

# dfensur



REVISTA DE DERECHOS HUMANOS - OCTUBRE DE 2010

10

Reforma al sistema de justicia penal y derechos humanos



Directrices de Naciones Unidas en materia de ejecución de sanciones y reinserción social

ELÍAS CARRANZA

17 Aniversario de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal

LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA

Número 10, año VIII, octubre de 2010

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

## DIRECTORIO

### PRESIDENTE

Luis González Placencia

### CONSEJO

Mercedes Barquet Montané  
Santiago Corcuera Cabezut  
Denise Dresser Guerra  
Manuel Eduardo Fuentes Muñiz  
Patricia Galeana Herrera  
Ángeles González Gamio  
Clara Jusidman Rapoport  
Ernesto López Portillo Vargas  
Carlos Ríos Espinosa  
José Woldenberg Karakowsky

### VISITADURÍAS

Primera Yessenia Mercedes Peláez Ferrusca  
Segunda Rosalinda Salinas Durán  
Tercera Luis Jiménez Bueno  
Cuarta Guadalupe Ángela Cabrera Ramírez

### CONTRALORÍA INTERNA

Rosa María Cruz Lesbros

### SECRETARÍAS

Ejecutiva José Luis Gutiérrez Espindola  
Vinculación con la Sociedad Civil María José Morales García

### CONSULTORÍA GENERAL

Fernando Francisco Coronado Franco

### DIRECCIONES GENERALES

Administración Irma Andrade Herrera  
Comunicación por los Derechos Humanos Hugo Morales Galván  
Educación por los Derechos Humanos Paz Echeñique Pascal  
Quejas y Orientación Víctor Morales Noble

### DIRECCIÓN EJECUTIVA DE SEGUIMIENTO

Sergio Jaime Rochín del Rincón

### CENTRO DE INVESTIGACIÓN APLICADA EN DERECHOS HUMANOS

Mónica Martínez de la Peña

### SECRETARÍA PARTICULAR DE LA PRESIDENCIA

Gabriela Gutiérrez Ruz

### COORDINACIONES

Asesores Leonardo Mier Bueno  
Asuntos Jurídicos Rosa Alejandra Ramírez Ortega\*  
Interlocución Institucional y Legislativa Soledad Guadalupe López Acosta  
Vinculación con Instituciones de Derechos Humanos Marco Vinicio Gallardo Enríquez  
Coordinación de Servicios Médicos y Psicológicos Sergio Rivera Cruz\*

### RELATORÍA PARA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y ATENCIÓN A DEFENSORAS Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Gerardo Sauri Suárez

\* Encargado[a] de despacho

Órgano oficial de difusión mensual de la CDHDF número 10, año VIII, octubre de 2010. 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: Mercedes Peláez Ferrusca, Rosalinda Salinas Durán, Luis Jiménez Bueno, Guadalupe Cabrera Ramírez, Rosa María Cruz Lesbros, José Luis Gutiérrez Espindola, María José Morales García, Hugo Morales Galván, Paz Echeñique Pascal, Víctor Morales Noble, Sergio J. Rochín del Rincón, Mónica Martínez de la Peña, Marco Vinicio Gallardo Enríquez, Gerardo Sauri Suárez e Irma Andrade Herrera.

Publicación editada por la Secretaría de Vinculación con la Sociedad Civil de la CDHDF. Los artículos firmados que aparecen en esta edición son responsabilidad de las y los autores y los no firmados son de la autoría de la CDHDF. Impresión: Corporación Mexicana de Impresión, S. A. de C. V., General Victoriano Zepeda 22, col. Observatorio, del. Miguel Hidalgo, 11860 México, D. F. Suscripciones y distribución: Jacqueline Ortega Torres, tel.: 5229 5600, ext. 1604, av. Universidad 1449, col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón, 01030 México, D. F. Tiraje: 3 500 ejemplares. Impreso en México / Printed in Mexico. issn: 1665-8086.

Ejemplar de distribución gratuita, prohibida su venta.

## CONTENIDO

### EDITORIAL

- 2** Reforma al sistema de justicia penal  
y derechos humanos

### opinión y debate

- 6** La implementación de mecanismos alternativos  
en el sistema penal mexicano como política  
pública de derechos humanos

**Héctor Carreón Perea**

- 12** Los designios del nuevo sistema penitenciario  
en México

**Sergio García Ramírez**

- 20** El nuevo paradigma de la reinserción social  
desde la perspectiva de los derechos humanos

**Luis González Placencia**

- 24** Sobre la reforma penitenciaria, de la  
readaptación a la reinserción social

**David Ordaz Hernández**

- 29** Directrices de Naciones Unidas en materia  
de ejecución de sanciones y reinserción social

**Elías Carranza**



## acciones CDHDF

**40** 17 Aniversario de la CDHDF  
**Luis González Placencia**

**45** Notas breves

## Referencias

**48** Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal

**51** Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos

**52** Informe sobre los sistemas penitenciarios de los países de América Latina

**57** Seguridad penitenciaria y derechos humanos

**64** Librero del *dfensor*



Fotografía de portada: Eduardo Loza / *Emeequis*.

En este número de *dfensor* se presentan las series fotográficas de Patricia Aridjis y Eduardo Loza, cuyos trabajos concursaron, respectivamente, en la primera y sexta ediciones del Premio Nacional Rostros de la Discriminación Gilberto Rincón Gallardo.



# Reforma al sistema de justicia penal y derechos humanos

**El 18 de junio de 2008 entró en vigor en México la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública con el objetivo de enfrentar la criminalidad y lograr la persecución eficaz del delito mediante el acceso de todas las personas a un juicio justo y expedito.**

La reforma está encaminada a construir un nuevo sistema nacional penitenciario, lo que abre una oportunidad histórica para consolidar el sistema democrático mexicano mediante la actualización de su marco legal en materia de justicia penal. Ello debería priorizar una perspectiva más humanista y apegada a los estándares del sistema internacional de derechos humanos presentes en instrumentos como los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Como un primer paso para el fortalecimiento del Estado de derecho, este nuevo marco jurídico es relevante; empero no debe dejar de lado el respeto a los derechos humanos de todas las personas involucradas en un proceso penal.

En ese sentido es preocupante que en el contexto nacional actual la privación de la libertad siga siendo la respuesta más empleada en el sistema penal, aun cuando ésta es altamente costosa económica y socialmente.

Desde el enfoque de la reforma al sistema de justicia penal es responsabilidad conjunta del gobierno y de la sociedad civil fomentar una cultura de la legalidad para combatir y prevenir el delito, de tal manera que existan mecanismos alternativos para la solución de controversias derivadas de hechos delictivos, porque hoy es imprescindible reconocer que la reclusión no inhibe el delito y que, paradójicamente, ésta se ha convertido en una de las principales fuentes de criminalidad y de violaciones a los derechos humanos de las personas que habitan en centros penitenciarios.

En la ciudad de México la cifra global de sobrepoblación en las cárceles rebasa 70%, lo que ocasiona que las y los internos se encuentren en condiciones de vida indignas. Las denuncias más recurrentes de las personas privadas de la libertad se relacionan con casos de tortura; hacinamiento; suministro insuficiente de agua; negligencia y falta de atención médica; desabasto de alimentos; negativa y suspensiones de visitas familiar e íntima; discrecionalidad en el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada; conflictos en las zonas de aislamiento, etcétera.

Ante la gravedad de esta problemática la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) hace un llamado para establecer acuerdos y reforzar la voluntad política en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), donde está pendiente la aprobación de una iniciativa de ley penitenciaria del Distrito Federal y un paquete de reformas a los códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, que constituyen un esfuerzo para establecer mecanismos para prevenir el delito, lograr la reinserción social de quien delinque y la reparación del daño de la víctima, privilegiar la presunción de inocencia; así como disminuir la prisión preventiva, la sobrepoblación penitenciaria, las penas elevadas y los estándares de peligrosidad.

Si es que realmente aspiramos a ser una sociedad democrática y respetuosa del Estado de derecho, ¿por qué no analizar a fondo si privar de la libertad a una persona es la única alternativa y si éste es el castigo que se tiene que privilegiar en el siglo XXI?



opinión



y debate

# La implementación de mecanismos alternativos en el sistema penal mexicano como política pública de derechos humanos

HÉCTOR CARREÓN PEREA\*

El 18 de junio de 2008 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma a diversos artículos constitucionales en materia de seguridad pública y justicia penal, siendo ésta la más importante desde la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917. Diversos son los paradigmas que trae aparejados la implementación de la reforma al sistema de justicia penal, entre ellos la incorporación de medidas restaurativas de carácter no penal tendientes a la solución de conflictos derivados de un hecho delictivo. Bajo este contexto las agencias encargadas de la procuración e impartición de justicia deberán adecuar su operatividad a una nueva concepción restauradora de justicia, garante de los derechos fundamentales de las víctimas del delito, de las personas imputadas y de la sociedad en general.

La reforma al sistema de justicia penal se encuentra estrechamente vinculada al reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de las personas, teniendo así un postulado garantista de derecho penal mínimo consistente en brindar mayor seguridad jurídica en un marco de plena vigencia de los derechos humanos.

Entre las políticas de derechos humanos que se derivan de la reforma constitucional en mención se encuentra la implementación de mecanismos alternativos de solución de controversias, los cuales se traducen en procedimientos de carácter informal y externos al ámbito penal, que centran su atención en la restitución de bienes jurídicos a las víctimas

\* Licenciado en derecho por la Universidad La Salle y maestro en derecho penal por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe); secretario del Consejo Directivo del Instituto de Estudios del Proceso Penal Acusatorio, A. C. (Ineppa).



El poder punitivo de un Estado se proyecta en la población a través de medios de control social institucionalizados, como los centros de reclusión; sin embargo, el abuso o el uso exacerbado de la pena privativa de libertad puede derivar en una vulneración continua de los derechos fundamentales de las personas.

u ofendidos del delito y a la concientización de las y los autores respecto de las consecuencias dañinas de sus actos.

### **Vigencia del principio de *ultima ratio* o de intervención mínima en el nuevo proceso penal**

Todo ente que se precie de ser un Estado democrático de derecho se caracteriza por utilizar, para proveer de seguridad jurídica a las personas, un derecho penal de corte liberal, el cual se encuentra sustentado en principios como los de legalidad, tipicidad, culpabilidad, presunción de inocencia y de intervención mínima del derecho penal, entre otros.

De los principios antes mencionados, el que se manifiesta con mayor incidencia en la evolución de la justicia restaurativa es el de intervención mínima del derecho penal, también llamado principio de *ultima ratio* o principio de subsidiariedad, según el cual “el derecho penal sólo debe ser utilizado como recurso de *ultima ratio* cuando otros medios resultan ineficaces; impone la necesidad de agotar previamente recursos no penales, cuyas consecuencias sean menos drásticas, pero que pueden resultar más eficaces que las penales”<sup>1</sup> para la protección de los derechos fundamentales de las vícti-

mas u ofendidos por el delito, así como de aquellas personas que cometen conductas delictivas.

Con motivo de la reforma en materia de seguridad y de justicia, la permanencia y observancia de dicho principio en el sistema procesal penal acusatorio se encuentra elevada a rango constitucional en el párrafo tercero del artículo 17 de la Carta Magna, quedando el texto vigente en los siguientes términos:

Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial.

Estamos ciertos de que el poder punitivo de un Estado se proyecta en la población a través de medios de control social institucionalizados, como los centros de reclusión; sin embargo, el abuso o el uso exacerbado de la pena privativa de libertad puede derivar en una vulneración continua de los derechos fundamentales de las personas. Es por eso que la aplicación de los mecanismos alternativos de solución de conflictos se erige como instrumento de contención del poder punitivo del Estado, lo que evita su discrecionalidad en el uso de medidas meramente retributivas.

1 Véase Moisés Moreno Hernández, *Política criminal y reforma penal. Algunas bases para su democratización en México*, México, Ius Poenale/Cepolcrim, 1999, pp. 120 y 121.



Fotografía: Eduardo Loza / Emeequis.

## **Aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias**

Los mecanismos alternativos de solución de controversias como parte integral de la justicia restaurativa tienen como finalidad primordial la búsqueda de acuerdos resarcitorios entre las personas víctimas u ofendidas y las personas imputadas o autoras del hecho delictivo, y en consecuencia el logro de la integración de estas últimas a la sociedad.

Para que lo anterior se lleve a cabo, las legislaciones procesales penales federal, estatales y del Distrito Federal deberán establecer procedimientos informales y ágiles que permitan a las y los operadores penales solucionar las controversias que surjan entre las víctimas y las y los ofensores a través de la mediación, la conciliación, el arbitraje, las conferencias familiares y cualquier otro medio de solución de controversias que se establezca con la entrada en vigor del nuevo proceso penal acusatorio.

Sin embargo, su aplicación deberá estar regulada bajo criterios específicos de procedencia; pueden ser utilizados cuando se actualicen tipos penales culposos, o bien en los que proceda el perdón de la persona ofendida (por ejemplo, lesiones que tardan en sanar menos de 15 días) o en aquellos delitos que lesionen bienes jurídicos disponibles de contenido patrimonial (como robo simple sin violencia); así como en los que tengan señalada una punibilidad mínima.

Por lo regular este tipo de procedimientos de carácter heterocompositivo (en los que la solución de la controversia viene facilitada por la autoridad o un mediador) se aplican en el ámbito de la justicia para personas

adolescentes y también pueden serlo en el ámbito de la justicia para personas adultas, lo cual contribuirá a la construcción integral de una cultura restaurativa más incluyente.

## **Exigencias de la comunidad internacional**

En las últimas dos décadas han surgido diversos planteamientos de carácter internacional que postulan exigencias mínimas que deberán tomar en cuenta las y los legisladores y las y los operadores del sistema de justicia penal (jueces, agentes del Ministerio Público, policías, defensores de oficio, abogados postulantes, mediadores, etc.) para implementar correctamente los mecanismos alternativos de solución de controversias.

En el caso del Distrito Federal (donde aún no se ha implementado el proceso penal acusatorio), éstos podrían tomarse como una herramienta legislativa trascendente para lograr de manera integral la reforma al Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, pues en dicho ordenamiento jurídico se deberá regular la aplicación de estos mecanismos, no obstante que, previamente a la reforma del artículo 17 constitucional, haya entrado en vigor la Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal,<sup>2</sup> sobre la cual deberá realizarse una evaluación con relación a los resultados obtenidos por el Centro de Justicia Alternativa<sup>3</sup> en materia penal.

Al respecto, podemos mencionar el Proyecto de Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia<sup>4</sup>

2 Publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el 8 de enero, entró en vigor el 8 de marzo de 2008.

3 Órgano del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal para administrar y desarrollar los mecanismos alternativos de solución de conflictos en el Tribunal, en particular a través de la mediación.

4 Disponible en <[www.cidh.org/PRIVADAS/reglasdemallorca.htm](http://www.cidh.org/PRIVADAS/reglasdemallorca.htm)>, página consultada el 4 de octubre de 2010.

—también llamadas Reglas de Mallorca—, documento que tiene como objetivo armonizar las exigencias de una justicia penal con el respeto efectivo de los derechos fundamentales de las personas, quienes pueden verse afectadas por el proceso penal.

Cabe aclarar que las conclusiones del trabajo realizado por la comisión de expertos reunida en Palma de Mallorca no fueron adoptadas; sin embargo, constituyen un referente obligatorio para el proceso de implementación del sistema de justicia penal al que deberán ajustarse necesariamente la federación, los estados y el Distrito Federal.

También es necesario llevar a cabo un análisis de la Resolución de Naciones Unidas sobre los Principios Básicos en el uso de Programas de Justicia Restaurativa en Materia Criminal, adoptada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en julio de 2000, la cual constituye un paso importante en el avance de la justicia restaurativa a nivel mundial porque permite corregir las malas prácticas en su implementación. De igual forma, dicho documento posibilita atestiguar condiciones de operatividad como son el debido proceso, el principio de voluntariedad en la participación de las partes y la razonabilidad de los acuerdos alcanzados.<sup>5</sup>

### Justicia restaurativa vs. justicia retributiva

Ya con antelación y en una forma clara y certera, el jurista Manuel de Lardizábal y Uribe, en su obra *Discurso sobre las penas*, manifestó que la privación de la libertad, como pena corporal afflictiva, solía imponerse a

muchos delitos que no eran considerados graves; y que las cárceles, destinadas a la reclusión de las y los reos, terminaban por convertirse en “escuelas de iniquidad y seminario de hombres malos y perniciosos”.<sup>6</sup>

En este contexto, la implementación de las medidas alternativas en el nuevo proceso penal acusatorio traerá como beneficio la recomposición del orden social quebrantado, por medio de la restitución y no de la pena privativa de libertad, siempre que se garantice previamente la reparación del daño a la víctima u ofendido como resultado de la creación de una conciencia en las y los autores del delito sobre las consecuencias dañinas de sus actos.

Aunado a ello, con “la terminación anticipada de procesos penales se solucionarán más rápido las demandas de justicia de las víctimas, se reducirá la carga del sistema ju-

La implementación de las medidas alternativas en el nuevo proceso penal acusatorio traerá como beneficio la recomposición del orden social quebrantado, por medio de la restitución y no de la pena privativa de libertad, siempre que se garantice previamente la reparación del daño a la víctima u ofendido como resultado de la creación de una conciencia en las y los autores del delito sobre las consecuencias dañinas de sus actos.

