

DERECHO DE EJECUCIÓN PENAL

DERECHO PENITENCIARIO Y EJECUCIÓN DE PENAS

Victoria ADATO GREEN*
Mercedes PELÁEZ FERRUSCA**

SUMARIO: I. *A modo de introducción.* II. *La reforma penitenciaria mexicana.* III. *Situación de las prisiones en México.*

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN

Las Jornadas de Justicia Penal organizadas año con año por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México desde 2000, en colaboración con la Academia Mexicana de Ciencias Penales, son hoy día un referente obligado para conocer de primera mano las propuestas, reformas, aplicación y desarrollo de la ley y la justicia penal en nuestro país.

Al encuentro de estas Jornadas, convocados en el Instituto de Investigaciones Jurídicas por Sergio García Ramírez y Olga Islas de González Mariscal, se dan cita académicos, servidores públicos, especialistas, estudiantes y profesionales de los más diversos ámbitos para reflexionar durante una semana sobre temas actuales y controvertidos de las ciencias penales en México y el mundo. Durante dos décadas, las Jornadas han abordado diversos temas sobre el derecho penitenciario y la ejecución penal; en el presente texto proponemos un panorama descriptivo de las preocupaciones y propuestas que han motivado la reflexión y el análisis de los especialistas que han participado en ellas, con la finalidad de exponer una revisión crítica de los avances en esta materia, así como de los rezagos aún pendientes y de aquellos aspectos que consideramos no han sido suficientemente atendidos.

* Miembro de número y ex presidenta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales. Ministra en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

** Miembro de número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales.

En el ámbito del derecho penitenciario y la ejecución penal, los temas tratados dan cuenta de la prisión como pena, de los sustitutivos penales y las alternativas a la prisión (a propósito de nuevos códigos penales o de la aplicación de éstos); de las reformas y las nuevas leyes de ejecución, federales y locales, así como de las enmiendas a la Constitución federal respecto de la pena de prisión. De igual manera, han sido abordados temas tan relevantes como la situación de las prisiones, los derechos de las personas presas y la situación de las mujeres institucionalizadas; la perspectiva comparada, además de la aplicación de los instrumentos internacionales e interamericanos en la materia.

En estos 20 años de Jornadas, el derecho penitenciario mexicano se ha transformado en aspectos normativos fundamentales. La judicialización de la ejecución, establecida por la reforma constitucional de 2008, la creación de los jueces de ejecución y una nueva Ley Nacional de Ejecución Penal, representan, en términos generales, los cambios más notorios.

Cambios que no necesariamente han representado una transformación positiva de la vida en las prisiones que, como dan cuenta los especialistas, mantienen una situación crítica de sobrepoblación en muchos casos, autogobierno, riñas, motines, homicidios, violaciones de derechos humanos, entre otros problemas, sin que la nueva legislación represente aún una mejora palpable respecto de la situación de las personas presas. Las aportaciones de los expertos dan buena cuenta de los saldos pendientes en la aplicación de la Ley en las prisiones mexicanas.

Para presentar esta nueva lectura de las aportaciones de expertos en materia de prisiones durante 20 años de Jornadas sobre Justicia Penal, seguiremos dos grandes bloques, en el primero de ellos hablaremos de las reformas penales y en el segundo de la situación de las prisiones.

II. LA REFORMA PENITENCIARIA MEXICANA

El derecho penitenciario mexicano se ha caracterizado por una consistente vocación de humanismo y certeza en la capacidad de la cárcel como oportunidad de recuperación del ser humano para la sociedad, después de cumplir su condena. Tal como lo relatan diversos especialistas convocados en distintas Jornadas Penales, la legislación penitenciaria mexicana se había caracterizado desde su origen, pero muy significativamente, a partir de la gran reforma penitenciaria mexicana, en una legislación de avanzada. La humanización que propugnaban las normas ejecutivas estaban al día con los más modernos postulados internacionales y la muy copiosa doctrina que, desde Naciones

Unidas, se compartía al mundo para mejorar la calidad de las prisiones y pugnar por un trato humanitario a quienes las habitan.

Con una importante reforma constitucional en 1965-1966, se abandonó la concepción regeneradora del tratamiento penitenciario para dirigirla hacia la orientación readaptadora, es decir a facilitar la adaptación del condenado a la libertad, favoreciendo esta situación al proveerle mejores herramientas sociales, a través de la educación, el trabajo y la capacitación, en la convicción de que el delito se produce, en la gran mayoría de las ocasiones, por las desventajas sociales de la marginación, la pobreza, la falta de acceso a las oportunidades, entre otras situaciones.

Pero más allá de la esperanza readaptadora, inspiradora de innovadores sistemas penitenciarios, como la prisión abierta del Estado de México,¹ la incorporación del ideal readaptador en el sistema penitenciario mexicano, representó el rechazo absoluto a la justificación de la pena de prisión en la mera custodia, en el encierro de cualquier manera e incluso en la eventualidad de un resurgimiento de la pena de muerte, del delincuente como degenerado a simplemente la expresión del delito como desadaptación social y jurídica. Una nueva orientación que promovía la readaptación a la sociedad en libertad.

Tras 42 años la pretensión de readaptación social fincada sobre la base de la aplicación del tratamiento progresivo técnico fue severamente criticada, porque en opinión de algunos especialistas el *tratamiento penitenciario* implica la idea de cura al delito como enfermedad; “no hay duda —afirma Mara Gómez Pérez— de que hay que quitarle a la pena su pretensión curativa, para verla simplemente como una restricción coactiva de la libertad sujeta al debido proceso penal”.²

La expresión reinserción social incorporada al artículo 18 constitucional por la reforma de 2008, está en el mismo ámbito de interpretación del concepto readaptación, la idea central es la vuelta del liberado a la sociedad. Como afirma Ojeda Velázquez, “el concepto reinserción significa vol-

¹ Véase Sánchez Galindo, Antonio, “Historia del penitenciarismo en México”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga, (coords.), *Evolución del sistema penal en México. Tres cuartos de siglo. XVI Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto Nacional de Ciencias Penales-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, pp. 535-546.

