concurso busca premiar los mejores trabajos periodísticos que se publiquen en prensa escrita, radial y televisiva, que hayan contribuido a poner en la agenda pública y sensibilizar a la población sobre los avances en la implementación de las recomendaciones del informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR).

Con información de RPP Noticias
(Perú),
19 de junio de 2008.

Denuncian violación de derechos humanos en Cisjordania

- **Human Rights Watch exige detener donaciones a la autoridad palestina**

Los donantes internacionales deben presionar a la autoridad palestina para que ponga fin a las violaciones a los derechos humanos en Cisjordania, antes de otorgar más dinero para las fuerzas de seguridad en la región, de acuerdo con la organización Human Rights Watch.

La fuerza tiene un récord relativamente limpio, pero grupos de defensa de los derechos humanos locales e internacionales denunciaron que otras fuerzas de seguridad en la Margen Occidental torturan a prisioneros y arrestan a personas por razones políticas. Al menos una persona murió durante su detención, al parecer, tras sufrir torturas por ello la organización considera que si los donantes quieren respetar la ley, deberían dar dinero a la autoridad palestina con la condición de que se adopten medidas para frenar la violación a los derechos humanos.

Con información de AP,
23 de junio de 2008.

*Un acto de justicia permite cerrar el capítulo;
un acto de venganza escribe un capítulo nuevo.*

Marilyn vos Savant

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

Oficina sede

- Avenida Chapultepec 49,
Centro Histórico,
Del. Cuauhtémoc,
06040 México, D. F.
Tel.: 5229 5600

Unidades desconcentradas

- **Norte**
Aquiles Serdán 22, 2º piso,
esquina con Fray Juan de Zumárraga,
Col. La Villa (frente a la Basílica),
Del. Gustavo A. Madero,
07050 México, D. F.
Tel.: 5748 2488
- **Sur**
Av. Prol. Div. del Norte 5662,
Local B, Barrio San Marcos,
Del. Xochimilco,
16090 México, D. F.
Tel.: 1509 0267
- **Oriente**
Cuauhtémoc 6, 3º piso,
esquina con Ermita,
Barrio San Pablo,
Del. Iztapalapa,
09000 México, D. F.
Tels.: 5686 1540, 5686 1230 y 5686 2087
- **Poniente**
Avenida Revolución 1165,
entre Barranca del Muerto y Juan Tinoco,
Col. Merced Gómez,
Del. Benito Juárez,
03930 México, D. F.
Tel.: 5651 2587

Centro de consulta y documentación

- Doctor Río de la Loza 300, 1º piso,
Col. Doctores,
Del. Cuauhtémoc,
06720 México, D. F.
Tel.: 5229 5600, ext.: 1608