5 Véase Rafael Blanco et al., *Justicia restaurativa: marco teórico, experiencias comparadas y propuestas de política pública*, Santiago de Chile, Escuela de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado [Colección de Investigaciones Jurídicas, núm. 6], 2004, pp. 55-60.

6 Cfr. Manuel de Lardizábal y Uribe, *Discurso sobre las penas*, México, Porrúa, 1982, p. 213.

dicial, posibilitando los juicios orales, y disminuirá la población de las cárceles”.<sup>7</sup>

El antagonismo entre ambos modelos de justicia está determinado por las divergencias existentes entre ellos, como se ejemplifica en el cuadro:

Justicia retributiva	Justicia restaurativa
Los derechos y necesidades de las víctimas muchas veces son ignorados	Los derechos y necesidades de las víctimas muchas veces son centrales
Es obligatoria la imposición de dolor	Se ponderan la reparación y la restauración
El proceso estigmatiza a las personas sentenciadas	El proceso se orienta a la reconciliación

Como puede apreciarse, la vigencia que tendrán los mecanismos alternativos de solución de conflictos en la legislación procesal penal del Distrito Federal representará una respuesta satisfactoria a los intereses de la víctima y de la comunidad perjudicada; sin embargo, no se debe perder de vista que en la aplicación de los mismos debe estar siempre presente la estricta observancia de cuatro valores fundamentales de la justicia restaurativa: 1) encuentro personal y directo entre víctima y autor; 2) importancia de reparar el daño causado y de satisfacer los intereses de la víctima; 3) participación activa de las personas involucradas en los procesos de mediación o conciliación, y 4) la reinserción de las personas inculpadas a la sociedad.<sup>8</sup>



Fotografía: Eduardo Loza / Emeequis.

<sup>7</sup> Véase *Reforma Constitucional de Seguridad y Justicia. Guía de consulta ¿En qué consiste la reforma? Texto constitucional comparado, antes y después de la reforma*, México, Gobierno Federal, 2008, p. 14, disponible en <[www.reformajusticiapenal.gob.mx/docs/guia.pdf](http://www.reformajusticiapenal.gob.mx/docs/guia.pdf)>, página consultada el 4 de octubre de 2010.

<sup>8</sup> Para un análisis más profundo de dichos valores, véase Daniel W. Van Ness y Karen Heetdererks Strong, *Restoring justice*, Cincinnati, Anderson, 1997, referido en Rafael Blanco et al., *op. cit.*, p. 86.

# Los designios del nuevo sistema penitenciario en México\*\*

SERGIO GARCÍA RAMÍREZ\*

A partir de un análisis crítico de las propuestas de políticas públicas, modelos y procedimientos necesarios para construir un nuevo sistema nacional penitenciario acorde con la exigencia de la reforma constitucional al sistema de seguridad y justicia penal efectuada en México en 2008, Sergio García Ramírez, destacado jurista mexicano especializado en derecho penal, plantea en este texto una serie de retos, además de generar expectativas y esperanzas, para reencaminar los esfuerzos políticos, sociales y económicos hacia una legislación penitenciaria con una perspectiva más humanista y apegada a los estándares del sistema internacional de derechos humanos.

## Hacia un modelo democrático de ejecución de penas

Elegir un sistema de ejecución de sanciones penales forma parte de las decisiones fundamentales que puede adoptar la sociedad y que debe respaldar el Estado. Qué es lo que queremos hacer con el sistema penal en nuestro gran marco de referencia, para qué sirve el sistema penal, hacia dónde queremos orientarlo, en qué medida queremos valerlos de él y para qué propósito: ¿gobernar, por ejemplo, con el sistema penal en la mano; o colocarlo en una posición de retaguardia, como el último recurso de control que es lo debido en una sociedad democrática?

Hay muchas preguntas para responder cuál es el diseño del sistema penal en su conjunto y cómo vamos a organizar el régimen de ejecución de sanciones: si en forma consecuente con ese diseño de una sociedad democrática que proclamamos –y en que seguramente todos coincidimos–, o si nos vamos a tomar ciertas licencias y libertades como suele ocurrir a la hora de traducir este proyecto democrático en legislación penal-procesal y de ejecución de penas.

\* Actualmente es presidente de la Academia Mexicana de Ciencias Penales e investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Fungió como juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) desde enero de 1998, fue vicepresidente en febrero de 2003 y presidente durante el periodo 2004-2006.

\*\* Resumen de la ponencia presentada dentro del panel titulado El nuevo paradigma de la reinserción social y el movimiento de la jurisdicción penitenciaria a partir de los derechos humanos, que se llevó a cabo en el Foro Nacional Hacia la armonización del marco normativo en materia de ejecución de sanciones penales, efectuado en la sede de la Secretaría de Gobernación los días 8 y 9 de septiembre de 2010.

Hasta ahora nos hemos tomado muchas licencias en materia penal sustantiva bajo la proclama de que somos una sociedad democrática: hemos multiplicado los tipos penales, hemos agravado las consecuencias jurídicas de las conductas delictivas, hemos multiplicado –por cierto, más en la teoría que en la práctica– las sanciones, porque la impunidad franquea; así que no parece ser consecuente nuestro sistema penal sustantivo con el designio penal constitucional. Ojalá que el sistema procesal penal sea consecuente con el gran designio del sistema penal nacional y con la gran decisión de una sociedad democrática. Enhorabuena que en eso se esté trabajando y hay que tratar de apoyarlo sin ignorar las desviaciones y los aciertos que contiene la reforma efectuada en 2008.

Yo me pregunto –y no tengo la respuesta– si desde ese entonces y hasta ahora hemos utilizado el tiempo para plantear las bases para que en 2011 entre en vigor el nuevo sistema de ejecución de penas; sin embargo, me temo que estamos llegando una vez más a la saga, y lo digo como practicante que fui del sistema penitenciario porque generalmente estuvimos a la saga: llegaba la ejecución de penas al final como una incómoda consecuencia de los logros penales y procesales que siempre llevaban la delantera –aunque no siempre una delantera luminosa, pero al fin de cuentas, delantera–. ¿No nos va a pasar algo similar en este momento?

Estamos construyendo este sistema de ejecución de penas dentro de una circunstancia social que nos agobia, una grave crisis en materia de seguridad pública que entiendo que nadie ignora: ni el gobierno, ni la sociedad, ni los estudiosos. Entonces, se trata de un sistema de ejecución de sanciones que tiene que ver, algo o mucho, con esa seguridad que debemos recuperar. No insinúo nada con ello, simplemente digo que no podemos apartar de nuestras preocupaciones esta sociedad de penas, estos factores coincidentes en una misma gran preocupación nacional.

### **El cáncer de la prisión**

Sabemos que las prisiones están sobrepobladas. La sobrepoblación es el cáncer de la prisión. Cómo vamos a lidiar con esta enorme sobrepoblación en las prisiones, que tiene mucho que ver con una legislación penal probablemente errónea en muchos aspectos, que remite a más y más habitantes a las prisiones y quienes de pronto, en un instante de despresurización, salen a la calle sin verdadero destino y sin verdadera posibilidad de reinserción. Es la presión de la circunstancias lo que lleva a ingresar y lo que lleva a egresar de las prisiones.

Los augurios de los criminólogos –cualquiera que haya sido la corriente criminológica a la que hubiésemos pertenecido o en la que hubiésemos militado– nos han alcan-

Hasta ahora nos hemos tomado muchas licencias en materia penal sustantiva bajo la proclama de que somos una sociedad democrática: hemos multiplicado los tipos penales, agravado las consecuencias jurídicas de las conductas delictivas, y multiplicado –más en la teoría que en la práctica– las sanciones, porque la impunidad franquea.

Cómo vamos a lidiar con esta enorme sobrepoblación en las prisiones, que tiene mucho que ver con una legislación penal probablemente errónea en muchos aspectos, que remite a más y más habitantes a las prisiones y quienes de pronto, en un instante de despresurización, salen a la calle sin verdadero destino y sin verdadera posibilidad de reinserción.

zado, porque la criminalidad se ha modificado. Ya no tenemos en nuestras cárceles a ese antiguo tipo de poblador sin un proceso de reinserción o readaptación social difícil o complejo; no podemos olvidar que hoy tenemos otro tipo de habitantes en las prisiones ni tampoco ignorar que en las cárceles locales, estatales y distritales hay un gran número de personas presas del fuero federal.

Esta situación está lejos del sueño de muchos reformadores constitucionales respecto de que los reclusos del orden común iban a ir a prisiones federales, porque está ocurriendo lo contrario; y eso cómo lo vamos a resolver, eso que agobia a las entidades federativas, eso que es materia de protestas constantes en las instituciones federales.

Tampoco podemos ignorar que en nuestras cárceles tenemos entre 40 y 50% –la cifra puede variar– de presos sin condena, y que éste es un tema de justicia pero también es un tema práctico, de primer orden, que se debe atender y resolver a la brevedad. Reitero que no se trata de un problema que haya creado la cárcel, sino que proviene de una legislación probablemente errónea y de una jurisdicción apática, lenta o subdotada que no puede atender la enorme cantidad de asuntos que llegan a su conocimiento.

Los progresos normativos no han sido hasta ahora sustanciales. El más importante de todos en los últimos años –a mi modo de

ver– es el que se produjo a partir de los años ochenta, cuando se entendió que había que sustituir la prisión porque no era realmente una panacea para resolver el crimen, aunque sí lo fue para sustituir la pena de muerte. Entonces se introdujeron métodos sustitutos de la prisión. ¿Y qué ha pasado con ellos? Los mecanismos de vigilancia no reclusoria de las personas procesadas no se han generalizado y la prisión se sigue utilizando en demasía. Los sustitutos de la pena privativa de libertad han funcionado con gran discreción y modestia y, en definitiva, con gran ineficacia con respecto al gran problema penal.

Por todo ello, no sobra intentar un nuevo modelo de legislación penal –ya que lo vamos a construir– que sea razonable y operativo; no frondoso, ni quimérico, ni inabordable, sino que se ajuste a la realidad particular en los lugares en que se desarrollará la ejecución de las sanciones.

Quiero recordar también que lo que sea de la normativa penal del futuro no depende solamente de las tradiciones penitenciarias mexicanas sino también de la otra fuente del derecho contemporáneo, que es el derecho internacional de los derechos humanos. México está vinculado por un frondoso conjunto de normas de orden internacional, cuyo valor ahora mismo se está discutiendo por primera vez en décadas en la Suprema Corte



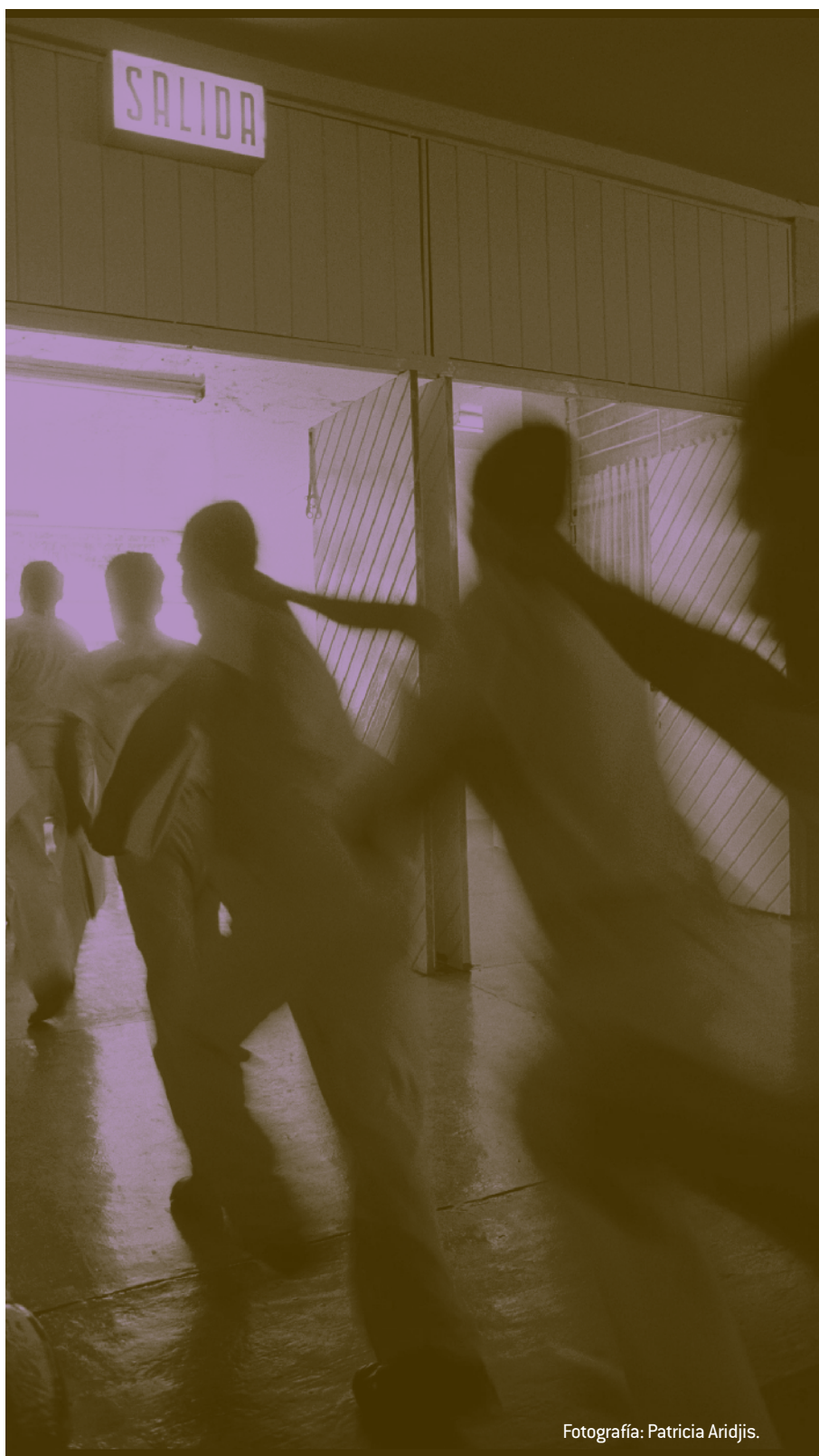
de Justicia de la Nación (SCJN); además, en nuestros procesos de formación constitucional hemos proclamado nuestra voluntad para atender sus disposiciones, así como las resoluciones de los órganos jurisdiccionales y no jurisdiccionales que son intérpretes de ese derecho internacional de los derechos humanos.

### Derechos humanos en el sistema carcelario

En un vistazo *a vuelo de pájaro* sobre el tránsito de nuestros grandes proyectos penitenciarios estampados o abrogados en la Constitución, inicialmente dimos a luz a una primera generación de los derechos humanos, que convocaba a la piedad, la benevolencia, el humanitarismo, y el trato digno hacia el semejante, los cuales continuaban presentes en la ley fundamental –artículo 19– en la que se proscribía y persigue todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se hiciera sin motivo legal, y amenaza de sanciones severas para quienes incurran en estas conductas. ¿Qué hay de esto en la realidad indómita? ¿Efectivamente se honran estos derechos humanos de primera generación de las personas reclusas?

La Constitución de 1917 quiso dar un paso adelante. En ella se habló no solamente de trato digno, sino también de *regeneración* –es decir, generar de nuevo; creo que no fue lo mejor que se pudo decir pero estoy hablando de 1917 y tiene uno que insertarse en el marco histórico en el que las cosas ocurren–. Este concepto implicaba no sólo tener a la persona en reclusión sino intentar algo en relación con ella.

Luego se plasmó en 1964 el concepto de *readaptación social* y se eliminó el de



Fotografía: Patricia Aridjis.

regeneración. Entonces se habló del derecho al trabajo y a la educación. ¿Y qué ocurrió con todo esto? ¿Qué ocurrió con estos buenos y magníficos propósitos en la realidad? No todo lo que hubiéramos querido, pero era natural que se diera ese nuevo paso porque ya nos encontrábamos –y nos seguimos encontrando– en pleno Estado social de derecho.

En 2008 quisimos dar un giro: ya no hablamos de readaptación, mucho menos de regeneración –sin omitir estos sucesos positivos de un Estado–, sino que ahora hablamos de *reinserción social* –que yo seguiría llamando readaptación– y de que la persona no vuelva a delinquir. Para ello, en parte nos valemos de una serie de preceptos específicos contenidos en el texto anterior y otros nuevos –salud, deporte, trabajo y capacitación–, pero el hecho trascendente es que ahora los derechos humanos formarán parte del proceso para obtener tal reinserción.

No puedo dejar de preguntar a qué derechos humanos nos estamos refiriendo, porque nuestra Constitución –en una de sus menos afortunadas soluciones– partió el sistema penal en dos y creó un sistema penal ordinario –con plenos derechos y garantías– y otro con derechos y garantías recortados –aplicable a la delincuencia organizada y a internos que ameriten medidas especiales–, los cuales se proyectan sobre los sistemas penitenciario y de ejecución de penas en una forma drástica y dramática.

Habrá que ver en esa legislación secundaria quiénes son esas otras personas reclusas, delincuentes y condenadas, y cuáles van a ser en definitiva estas medidas especiales. Entonces tendremos que tomar en cuenta los derechos humanos recortados que se aplican en las prisiones a este tipo de personas.