² Véase Gómez Pérez, Mara, “Los derechos humanos en las cárceles y centros de reclusión penitenciaria de México”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Evolución del sistema... cit.*, p. 82.

ver a encauzar al hombre delincuente dentro de la sociedad que lo vio cometer un delito”.³

La diferencia fundamental en el posterior desarrollo de la Ley Nacional de Ejecución Penal (2016) consiste, entre otras cosas, en que se desdibujó el mecanismo a través del cual los liberados accederían a los medios que permiten esa vuelta a la sociedad con nuevas y mejores habilidades sociales. Ocupación no es lo mismo que atención, un plan de actividades no es suficiente para dotar a los individuos de herramientas sociales; llenar el tiempo del encierro con *actividades*, sin dirección y sin comprensión de la particular situación individual de cada persona presa, no es suficiente para cumplir el mandato constitucional.

La que puede ser, sin duda, la más importante reforma legal al marco regulatorio de las prisiones en México, fue precedida de numerosas reformas sustantivas y adjetivas a nivel federal y local.

1. *La pena de prisión en las reformas penales y procesales, federales y locales*

Podemos afirmar que las reformas penales y procesales que han sido objeto de análisis en las jornadas, representan una contradicción lamentable de la tensión que genera la exigencia de mayor control y graves consecuencias para la creciente criminalidad y la necesidad de fortalecer los sistemas de reivindicación y protección de derechos de todos los ciudadanos, incluidos los ciudadanos presos. Esta aparente oposición se recrudece, en el ámbito penitenciario, ante la dificultad que representa garantizar parámetros humanistas y legales a cabalidad cuando las cárceles están sobrepobladas, por un excesivo uso del derecho penal, y no cuentan con los recursos necesarios para proveer los mínimos indispensables de cualquier plan de recuperación social.

Como apuntan los especialistas que se ocuparon de las reformas a las normas relativas a la pena de prisión como consecuencia jurídica, la tendencia del legislador ha sido, durante estos años, incrementar las penas de prisión, ampliar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva, así como los delitos sancionados con pena de prisión.⁴

³ Véase Ojeda Velázquez, Jorge, “Reinserción social y función de la pena”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Derecho penal y criminalística. XII Jornadas sobre Justicia Penal*, México, Instituto de Formación de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, p. 70.

⁴ *Ibidem*, p. 94.

En el ámbito ejecutivo penal, el endurecimiento de los requisitos y condiciones para acceder a la libertad anticipada representó la tónica del agravamiento de las condiciones de la prisión, imposibilitando, en palabras del maestro Antonio Sánchez Galindo, la aplicación adecuada de los mecanismos de readaptación social.⁵ Las reformas de finales de los años noventa a la actualidad son la más pura expresión del maximalismo penal.

Mara Gómez lo explica con cifras de 2011, año en el que 96.4% de las sentencias condenatorias en México establecieron la cárcel como pena. En ese mismo año, 58.8% de los internos cumplían sentencias de menos de tres años de prisión; lo que en sus palabras quiere decir que “casi 60% de las personas que entonces fueron privadas de su libertad, estaba ahí por delitos no violentos ni tampoco graves”.

El endurecimiento de las penas, la inexplicable tendencia a sancionar con penas cortas de prisión (tres meses a seis años), el endurecimiento de los requisitos para obtener “beneficios” de excarcelación anticipada y la eliminación de figuras como la preliberación y la remisión parcial de la pena, mantienen nuestras prisiones llenas de ciudadanos que bien podrían ser sancionados con penas alternativas, atendiendo específicamente las condiciones que los llevaron a delinquir.

A pesar de la expedición de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal,⁶ así como del amplísimo catálogo de penas distintas a la prisión y de los mecanismos que aún existen para obtener la libertad anticipada, los operadores jurídicos mexicanos insisten en encarcelar prioritariamente, promoviendo con ello consecuencias, en ocasiones, irreversibles para los miles de sentenciados y presos preventivos, hombres y mujeres, que año con año ingresan en prisión.

En materia procesal, las reformas narradas en el transcurso de estas dos décadas, por lo que se refieren a la prisión como pena y como medida cautelar, han estado marcadas por el uso efectista de la prisión preventiva. Por lo que, en vez de reducir el uso de esta grave medida cautelar se ha intensificado, especialmente con la llamada prisión preventiva oficiosa.⁷

⁵ Véase Sánchez Galindo, Antonio, “Derecho penal ejecutivo”, en García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Las reformas penales de los últimos años en México (1995-2000). Primeras Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 101-118.

⁶ *Diario Oficial de la Federación*, 29 de diciembre de 2014. En materia federal, al primer trimestre de 2020, se habían remitido apenas 1,432 asuntos y se había concluido con acuerdo cumplidos a la misma fecha 398.

⁷ Véase Reforma al artículo 19 constitucional de 2019, mientras se redacta este documento se prepara la discusión en la Cámara de Diputados al Dictamen de reformas a

Por otro lado, los cambios destacados en esta materia también estuvieron referidos a eliminar prácticamente de la regulación procesal, todas las normas sobre ejecución de la pena, en el intento por salvar para la Ley de Ejecución los aspectos procedimentales relativos a la modificación de la duración de la pena, así como a las reglas de aplicación de las oportunidades excarcelatorias, ya como medidas preliberacionales o como sustitución de la pena de prisión.

Con la expedición del Código Nacional de Procedimientos Penales y las nuevas disposiciones relativas al denominado juicio abreviado, se establecieron disposiciones contrarias al mandato contenido en el artículo 21 constitucional —facultad de establecer y modificar las penas como propia y exclusiva del Poder Judicial—, permitiendo al Ministerio Público presentar la individualización de la pena y el monto de la reparación del daño.⁸

En esta disposición procesal, resabio del antiguo sistema en el que el MP contaba con facultades en ocasiones excesivas, se expresa la invasión de las facultades exclusivas del juzgador al imponerle la individualización de la pena, ejercicio de su exclusiva potestad.