Otro tema importante es el control jurisdiccional que tiene que ver con los dere-

chos de las personas en reclusión. Tenemos tres círculos concéntricos que conforman el mecanismo de control jurisdiccional:

1. El juez de ejecución es una figura novedosa, por lo que se debe trabajar en un modelo unificado a nivel nacional y en su procedimiento, para que quienes se encuentran en prisión sepan a qué atenerse y para que exista un orden jurídico objetivo que dé seguridad. El juez de ejecución no es un carcelero; es el responsable de la juridicidad en la etapa delictiva, es el control de quienes ejercen el control material sobre el recluso. En sus manos están los derechos de las personas en reclusión y su salvaguarda, y la solución de los conflictos y de las controversias.
2. El juez de constitucionalidad, el magistrado de constitucional. No podemos olvidar que se trata de derechos constitucionales a salvaguardar, lo hemos olvidado durante mucho tiempo; escasamente operó el amparo en este medio. Ahora tendrán los jueces de constitucionalidad en México que ocuparse más de las prisiones y de los prisioneros.
3. Los tribunales internacionales de derechos humanos, que cada vez se ocupan más de los temas que surgen a propósito de la prisión y de la ejecución de penas. Éstos han emitido una abundante jurisprudencia que debemos conocer y aplicar sin complejos, muy particularmente la de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), que es la que nos concierne más directamente; no invoco a la Corte Europea, porque sus resoluciones no necesariamente son aplicables pero sí pueden servir de inspiración.

Fotografía: Patricia Aridjis.



Todo esto hay que recogerlo, así que no solamente pensemos en un juez nacional de ejecución por diseñar, sino en el juez de constitucionalidad por engrandecer y en los tribunales de derechos humanos internacionales por recibir.

Si vamos a tener jueces de ejecución debemos establecer el sistema para que éstos operen, un sistema jurisdiccional y un sistema procesal con plenas garantías. Hay que llevar la noción del debido proceso a las prisiones y a los quehaceres del juez de ejecución, quien debe ser independiente, imparcial y competente, porque no puede ser un apéndice de la administración y su ejercicio debe estar rodeado de todas las garantías que han de presidir el quehacer de cualquier otro juzgador. Por lo tanto, los enjuiciamien-

Ante el reto que tenemos para construir e implementar un nuevo sistema penitenciario nacional debemos recordar lo que decía Platón: “es verdad que las sociedades deben ser gobernadas por leyes y no por hombres; pero quienes leen las leyes, quienes previamente las levantaron y las aplican, éstos son hombres o mujeres”.

tos que se sigan en los temas carcelarios deberán apegarse a un debido proceso, lo que implica una defensa eficaz, oportuna, gratuita y puntual, porque de lo contrario tendríamos un figurón de juzgador pero no un verdadero procedimiento.

Éste es uno de los grandes retos que enfrenta la reforma de 2008 para que pueda verdaderamente ser eficaz y operar. Está en manos de muchas instancias que esto ocurra: el gobierno federal, local, distrital y municipal, y; la sociedad; pero, sobre todo, en manos de quienes trabajan en las prisiones, que debieran –para que hagan su trabajo con entusiasmo y con eficacia– comulgar con las buenas y bellas ideas humanistas y científicas que han inspirado la reforma del 2008 como inspiraron las de 1964 y 1917, cada una en su tiempo.

Según mi opinión, un sistema penitenciario debe tener tres elementos básicos:

1. *Leyes, normas y disposiciones.* En un Estado de derecho es obvio que se les mire; todo esto tiene que marchar bajo un principio de legalidad y no a capricho de la autoridad.
2. *Instituciones, establecimientos y condiciones materiales adecuadas en las prisiones.* Cuando las sustituyamos por otros métodos nos olvidaremos de los edificios.
3. *Profesionistas y personal penitenciarios.* Ésta no es una tarea que cualquier persona pueda desarrollar de la manera que sea; es una auténtica y genuina profesión que requiere ciertos rasgos de personalidad, selección, formación, supervisión y seguimiento.

## Conclusión

Considero que en México, en materia penitenciaria, hemos abundado en normas, reglamentos, acuerdos, circulares e instructivos, algunos de ellos magníficos. También hay un gran número de instituciones, de antigua fecha y actuales, algunas funcionales y otras no tanto, algunas francamente rebasadas y otras que aún podrían dar de sí.

En ese sentido, habrá que hacer muchas adecuaciones y también construir otras prisiones —con esto no pretendo decir que seamos el país de las prisiones, que el país entero se nos convierta de pronto en una prisión—. Tenemos la necesidad de crear una verdadera profesión penitenciaria, de formar personas especializadas en esta materia —no desconozco ni dejo de celebrar las excepciones que existan— porque en el desempeño carcelario al frente de las prisiones han habido desde corazones bondadosos hasta verdaderos sadistas.

Ante el reto que tenemos para construir e implementar un nuevo sistema penitenciario nacional debemos recordar lo que decía Platón: “es verdad que las sociedades deben ser gobernadas por leyes y no por hombres; pero quienes leen las leyes, quienes previamente las levantaron y las aplican, éstos son hombres o mujeres”.

Consecuentemente esas normas estupendas que vamos a tener —que estamos en vísperas de tener—, sin esos hombres y esas mujeres estupendas que sepan sacar de ellas todo el provecho que es preciso sacar, no servirán de nada; serán de nuevo una ilusión y corremos el riesgo de que dentro de 15 años se hagan reuniones de nueva cuenta para discutir sobre qué hacer en materia de ejecución de penas porque 2008 no nos satisfizo, como tampoco nos satisfizo 1964 ni 1917.



# El nuevo paradigma de la reinserción social desde la perspectiva de los derechos humanos\*\*

LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA\*

¿Por qué después de aquella gran reforma al sistema de justicia penal de 1969 fue necesario plantearse la necesidad de una nueva reforma en el ámbito de la ejecución de penas? Una primera respuesta tiene que ver con el cambio de paradigma, en términos generales, respecto de la manera de entender el delito y su dinámica actual a más de 40 años de aquella reforma.

En aquel momento los ideales de la reforma estaban igualados con los desarrollos que tenía toda una corriente en la prevención especial positiva, el auge de la tecnología clínica y el ideal de readaptación que, en mi opinión, promovió otros dos ideales que tuvieron en su momento alguna pretensión científica: la posibilidad de medir la peligrosidad de las personas y, en función de eso, hacer un planteamiento de readaptación social.

Esa visión produjo una manera específica de entender el quehacer penitenciario, de hecho, dio origen a la actividad específica de los penitenciaristas, que se enriquecía con los planteamientos desde la criminología, la psicología y otras disciplinas para brindar una atención individualizada a la persona en prisión, dado que se planteaba que justamente en ella era donde radicaba el problema del delito.

En la actualidad se evidencia que esta idea se queda corta en relación con la dinámica delictiva que vivimos. Hay otra serie de variables de carácter social que explican particularmente fenómenos como el de la delincuencia organizada y que requieren, por lo tanto, de una aproximación distinta, no solamente al tema del delito, sino también al tema del castigo y a la penalidad que tienen que ver con la manera de enfrentar este tipo de delincuencia.

Esta primera visión de la criminología clínica generaba una especie de *psicologización* de la ejecución: la idea de que era posible, a partir de una serie de intervenciones técnicas,

\* Presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

\*\* Resumen de la ponencia presentada dentro del panel titulado El nuevo paradigma de la reinserción social y el movimiento de la jurisdicción penitenciaria a partir de los derechos humanos, que se llevó a cabo en el Foro Nacional Hacia la armonización del marco normativo en materia de ejecución de sanciones penales, efectuado en la sede de la Secretaría de Gobernación los días 8 y 9 de septiembre de 2010.

hacer la clasificación penitenciaria, el tratamiento individualizado y la readaptación social, lo que a su vez tuvo efectos en la manera en que se construyó la política penitenciaria por lo menos en los últimos 30 o 40 años.

El efecto principal –y el que más me ha preocupado– es el de la cesión *de facto* de una parte de la sentencia al Poder Ejecutivo, el cual, a partir de una serie de variables que tienen que ver con la persona, concede privilegios de libertad anticipada o incluso extiende el tiempo de la pena. Los códigos procesal y penal –y por supuesto la legislación penitenciaria– siguen planteando una serie de requisitos que están asociados a valoraciones subjetivas sobre la personalidad de las y los delincuentes para efecto, por ejemplo, de otorgar los beneficios de libertad.

A mí no me que queda ninguna duda de que detrás de esa visión hay un planteamiento humanista que parte de la preocupación por la persona que delinque y de la obligación que tiene el Estado de darle esa segunda oportunidad para readaptarse, mediante una valoración científica y técnica de esas posibilidades. Sin embargo, la realidad ya rebasó este planteamiento.

Lo que empezamos a percibir en las cárceles –por lo menos desde los años noventa– fue una serie de fenómenos asociados, en principio, con la aparición de autogobiernos, muchos de los cuales se basaban en la idea de que a partir de la concesión de autoridad a las personas internas también era posible llegar a una readaptación social. Entonces se crearon autogobiernos sumamente complejos, no solamente de internos sino también de custodios, como se puede verificar en varias prisiones del país, de manera tal que la realidad penitenciaria a partir de los años noventa modificó las condiciones de ejecución de la pena. Aunada a esta situación, la

oferta de beneficios de libertad se convirtió en una especie de derecho y eso generó una situación de violencia dentro de los centros que con frecuencia desembocó en motines, muchos de ellos muy sangrientos. A la luz de esta problemática, me parece que se hace necesaria esta nueva reforma al sistema de justicia penal.

Coincido claramente con quienes han postulado que la reforma no debería verse sólo en el cambio de la palabra “readaptación” por la de “reinserción” social que se hizo en el artículo 18 constitucional; sin embargo, me parece que es significativo el cambio porque en el fondo habría un planteamiento teórico distinto acerca de cómo debe ser la ejecución de las penas.

Me parece que, en ese sentido, arribamos a un momento en el que se cambia la perspectiva que deja de estar localizada en el individuo que delinque para plantearse, más bien, en términos de la circunstancia en la que cumple la pena. Hay una diferencia muy importante entre que el quehacer penitenciario se encargue de la persona que delinque y, desde el otro punto de vista, que se encargue de controlar la situación en que la persona cumple la pena.

Con la visión de derechos humanos esta segunda posibilidad se enriquece muchísimo, porque entonces incluso el planteamiento acerca de que el trabajo, la educación y la capacitación son los pilares de la readaptación social cambia a que éstos también son derechos de la persona y están al mismo nivel que el derecho a la alimentación y el derecho a todas aquellas cosas que no fueron conculcadas con la sanción de privación de la libertad.

En esa medida la obligación del Estado frente a la pena se modifica de manera radical, porque entonces su obligación no es la de readaptar a la persona sino, más bien, la de



Fotografía: Eduardo Loza / Emeequis.



La visión de los derechos humanos enriquece el quehacer penitenciario al considerar que el trabajo, la educación y la capacitación, más que pilares de la readaptación social, son derechos a los cuales debe tener acceso la persona, ya que no le fueron conculcados con la sanción de privación de la libertad.

crear las condiciones para que en reclusión una persona que ha delinquido no pierda el acceso a aquellos derechos que no le fueron transgredidos con la sentencia. Entonces la educación y el trabajo, entre otros derechos, se vuelven obligación del Estado.

En reclusión, las personas están bajo el cuidado de la administración penitenciaria; por lo tanto, esos derechos sociales, progresivos y de carácter programático, que afuera son más complicados de resolver, adentro de la prisión se convierten en una obligación directa del Estado. Por ejemplo, el derecho a la integridad personal es muy complicado de garantizar afuera de la cárcel; pero adentro se convierte en obligación para la autoridad penitenciaria el garantizar que una persona interna no sea agredida por otra persona, no pierda la vida, no sea violentada en su integridad personal, en fin. Y lo mismo podemos plantear cuando hablamos de la alimentación, de la educación y de los demás derechos.

Entonces la perspectiva cambia de la atención individualizada a la atención de todos estos otros mecanismos que garantizarían el acceso a los derechos, de manera tal que se crean dos tipos de controles a partir de esta visión: el control técnico y el control jurídico.

El control técnico aprovecha el saber del personal técnico para prevenir y para resolver todas aquellas situaciones que se dan dentro de las prisiones: los autogobiernos, los mercados ilegales –precisamente, por la situación de reclusión, aquellas cosas que se

consiguen en el exterior de manera más o menos libre adentro se convierten en objeto de mercados ilegales–, y todo eso que también genera dinámicas perniciosas que afectan los derechos de las y los internos.

Entonces el control técnico tendría que ocuparse de que esas situaciones desaparecieran y, en los casos en que aparecen, resolverlas de manera adecuada, no controlando a las personas sino controlando las variables de carácter estructural que hacen posible que fenómenos como éstos ocurran dentro de la institución. Esto tiene un efecto inmediato, directo, en lo que algunos autores llaman “la posibilidad de brindar una experiencia de legalidad al interno”. De lo que se trata es de demostrarle que existe la posibilidad de vivir conforme a reglas y normas, y de que eso tiene una ventaja; de que existe esa posibilidad y que es, además, redituable para la persona. Sin embargo, aún hoy se evidencia que en las cárceles reproducimos y exacerbamos las mismas condiciones de ilegalidad que hay afuera.

El control jurídico o jurisdiccional de la ejecución es un tema que no se puede separar del planteamiento acerca de la reforma penal. En México hemos sido reacios a la estabilidad de los jueces de ejecución, y por eso creo que es una base muy importante el que esta reforma haya planteado la jurisdiccionalización de la ejecución de la pena. El juez de ejecución es una autoridad que se encargaría de valorar, como un tercero, aquellas situaciones que afectan los derechos de las personas internas. Por lo tanto, este

control jurisdiccional de la ejecución debiera ser visto como una base importante en materia de derechos humanos. En ese sentido, sería paradójico que al implementar la reforma ajustáramos el proceso penal a las nuevas reglas del debido proceso y que siguiéramos dejando la ejecución en manos del Poder Ejecutivo.

Por ejemplo, para decidir la libertad de una persona tenemos que convocar a un

Comité Técnico que haga una valoración psicológica, criminológica, etc., para ver si ésta puede o no salir de prisión. El problema de esta situación es que la autoridad penitenciaria hace las veces de juez y parte. En un manejo de debido proceso todo eso se puede seguir haciendo pero es controvertido; entonces la defensa del interno podrá controvertir a partir, por ejemplo, del dictamen –el dictamen que plantea la auto-

## Sobre la reforma penitenciaria, de la readaptación

DAVID ORDAZ HERNÁNDEZ\*

En la actualidad se busca un pensamiento penitenciario renovado, una reforma que borre el deseo de la readaptación y se enfoque más al vínculo entre el encierro, el individuo y sus consecuencias posteriores. Se conforma una prioridad: la reinserción en la comunidad con el menor daño posible, una tarea difícil sin lugar a dudas. La perspectiva inmediata y mediata se encaminaría a la consolidación de una reforma penitenciaria que rompa con las reglas actuales.

Hablar de reinserción implica un nuevo reto, quizá como el que se dio en la década de los setenta cuando se formalizó la ley de normas mínimas<sup>1</sup> y se dio pie a una reforma penitenciaria de expectativas colosales. Después de varios años la realidad marcó una dinámica diferente. Y esto tuvo mayor relevancia porque se modificó la idea sobre el castigo y sus alcances formales.

Tal vez lo anterior, sin descuidar otros factores, fue resultado de una construcción imaginaria de los logros del encierro, casi todos en sentido positivo. Nunca se tomó en cuenta la dificultad que le ocasionaba al individuo adaptarse a las condiciones de la prisión y cuando lo lograba se encontraba sumergido satisfactoriamente en una población carcelaria y etiquetado.

La reforma, en este sentido, abre las puertas a la discusión. Se trata de plantear un futuro sobre el castigo. Esta nueva perspectiva del castigo se enfrenta al desencanto de la rehabilitación penal y al debilitamiento del argumento correccionalista y readaptatorio, posturas que se convirtieron en un ideal imposible. Entonces, la reinserción debe considerar las necesidades y condiciones del individuo con respecto a la propia comunidad, sin obstaculizar su desarrollo bajo premisas imposibles.

\* Profesor e investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe).

\*\* Documento disponible en <[www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=164:sobre-la-reforma-penitenciaria-de-la-readaptacion-a-la-reinsercion-social&catid=40:david-ordaz-herandez&Itemid=147](http://www.inacipe.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=164:sobre-la-reforma-penitenciaria-de-la-readaptacion-a-la-reinsercion-social&catid=40:david-ordaz-herandez&Itemid=147)>, página consultada el 23 de septiembre de 2010.

<sup>1</sup> Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de mayo de 1971.

ridad penitenciaria— para que sea el juez el que finalmente decida si la persona puede salir o no.

Otro ejemplo son los traslados, que hoy son una fuente importante de violación de derechos de las personas internas, los cuales están designados por la autoridad penitenciaria con base en una serie de criterios que tienen que ver, en varios casos, con el tema de seguridad pública. Con una pers-

pectiva de jurisdiccionalización de la ejecución eso le tocaría decidirlo a un juez, quien tendría que analizar aquellas razones que la autoridad penitenciaria le plantea para violentar los derechos de una persona al alejarla de su familia o trasladarla a algún otro lugar, y la defensa del interno también tendría que plantear sus propios argumentos para que el juez analizara y finalmente decidiera; es decir, de lo que se trata es de darle certeza a

## a la reinserción social\*\*

Es claro que esto no puede funcionar solo, la reforma tiene diferentes temas que involucran un resultado sobre el control del delito. Hablemos, por ejemplo, de la mediación, de las alternativas a la prisión, del juez penitenciario o de los mismos juicios orales. Asimismo, se abre un abanico de ideas y pensamientos que deberán replantearse en ciertas disciplinas como la criminología, la sociología, la psicología, la penología y el propio derecho penal.

Sólo para iniciar la discusión, podemos referirnos a dos principios básicos para entender este nuevo planteamiento de política criminal. En el texto “Una nueva versión de las normas penitenciarias europeas”<sup>2</sup> —comentado por Borja Mapelli Caffarena, catedrático de derecho penal en la Universidad de Sevilla— se mencionan dos principios informadores: *principio de reinserción social* y *principio de normalización social*.

La propuesta del primer principio, entre otros asuntos, se focaliza a superar las terapias resocializadoras y a la psicología como disciplina privilegiada en las decisiones penitenciarias, para dar lugar a la sociología y a los servicios sociales como la estructura jerárquica en la nueva organización penitenciaria.

Por su parte, el principio de normalización social tiene como eje de acción la “humanización” del castigo, dejando los deseos pretenciosos de la rehabilitación en el olvido. También expresa la necesidad de reforzar de manera efectiva las relaciones sociedad-prisión. El encierro —tema complejo— no debe provocar más castigo que el determinado por una autoridad jurisdiccional.

Y en este universo se interconecta el tema del juez de ejecución de sanciones penales, lo que por fin revestiría a la prisión de un control judicial bajo los propios postulados del Estado de derecho.

Así que la tarea es interpretar y construir un paradigma penitenciario acorde a nuestra realidad social, así como establecer las funciones del juez penitenciario. Ojalá pronto tengamos la oportunidad de generar la discusión sobre la problemática actual y el futuro que espera la reforma constitucional en este tema en particular. Es momento de dejar atrás las normas mínimas y elaborar una nueva versión de nuestras normas y realidad penitenciaria, todo bajo el estricto respeto a los derechos del hombre y la mujer.

<sup>2</sup> Borja Mapelli Caffarena, “Una nueva versión de las normas penitenciarias europeas”, en *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, núm. 8, 7 de marzo de 2006, pp. 1-44, disponible en <<http://criminnet.ugr.es/recpc/08/recpc08-r1.pdf>>, página consultada el 1 de octubre de 2010.

Es un hecho que vivir en reclusión implica un ambiente en el que se incrementa notablemente la violencia; a la violencia de la pena se le añaden otras formas de ésta que se encuentran directamente relacionadas con la vida en reclusión.

esta parte de la ejecución que hoy está llena de ambigüedades y de subjetividades.

En resumen, la reforma genera, por un lado, un control técnico que se desplaza de la persona hacia las circunstancias de ejecución, y por el otro, un control jurisdiccional que pone orden a la disposición que tiene de manera muy amplia la autoridad ejecutoria. Mediante estos controles la cárcel adquiere nuevas finalidades; desde el principio, de manera fundamental, la de limitar la violencia estructural. Es un hecho que vivir en reclusión implica un ambiente en el que se incrementa notablemente la violencia; a la violencia de la pena se le añaden otras formas de ésta que se encuentran directamente relacionadas con la vida en reclusión. Probablemente la cárcel no puede evitar que se cometan más delitos de manera directa, pero sí puede y debe evitar que se cometan delitos dentro de la propia prisión; es decir, debe limitar la violencia estructural a la que están expuestas las personas privadas de la libertad.

### Conclusiones

Seguramente la reforma no servirá de nada si no hay claridad en un contexto en el que la prisión no necesariamente es el mecanismo adecuado para enfrentar problemas de delincuencia como los que tenemos en la actualidad.

La prisión fue pensada para un ambiente de delincuencia distinto al de hoy y con unas finalidades precisas. Luego se fue modificando a lo largo del siglo XIX para terminar con el delito específico cuando la privación de la libertad tenía un sentido efectivo. Hoy en día incluso esa posibilidad puede no ser un obstáculo para el delincuente, y hay múltiples experiencias en las que vemos cómo desde la prisión se puede seguir delinquir.

Entonces nos enfrentamos a la situación real de que la prisión no solamente no está siendo una respuesta adecuada para el delito, sino que además empieza a funcionar como un espacio en donde se crea una bolsa de trabajo para quien delinque: nuevos delitos y nuevas condiciones para delinquir. No sé si exagero si digo que la prisión estaría readaptando a las personas delincuentes –pero justo es lo que está haciendo– para que se adapten a las nuevas condiciones de la criminalidad organizada. Creo que ese tipo de circunstancias tenemos que replanteárnoslas. Hay que hacer una reflexión de fondo para saber si encerrar personas sigue siendo la opción adecuada, si el derecho penal sólo basta para atender la problemática del delito, o si tenemos que ver estas reformas en un contexto muchísimo más amplio.

La sola reinserción no va a tener ningún efecto y ahora, en el caso del Distrito Federal, lo hemos estado discutiendo porque, a



Fotografía: Patricia Aridjis.

partir de lo que la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) ha dicho en cuanto a que no podemos mantener las condiciones de sobrepoblación en las cárceles, ha habido un planteamiento y una respuesta favorable del gobierno de la ciudad en el sentido de excarcelar a un número importante de personas; pero es igualmente importante que veamos a dónde las vamos a mandar, porque si simplemente las sacamos se corre el altísimo riesgo de que se ocupen en actividades delictivas.

También es importante señalar que hemos dejado de lado la parte que tiene que ver con la infraestructura que debería existir para sanciones no privativas de libertad. No hay, por ejemplo, una red de contención que reciba a personas que estén en penas alternativas a la prisión y que éstas puedan

cumplir afuera su pena en condiciones de vigilancia para que no sigan delinquir. Junto a esto hay que hacer reformas al Código Penal, al Código Procesal, etc., porque hoy resulta muchísimo más costoso, en términos económicos y sociales, encerrar personas por robos menores, las cuales podrían perfectamente cumplir sus penas afuera de prisión y con una visión de justicia restaurativa con mucho menor impacto tanto en la vida de esa persona como en la vida en general de la ciudad.

Desde mi punto de vista esta reforma ayudará a tener mejor el sistema penitenciario, pero no va a bastar con eso. Es importante que se replantee también la política social y cultural de manera que el combate al delito sea mucho más integral.



Fotografía: Patricia Aridjis.

# Directrices de Naciones Unidas en materia de ejecución de sanciones y reinserción social\*\*

ELÍAS CARRANZA\*

Al referir el tema de las Directrices de Naciones Unidas sobre ejecución de la pena y la reinserción social, es conveniente tener en cuenta que en este momento la pena y la medida cautelar prototípica es la pena de prisión, y esto nos advierte sobre la importancia de la temática en nuestra región y en el mundo. En México este importante tema originó la reforma al artículo 18 constitucional, que establece —en materia de prisión y lo que llamamos “el modelo de delito y las obligaciones de las Naciones Unidas”— que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada en la sociedad.

## La situación penitenciaria regional

A pesar de las luchas minimalistas por reducirla y también de las abolicionistas por abolirla, en la realidad contemporánea la prisión sigue creciendo, y tenemos que en la primer década del siglo XXI las tasas de personas presas son las más altas en la historia de la humanidad.

Hacia los años setenta se fortaleció en la doctrina penal el estudio y la promoción de las alternativas a la justicia penal, a la pena de prisión y a la prisión preventiva. De las Naciones Unidas y de las asociaciones intencionales penales y criminológicas surgieron instrumentos como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos.<sup>1</sup>

\* Director del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud).

\*\* Resumen de la ponencia presentada en el marco del Foro Nacional Hacia la armonización del marco normativo en materia de ejecución de sanciones penales, efectuado en la sede de la Secretaría de Gobernación los días 8 y 9 de septiembre de 2010.

1. Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (xxiv) del 31 de julio de 1957, y 2076 (Lxii) del 13 de mayo de 1977.

En el caso de México había 101 presos por cada 100 mil habitantes en 1992, y en la actualidad la tasa ha crecido a 206 presos por cada 100 mil habitantes; es decir, hay 227 021 presos en total.

En la mayoría de los países de la región sucedió lo mismo: Brasil triplicó su tasa y Argentina va en esa misma vía. De seguir así, México podría llegar al mismo nivel.

El movimiento tuvo resultados en la legislación; muchos países incorporaron el principio de oportunidad y otros mecanismos para desviar el ingreso de casos a la justicia penal, incorporaron la instrucción criminal con la persona imputada en libertad y formas de sanción penal no privativas de libertad. Sin embargo, posteriormente la investigación criminológica determinó algo paradójico: en las nuevas formas de sanción y de desviación de las causas de justicia penal no se estaba reduciendo el número de personas presas sino que se expandía la red que atrapa, bajo diversas formas de control penal, un mayor número de personas.

En el caso de los países de medianos y bajos ingresos –todos los países de América Latina y el Caribe– este problema se presenta de manera mucho más grave que en los países de altos ingresos<sup>2</sup> en razón de los reducidos recursos con que cuentan para afrontar los problemas de la falta de espacio y la carencia de personal penitenciario y de atención de las necesidades básicas de alimentación, salud, higiene, etcétera.

Desde que existe la prisión, su problema ha sido la discusión sobre su función y

la necesidad de regularla adecuadamente, tomando en cuenta las condiciones penitenciarias de hacinamiento, motines, muertes y todo tipo de delitos horrorosos que ocurren en su interior y que paradójicamente son resultado del accionar del mismo sistema de justicia penal, que tiene por objetivo prevenir y sancionar los delitos.

Los problemas de sobrepoblación, y otros que de ella derivan, ocurren en todas las regiones y en todos los países del mundo, tanto en los de altos ingresos como en los de medianos y bajos ingresos. El crecimiento acelerado de la tasa de presas y presos ocasiona gravísimos problemas. En el caso de México había 101 presos por cada 100 mil habitantes en 1992, y en la actualidad la tasa ha crecido a 206 presos por cada 100 mil habitantes; es decir, hay 227 021 presos en total. En la mayoría de los países de la región sucedió lo mismo: Brasil triplicó su tasa y Argentina va en esa misma vía. De seguir así, México podría llegar al mismo nivel (véase cuadro 1).

La sobrepoblación en las cárceles es una grave violación a los derechos humanos: los homicidios, muertes y suicidios en las priso-

2 Al referirme a países de altos, medios y bajos ingresos, lo hago siguiendo el orden, la clasificación que hace el Banco Mundial en esta materia, según el ingreso. Considero que es una forma de clasificar a los países menos eufemística y más rigurosa que en *vías de desarrollo* u otras expresiones que también se utilizan.



nes son proporcionalmente más altos a los que ocurren en la vida en libertad; la comida, la salud, la visita y la seguridad, tanto de las personas presas como de los funcionarios, es peor. Los medios de comunicación, políticos o funcionarios responsables en la materia saben que la situación está mal, y que existe una red de corrupción en la policía y en los jueces que liberan a personas cuando no corresponde.

La eficacia o eficiencia y el buen funcionamiento de la justicia penal con base en el número de presos que encierra sería un indicador indiscutible, o por lo menos fragmentario. El razonamiento debería ser que está funcionando con gran eficacia, tal vez con “excesiva eficacia”, ya que frente al aumento del delito se ha duplicado la tasa de personas presas. Lo que pasa es que la justicia penal es un sistema que funciona siempre *a posteriori* del delito para castigarlo, pero el delito es un fenómeno social que resulta de otros factores, además de la justicia penal, factores en los que tendríamos que trabajar si queremos reducir el delito; de otro modo, nos tendremos que conformar con las altas tasas del delito y encerrar a unos cuantos.

## Las teorías sobre la función de la pena y la pena de prisión

Los tratados de derecho penal suelen clasificar las teorías en *leyes absolutas*, según la pena tenga el objetivo en sí misma; o *relativas*, según la pena sea un fin para otros objetivos interiores. Las diversas teorías de la pena se clasifican en:

- a) Teoría de la retribución, para la cual la pena es simplemente un castigo. Retribuye con un mal el mal causado por el infractor al cometer el delito.
- b) Teoría de la disuasión general o especial, que tiene como objetivo disuadir de manera general a la sociedad respecto de cometer delitos, o bien disuadir específicamente al sancionado para que no reincida.
- c) Teorías de la rehabilitación o readaptación, que se denominan teorías *re*: readaptar, reeducar o reinsertar al infractor.
- d) Un cuarto grupo de teorías para las cuales la pena no tiene un objetivo único sino que se combina con las tres anteriores.
- e) Teoría de la incapacitación, que surge en Estados Unidos en la década de los

## Cuadro 1. América Latina: tasas penitenciarias por 100 mil habitantes

País	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
AR	63	64	68	74	97	96	99	106	118	126	141	157	163	164	152		
BO						79	85	101	109	96					80	86	85
BR	74	80	81	107		119		131	133	132	133	169	182	193	211	219	226
CO	92	96	97	98	120	129	128	139	157	170	157	178	199	207	179	174	188
CL	154	153	148	153	161	170	179	203	215	216	221	228	226	228	259	290	318
MX	101	104	97	101	108	116	127	142	152	163	170	177	185	196	200	200	202

Fuente: Fragmento tomado del cuadro 2.A, disponible en Elías Carranza (coord.), *Cárcel y justicia penal en América Latina y El Caribe. Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*, México, Siglo XXI, 2009, p. 67.

ochenta. Se dice que la pena de prisión tiene su verdadera función en impedir que el penado vuelva a cometer delitos durante el periodo que se le encierra.

Y aunque la realidad penitenciaria marcha por su cuenta, es difícil no coincidir –al menos parcialmente– con las teorías mencionadas. Respecto a la teoría de la retribución parece indudable que la pena constituye –como su nombre lo indica– una retribución por medio del castigo, y así lo interpretan sin ninguna duda las penas y los penados que la sufren. Con la teoría de la disuasión se ha verificado que en el caso de determinadas circunstancias y en determinados delitos, la pena o la sola amenaza tienen cierto efecto disuasorio; un ejemplo típico es el de los delitos e infracciones de tránsito.

En las teorías de rehabilitación o de readaptación hay que generar consenso. Se habla de que el tiempo que dura la pena en prisión habría que utilizarlo no en ocio sino en actividades enriquecedoras con el fin de que las personas en prisión salgan en mejores condiciones para enfrentarse nuevamente a la vida en libertad. Esto con mayor razón respecto a las y los menores de edad que están en edad escolar y tienen derecho a la educación, como lo refiere la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño.

Sobre la teoría de la incapacitación, sin duda que quienes están presos están más incapacitados, o al menos limitados, para cometer delitos. En rigor, la pena los incapacita relativamente sólo para cometer delitos fuera de prisión, ya que son muchos los delitos que se cometen al interior de la prisión.

Con el análisis de las múltiples teorías de la pena y de la pena de prisión se han llenado libros enteros. La verdad es que la pena existe y ha existido en todas las socie-

dades conocidas, por lo cual estas teorías vienen a constituirse racionalizaciones *a posteriori* de una realidad que lamentablemente existe con independencia de las teorías y que existe de manera muy similar en todos los países.

### **El modelo penitenciario de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas**

Paralelamente a esta diversidad de teorías referidas, la comunidad internacional en el seno de las Naciones Unidas ha logrado consensos en torno a principios básicos o mínimos que deben percibir las políticas penales y los sistemas penales de los países miembros.

El primero y más antiguo de tales instrumentos son las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que fueron adoptadas en Ginebra por el Primer Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal en 1955. A éste le siguieron los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos y las Reglas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, entre otros.

También existen instrumentos que establecen ya no orientaciones políticas sino normas vinculantes u obligatorias para los países que las han suplido, tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Este conjunto constituye también un modelo penitenciario que se denomina *modelo penitenciario de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*.

De acuerdo con este modelo, y tal como lo establecen los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos –con



Fotografía: Eduardo Loza / Emeequis.

excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento—, todos las personas reclusas seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagradas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de Naciones Unidas. Es decir, la pena de prisión constituye la privación de la libertad de la persona sin que pierda el resto de sus derechos.

En materia de educación, por ejemplo, superando las controversias sobre el derecho decretado a reeducar y sobre la posibilidad o no de dar educación en el ámbito penitenciario, lo esencial que establece el modelo penitenciario de Naciones Unidas es que “todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana, y se tomarán disposiciones para mejorar la instrucción de todos los reclusos capaces de aprovecharla”. Y respecto a las personas menores de edad, todas “tendrán derecho a recibir una enseñanza adaptada a sus necesidades y capacidades, y destinada a prepararlas para su reinserción en la sociedad”. Asimismo, en cuanto al trabajo, el modelo establece que las personas reclusas tienen obligación y derechos de trabajar, y deben tener acceso al trabajo.