El criterio de oportunidad establecido por el CNPP⁹ refuerza esta clara oposición al mandato constitucional y los tratados internacionales, al facultar al MP a solicitar la reducción de hasta una mitad de la pena mínima en los casos de delitos dolosos y hasta dos terceras partes de la pena mínima en el caso de delitos culposos, de la pena de prisión que le correspondiere al delito por el cual acusa, cuando el acusado no haya sido condenado previamente por delito doloso y el delito por el cual se lleva a cabo el procedimiento abreviado es sancionado con pena de prisión cuya media aritmética no exceda de cinco años, incluidas sus calificativas atenuantes o agravantes,

En cualquier caso —continúa el artículo 202—, el Ministerio Público podrá solicitar la reducción de hasta un tercio de la mínima en los casos de delitos dolosos y hasta en una mitad de la mínima en el caso de delitos culposos, de la pena de prisión. Si al momento de esta solicitud, ya existiere acusación formulada por escrito, el Ministerio Público podrá modificarla oralmente en la audiencia donde se resuelva sobre el procedimiento abre-

varias leyes penales, turnado por la Cámara de Senadores, para adecuarlas al reformado artículo 19.

⁸ Véase Código Nacional de Procedimientos Penales: “Artículo 101... Fracción I. Que el Ministerio Público solicite el procedimiento, para lo cual se deberá formular la acusación y exponer los datos de prueba que la sustentan. La acusación deberá contener la enunciación de los hechos que se atribuyen al acusado, su clasificación jurídica y grado de intervención, así como las penas y el monto de reparación del daño”.

⁹ Artículo 202.

viado y, en su caso, solicitar la reducción de las penas, para lo que deberá observar el acuerdo que al efecto emita el fiscal general.

Es necesario cuestionar la constitucionalidad de estas disposiciones, el artículo 21 establece que la imposición y modificación de las penas es competencia exclusiva del juez, facultad que difícilmente puede considerarse exclusiva, si el órgano acusador le “propone” la sanción.

2. *Leyes de ejecución penal locales*

La normativa penitenciaria mexicana no escapó de las reformas que líneas arriba apuntamos como maximalistas. Entre 1995 y 2020, se publicaron reformas penitenciarias que haciendo eco de las reformas de recrudecimiento del sistema penal, pasaban factura al régimen penitenciario, restringiendo la posibilidad de obtener la liberación anticipada en los casos de personas sentenciadas por delitos graves; personas reincidentes y habituales.

La justificación del legislador a esta constricción de la liberación anticipada fue expresada en términos meramente simbólicos: “hay que reconocer —dice el dictamen de la reforma— que existen personas cuyo *modus vivendi* es el crimen y, por tanto, el tratamiento aplicado resulta insuficiente para modificar su tendencia criminal (*sic*) ...”.¹⁰

En 1997 se marca el inicio de la transformación política del entonces Distrito Federal, hoy Ciudad de México, con la instauración de la Asamblea de Representantes, órgano legislativo al que se trasladaron las facultades del Congreso de la Unión para legislar en diversas materias, entre ellas la penitenciaria, dotando de mayor autonomía al entonces Distrito Federal. En el transcurso de los últimos años de la década de los noventa, se consolidaron también las facultades del jefe de gobierno en materia penitenciaria.¹¹

La Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal de 1999, pretendió regular de manera precisa las condiciones de internamiento de acuerdo con la situación jurídica de la persona sometida al encierro: indiciado, reclamado, procesado, sentenciado, interno, inimputable, enfermo siquiátrico y preliberado, sin que ello significara en la realidad operativa del centro de reclusión ninguna diferencia específica, debido fundamentalmente a la *praxis* penitenciaria que también entonces lidiaba con problemas

¹⁰ Peláez Ferrusca, Mercedes, “Reformas en materia penitenciaria”, en García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Las reformas penales...*, cit., p. 98.

¹¹ Álvarez Ramos, Jaime, “Reformas penitenciarias en el Distrito Federal”, en García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Las reformas penales...*, cit., p. 125.

estructurales graves, como autogobierno, hacinamiento, sobrepoblación, no separación, mayor cantidad de presos preventivos, falta de recursos materiales, humanos y financieros.

Esta Ley incorporó además la figura del tratamiento en externación, muy similar al denominado tratamiento preliberacional de la Ley de Normas Mínimas; así como reconoció específicamente el recurso de impugnación a la negativa de dicho tratamiento o de la libertad anticipada.¹²

La expedición de la primera Ley de Ejecución de Sanciones expedida en el Distrito Federal en 1999 representó, en opinión del licenciado Miguel Sarre, una

oportunidad desperdiciada para modificar el eje del sistema penitenciario mexicano, eje constituido por la idea del “tratamiento técnico, progresivo e individualizado”; y que considera que los penalmente responsables —continúa Sarre— son sujetos con cierto grado de anormalidad o cierta problemática... que no son acreedores a una privación o restricción coactiva de bienes jurídicos... sino que son sujetos de una especie de corrección moral coactiva por parte del Estado que les va a dar una terapia.¹³

Una segunda ley en esta materia para el Distrito Federal se discutió y aprobó antes de la expedición de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Se trata de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.¹⁴ Esta Ley pretendió desarrollar los principios constitucionales establecidos para la ejecución penal en la reforma de 2008, como la judicialización de la modificación de las penas y el cambio de readaptación por reinserción social. La ampliación del catálogo de recursos en materia de ejecución penal; la separación entre la competencia de la autoridad penitenciaria y los jueces de ejecución, así como la declaración de principios que actúan como límite a los actos de la autoridad penitenciaria y la reclusión domiciliaria son algunas de las novedades que presentó en su momento.

El maestro Sánchez Galindo, en ocasión de comentar con detalle esta nueva Ley de 2011 para el Distrito Federal, manifestó que no se tomaron en cuenta grandes rubros que, exige, desde antaño, la política criminal: se-

¹² *Ibidem*, p. 127.

¹³ Véase Sarre I., Miguel, “Reformas penitenciarias”, en García Ramírez, Sergio y Vargas Casillas, Leticia (coords.), *Las reformas penales...*, cit., p. 120.

¹⁴ *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 17 de junio de 2011.

lección y capacitación de personal, instalaciones adecuadas y presupuesto suficiente.¹⁵

El ejercicio que en esta materia hizo el Poder Legislativo del entonces denominado Distrito Federal, hoy Ciudad de México, fue prácticamente anulado con la expedición de la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales. Para explicar esta nueva Ley, es necesario repasar los análisis que los ponentes hicieron sobre las reformas constitucionales y los diversos proyectos de reforma que la hicieron posible.