El nuevo instrumento de revisión de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas<sup>3</sup> no establece, como el de 1955, la obligación de trabajar, y los países que lo están hacien-

do también lo utilizan como un incentivo para las personas presas que trabajen o estudien. Entre sus puntos a destacar se refieren que:

- Actualiza y precisa el vocabulario.
- Fortalece el principio de dignidad humana, tanto en lo que se refiere a personas presas como a funcionarias y funcionarios.
- Introduce reglas garantistas, reglas utilitarias y reglas que reúnen ambas naturalezas. Las reglas garantistas tienen una vocación más universal; las utilitarias dependen de las circunstancias de los instrumentos con que se cuente, de la cultura, por lo que pueden ser más específicas para una región o país determinado, o un subcontinente.
- Promueven los contactos con el mundo exterior, impulsando así mayor transparencia en la función penitenciaria.
- En materia de salud, definen claramente que la política de salud en los establecimientos penitenciarios debería estar integrada a la política nacional de salud pública.
- Introduce la visión de género a todo lo largo de las reglas; regula especialmente con visión de género la privación de la libertad de las mujeres, particularmente de las mujeres madres.
- En materia de trabajo, establece que éste debe ser considerado un elemento positivo del régimen carcelario, y en ningún caso debe ser impuesto como sanción ni como obligación.
- Establece un organismo imparcial específico para determinar el número máximo de personas que podrán ser penalmente

3 Este instrumento fue elaborado por el Comité permanente de América Latina para la revisión de la actualización de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, y fue presentado en el XII Congreso celebrado en Brasil. El nuevo instrumento actualiza lo que fueron las Reglas Mínimas para los países de Europa, aprobadas por organizaciones hace ya 55 años, y adecuándolas a la realidad de América Latina y el Caribe.

privadas de libertad en cada centro, el cual no podrá ser sobrepasado en su número.

- Jerarquiza la función penitenciaria estableciendo la necesidad de su profesionalización, capacitación, adecuada remuneración, estabilidad, condición de empleo público de las y los funcionarios, etcétera.

En definitiva, todo este modelo penitenciario de derechos y obligaciones es realizable y digno de ser promovido en cualquier país del mundo. En el Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud) ponemos las teorías y modelos entre paréntesis o en la biblioteca como información que aporta criterios valiosos; y proponemos trabajar para hacer realidad en todas las medidas posibles el modelo penitenciario de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas, que incorpora lo mejor de cada uno de los modelos anteriores transformándolos en derechos positivos internacionales, derecho que tal vez –salvo alguna rara excepción– ha sido ya incluido en las legislaciones e inclusive en las constituciones de todos nuestros países.

Al igual que para el caso de las personas presas, las Naciones Unidas han creado estándares y normas referidas a la política criminal, a la prevención del delito, a las víctimas del delito, a los policías, a los jueces, a los defensores, al Ministerio Público, a la mujer y a la justicia penal juvenil; así como y estándares y normas en muchas otras materias relacionadas, conjunto que podemos denominar *modelo de justicia penal de los derechos y deberes de las Naciones Unidas*.<sup>4</sup>

### **Privatización penitenciaria en América Latina**

En este punto quiero referirme a los casos de privatización de la justicia hecha por parte de empresas comerciales. Algunos sectores en los que en mayor medida se ha hecho esta incursión es en las policías privadas, que son porcentualmente más grandes que las estatales, y en el ámbito de las defensas públicas, promoviendo la sustitución de éstas por la contratación –por parte del Estado– de empresas comerciales que realicen dicha función denominada de *tercerización* o de *outsourcing* en el ámbito del Ministerio

Los países que están invirtiendo en cárceles privadas están cometiendo un gravísimo error que no resuelve la situación penitenciaria sino que la agrava. En este momento México –que antaño dio el ejemplo en la materia– tiene un sistema penitenciario bastante “aplanado”; los funcionarios están desesperados y el sistema está caído. ¿Qué hacer entre tantas prisiones si ninguna funciona bien?

4 Véase <[www.unodc.org/unodc/index.html](http://www.unodc.org/unodc/index.html)> o en <[www.ilanud.or.cr/](http://www.ilanud.or.cr/)>, páginas consultadas el 5 de octubre de 2010.



Fotografía: Eduardo Loza / Emeequis.

Público, por medio de las llamadas negociaciones del delito y de la pena.

En el caso de los países que han introducido prisiones privadas se ha corroborado que éstas son de menor calidad y más costosas que las estatales.<sup>5</sup> Las cárceles son una función indelegable del Estado y la prueba es que las que funcionan mejor en todo el mundo son las de Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suecia y Canadá porque pertenecen a los sistemas estatales.

Los países que están invirtiendo en cárceles privadas están cometiendo un gravísimo error que no resuelve la situación penitenciaria sino que la agrava. En este momento México –que antaño dio el ejemplo en la materia– tiene un sistema peniten-

ciario bastante “aplanado”; los funcionarios están desesperados y el sistema está caído. ¿Qué hacer entre tantas prisiones si ninguna funciona bien? Tal vez se piense que las cárceles privadas son las únicas que funcionan bien y las estatales son una porquería donde ocurren motines y muertes, y entonces los funcionarios y el personal profesional empiezan a deteriorarse.

Pero por otra parte, los que hacen negocio tienen lo mejor: cobran mejores salarios y con esto se derrumba el sistema, inclusive se va abajo toda la moral. Por todo esto considero que las mejores prisiones del mundo son las estatales, porque la función de la justicia penal y de la ejecución de la pena es función estatal.

<sup>5</sup> Se denomina *cárceles privadas* a la situación en la que el Estado delega a la empresa privada su función de ejecución de la pena de prisión. Este tema se puede observar en el libro *Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe. Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*, pp. 280-326. Ahí también se encuentran los datos de todas las prisiones privatizadas en cada país del mundo, mostrando el horror al que puede llegar la situación; como ejemplo, hace solamente unos 10 meses en Pennsylvania, dos jueces fueron perseguidos y condenados con la pena de prisión por haber recibido dos millones de dólares de la empresa comercial, la cual necesitaba que le llenaran con tres mil personas menores de edad la cárcel privada que tenían.

## Estadísticas del sistema penitenciario en México\*

**429** centros de reclusión en México,

distribuidos en:

- 320 cárceles estatales
- 92 cárceles municipales
- 10 centros de reclusión en el Distrito Federal
- 7 centros de reclusión federales

**175** mil espacios de internamiento

a nivel nacional, disponibles para:

- 225 a 230 mil personas internas por año
- 50 y 55 mil espacios de internamiento hacen falta para evitar la sobrepoblación
- 28 cárceles alojan a 50% de la población penitenciaria
- 401 cárceles concentran otro 50% de la población penitenciaria

176 mil personas internas son del fuero común

45 mil personas internas son del fuero federal

**95%** son hombres

**5%** son mujeres

\* Cifras de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), referidas por Patricio Patiño Arias, presidente de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, durante el Foro Nacional Hacia la armonización del marco normativo en materia de ejecución de sanciones penales, efectuado en la sede de la Secretaría de Gobernación los días 8 y 9 de septiembre de 2010.

Fotografía: Eduardo Loza / Emeequis.

acción





es

PALABRAS DEL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE DERECHOS  
HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, LUIS GONZÁLEZ PLACENCIA



# 17 Aniversario de la CDHDF

México, D. F., a 1 de octubre de 2010

Este 1 de octubre de 2010 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), nuestra comisión, cumple 17 años. Desde el momento en el que comenzó a transcurrir el año 17, me corresponde la responsabilidad de consolidar lo hecho, de innovar y de proyectar a la Comisión hacia el futuro. Por fortuna, contamos con un sólido garante de su rumbo: el Consejo, 10 ciudadanas y ciudadanos ejemplares que aportan calidad moral y sancionan el deber ser de nuestra acción.

Ángeles, Carlos, Clara, Denise, Ernesto, Manuel, Mercedes, Patricia, Pepe y Santiago, como en un principio también Elena y Daniel, han asumido la desinteresada responsabilidad de proponer cómo orientar y reorientar el camino de esta gestión. Gracias siempre a ellas y ellos por su talento y por su decidida participación.

Consolidar, innovar y proyectar a la Comisión ha requerido de una profunda reflexión sobre lo que somos y sobre lo que queremos ser. Esa reflexión dio como resultado una renovación del Modelo de Gestión, que dio un paso adelante al incorporar a sus ejes las obligaciones que el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal le impuso a la CDHDF y, en ese sentido, alineando sus objetivos en razón de cuatro funciones estratégicas: el empoderamiento de las personas, la construcción de ciudadanía, la generación de sinergia intra e interinstitucional y la garantía de institucionalidad democrática.

## Empoderamiento de las personas

Las violaciones a derechos humanos son manifestación del abuso de poder y tienen un efecto victimizante; ello es especialmente relevante cuando el abuso lo comete cualquier servidora o servidor público, porque el proceso de victimización halla su fuente en el Estado. De ahí la importancia del empoderamiento de las personas, función central del defensor del pueblo.

Para ejercer con contundencia esta función, la Comisión fortaleció la identidad temática de sus visitadurías. El núcleo de justicia quedó bajo el cuidado de la Primera y Segunda Visitadurías Generales: la Primera atiende las violaciones relacionadas con la seguridad pública y la procuración de justicia; la Segunda vigila el sistema penitenciario y el ámbito judicial. A la Tercera Visitaduría le toca el núcleo de seguridad humana: investiga las presuntas violaciones a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales; y la Cuarta Visitaduría sigue haciéndose cargo de las violaciones graves a derechos humanos, y además atiende los 10 grupos que el Programa de Derechos Humanos señaló en situación de riesgo, discriminación o vulnerabilidad.



Fotografía: Ernesto Gómez / CDHDF.

Diez recomendaciones a lo largo del año dan cuenta de su trabajo.

Con ánimo innovador abrimos al escrutinio de organizaciones expertas nuestros procedimientos. Los primeros resultados de estas observaciones externas han rediseñado la estrategia contra la tortura y revisado criterios de investigación, de modo que hemos encontrado nuevos caminos para proteger a las víctimas. Creamos la Consultoría General Jurídica que ha concentrado su atención en el uso de nuestras facultades para iniciar acciones de inconstitucionalidad, para participar en *amicus curie* ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), y ha emprendido las primeras acciones para constituirse en una herramienta de litigio estratégico ante organismos internacionales. De igual forma, implementamos un mecanismo –único en el país– que facilita la comunicación con personas sordas y, en el mismo sentido, adquirimos un mayor número de sillas de ruedas que facilitan el acceso y el tránsito por todo el edificio a las y los usuarios que así lo requieran.

Como un primer paso para la articulación entre la defensa y la promoción de los derechos humanos,

creamos un sistema de relatorías que añade a la ya existente en materia de atención a defensoras, defensores y periodistas, otras tres destinadas a visibilizar la situación de los derechos de las mujeres, la juventud y las personas con discapacidad. Ya está lista la convocatoria para que esos espacios sean ocupados por expertas y expertos que propongan las organizaciones especializadas de la sociedad civil.

### Construcción de ciudadanía

Las democracias constitucionales requieren de un Estado firme que reconozca en los derechos humanos el eje de su legitimidad. En contraparte, es necesario que las y los ciudadanos conozcan sus derechos, los ejerzan y exijan su respeto. De ahí que en la Comisión hayamos entendido desde hace mucho tiempo que construir ciudadanía es también una forma de hacer valer los derechos.

En ese ámbito, este año ha sido escenario para fortalecer nuestras relaciones con la sociedad civil organizada y para ensayar nuevas formas de organiza-



Fotografía: Antonio Vázquez / CDHDF.

ción social. La Comisión se ha abierto, literalmente, a todas y todos quienes han buscado en ella respaldo y colaboración. Diseñamos una estrategia que, en tres niveles, plantea el rol de facilitación de este organismo frente a la construcción de ciudadanía.

En el primer nivel la Comisión ha sido escenario para que las organizaciones expresen sus agendas, para que se visibilicen y para que usen nuestros espacios, nuestras capacidades instaladas y nuestros recursos. Todas las semanas del año hemos tenido reuniones de trabajo, coloquios o seminarios en los que organizaciones de jóvenes, de mujeres, de personas de la comunidad LGBTTTI, de defensoras y defensores, así como periodistas, han discutido sus temas y promovido causas y políticas públicas alrededor de los derechos humanos.

En el segundo nivel, la estrategia ha supuesto la acción conjunta con organizaciones consolidadas a favor de temas estratégicos. Con Cauce Ciudadano, Católicas por el Derecho a Decidir, Infancia Común, el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, Servicios a la

Juventud (Seraj), Incide Social, el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, e i(dh)eas –por mencionar sólo algunas organizaciones– hemos acompañado la discusión sobre juventudes, aborto, trata de personas, nuevas familias y personas migrantes.

En el tercer nivel, hemos buscado armonizar agendas, convocando alrededor de un tema central a organizaciones e instituciones con intereses diversos pero convergentes en lo que a derechos humanos se refiere. A lo largo del año tuvimos tres experiencias muy interesantes: la primera, convocada conjuntamente con Proderecho, en la que participaron diversas organizaciones sobre el tema de la reforma penal; la segunda, el Taller Interinstitucional de Organizaciones y Organismos de Derechos Humanos, organizado con el Instituto para la Seguridad y la Democracia, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración; y la tercera, el Primer Encuentro por una Cultura de Paz, organizado por la CDHDF, Cauce Ciudadano, Seraj, Grupo de Educación Popular con Mujeres, la Secretaría de Educación del Distrito Federal (SEDF),

la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) y la Universidad del Claustro de Sor Juana.

Durante 2010 decidimos reorganizar el trabajo de la dirección de promotoras y promotores ciudadanos. De ser una herramienta educativa, esta dirección perfiló su acción hacia la intervención, destinada a proveer herramientas a ciudadanas y ciudadanos para identificar y resolver sus problemas más inmediatos mediante la autogestión y el enfoque de derechos humanos.

Desde el punto de vista de la educación, hemos continuado el trabajo con niñas y niños para que asimilen valores asociados a la paz, el respeto por las diferencias y la resolución *noviolenta* de conflictos. Con esa misma visión iniciamos un proceso de revisión profundo de nuestra labor de capacitación a servidoras y servidores públicos. No queremos que reciten los derechos humanos queremos que los vivan y que los reconozcan en su labor cotidiana.

En un mundo globalizado, la comunicación es el más importante vehículo de transmisión e intercambio de información. En la Comisión estamos desarrollando nuevos mecanismos destinados a aprovechar al máximo el rol de la comunicación en la construcción de ciudadanía. A través de una nueva página electrónica, mucho más accesible e interactiva, muy pronto pasaremos de un panel de información a una ventana de servicios, entre los que destaca el ambicioso proyecto *Ombudsnet*, que en el mediano plazo permitirá acceder a través de internet a todos los servicios que ofrece la institución a sus usuarias y usuarios.

## Sinergias

La administración pública no puede ni debe entenderse sólo como la suma de acciones institucionales compartimentalizadas y aisladas. La complejidad de los problemas actuales requiere de enfoques integrales, en los que el valor de las acciones se potencie en función de la capacidad de sinergia que una institución puede lograr, para mover y moverse armónicamente con los diversos sectores que constituyen el Estado constitucional moderno.

Sin duda, el principal esfuerzo de sinergia lo ha constituido el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal que esta Comisión sigue impulsando en estrecha colaboración con la OACNUDH, diversas instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Gracias a esta función sinérgica, la Comisión ha trabajado con la Asamblea Legislativa de la ciudad, acompañando y promoviendo leyes y reformas legales para que el marco jurídico del Distrito Federal tenga una perspectiva de derechos. Con el gobierno de la ciudad seguimos colaborando en la construcción de un nuevo modelo de policía de investigación y recientemente logramos un acuerdo para hacer una valoración profunda en torno a los sistemas procesal, penal y penitenciario.

También nos hemos dado a la tarea de hacer comunidad y de provocar la solidaridad ciudadana a través de colectas y programas para la ayuda de personas damnificadas: lo hicimos con Haití, con Chile, con Baja California, con Nuevo León, y muy recientemente con Veracruz. Hemos buscado integrarnos a nuestro entorno de distintos modos: por iniciativa de la Comisión, nuestra colonia, el pueblo de San Sebastián Axotla, ha sido reconocido ya como un pueblo originario.

Para facilitar a las y los vecinos un destino útil a los libros, cuadernos y otros materiales escolares, y a través de ello formar conciencia en torno a la cultura de la reutilización y el reciclaje, hicimos un acopio que logró más de cuatro toneladas de materiales, la mayor parte de los cuales fueron donados a la Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos (Conaliteg) para ser reutilizados; el resto, constituido por reglas, compases, cuadernos, sacapuntas y lápices –entre otros materiales–, se donó a la Fundación para la Protección de la Niñez con el fin de que sean aprovechados por niñas y niños con pocos recursos económicos.

En 2010 firmamos numerosos convenios. Destacó el compromiso realizado con el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (Inali), que muy pronto nos permitirá brindar servicios y entregar contenidos en lenguas originarias; el signado con el Instituto Politécnico Nacional (IPN), con el Instituto Electoral del

Distrito Federal (IEDF), con la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala y con la Defensoría del Pueblo de El Salvador.

Y es que para la CDHDF la sinergia no se agota en el ámbito de su competencia territorial. La Comisión cuenta con un asiento permanente como invitada en el Consejo de Procuradurías de Derechos Humanos de Centroamérica; sigue jugando un rol protagónico en la red de organismos metropolitanos de defensa de derechos humanos, y teniendo presencia en diversos foros internacionales gracias a la colaboración estrecha que tiene con la OACNUDH, con Unicef y con la Unión Europea.

### Institucionalidad democrática

Una nueva institucionalidad centrada en los derechos humanos implica construir normas, prácticas y estructuras que sean afines con valores de solidaridad y colaboración que acoten la discrecionalidad, normen y profesionalicen la toma de decisiones cruciales dentro de una institución. Ser institucional de ningún modo se agota en ser fiel o leal al superior; va mucho más allá: supone ser leal a la misión y visión institucionales.