3. *La reforma constitucional y la Ley Nacional de Ejecución Penal*

Desde 2004 se venían ejercitando en el Congreso de la Unión diversas propuestas de reforma legal a la justicia penal. Las iniciativas incorporaban importantes reformas constitucionales en materia procesal penal y de ejecución de penas, así como de facultades al Poder Judicial y al Congreso para legislar en materia de ejecución.

La más importante propuesta que, en materia de ejecución penal se hizo entonces, consistía en la incorporación de la función jurisdiccional, a través de la asignación de facultades en materia penitenciaria a un juez. Los debates sobre la división de poderes y las razones sobre por qué debía incorporarse al Poder Judicial fueron abundantes. Para Rosendo Gómez Piedra, la ausencia de facultades al Poder Judicial en el ámbito penitenciario “viola la división de poderes. El régimen penitenciario —afirma— también debe estar dividido en su ejercicio, restituyéndolo en su autonomía [de lo penal]”.¹⁶

Para la iniciativa de reforma constitucional analizada por Gómez Piedra, la reforma al artículo 18 constitucional, garantizaría la separación de funciones, por un lado, la administrativa y la judicial, a esta última la considera la posibilidad de certeza legal respecto a la condena, así como de las formas de llevarla a cabo.

Igualmente, en 2004 se elaboró un anteproyecto de Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales. Dicho proyecto mantenía la readaptación social como orientación de la ejecución de la pena y a la educación, el trabajo

¹⁵ Véase Sánchez Galindo, Antonio, “Consideraciones en torno a la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social, para el Distrito Federal”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Derecho penal...*, cit., p. 51.

¹⁶ Véase Gómez Piedra, Rosendo, “La judicialización penitenciaria”, en García Ramírez, Sergio et al. (coords.), *La reforma a la justicia penal. Quintas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 428-430.

y la capacitación como los medios para lograrlo, y pretendió dotar de un orden jurídico estricto la regulación de los aspectos de ejecución, estableciendo límites a las amplísimas facultades discrecionales de la administración penitenciaria.

Esta iniciativa retomó muchas de las observaciones y propuestas de importantes documentos que en la materia comenzaron a circular a partir de 1995, como las “Pautas para una nueva legislación penitenciaria” de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el proyecto de Ley en materia de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal en 1998, así como por la Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad para el Distrito Federal, entre otros.¹⁷

La reforma constitucional de 2008 abrió la oportunidad de transformar el andamiaje legal de la justicia penal mexicana. Un nuevo modelo procesal, más eficiente y con garantías prometedoras que aseguraban el cumplimiento de principios como oralidad, inmediatez, contradicción y defensa, así como el reposicionamiento de la víctima en el drama penal, marcaban también un cambio para la ejecución de las sanciones penales.

La reforma al artículo 18 constitucional de junio de 2008 implicó adecuaciones no tanto de semántica, sino motivadas por la incorporación de términos técnicos más acordes con una visión objetiva, a diferencia del antiguo lenguaje constitucional, en ocasiones estigmatizante. Se sustituyeron las expresiones pena corporal por *pena privativa de libertad*; sistema penal por *sistema penitenciario*; delincuente y reo por *sentenciado*.

Otros cambios fueron la incorporación de la salud y el deporte como medios para lograr la *reinserción*, en vez de readaptación, *del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley*.

También se reformó el artículo 18 para establecer limitaciones extraordinarias para aquellas personas sujetas a prisión preventiva o a ejecución de pena por delincuencia organizada, como la intervención de comunicaciones con terceros, excepto con el defensor; así como la posibilidad de imponerle medidas de vigilancia especial. Reforma que claramente se enmarca en la teoría del derecho penal del enemigo o derecho penal de excepción, limitando extraordinariamente las garantías consagradas en la Constitución.

¹⁷ Véase Peláez Ferrusca, Mercedes, “Ejecución de sanciones penales. Proyecto de reforma federal”, en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), *La reforma a la justicia...*, *cit.*, pp. 412 y 414.

La llamada reforma de derechos humanos¹⁸ tocó también al artículo 18 de la CPEUM, estableciendo que el sistema penitenciario se organizaría sobre la base del *respeto a los derechos humanos*, el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte *como medios para alcanzar la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley*.

La acertada reforma al artículo 21 constitucional de 2008, en el sentido de establecer que no sólo la imposición de la pena sino también *su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial* fue, sin lugar a dudas, una gran oportunidad. Con la judicialización de la ejecución de la pena se vislumbró una reducción de la discrecionalidad de la autoridad para conceder los llamados beneficios para el sentenciado y garantizar con ello la defensa de los derechos de los internos en la prisión frente a la propia autoridad ejecutora.¹⁹

En 2013 se reformó el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar al Congreso de la Unión para, de acuerdo con la fracción XXI, inciso c), “expedir la legislación única en materia de ejecución de penas, legislación que regirá en toda la República en el orden federal y en el fuero común”.

En el artículo segundo transitorio del decreto de reforma a este artículo constitucional se establece, además, que la entrada en vigor de la nueva legislación nacional en esta materia será a más tardar el 18 de junio de 2016.

Como resultado de esta reforma constitucional, se expidió la Ley Nacional de Ejecución Penal. Con esta Ley se abrogan no sólo la Ley de Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados (1971) sino también todas las leyes que sobre readaptación social o ejecución penal estaban vigentes en las entidades federativas.

La consolidación en un solo cuerpo legal de las 33 leyes en esta materia es, sin lugar a dudas, un logro por la unificación de la ejecución penal en nuestro país; sin embargo, nos parece oportuno mencionar que falta una reglamentación uniforme que dote de congruencia a nivel nacional la aplicación de la ley.²⁰

¹⁸ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de junio de 2011.

¹⁹ Véase Peláez Ferrusca, Mercedes, “Reforma penitenciaria 2008-2009”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Reforma penal. Décimas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 335-346.