De ahí que hayamos emprendido una serie de cambios que están destinados a lograr relaciones virtuosas entre las y los compañeros de la Comisión, que cada vez dependan menos de las simpatías o antipatías entre superiores y subordinados, y más en las capacidades y el respeto.

Con ese objetivo emprendimos la primera fase del programa de armonización de la vida laboral con la vida personal, que esta revisando seriamente el clima laboral de la institución y que reorganizó el horario institucional para que las personas tengan más tiempo para realizar actividades personales fuera del horario de trabajo.

Cabe señalar que, hoy por hoy, la mayoría de quienes laboran en esta institución son mujeres; la mitad de quienes ocupan los puestos de mayor nivel son mujeres también y, de ellas, dos terceras partes son mamás.

Finalmente, hemos emprendido una importante reforma en el servicio profesional; 2010 vio nacer el primer concurso interno para la promoción del personal a las vacantes que la transición generó o produjo. El concurso innovó al incorporar pruebas que midieron la capacidad de aplicación de conocimiento –no sólo de retención– así como al introducir mecanismos de transparencia que dieran certeza sobre los resultados. En lo que se refiere a los contenidos estamos en medio de un proceso de revisión y reforma que nos llevará a un modelo de competencias. También le dimos vida al Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos, cuya función será la de producir información útil para abonar, desde la Comisión, a la política pública con perspectiva de derechos humanos.

Hoy inicia el año 18 de la Comisión y seguimos siendo un referente nacional e internacional de institucionalidad democrática y de autonomía; estamos entre las instituciones más confiables del país y seguimos la senda que a lo largo de sus primeros 17 años fijaron dos excelentes administraciones.

Aún quedan muchos pendientes, pero estoy seguro que el profesionalismo y la entrega del equipo que conforma la organización de la CDHDF son la mejor garantía de que los enfrentaremos con el mayor de los éxitos. Gracias a mis compañeras y compañeros de la Comisión, por su acompañamiento, por su comprensión y por sus ganas. Gracias también a mi familia, Laura, Diego, Ana Pau y Juliana, por su paciencia y apoyo; y gracias a todas y todos ustedes por estar aquí esta noche.

¡Enhorabuena Comisión!

Feliz decimoséptimo cumpleaños.

# NOTAS BREVES

## El modelo de la CDHDF es exportable a América Latina: Luis González Placencia

El derecho colectivo a la ciudad precisa de la democratización corresponsable ante la toma de decisiones entre el gobierno y la sociedad, ya que “no es posible hablar de democracia ni fundamentar en ella acciones de gobierno que excluyan de su toma de decisiones a los implicados directos e indirectos”, afirmó el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Luis González Placencia, durante su participación en el XVI Seminario Taller sobre Buenas Prácticas de las Defensorías del Pueblo en el Ámbito Local y en el III Encuentro Internacional de Defensorías Locales Metropolitanas, que se realizaron a mediados de septiembre pasado en Montevideo, Uruguay.

En ese encuentro destacó que los organismos públicos de protección de derechos humanos tienen una función central en el diseño de las políticas públicas, con el fin de maximizar la protección y satisfacción de los derechos fundamentales. En ese sentido explicó que el Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal es una experiencia sin igual en América Latina, porque cuenta con el compromiso de autoridades, instituciones y sociedad civil para, por ejemplo, formular el presupuesto total de la ciudad con una perspectiva de derechos humanos. Por lo tanto, afirmó que esta experiencia es exportable a los países de América Latina y expresó su satisfacción por los acuerdos bilaterales para avanzar con otras defensorías del pueblo en proyectos de capacitación e intercambio de experiencias.

## Ni un paso atrás en los derechos humanos de las mujeres: CDHDF

En el marco del Día internacional por la despenalización del aborto en América Latina y el Caribe, el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Luis González Placencia, refrendó el compromiso institucional con el derecho a decidir de las mujeres y garantizó que este organismo continuará trabajando para que no se dé ni un paso atrás en sus derechos ya logrados.

Durante la inauguración del Seminario Internacional Mitos y Realidades sobre el Aborto, explicó que en torno al tema de la interrupción legal del embarazo (ILE) "hay una serie de cuestiones que constituyen mitos, prejuicios y una importante red de ignorancias, que se convierten después en cómplices de las actitudes antiabortistas".

En este sentido, detalló que la intención del seminario, organizado por la CDHDF, la Alianza Nacional por el Derecho a Decidir, la Campaña 28 de Septiembre por la Despenalización del Aborto en América Latina y el Caribe y la Red Latinoamericana de Católicas por el Derecho a Decidir, es llegar a aquellas mujeres que no están convencidas del tema.

Desde 1990, el 28 de septiembre se celebra el Día internacional por la despenalización del aborto en América Latina y el Caribe. Esta fecha se eligió en conmemoración de la abolición de la esclavitud en Brasil y también se le conoce como el Día del vientre libre, con el objetivo de crear cultura y comprensión de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, y lograr la despenalización y legalización del aborto en América Latina.

Fotografia: Patricia Aridjis.



Re





ferencias

# Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal\*

Las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión gozan de todos los derechos humanos reconocidos en las normas nacionales e internacionales sobre derechos humanos,<sup>1</sup> sin perjuicio de las restricciones a ciertos derechos que son inevitables durante su reclusión. El Estado debe garantizar el respeto a su dignidad en las mismas condiciones que las personas en libertad. Para lograrlo, las instituciones gubernamentales deben realizar ciertas acciones que aseguren que las personas en reclusión gocen de los derechos de que no han sido privadas por el internamiento; asimismo, tienen que evitar la comisión de actos que resulten en violaciones a derechos humanos. Sin embargo, hasta el momento esto ha sido insuficiente.<sup>2</sup>

En la ciudad de México el sistema penitenciario cuenta con 10 centros de reclusión destinados a albergar personas indiciadas, detenidas con fines de extradición, procesadas o sentenciadas por delitos del fuero común y del fuero federal: tres de ellos son varoniles para reclusión preventiva, seis para la ejecución de sanciones penales –cuatro varoniles y dos femeniles– y uno de rehabilitación psicosocial. Actualmente, estos centros tienen una sobrepoblación de casi 70%,<sup>3</sup> lo que da como resultado que las y los internos se encuentren en condiciones de hacinamiento y que se generen situaciones de vida indignas.

Aun cuando las autoridades se han esforzado por mejorar las condiciones en los centros de reclusión, todavía se presentan reportes de corrupción por parte del personal penitenciario, lo cual provoca que se sigan cometiendo graves violaciones a diversos derechos

\* Compilación de información realizada por Karen Trejo Flores, colaboradora de la CDHDF.

1 Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, y Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

2 Información tomada del capítulo 13. Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión, del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico y Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2009, véase el documento completo disponible en <[www.cd hdf.org.mx/index.php?id=informesprograma](http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=informesprograma)>, página consultada el 29 de septiembre de 2010. En el Programa se retoman las problemáticas identificadas en el capítulo 25. Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión, del *Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Comité Coordinador para la Elaboración del Diagnóstico de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2008, pp. 529-534; así como en las retroalimentaciones vertidas en los espacios de participación del proceso.

3 “Crisis penitenciaria en DF: sobrepoblación del 70%”, 30 de julio de 2010, disponible en <<http://ciudadanosenred.com.mx/articulos/crisis-penitenciaria-en-df-sobrepoblaci%C3%B3n-del-70>>, página consultada el 29 de septiembre de 2010.

humanos, como al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; al agua; a la alimentación; a un espacio digno para vivir; a la educación; al trabajo y demás derechos laborales; al acceso a la información; a tener contacto con el exterior; a la integridad personal, y al debido proceso, entre otros.

Sin embargo, las denuncias más recurrentes de la población penitenciaria tienen que ver con casos de tortura, hacinamiento, suministro insuficiente de agua, negligencia y falta de atención médica, desabasto de alimentos, negativa y suspensiones de visitas familiar e íntima, discrecionalidad en los beneficios de libertad anticipada, conflictos en las zonas de aislamiento, etcétera.

Por otra parte, se ha demostrado que la reclusión, a lo largo de los años, produce efectos perniciosos en las y los internos, por lo que el Estado tiene la obligación de establecer mecanismos que garanticen una óptima reinserción social. Además, las autoridades locales de los tres poderes tienen la responsabilidad de buscar y aplicar medidas alternativas a la pena privativa de libertad, y sólo utilizar ésta como último recurso en casos de delitos graves o cuando, por seguridad de

la población, sea necesario imponer un tiempo en confinamiento.

Para disminuir significativamente el hacinamiento que existe en los centros de reclusión del Distrito Federal es necesario que en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) se propongan y discutan iniciativas de ley relacionadas con la limitación de la prisión preventiva y de las penas de prisión, así como la posibilidad de conciliación o justicia restaurativa.<sup>4</sup> De igual forma, la creación de la figura del juez de ejecución de sanciones penales garantizaría que sea el Poder Judicial y no el Ejecutivo quien decida sobre las preliberaciones y el cumplimiento de sentencias.

Ahora bien, el Decreto de la Reforma Constitucional en Materia Penal,<sup>5</sup> que tiene efectos directos en el sistema penitenciario y en los derechos de las personas privadas de la libertad en todo el país, modificó 10 artículos de la Constitución con el fin de establecer una nueva manera de combatir la delincuencia organizada, operar los procesos penales y la ejecución de sanciones, modificar el modelo de readaptación social y crear jueces de vigilancia o ejecución penitenciaria. Asimismo, esta reforma ha sido importante para la

creación o modificación de una serie de leyes en el país.<sup>6</sup>

Por todo esto, es importante señalar que, en el marco de la aplicación del nuevo procedimiento penal de corte acusatorio, es necesaria la promulgación de una ley penitenciaria. Para ello, el 24 de abril de 2009 la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) entregó a la IV Legislatura de la ALDF la Propuesta de Reformas al Código Penal para el Distrito Federal y Ley Penitenciaria del Distrito Federal, la cual ha sido contemplada para la realización de otras propuestas en el sistema penitenciario.<sup>7</sup>

Así, el 27 de abril de 2010 fue presentada en la ALDF la iniciativa de Ley Penitenciaria del Distrito Federal por parte de Lía Limón García, diputada del Partido Acción Nacional. A su vez, David Razú Aznar, diputado del Partido de la Revolución Democrática, presentó la iniciativa de reformas al Código Penal y de Procedimientos Penales para el Distrito Federal,<sup>8</sup> las cuales retoman propuestas de la CDHDF y también constituyen un esfuerzo legislativo por mejorar las condiciones de vida de la población penitenciaria desde el ámbito de los derechos humanos.

4 "Liberarían a tres mil presos con reforma penitenciaria del DF", en *El Financiero*, 21 de septiembre de 2010, disponible en <[www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=286323&docTipo=1&orderBy=docid&sortBy=ASC](http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=286323&docTipo=1&orderBy=docid&sortBy=ASC)>, página consultada el 30 de septiembre de 2010.

5 Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 2008, disponible en <[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_180\\_18jun08\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_180_18jun08_ima.pdf)>, página consultada el 29 de septiembre de 2010. Esta reforma constitucional en materia penal se encuentra descrita de manera más amplia en el capítulo 10. Derecho al acceso a la justicia, del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, op. cit.

6 A nivel federal, el 23 de enero de 2009 se reformó la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, disponible en <[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/201.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/201.pdf)>, página consultada el 5 de octubre de 2010.

7 La propuesta de ley penitenciaria contempla la creación de autoridades y nuevas obligaciones acordes con los requerimientos de la reforma constitucional y las necesidades que se han detectado a través de la sistematización de recomendaciones emitidas por la CDHDF. Entre los aspectos más relevantes de esta propuesta está el enfoque en acciones de prevención del delito, la creación de la figura del juez de ejecución de sanciones penales, y la prohibición de aislamiento e incomunicación. Véase CDHDF, *Informe anual 2008*, vol. III, México, CDHDF, 2009, p. 79.

8 Actualmente ambas iniciativas están en comisiones para su análisis y, en caso de contar con el aval de las y los legisladores, serán aprobadas por el pleno de la ALDF.



## Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión del Distrito Federal:<sup>9</sup>

Derecho a la salud

Derecho a una alimentación adecuada

Derecho al agua

Derecho a un espacio digno para vivir

Derecho a la educación

Derecho al trabajo y derechos humanos laborales

Derecho al acceso a la información

Derecho a tener contacto con el exterior

Derecho a la integridad personal

Derecho a un debido proceso

<sup>9</sup> Para conocer los objetivos, las justificaciones, las estrategias y las líneas de acción de cada uno de estos rubros de derechos, véase el capítulo 13. Derechos de las personas privadas de la libertad en centros de reclusión, del *Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal*, *op. cit.*

# Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos\*

1. Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor inherentes de seres humanos.
2. No existirá discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento u otros factores.
3. Sin perjuicio de lo que antecede, es necesario respetar las creencias religiosas y los preceptos culturales del grupo a que pertenezcan los reclusos, siempre que así lo exijan las condiciones en el lugar.
4. El personal encargado de las cárceles cumplirá con sus obligaciones en cuanto a la custodia de los reclusos y la protección de la sociedad contra el delito de conformidad con los demás objetivos sociales del Estado y con su responsabilidad fundamental de promover el bienestar y el desarrollo de todos los miembros de la sociedad.
5. Con excepción de las limitaciones que sean evidentemente necesarias por el hecho del encarcelamiento, todos los reclusos seguirán gozando de los derechos humanos y las libertades fundamentales consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y, cuando el Estado de que se trate sea parte, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, así como de los demás derechos estipulados en otros instrumentos de las Naciones Unidas.
6. Todos los reclusos tendrán derecho a participar en actividades culturales y educativas encaminadas a desarrollar plenamente la personalidad humana.
7. Se tratará de abolir o restringir el uso del aislamiento en celda de castigo como sanción disciplinaria y se alentará su abolición o restricción.
8. Se crearán condiciones que permitan a los reclusos realizar actividades laborales remuneradas y útiles que faciliten su reinserción en el mercado laboral del país y les permitan contribuir al sustento económico de su familia y al suyo propio.
9. Los reclusos tendrán acceso a los servicios de salud de que disponga el país, sin discriminación por su condición jurídica.
10. Con la participación y ayuda de la comunidad y de instituciones sociales, y con el debido respeto de los intereses de las víctimas, se crearán condiciones favorables para la reincorporación del ex recluso a la sociedad en las mejores condiciones posibles.
11. Los principios que anteceden serán aplicados en forma imparcial.

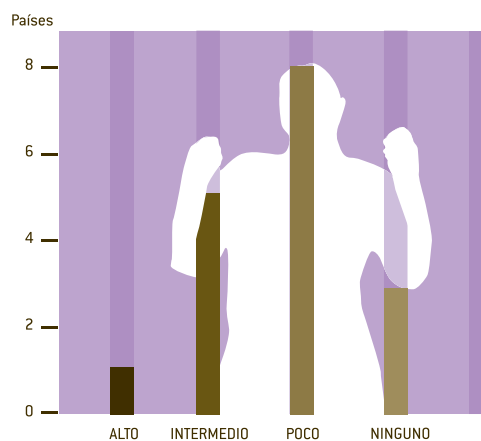
\* Adoptados y proclamados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su Resolución 45/111 del 14 de diciembre de 1990, disponible en <[www2.ohchr.org/spanish/law/tratamiento\\_reclusos.htm](http://www2.ohchr.org/spanish/law/tratamiento_reclusos.htm)>, página consultada el 30 de septiembre de 2010.

# Informe sobre los sistemas penitenciarios de los países de América Latina\*

Evolución habida entre noviembre de 2005 y noviembre de 2008 en cuanto a la solución de los cinco problemas principales o necesidades de los sistemas penitenciarios que habían sido detectadas en 2005<sup>1</sup>

Problema 1. Ausencia de políticas (integrales, criminológicas, de derechos humanos, penitenciarias, de rehabilitación, de género y de justicia penal).

El mejoramiento de los países de la región fue:



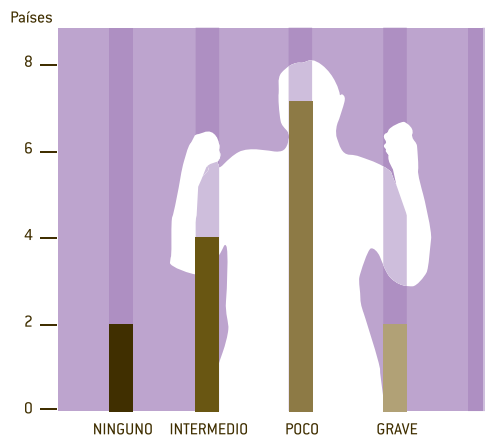
En general, se advierte que el desarrollo de políticas integrales ha estado ausente de la agenda de los Estados en el trienio. De manera incipiente se genera en algunos países política pública en materia criminal, pero ésta se reduce a la persecución penal.

\* Este informe fue realizado por funcionarias y funcionarios de las defensorías de los habitantes, defensorías del pueblo y comisiones de derechos humanos en el Seminario Internacional de Profundización y Evaluación del Programa Sistemas Penitenciarios y Derechos Fundamentales Ilanud/rwi 2005-2008, efectuado en San José de Costa Rica del 17 al 22 de noviembre de 2008. Este texto está contenido en el libro Elías Carranza (coord.), *Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe. Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*, traducción del inglés por Orlando García-Valverde, México, Siglo XXI, 2009, disponible en <[www.ilanud.or.cr/Informe%20de%20las%20Defensorías.pdf](http://www.ilanud.or.cr/Informe%20de%20las%20Defensorías.pdf)>.