²⁰ Dado que la facultad reglamentaria es propia del Poder Ejecutivo y que de ella gozan también los gobernadores de las entidades federativas, debe impulsarse un acuerdo nacional sobre el Reglamento tipo de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Las reformas que se sucedieron a partir de la constitucional de 2008, marcaron un camino que, sin embargo, la Ley de Ejecución no supo cumplir. Las contradicciones, omisiones y serias regresiones a esquemas de ejecución rígidos —mera custodia— hacen de esta Ley una oportunidad fallida en el camino por consolidar una legislación penitenciaria humanista.

El artículo 18 constitucional

claramente contiene una filosofía subyacente de carácter humanista, consistente en considerar al sistema penitenciario con un objetivo de reinserción social sobre la base del respeto a los derechos humanos, la educación, el trabajo, la capacitación, la salud y el deporte, lo que supone una concepción del derecho penal no solamente del acto —el delito cometido y por el que una persona ha sido sentenciada—, sino también del autor y sus circunstancias, concepción en la que el ser humano es el centro de atención y de protección de la norma fundamental.²¹

La Ley Nacional de Ejecución Penal contiene sin duda importantes aciertos como la regulación de los procedimientos ante el juez de ejecución; las normas relacionadas con las mujeres y los niños en prisión; así como la prescripción legal de las bases de datos y registros penitenciarios. No obstante, algunas disposiciones de esta Ley fueron consideradas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contrarias a la Constitución y por ello fue presentada en 2016 una controversia constitucional, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en 2018, con la declaratoria de inconstitucionalidad de solamente una parte de las normas controvertidas por la CNDH.

No sólo por esta declaratoria parcial de inconstitucionalidad, la Ley Nacional de Ejecución Penal dista mucho de representar el ordenamiento normativo eficiente y suficientemente apegado a la protección de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

La confusión promovida por la necedad de erradicar de las disposiciones penitenciarias toda referencia al tratamiento técnico especializado, redundó en un ordenamiento alejado de las disposiciones internacionales en la materia y muy ajeno a la realidad que viven las personas en prisión. El uso simbólico y eufemístico de la objetividad del derecho terminó por con-

²¹ Véase Adato Green, Victoria, “Comentarios a la Ley Nacional de Ejecución Penal”, en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), *Seguridad pública y justicia penal... ¿A dónde vamos? Homenaje al dr. Marco Antonio Díaz de León Sagaón. XVII Jornadas sobre Justicia Penal*, México, Inacipe-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2017, p. 378.

vertir a este cuerpo de normas en una víctima de la falacia garantista, que más que proteger desprotegió a los habitantes de las prisiones.

La resolución de la SCJN deja mucho que desear, por cuanto que sus parciales apreciaciones denotan el rechazo a mirar de cerca la realidad penitenciaria. Invocar que los llamados “beneficios” no pueden ser considerados privilegios vacía el contenido sustancial de los derechos en el ámbito penitenciario.

Mucho debe México avanzar en revisar y actualizar posiciones teóricas y jurídicas sobre el contenido sustancial de los derechos dentro de las prisiones, porque insistir en que la reincorporación social es sólo una orientación y que la educación, el trabajo, la capacitación, la salud y el deporte son sólo los medios para lograrla, desnaturaliza la idea de derechos e impide el acceso a ellos. Los reduce a mero plan de actividades, mera ocupación sujeta a disponibilidad y a la capacidad de las dependencias que hoy son responsables de proveerlos.

4. *Convencionalidad y criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*

La reforma constitucional de 2011 incorporó importantes adelantos en materia de reconocimiento y protección a los derechos humanos en México; representa un cambio profundo que deberá ir permeando todas y cada una de las esferas normativas y de las tareas gubernamental en nuestro país.

La vida en las prisiones no escapa de esta tarea y, por ello, las XIV Jornadas sobre Justicia Penal de 2014, se dedicaron a difundir y analizar los criterios y la jurisprudencia de los órganos interamericanos de derechos humanos, así como su influencia y repercusión en la justicia penal mexicana.

Afirma Laura Martínez Breña que “en el ámbito internacional se enfatizan dos dimensiones de la pena privativa de libertad: las personas privadas de libertad tienen derecho a ser tratadas humanamente, a su reforma, readaptación y rehabilitación...”²² En el contexto jurídico mexicano podemos decir: tienen derecho a la reinserción social.

El sistema interamericano, a propósito de resolver situaciones críticas de violencia, hacinamiento, falta de condiciones dignas y abusos de las autori-

²² Véase Martínez Breña, Laura, “La pena privativa de libertad a la luz del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, en García Ramírez, Sergio, Islas de González Mariscal, Olga y Peláez Ferrusca, Mercedes (coords.), *Criterios y jurisprudencia interamericana de derechos humanos. Influencia y repercusión en la justicia penal. XIV Jornadas sobre Justicia Penal*, México, Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 179.

dades en las prisiones de las Américas, ha dado cuenta de la vulnerabilidad en que se encuentran las personas privadas de libertad en las instituciones penitenciarias, por ello resulta de la mayor importancia la reforma constitucional de 2011, ya porque abre la puerta a la obligatoriedad del control de convencionalidad que, en materia penitenciaria, es rica en instrumentos, criterios y jurisprudencia, ya porque refuerza el reconocimiento de los derechos humanos, la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En suma, en el ámbito penitenciario y de la protección de los derechos de las personas, la incorporación del llamado bloque de constitucionalidad, interpretación conforme y aplicación del principio *pro* persona, establece un mayor nivel de exigencia a la administración penitenciaria en la aplicación de la ley, en las normas reglamentarias que al efecto se expidan y también a las acciones que se llevan a cabo en el quehacer penitenciario, de lo que los jueces de ejecución deberán dar cuenta en todos y cada uno de los asuntos que se sometan a su jurisdicción.

III. SITUACIÓN DE LAS PRISIONES EN MÉXICO

En su participación en las Jornadas conmemorativas por el Centésimo Aniversario de la Constitución mexicana en 2017, Ruth Villanueva fue contundente: si bien la norma constitucional (artículo 18) es el gran pilar de la tutela de los derechos de las personas en prisión, la realidad del sistema penitenciario no es congruente con ninguno de los postulados que en ocho reformas ha venido adoptando el Constituyente mexicano como norma fundamental para las prisiones mexicanas; se requiere, afirma, de infraestructura, personal y normatividad adecuados; por lo que hacer realidad el mandato constitucional en la operación cotidiana de los penales sigue siendo una asignatura pendiente del Estado mexicano.

Entre los problemas más sobresalientes del llamado sistema penitenciario nacional, Villanueva resaltó: sobrepoblación; deficiente clasificación penitenciaria; perfil del personal penitenciario deficiente o inadecuado; mala atención al derecho de la protección a la salud; indebida racionalización de la pena de prisión; deficiente supervisión por parte de las autoridades; e inadecuada atención a personas con discapacidad sicosocial e inimputables.²³

²³ Véase Villanueva Castilleja, Ruth, “La Constitución y realidad del sistema penitenciario”, en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), *Sistema penal y Constitución (1917-2017)*. Entre

Una de las causas de la problemática que presentan las prisiones, de acuerdo con otro especialista, es el narcotráfico y sus efectos, que han alcanzado —en opinión de José Luis Lagunes— al ámbito penitenciario y es, de acuerdo con este ponente, el elemento que hay que analizar respecto del incremento de la población penitenciaria²⁴ y la crisis carcelaria en México.

Para 2005, la distribución por delitos en el caso de internos federales era de 72.78% delitos contra la salud,²⁵ en donde el mayor porcentaje de internos procesados y sentenciados por delitos contra la salud corresponde a consumidores y personas que transportan o comercian pequeños volúmenes de droga.

Lagunes López agrega la vulnerabilidad en materia de seguridad, debido a que el crimen organizado se ha incrementado y cuenta con alto poder económico, la corrupción, el *alto perfil criminológico* de internos vinculados a la delincuencia organizada y la sobrepoblación.

Los casos de internos con procesos por delincuencia organizada —continúa Lagunes López—, a los que se les acumulan sentencias y procesos son distintos, pues no pueden ser sujetos de una readaptación social por su “alto perfil criminológico”,²⁶ a lo que agrega como limitantes para alcanzar la readaptación social, los altos niveles de sobrepoblación, los problemas de seguridad, los problemas de corrupción que han permeado en muchos de los centros del sistema penitenciario nacional.

No solamente los responsables directos de administrar las prisiones consideran que hay personas presas por delitos de tal *gravedad* que es imposible lograr la reinserción social, también la SCJN en una polémica resolución endureció su postura respecto a la readaptación social, concluyendo que, “la prisión vitalicia no viola la Constitución, porque no es una pena inusitada y porque el principal fin de la condena no es readaptar socialmente a los presos”.²⁷ En nuestra opinión, las penas vitalicias constituyen una contradicción al espíritu constitucional consagrado en los artículos 18 y 21 y,

la norma y la realidad. XVIII Jornadas sobre Justicia Penal, México, Inacipe-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 443-456.

²⁴ “...vertiginoso crecimiento, pasando de sesenta mil internos en 1986, a más de 207,000, en el año en curso (2005)”. Lagunes, José Luis, “Problemática en prisiones”, en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), *Temas actuales de de justicia penal. Sextas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 213, 214 y 216.

²⁵ El 9.96% por portación de armas de fuego reservadas; 5.89% portación de arma de fuego sin licencia y 2.85% robo. *Ibidem*, p. 218.

²⁶ Lagunes López, José Luis, “Problemática en prisiones”, en García Ramírez, Sergio *et al.* (coords.), *Temas actuales...*, *cit.*

²⁷ A propósito del Código Penal para el Estado de Chihuahua que estableció penas acumuladas en un proceso por hasta 105 años de prisión. *Ibidem*, p. 219.

siguiendo la ruta que trazan las reglas de Naciones Unidas en esta materia, consideramos que las penas de prisión más largas deberían reducirse a 20 años de privación de la libertad.

Según hemos descrito, la visión de los operadores del sistema penitenciario y más aún de los garantes de los derechos de las personas presas, abona hoy al argumento para incentivar una pena de prisión, únicamente de encierro en su más pura expresión.

Como afirmó sabiamente Antonio Sánchez Galindo, a propósito de la división del tiempo de la ejecución penal que, “se encuentra escindido en dos grandes épocas: la fácil y deshumanizada y la difícil, pero humanizada. El imperio de aquella continúa y la tímida intervención de ésta sólo se ha asomado en breves instantes”.²⁸

Además de los acuciantes problemas que se mencionaron líneas arriba, las sucesivas Jornadas sobre Justicia Penal en estos 20 años dan cuenta de que, la política retribucionista que se resuelve en una sobrepoblación penitenciaria, por el aumento de penas, delitos y condenas, redundando en la proliferación de homicidios, autogobierno, motines, fugas, otros delitos al interior de los establecimientos penitenciarios, resistencias organizadas, establecimientos insuficientes para dotar a los internos de los espacios necesarios para hacer factibles los medios que establece el artículo 18, deterioro de las instalaciones por falta de mantenimiento, personal bajo las órdenes de internos y violaciones constantes a los derechos humanos de las personas presas.²⁹

Es válido argumentar que, si bien la prisión como pena implica la restricción no sólo de la libertad sino también de otros derechos —perfectamente especificados por la ley—, también es cierto que la cárcel como institución de clausura requiere satisfacer un conjunto de requisitos y condiciones que hagan propicia una estancia digna, acorde con los derechos humanos de las personas.

Poco o nada se habla públicamente de la situación y mantenimiento de los establecimientos penitenciarios; del presupuesto con que se cuenta para la administración de las prisiones; del número y características del personal

²⁸ Sánchez Galindo, Antonio, “Las complicaciones de la nueva ejecución penal”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Panorama internacional sobre justicia penal. Temas penales diversos. Culturas y sistemas jurídicos comparados. Séptimas Jornadas sobre Justicia Penal*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 50.

²⁹ Cfr. Sánchez Galindo, Antonio, “Situación general de las prisiones en la actualidad a nivel nacional”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *La situación actual del sistema penal en México. XI Jornadas sobre Justicia Penal*, México, Inacipe-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 317-325.

penitenciario, así como de los ordenamientos internos y los programas de actividades que se ofrecen a la población cautiva, que deben ser acordes a lo que dispone el artículo 18. De igual manera, nada se cuestiona sobre la capacidad de un Estado o gobierno para administrar, bajo los parámetros exigidos por la ley, un establecimiento de reclusión de personas.