1 Luego de una serie de talleres y seminarios organizados por el Programa Ilanud/rwi en 2005, coincidieron en esta lista de cinco problemas las directoras y los directores de los sistemas, las directoras de los subsistemas femeninos, las y los jueces de ejecución de la pena y las funcionarias y funcionarios a cargo de la materia penitenciaria de las oficinas de los defensores del pueblo, defensorías de los habitantes o comisiones de derechos humanos provenientes de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

## Problema 2. Hacinamiento, originado por reducidos presupuestos y la falta de adecuada infraestructura.

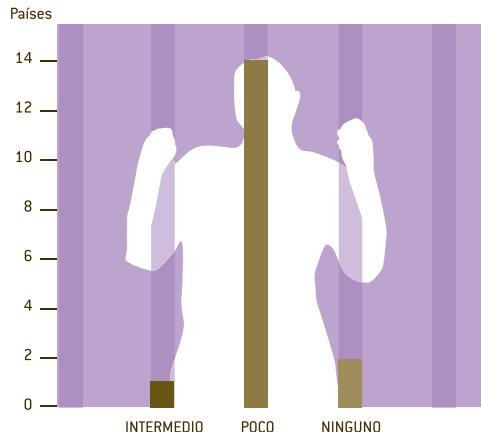
El mejoramiento de los países de la región fue:



Los avances han sido modestos; no se atacaron las causas de dicha sobrepoblación o hacinamiento, se han creado pocos establecimientos penales y se han reparado y ampliado algunos pero, debido a la creciente tasa de encarcelamiento que se aprecia en varios países, la brecha entre plazas disponibles y población privada de la libertad ha crecido.

## Problema 3. Deficiente calidad de vida en las prisiones.

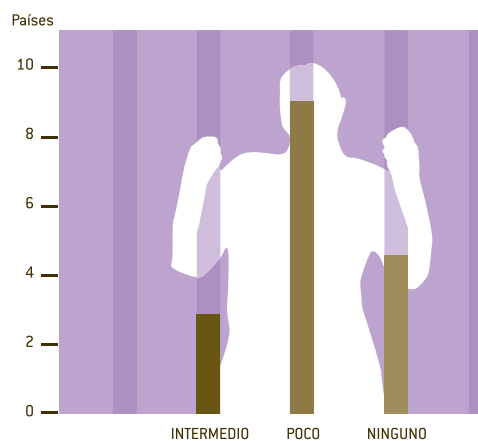
El mejoramiento de los países de la región fue:



Se advierten algunos esfuerzos gubernamentales por mejorar las condiciones de vida (mediante el suministro de alimentos, agua potable, higiene, salud, etc.) aunque éstos han sido gracias a acciones legales como amparos preventivos o resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. De manera casi inevitable, el hacinamiento deriva constantemente en el deterioro de las condiciones de vida de la población penitenciaria.

## Problema 4. Insuficiente personal penitenciario y sin adecuada capacitación.

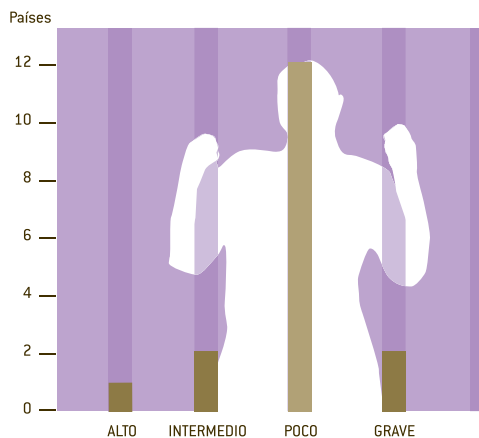
El mejoramiento de los países de la región fue:



Se advierte un incipiente esfuerzo gubernamental por dotar a sus servicios penitenciarios de personal con formación profesional, tarea que está en gestación. Sin embargo, subsisten de manera significativa la ausencia de una carrera profesional penitenciaria, la carencia de personal suficiente y de remuneraciones poco acordes con la función que cumplen. En razón del aumento de las personas privadas de libertad, cualquier esfuerzo por aumentar la dotación del personal pasa inadvertido.

### Problema 5. Falta de programas de capacitación y de trabajo para las personas internas.

El mejoramiento de los países de la región fue:



Este problema es tributario de la ausencia de políticas integrales. Se advierten esfuerzos desiguales e insuficientes en la región.



Fotografía: Eduardo Loza / Emeequis.

1. ¿Cuáles son, en opinión del grupo, los cinco problemas principales que, a diciembre de 2008, afectan a los sistemas penitenciarios de la región? ¿Se mantienen los cinco anteriores o han cambiado?

Se mantienen plenamente vigentes los cinco problemas identificados en 2005, y a ellos se agregan otros de carácter emergentes o no señalados en las jornadas de 2005 y 2006. Entre estos últimos podemos individualizar los siguientes:

1. Falta o debilidad del debido proceso. Se advierte retardo procesal y falta de defensa técnica eficiente, en general por la ausencia de defensoras y defensores, y en particular, durante la fase de cumplimiento penitenciario. También contribuye a ello la inobservancia a los tratados sobre derechos humanos ratificados y vigentes, y de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos;
2. Generación de violencia entre las personas privadas de la libertad por la falta de gobernabilidad de los establecimientos penitenciarios o por omisión o debilidad de la gestión estatal;
3. Ausencias de políticas respecto de las personas en situación de vulnerabilidad en el régimen penitenciario, debido a su rango etario (personas jóvenes y adultas mayores), por condiciones de género, por enfermedad mental, por pertenecer a poblaciones indígenas, por discapacidad, etcétera;
4. Persistencia de tratos crueles, inhumanos y degradantes; golpizas; aislamientos prolongados; privación de vestimentas y atentados al pudor a veces unidos a golpizas;
5. Deficiente acceso a la justicia durante el proceso y en la etapa de ejecución de la sentencia. En este aspecto es necesario dejar constancia de que ello se origina principalmente por la debilidad de las defensorías públicas;
6. Corrupción en la función;



7. Incumplimiento a las recomendaciones sobre las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, y amenaza de surgimiento o fortalecimiento de una nueva “cultura penitenciaria”;
8. Tuberculosis emergentes, VIH/sida y otras enfermedades contagiosas;
9. Distorsión entre norma y realidad. Las leyes son aparentemente perfectas pero no se hacen cargo de la cultura, valores y formas de vida de las personas internas.

## II. Acciones que podrían emprender los gobiernos para solucionar problemas de los sistemas penitenciarios en la región:

1. Suscribir e implementar de manera vinculante y constitucional tratados internacionales de derechos humanos y buenas prácticas penitenciarias;
2. Hacer visible la problemática penitenciaria a través del uso de medios de comunicación social, publicaciones, seminarios y otras formas. Esto en alianzas estratégicas con defensorías, entidades académicas, organismos no gubernamentales, iglesias, etcétera;
3. Generar una política integral de educación, trabajo y salud para las y los internos;
4. Sensibilizar y capacitar a operadoras y operadores de justicia, particularmente a las y los fiscales y a las y los jueces, respecto de la aplicación de instrumentos de derechos humanos;
5. Crear e implementar la carrera penitenciaria estatal de alto nivel en los países que no cuentan con ella;
6. Introducir una normativa sobre máximos de ingresos o cupos carcelarios, y correlativamente descongestionar el sistema carcelario mediante salidas progresivas;
7. Adoptar medidas eficientes contra la corrupción y otorgar protección a las y los denunciantes;
8. Asignar un presupuesto acorde con las necesidades para que sea utilizado de manera exclusiva en mejorar la situación de las personas privadas de

libertad en materias como salud, alimentación, educación e infraestructura;

9. Comprometer a la empresa privada, a los medios de comunicación y a la sociedad civil en la generación de oportunidades laborales y de inserción para las personas privadas de libertad, particularmente para quienes egresan de la prisión.

## III. Experiencias o prácticas exitosas que han permitido a países de la región solucionar o contribuir a solucionar problemas específicos, mismas que pueden resultar de interés para otros países:

1. Rehabilitación y reinserción a través del arte. Venezuela cuenta con cuatro orquestas filarmónicas (con apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo); Cuba también cuenta con una orquesta de esta naturaleza. Cabe mencionar la existencia de bandas musicales y conjuntos folclóricos al interior de los recintos penales, como acontece en varios países;
2. Salida de las y los inimputables del sistema penitenciario. Colombia los envió al Ministerio de Salud, con asignación presupuestaria. Cuba también los ha extraído del sistema punitivo mediante la institución de la licencia extrapenal;
3. La interposición de amparos correctivos, *habeas corpus* o recursos de protección de garantías constitucionales para mejorar las condiciones de infraestructura. De esto hay experiencias en Honduras, Argentina y Ecuador;
4. Consejos, comités, mesas y organizaciones de personas privadas de la libertad y consejos de familiares. De esto hay experiencias desarrolladas en Panamá, Uruguay, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Cuba, El Salvador, Ecuador, Argentina, Bolivia y Guatemala;
5. Correcta aplicación del régimen de progresividad, salida al medio libre y sistemas de confianza, con

- diversos énfasis en Uruguay, Cuba, Brasil, Colombia, Nicaragua, Costa Rica, Argentina y Ecuador;
6. Concesión de rebaja de pena por conducta meritoria, generalmente vinculada a estudio o trabajo. Lo ejecutan con variantes en Ecuador, Uruguay, Panamá, Colombia, Costa Rica, Venezuela, Nicaragua, Cuba, Guatemala y México;
  7. Acciones emprendidas para disminuir la mora o retardo en el juzgamiento de las personas privadas de la libertad. En Cuba existe experiencia consistente en cuenta pública justificatoria por los operadores del sistema ante juntas municipales, provinciales y nacional. En Chile la Defensoría Penal Pública controla eficazmente que las y los imputados privados de libertad (procesados o indiciados) no se encuentren con plazo de investigación vencido;
  8. Actividad multisectorial destinada a obtener la incorporación laboral de las y los egresados de establecimientos penitenciarios. Experiencias en Cuba (resolución conjunta de los ministerios del Interior, del Trabajo y del Tribunal Supremo Popular), en Chile (mesa intersectorial de rehabilitación y reinserción social) y en Uruguay, mediante la ley que obliga a las empresas contratantes con el Estado a contratar por lo menos 5% de su personal proveniente de ex sentenciados a prisión;
  9. Capacitación de las y los internos en derechos humanos para que se tornen en agentes intrapenitenciarios difusores. Experiencias con diversos matices en Nicaragua, Bolivia y Uruguay;
  10. Compromiso del Estado y de las fuerzas sociales de las áreas de educación, salud pública, trabajo, deportes, vivienda y otros, que contribuyen al mejoramiento de la calidad de vida y del trabajo educativo de las internas y los internos, desarrollado en Cuba. En Chile se ha previsto para las y los condenados que egresen del sistema cerrado como plan piloto para 2009. En Bolivia participan entidades no gubernamentales y comunidades indígenas junto con la Defensoría del Pueblo en iniciativas para la construcción de centros de rehabilitación;
  11. Seguridad social plena (enfermedades, accidentes, maternidad, invalidez y vejez) para las y los privados de la libertad que desarrollan actividad laboral. Experiencia aplicada en Cuba, y en Argentina en el Servicio Penitenciario Federal.

**San José de Costa Rica, 20 de noviembre de 2008.**

# Seguridad penitenciaria y derechos humanos\*\*

ANDREW COYLE\*

## Introducción

En este trabajo abordaré el rubro sobre seguridad penitenciaria y derechos humanos en el contexto de algunos temas que están interrelacionados entre sí:

- El papel de la prisión en una sociedad democrática;
- los principios de una buena administración penitenciaria, y
- el contexto ético y legal dentro del cual deberían funcionar las prisiones.

Fundamentaré la presentación en los principios seleccionados en el manual *A Human Rights Approach to Prison Management (La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos)*. Este manual fue originalmente producido con la ayuda del Ministerio de Relaciones Exteriores del Reino Unido. A la fecha ha sido traducido a 14 idiomas y más de 70 mil ejemplares han sido distribuidos entre funcionarios y reformadores penitenciarios alrededor del mundo. Me complace mucho que el manual esté disponible en español, tanto en forma impresa como electrónica, en el sitio web del Centro Internacional para Estudios Penitenciarios (CIEP): [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org).

Quiénes trabajamos en el CIEP, en el King's College de la Universidad de Londres, tenemos una larga experiencia de trabajo con delincuentes tanto en cárceles como en la comunidad. Trabajamos con personal y reformadores penitenciarios en muchos países de Iberoamérica, Asia central, Europa oriental y occidental, y África.

Uno de nuestros objetivos es desarrollar una red mundial de recursos para la disseminación de la mejor práctica en administración penitenciaria, de manera que los administradores de prisiones puedan contar con un buen asesoramiento práctico acerca de cómo administrar sistemas penitenciarios que sean justos, decentes y respetuosos de los derechos humanos.

## Uso de la prisión

En los últimos 20 años se ha dado en muchos países un aumento masivo en cuanto al uso de la prisión, y en una proporción que habría sido inconcebible incluso hace unos pocos años.

\*\* Profesor de estudios penitenciarios en el Centro Internacional para Estudios Penitenciarios (CIEP) del King's College de la Universidad de Londres.

\* Este texto se encuentra en el libro Elías Carranza [coord.], *Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe. Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*, traducción del inglés por Orlando García-Valverde, México, Siglo XXI, 2009.

Más de nueve millones de hombres, mujeres y niños se encuentran actualmente en la cárcel alrededor del mundo. La mitad de ellos lo están en tres países: Estados Unidos, Rusia y China.

Las tasas penitenciarias se formulan normalmente por cada 100 mil personas de la población total. Sobre esa base, la tasa media de internamiento en el mundo es aproximadamente de 140. En Europa occidental la media es de poco más de 100, siendo Inglaterra y Gales los que tienen las tasas más altas en la región, con 145.

Las tasas más recientes que tenemos para los países representados en Latinoamérica son las siguientes:

Guatemala	61
Ecuador	100
Nicaragua	100
República Dominicana	157
Honduras	158
Costa Rica	177
El Salvador	184
México	191
Panamá	354
Cuba	487

Esto nos presenta la interrogante inmediata de por qué las tasas de reclusión entre países de la misma región tendrían que ser tan disímiles. Esto no es tema de discusión hoy, por lo que no entraré en ello; excepto para decir que tiene muy poco que ver con las tasas de criminalidad.

### Las presiones deben ser instituciones civiles

Permítanme pasar ahora al tema de la responsabilidad del Estado en cuanto a cómo deben administrarse las prisiones. Todos los estándares, producto de acuerdos internacionales, establecen con claridad y más allá de cualquier duda que en las prisiones no debe prevalecer la brutalidad o la coerción innecesarias.

En una sociedad democrática las prisiones son parte del servicio público. Al igual que las escuelas y los hospitales, deberían ser administradas por el poder civil; deberían tener por objetivo contribuir al bien común. Por ello, las autoridades penitenciarias deberían ser de alguna manera las responsables ante un parlamento electo. El público debería recibir con regularidad información acerca del estado de sus prisiones y lo que están destinadas a lograr.

También es importante que los ministros de Estado y los funcionarios superiores se aseguren de que se entienda claramente que tienen al personal penitenciario en alta estima por el trabajo que realiza; deberían recordarle frecuentemente a la población que el trabajo penitenciario es un importante servicio público. Entonces, la responsabilidad del Estado, en primer lugar, es administrar las prisiones como parte de la sociedad civil; como un servicio público por el que tiene que rendir cuentas ante el parlamento.

### La responsabilidad de manutención

Ahora veamos mi segundo argumento. Si el Estado decide que un ciudadano tiene que ser privado de su libertad en razón de algún delito que hubiese cometido, el Estado también asume la responsabilidad de mantener a esa persona. Eso significa, por ejemplo, que los reclusos tienen derecho a un estándar decente de alojamiento y a una dieta adecuada; que debería permitírseles regularmente recibir aire fresco y que deberían ponerse a su disposición servicios de salud adecuados.

Estas obligaciones proceden sin excepción. Por más pobre que sea el país y por más bajo que sea el estándar de vida de la población en general, una vez que el Estado ha decidido enviar a prisión a un ser humano adquiere la responsabilidad de mantener a esa persona. No es respuesta argumentar que “todos son pobres” o que “los reclusos están al final de la fila y son los que menos merecen”.

Todos los estándares internacionales de derechos humanos lo establecen con mucha claridad y más allá de cualquier duda. El Estado ha privado a los reclusos de su libertad y el Estado debe entonces darles lo básico para la vida: alimento, agua, vestido, ropa de cama, luz, aire y servicios médicos. Así, por sobre todas las cosas, debe proteger el derecho a la vida.

## Dignidad humana e inherente

Entonces, hemos establecido dos requisitos básicos: primero, las prisiones deben ser instituciones civiles; y segundo, el Estado tiene la responsabilidad de mantener a sus presas y presos. Podemos ahora considerar qué clase de lugar debería ser la prisión. En primer lugar, señalo que no podemos decir que el sistema penitenciario en un país o región sea, por su naturaleza, mejor que el de otro país.