Es necesario, por tanto, cuando se somete a escrutinio la prisión como pena, trascender el discurso exclusivamente teórico y se aborde también como institución, con todos y cada uno de sus elementos normativos, materiales y financieros. No basta con los argumentos especulativos sobre si el término “readaptación” es ofensivo porque implica desadaptación, o si por su parte el tratamiento penitenciario implica una intromisión abusiva del Estado en la voluntad del sujeto, reduciéndolo a mero objeto de estudio.

Es indispensable discutir la capacidad del Estado, física, material, personal y financiera, para administrar los establecimientos, para seguir enviando personas a ellos; revisar a conciencia los tipos penales y evaluar la conveniencia de eliminar la prisión como pena en muchos de ellos, discutir profundamente la conveniencia de eliminar las penas cortas de prisión, y, como no, establecer normativamente los casos en los que se disponga el principio de cumplimiento íntegro de condenas; hacer públicos los programas que las dependencias estatales están obligadas a realizar al interior de los centros y, por sobre todas las cosas, tomar en cuenta los testimonios de las personas presas y sus familias que son, al cabo, quienes más cercanamente padecen todas y cada una de las violaciones cotidianas que desde hace muchos años se ejercen en las prisiones en México.

Si bien el marco jurídico que constituye el derecho ejecutivo penal es, en términos generales aceptable, es muy importante hacer notar que la vida en las prisiones sigue siendo caracterizada por una cotidiana violación a los derechos humanos de las personas presas; el autogobierno, la sobrepoblación, la corrupción, la falta de instalaciones adecuadas y dignas, para el cumplimiento de los términos dispuestos por el artículo 18 constitucional; personal mal seleccionado, deficientemente capacitado y con salarios insuficientes; así como la ausencia de un auténtico programa de asistencia al liberado. Mientras estas situaciones no se corrijan, las cárceles seguirán siendo espacios inaceptables de degradación humana.

El autogobierno que implica la renuncia de la autoridad a ejercer sus funciones es, en nuestra opinión, el mayor obstáculo en las prisiones en nuestro país, durante estos 20 años poco se ha abordado, por lo que consideramos importante profundizar en su análisis para poder aportar solucio-

nes eficaces al dominio que, en muchos penales, tiene la delincuencia en el control de los penales.

En cambio, la sobrepoblación penitenciaria es el problema mayormente señalado por los especialistas y se considera el obstáculo infranqueable para la solución del resto de padecimientos de la cárcel; por lo tanto, es fundamental hablar de la separación de las personas en los centros como uno de los elementos para controlar y eliminar el hacinamiento.

1. *La separación de la población penitenciaria*

Como se pudo revisar en la sección II de este documento, el artículo 18 constitucional, en sucesivas reformas, ha sido actualizado para ordenar la separación obligatoria de la población penitenciaria. Así, se distinguen los establecimientos federales y los estatales; obliga la completa separación entre procesados y sentenciados, en sitios (establecimientos) distintos; entre hombres y mujeres, para los que se deben destinar lugares separados, y entre adultos y jóvenes. Una distinción más actual, la separación de aquellos sentenciados por delincuencia organizada.

El mandato constitucional de separación debe entenderse como un criterio de clasificación de la población penitenciaria. Es lamentable que la LNEP no determine con exactitud los elementos que señala para la ubicación de las personas al interior de las prisiones.³⁰ Si bien no seguía siendo deseable —aparentemente por razones más objetivas—, orientar la clasificación de la población penitenciaria con arreglo a los estudios criminológicos que, al amparo de la Ley de Normas Mínimas, se llevaban a cabo al ingreso en prisión, lo cierto es que se dejó a la discrecionalidad de la autoridad penitenciaria la ubicación de las personas al interior de los centros.

Esta circunstancia favorece la corrupción y constituye un riesgo en materia de seguridad, personal y del centro, así como desalienta la convivencia pacífica y colaborativa. La Constitución exige la separación porque constituye la base sobre la cual se deben organizar los establecimientos penitenciarios, los criterios de clasificación significan el elemento fundamental del mejoramiento de las condiciones de reclusión.

³⁰ Igualdad, integridad y seguridad. Véase el artículo 5o. de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

2. Situación de las mujeres y los niños en prisión

A pesar del mandato constitucional de contar con lugares separados para la reclusión de mujeres, hasta 2010 sólo se habían construido 10 centros exclusivos y los restantes 418 centros penitenciarios en el país continuaban albergando mujeres y hombres, en espacios acondicionados para una separación ficta.

En septiembre de 2010, las mujeres privadas de libertad representaban el 4.57% (10,204 personas) de la población penitenciaria nacional (223,240 personas). Del total de la población femenina 7,288 corresponden al fuero común (71.42%) y 2,916 al fuero federal (28.58%). Es importante mencionar que, de las mujeres en prisión en el fuero común en este mismo año, el mayor porcentaje se adjudica a personas en prisión preventiva y, tratándose de instituciones federales, corresponde a personas sentenciadas, pero la diferencia no resulta significativa.³¹

La situación de los niños y niñas que permanecen con sus madres en reclusión es incierta. Hasta 2010, no existía aún un censo de hijos de mujeres en prisión y tampoco existía un criterio unívoco sobre la edad en la que deberían permanecer en prisión con sus madres. Ello acarrea una serie de consecuencias de gravedad considerable, pues la limitación de espacios adecuados, la falta de servicios básicos de alimentación, estancia digna, agua potable, instalaciones sanitarias, y ni qué decir de instalaciones adecuadas para la educación, el deporte, la salud y el juego son prácticamente inexistentes en los centros de reclusión del país.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos empleó un índice porcentual para calcular la población estimada en 2010 de menores en reclusión, excepto por los niños y las niñas que viven con sus familias en las Islas Marías, el cálculo es de 874 menores invisibles, porque no reciben formalmente ninguna atención de carácter médico, educativo o de alimentación.³² La nueva Ley Nacional de Ejecución Penal contiene, como ya mencionamos líneas arriba, importantes disposiciones por lo que se refiere a las mujeres y sus hijos en prisión.