En el CIEP se nos pregunta con frecuencia cuál es el mejor sistema penitenciario del mundo, o de Europa, o de América. Siempre evitamos responder a esa pregunta porque todos los sistemas penitenciarios tienen fortalezas y debilidades. No existe el modelo perfecto de prisión, porque las prisiones son instituciones intensamente culturales.

Por ejemplo, en Europa occidental y en América del norte los modelos penitenciarios están impregnados de ideas cristianas de culpa, castigo y expiación. El concepto ruso de privación de libertad implica exilio y trabajo. En los países del este como China y Japón el principio que subyace la pena es la necesidad de reconstituir al prisionero para que se convierta en un miembro respetuoso de la sociedad. En otras partes del mundo la idea de tener a la prisión como principal castigo por un crimen es una imposición, un legado colonial, y sigue pesando e incomodando el pensamiento de muchos países de África y Asia meridional.

Muchas de las privaciones implícitas en la pena de prisión son culturales y varían de región a región.

Sin embargo, hay algunos principios basados en nuestra humanidad común y universal que deberían prevalecer en todos los panoramas penitenciarios. El más importante de ellos se expresa en el artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP):

Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

Lo que es universal es la necesidad de administrar las prisiones en un marco de referencia ético, con base en el artículo 10 del PIDCP. Esto significa que no debemos nunca olvidar que las personas a las que recluimos son, como nosotros, seres humanos. Su humanidad tiene que ser respetada sin que importen los crímenes que han cometido.

Sin un contexto ético fuerte, las circunstancias en las que un grupo de personas tiene poder considerable sobre otro pueden degenerarse con facilidad para convertirse en un abuso de poder. Lo que esto significa en la práctica es que tenemos siempre que preguntarnos si lo que estamos haciendo es lo correcto.

Este sentido ético debe impregnar todo el proceso de la administración, desde lo más alto hasta lo más bajo. También debe funcionar individualmente con el personal en su trato diario con los reclusos,

debe impartírseles como principio rector de su trabajo. Además, es importante que la administración reconozca que este principio tiene que ser aplicado a la forma en que trata a su personal; asimismo, los miembros tienen derecho a ser tratados de manera humanitaria y con respeto.

Si se administran las prisiones dentro de la ética de este contexto, existirá la posibilidad de que se conviertan en algo más que en sitios de coerción y reclusión. Podrían transformarse en lugares de esperanza, con un potencial para el cambio y el desarrollo personal. En ellas puede darse a los prisioneros la oportunidad de adquirir destrezas que les ayudarán a encontrar trabajo una vez que sean liberados; de recibir ayuda para sus problemas de abuso del alcohol y otras drogas; de tratar sus enfermedades físicas y mentales, y de ser asistidos para que regresen a la sociedad civil de manera segura.

## Derechos humanos y la administración de prisiones

Me gustaría ahora volver al manual *A Human Rights Approach to Prison Management*. Es posible desarrollar una diversidad de modelos de administración penitenciaria. Mi experiencia de más de 25 años como administrador ejecutivo de prisiones, y lo que he visto durante mis visitas a cárceles en más de 50 países, me han convencido de que el mejor modelo para la administración de prisiones es el que se desarrolla en un entorno de derechos humanos.



Fotografía: Eduardo Loza / Emeequis.

He llegado a esta conclusión por dos razones:

La primera es un asunto de principio. El modelo de los derechos humanos puede aplicarse en todos los países y culturas. No está

basado ni en un modelo europeo ni en un modelo americano de reclusión, como tampoco en un modelo africano o asiático. Los estándares internacionales de derechos humanos han sido produc-

to de un acuerdo universal. En su mayoría han sido trazados y aprobados por Naciones Unidas y se fundamentan en una serie de principios en los que han estado de acuerdo todos los países, tales como el artículo 10 del PIDCP al que he hecho referencia hace un momento. Todos los gobiernos democráticos querrán adherirse al principio de que toda persona privada de la libertad será tratada de manera humanitaria y con respeto a la dignidad inherente a la persona humana.

La segunda razón por la que recomiendo esta forma de administración penitenciaria es que funciona. Es una forma correcta y eficaz de administrar prisiones. El CIEP ha utilizado este manual como instrumento de capacitación de personal penitenciario y como ayuda para la administración estratégica de sistemas penitenciarios alrededor del mundo, y la reacción del personal de prisiones siempre ha sido positiva. Siempre han dicho los miembros del personal: “sí, este enfoque es apropiado para el trabajo cotidiano que realizamos en las cárceles y para la forma en que tratamos a los reclusos”. Y en muchos casos, respecto de países tan lejanos uno del otro como Chile y Kazajistán, contamos con pruebas claras de que la aplicación de esta forma de administración mejora tanto el profesionalismo del personal como el trato a los prisioneros.

Como verán ustedes cuando lo estudien, el manual aborda todos los aspectos de la reclusión, desde el momento en que los individuos

llegan a la prisión hasta el punto en que son liberados. Describe todos los estándares de derechos humanos del caso y cómo deben ser aplicados. Desarrolla el tema de lo que se quiere decir con dignidad humana en el ambiente de la prisión; el importante tema del cuidado de la salud; la seguridad; la disciplina y el buen orden; el contacto con la familia y las amistades; el trabajo; la educación y la capacitación; y temas puntuales que tienen que ver con grupos particulares como el de las mujeres y las personas menores de edad, entre otros.

### **El personal penitenciario y la administración de prisiones**

El primer capítulo del manual trata de la administración penitenciaria y los derechos del personal de prisiones. En los primeros borradores del libro este capítulo iba al final, pero en nuestras conversaciones con personal penitenciario en muchos países encontramos que lo primero de lo cual querían saber era qué derechos tenían, cómo podían realizar su trabajo en una forma profesional y qué apoyo necesitaban de la administración. De ahí que decidiéramos abordar estos temas al principio del manual.

Los principales temas examinados en este capítulo son:

- El trabajo en prisiones es un importante servicio público.
- La administración penitenciaria tiene que tener una base ética.

- Un buen liderazgo es esencial.
- El papel del personal va mucho más allá que actuar como guardia.
- Las relaciones entre personal de primera línea y los reclusos son la clave de una buena administración penitenciaria.
- Es esencial tener un buen personal que esté bien capacitado y adecuadamente remunerado.
- El personal debe tener integridad individual en todos los niveles.
- En términos de perspectiva siempre existe el peligro de que el personal penitenciario se aísle.
- La necesidad de que el personal penitenciario sea respetado por el público.
- La necesidad de que el público adquiera un conocimiento sobre el papel de las cárceles.

Los reclusos son seres humanos:

- El recluso es una persona.
- No existe circunstancia alguna en que la tortura y el maltrato puedan jamás permitirse.
- Deben tenerse procedimientos decentes y humanitarios para el primer ingreso de los reclusos a la cárcel.
- Condiciones correctas de vida.
- Vestido adecuado para los reclusos.
- Ropa de cama.
- Instalaciones sanitarias de inodoro y aseo.
- Comida y bebida adecuadas.
- Ejercicio diario al aire libre.
- El derecho a profesar la propia fe.

Los reclusos y el cuidado de la salud:

- El derecho de todos a un servicio adecuado de salud.
- La necesidad de que la cárcel constituya un ambiente sano.
- El derecho a tratamiento individual de las necesidades sanitarias del individuo.
- Personal sanitario debidamente calificado y con experiencia.

La administración de prisiones seguras y ordenadas:

- La necesidad de un equilibrio adecuado entre seguridad y programas de reintegración a la sociedad.
- La necesidad de un equilibrio adecuado entre seguridad y contacto con el mundo externo.
- La necesidad de un equilibrio adecuado entre control y una comunidad bien ordenada.
- Qué hacer cuando fallan el control y el buen orden.
- Cómo administrar al pequeño número de reclusos que tienen que mantenerse en condiciones de máxima seguridad.
- Cómo hacer frente a reclusos difíciles y problemáticos en una forma decente y respetuosa de los derechos humanos.

Procedimientos disciplinarios y castigos:

- La necesidad de una lista clara de transgresiones disciplinarias que sean del conocimiento de los reclusos y del personal.

## Referencias

- La necesidad de tener procedimientos disciplinarios justos y que sean aplicados de manera justa.
- La necesidad de que el castigo sea proporcional a la trasgresión.
- Controles estrictos para el uso de la reclusión en solitario.

### Actividades constructivas y reinstalación:

- La necesidad de reconocer que el recluso es un individuo.
- Dar oportunidades a los reclusos para mejorar y cambiar.
- Ofrecimiento de trabajo y de capacitación en aptitudes.
- Educación y actividades culturales.
- Preparación para la liberación y el regreso a la comunidad.

### Contacto con el mundo externo:

- El derecho a la vida familiar.
- Visitas, cartas, teléfonos.
- Acceso a material de lectura, televisión y radio.
- Las necesidades especiales de reclusos extranjeros.

### Solicitudes y quejas por parte de reclusos:

- La necesidad de un conjunto de procedimientos que sean claramente comprendidos.
- Procedimientos que se administran de manera justa.

- El derecho de acceso a un proceso de apelación.
- Impedir la victimización de aquellos que se quejan.

### Procedimientos de inspección:

- Las cárceles deberían estar abiertas a la inspección pública.
- La inspección externa e independiente es esencial.
- Es también un resguardo para el personal.
- La reacción a inspecciones.

### Presos a la espera de juicio y todos los detenidos sin condena:

- La presunción de inocencia.
- El derecho a representación legal.
- El manejo de los presos a la espera de juicio, reconociendo su situación de que no son sentenciados.
- El manejo de otros presos detenidos sin condena.

### Grupos especiales de presas y presos:

- Reclusos menores de edad y jóvenes.
- Reclusas.
- Internos con cadena perpetua y con penas largas.
- Reclusos condenados a muerte.
- Reconocimiento de la diversidad.
- Presas y presos extranjeros.





Fotografía: Patricia Aridjis.



## Conclusión

Permítanme entonces que recapitule. Mi presentación ha comprendido cierto número de principios simples pero claros:

- En sociedades democráticas las cárceles deberían usarse sólo cuando no hay otra opción, y debería mantenerse en reclusión a las personas por el menor tiempo que fuese necesario.
- Las prisiones no existen en un vacío. Son parte de la sociedad civil y deben rendir cuentas en el proceso democrático.
- Las autoridades estatales encargadas de las prisiones tienen una responsabilidad inalienable de hacerse cargo de aquellos que permanecen en prisión.
- Las cárceles deben ser sitios en los que se respeta la decencia y la humanidad, tratándose tanto de las y los reclusos como del personal y de toda persona que les visite.
- La forma mejor y más eficiente de administrar las prisiones es en el ámbito de un respeto a los estándares internacionales de derechos humanos.
- El manual que les he descrito demuestra una forma de respetar los derechos humanos en la administración cotidiana de las prisiones.

Muchas gracias y les deseo toda clase de éxitos en su determinación de aplicar todos estos principios en las cárceles de sus respectivos países.

# Librero del *dfensor*



Elías Carranza (coord.), *Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe. Cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*, México, Siglo XXI, 2009, 331 pp.

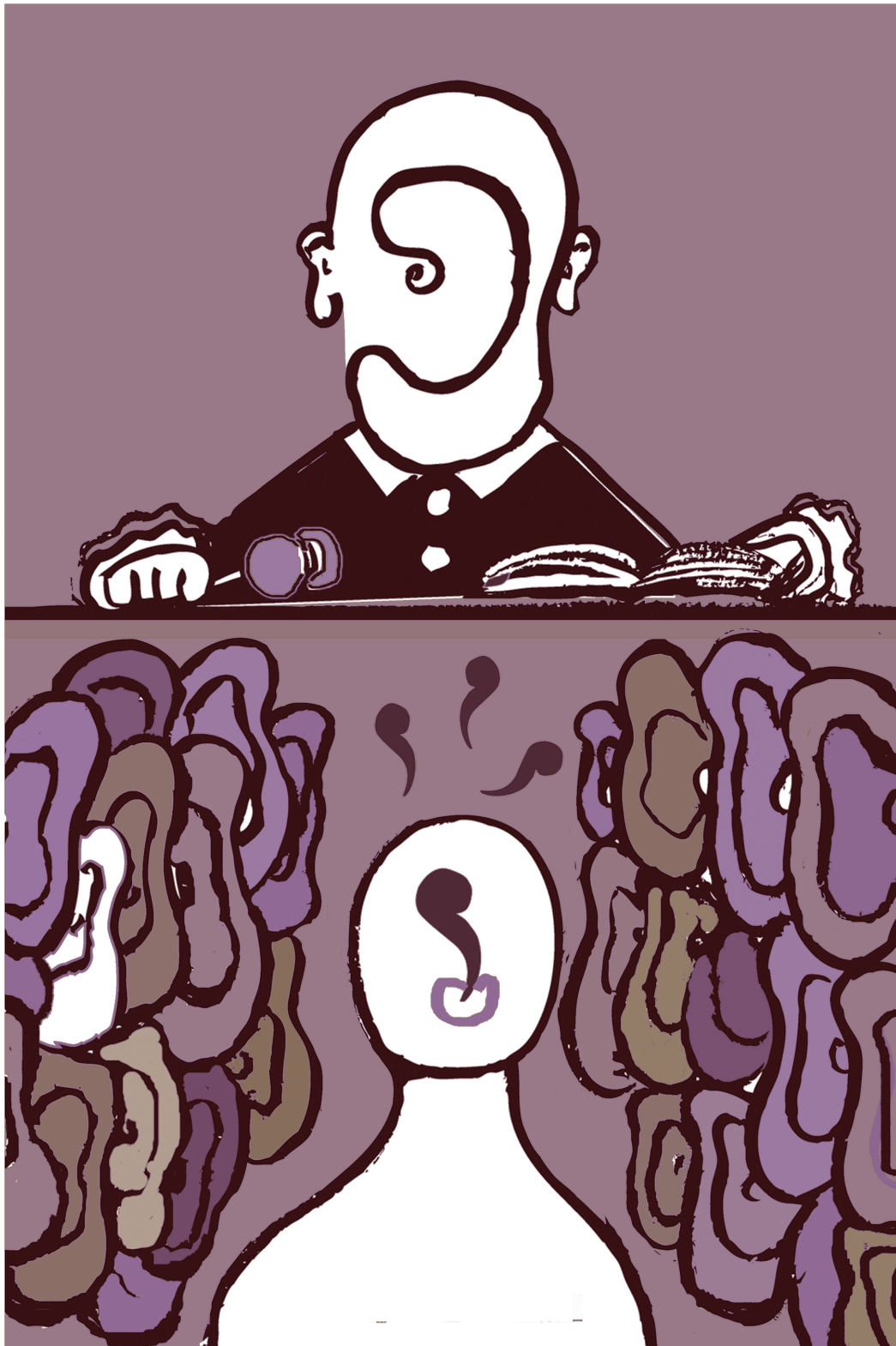
Este libro es el resultado del Programa Sistemas Penitenciarios y Derechos Humanos en América Latina, realizado entre mayo de 2005 y marzo de 2009 por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (Ilanud) y el Instituto Raoul Wallenberg (RWI). Los capítulos son conferencias en donde los autores señalan los principales problemas en las prisiones y en los sistemas penitenciarios de la región, y proponen soluciones para corregir las deficiencias en cuanto a la aplicación de las normas de justicia penal con el fin de establecer el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas.



Marco Lara Klahr (coord.), *Prisión sin condena*, México, Debate, 2008, 235 pp.

En esta obra se publican ocho historias de prisión preventiva, una modalidad tipificada en la legislación penal que consiste en trasladar a las personas imputadas la carga de la prueba y mantenerlas recluidas mientras no les sea posible demostrar su inocencia. El periodismo narrativo y de investigación es la base para exponer este alarmante asunto, uno de los muchos que conforman la crisis en materia de derechos humanos que existe en México.

Encuentra este título y más en el  
**Centro de Consulta y Documentación de la CDHDF.**  
*Un espacio para la cultura y la reflexión*  
biblioteca@ms.cdhd.org.mx  
Av. Universidad 1449, edificio B, planta baja,  
col. Florida, pueblo de Axotla, del. Álvaro Obregón,  
01030, México, D. F. Tel.: 5229 5600, ext.:1818  
de lunes a viernes de 9:00 a 18:00 hrs.



## Artículo 10

Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.



**COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
DEL DISTRITO FEDERAL**

**Oficina sede**

Av. Universidad 1449,  
col. Florida, pueblo de Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 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**

Cuahtémoc 6, 3er piso,  
esquina con Ermita,  
Barrio San Pablo,  
del. Iztapalapa,  
09000 México, D. F.  
Tels.: 5686 1540, 5686 1230  
y 5686 2087

**PONIENTE**

Av. 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**

Av. Universidad 1449,  
edificio B, planta baja,  
col. Florida, pueblo de Axotla,  
del. Álvaro Obregón,  
01030 México, D. F.  
Tel.: 5229 5600, ext.: 1818

[www.cd hdf.org.mx](http://www.cd hdf.org.mx)

Visítanos y deja tus comentarios en:

<http://dfensor.blogspot.com/>

[facebook](#)

[twitter](#)

*Arrojar un rayo de bondad para iluminar  
la triste vida de las prisiones, disminuir  
las sentencias draconianas, abolir los  
bárbaros castigos –las cadenas y azotes–  
mejorar en lo posible la atención médica,  
la alimentación y las condiciones de  
trabajo. ¡Es una cuestión de honor!*

Rosa Luxemburgo