³¹ Cfr. Adato Green, Victoria, “La situación actual de las mujeres en reclusión”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *La situación actual...*, cit., pp. 327-339.

³² *Ibidem*, p. 332.

3. *Contactos con el exterior y participación de la comunidad en la ejecución de la pena*

No cabe duda de que si uno de los objetivos de la reclusión es la resocialización o la reinserción social, como es el caso de El Salvador y México, la promoción de contacto con el exterior es fundamental. Este encuentro deseable y necesario entre las personas privadas de libertad y la sociedad a la que pertenecen se puede producir en distintos ámbitos, ya sea el personal, familiar, comunitario y más ampliamente en el social.

Los vínculos que se generan a través de correo, noticias, acceso a Internet, visita familiar, de amistades e íntima, intercambio de bienes y servicios con la comunidad, trabajo colaborativo de organizaciones de la sociedad civil, presencia constante de los órganos de protección de derechos humanos y de otros entes públicos, constituyen ejemplos y oportunidades para acercar a las personas en prisión con la sociedad a la que pertenecen y a la que volverán al concluir su condena.

Por ejemplo, en El Salvador —comenta Sidney Blanco Reyes—:

el tema de las visitas constituye para los internos el ejercicio pleno del derecho a las relaciones con el exterior... La potenciación de las visitas juega un papel importante en el proceso de resocialización en países como los latinoamericanos en donde los gobiernos no parecen dispuestos a invertir en el mejoramiento de las cárceles y en la dignidad de sus habitantes.³³

Entre las ventajas que Blanco Reyes identifica para favorecer estas oportunidades temporales de abandonar la prisión se encuentran:

- 1) ayuda a la preparación para la libertad;
- 2) fortalecen los vínculos familiares y de amistad;
- 3) disminuyen las tensiones que genera el encierro y el hacinamiento;
- 4) reducen las consecuencias que produce la vida continuada en prisión;
- 5) constituye un estímulo para la buena conducta;
- 6) crea un sentido de responsabilidad;
- 7) va conociendo personalmente el medio social al que se integrará;
- 8) permite conocer la evolución del penado;
- 9) resuelve con dignidad el problema sexual en las cárceles;

³³ Blanco Reyes, Sidney, “Justicia penal salvadoreña y la relación de los privados en libertad”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Panorama internacional...*, cit., p. 108.

- 10) descongestiona la prisión de internos que han demostrado convivencia pacífica, y
- 11) disminuye el mantenimiento costo-recluso.³⁴

La creación de los permisos especiales por casos extremos: enfermedad muy grave o defunción de un ascendiente o descendiente, hermano o cónyuge; así como los permisos extraordinarios para acudir al nacimiento de un hijo o la celebración de la boda de un interno, fueron ampliándose a los permisos ordinarios de fines de semana y a las salidas programadas.

Desde luego que los contactos y permisos de salida han de estar reglamentados y perfectamente diferenciados en la legislación penitenciaria, como es el caso de la ley salvadoreña; de igual manera, los internos deben cumplir un conjunto de requisitos y condiciones, bien de régimen, bien de actividades o tratamiento y se especifican las consecuencias por mal uso o incumplimiento de las condiciones bajo las cuales se conceden.

Por lo que se refiere a la participación de la comunidad, César Barros Leal ilustró que la Ley de Ejecución Penal brasileña establece que “el Estado deberá recurrir a la cooperación de la comunidad en las actividades de la ejecución de la pena y de la medida de seguridad”, la razón de esta norma está puesta en palabras del legislador que en la exposición de motivos afirmó que “ningún programa destinado a afrontar los problemas referentes al delito, al delincuente y a la pena se completaría sin el indispensable y continuo apoyo comunitario”.³⁵

Las aportaciones brasileñas a la apertura de las cárceles a la sociedad son esperanzadoras por cuanto la solidaridad y el interés humanitario puede hacer mucho por la mejora de los sistemas penitenciarios, pero más todavía por el destino de los hombres y las mujeres en reclusión, a quienes esta posibilidad ofrece no sólo la oportunidad de contar con mejores herramientas para su reinserción social, sino de mirar a la comunidad como aliada de su bienestar.

Abrir las prisiones a la comunidad implica un ejercicio de transparencia sobre lo que ahí ocurre y de disposición de la información para entender mejor el mundo carcelario, proyectar mejoras, evaluar resultados, analizar la aplicación de la política criminal y también, de cuestionar si efectivamente la prisión como pena es nuestra mejor opción contra la criminalidad.

³⁴ *Ibidem*, p. 109.

³⁵ Barros Leal, César, “La ejecución de la pena: la experiencia brasileña”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Panorama internacional...*, cit., p. 66.

Contar en las prisiones con la participación de la sociedad civil, a través de organizaciones de abogados, sociales, culturales, educativas y universitarias, religiosas, empresariales y de cualquier otro ámbito, con propuestas para la mejora de la vida de las personas en prisión, es sin duda, una vertiente que cabe la pena explorar urgentemente.

Para concluir esta mirada a vuelo pájaro a 20 años de reflexión sobre el derecho penitenciario y la ejecución de penas, apuntamos las palabras del maestro Antonio Sánchez Galindo:

la política criminológica debe regresar a la contemplación humanitaria, a dejar de lado el endurecimiento penal, hacer posible nuevamente las oportunidades de liberación anticipada, eliminar el criterio de gravedad a la mayoría de los delitos que hoy lo tienen —que no es otra cosa que la peligrosidad disfrazada—, a privilegiar los mecanismos legales que permiten la resolución de las controversias penales como la mediación y la justicia restaurativa, así como a reducir al mínimo la pena de prisión como castigo; privilegiar el uso de la tecnología para la vigilancia y control como penas alternativas, establecer sistemas de evaluación a cinco y diez años del cambio de sistema; establecer sistemas de clasificación sin vulnerar los derechos humanos; crear un sistema de control de los derechos humanos dentro de las prisiones.³⁶

³⁶ Sánchez Galindo, Antonio, “Las complicaciones de la nueva ejecución penal”, en García Ramírez, Sergio e Islas de González Mariscal, Olga (coords.), *Panorama internacional...*, cit., pp. 54 y 55.