

CAPÍTULO SEXTO

LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD Y LOS DERECHOS HUMANOS

I. INTRODUCCIÓN

HA SIDO una visión generalizada de que el procedimiento penal acusatorio adversarial termina con la sentencia absoluta o condenatoria del o los acusados, y que las etapas posteriores están excluidas de dicho proceso.

Como hemos afirmado, el operador terminal del proceso es el administrador del reclusorio, cárcel o centro de reclusión social (en adelante Cereso), quien tiene la responsabilidad de dar cumplimiento a las penas privativas de libertad de los sentenciados y/o procesados. Lo que ratificamos al respecto es que estos establecimientos integran las distintas instituciones que intervienen en el proceso penal acusatorio, tanto en el desarrollo del mismo como en la ejecución de las penas.

Además, el artículo 18 de la CPEUM señala que el objetivo de la prisión es lograr la reinserción del sentenciado en la sociedad, con la idea de que no vuelva a delinquir. Ello se lograría con base en los derechos humanos, el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte.¹⁴³

Contrariamente, conviene también enfatizar que en materia de derechos humanos los derechos y garantías de las personas privadas de libertad, en general, conforman una lamentable página pendiente en la justicia penal mexicana.

¹⁴³ México Evalúa, *La cárcel en México: ¿para qué? Resumen ejecutivo*, México Evalúa, 2013, p. 4, disponible en: <http://www.mexicoevalua.org>.

Se debe resaltar que, como veremos, se produce en esta etapa una nueva fase del debido proceso, caracterizado desde hace poco tiempo por la doctrina, que se diferencia por la forma de establecer la responsabilidad penal, y que responde exclusivamente al momento de la ejecución de sanciones penales y de la prisión preventiva.¹⁴⁴

II. LA OBLIGACIÓN DEL ESTADO MEXICANO FRENTE A LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN GENERAL

México se ha insertado en la globalización, a través de doce tratados de libre comercio, con lo cual se ubica como uno de los países más activos del proceso de la internacionalización de la economía. Dicha política internacional plantea al país ser congruente con los compromisos y obligaciones que surgen de tal activa participación en los mercados mundiales.

Por ello, no es casual la reforma constitucional de junio de 2011, por la cual se incorporan al artículo 1o. —principalmente— todos los tratados y convenciones que en materia de derechos humanos se han aprobado a nivel de las distintas organizaciones e instituciones internacionales, especialmente las derivadas del sistema de la Organización de Naciones Unidas (en adelante ONU).

Esta trascendental reforma plantea una serie de obligaciones a los Estados suscriptores, pues se trata de poner en primer plano las obligaciones de “todas las autoridades, en el ámbito de su competencia”, que en nuestro caso comprende el “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”.

¹⁴⁴ Sarre, Miguel, “Ejecución de sanciones y medidas penales privativas de la libertad”, en Ferrer Mac-Gregor Poisot *et al.*, *Derechos humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación-Konrad Adenauer Stiftung-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, vol. II, p. 1837.

En efecto, las personas privadas de la libertad, en sus distintas expresiones, están amparadas por este deber de las autoridades, las cuales se ubican básicamente en la Secretaría de Gobernación, y jerárquicamente hasta los niveles del administrador del establecimiento penitenciario respectivo.

Así, se entiende por personas privadas de la libertad

Cualquier (persona que esté bajo una) forma de detención, encarcelamiento, institucionalización, o custodia de una persona, por razones de asistencia humanitaria, tratamiento, tutela, protección, o por delitos e infracciones a la ley, ordenada por o bajo el control de facto de una autoridad judicial o administrativa o cualquier otra autoridad, ya sea en una institución pública o privada, en la cual no pueda disponer de su libertad ambulatoria. Se entiende entre esta categoría de personas, no sólo a las personas privadas de libertad por delitos o por infracciones e incumplimientos a la ley, ya sean éstas procesadas o condenadas, sino también a las personas que están bajo la custodia y la responsabilidad de ciertas instituciones, tales como: hospitales psiquiátricos y otros establecimientos para personas con discapacidades físicas, mentales o sensoriales; instituciones para niños, niñas y adultos mayores; centros para migrantes, refugiados, solicitantes de asilo o refugio, apátridas e indocumentados; y cualquier otra institución similar destinada a la privación de libertad de personas.¹⁴⁵

Miguel Sarre entiende

...como sujeto titular de estos derechos a toda PPL (persona privada de la libertad), asistida por su defensor penitenciario, en cumplimiento de una resolución penal, independientemente de que el título jurídico de la reclusión sea una sentencia o el auto que impone la prisión preventiva. Tam-

¹⁴⁵ Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas, Resolución 1/08.

bién se consideran a los visitantes, observadores y defensores como titulares legitimados para ejercer derechos propios en relación con estos lugares de detención, independientemente de su calidad de coadyuvantes en la protección de los derechos de las PPL.¹⁴⁶

El derecho de las personas privadas de libertad, con ocasión de un delito, encuentra su fundamento básico con ayuda del artículo 18 de la CPEUM, que establece el marco institucional y regulatorio de nuestro sistema penitenciario.

Dicho precepto constitucional establece la obligación directa del Estado, de organizar y ejecutar la administración del sistema penitenciario nacional, sin mediación de empresas privadas que, por los fines de lucro que persiguen, nada tienen que ver con la reinserción de los internos o sentenciados.

El complemento estratégico del artículo 18 de la CPEUM son los instrumentos y directrices internacionales que deben estar presentes en la política penitenciaria mexicana.

En efecto, el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación general 21, refirió en su párrafo cuarto:

Tratar a toda persona privada de libertad con humanidad y respeto de su dignidad es una norma fundamental de aplicación universal. Por ello, tal norma, como mínimo, no puede depender de los recursos materiales disponibles en el Estado Parte. Esta norma debe aplicarse sin distinción de ningún género...¹⁴⁷

La transcripción textual anterior evidencia que las autoridades mexicanas, en principio celosas de sus compromisos

¹⁴⁶ Sarre, Miguel, *op. cit.*, pp. 1835 y 1836.

¹⁴⁷ Comité de Derechos Humanos de la ONU, *Observación General 21*. Este principio ha sido reafirmado y aplicado por el Comité en su dictamen en el caso *Mukunto vs. Zambia*, 1999, párr. 6.4.

internacionales, han asimilado escasamente la obligación de respetar y garantizar los derechos humanos de los internos en los más de cuatrocientos establecimientos carcelarios, en donde, como veremos más adelante, los datos estadísticos exhiben una realidad tremendamente contrastante con lo mandado por el Comité de Derechos Humanos de la ONU.

A mayor abundamiento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha expresado que

El artículo 5 de la Convención (Americana sobre Derechos Humanos) consagra uno de los valores más fundamentales en una sociedad democrática: el derecho a la integridad personal, según el cual “[t]oda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral”, y quedan expresamente prohibidos la tortura y las penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En lo que se refiere a personas privadas de la libertad el propio artículo 5.2 de la Convención establece que serán tratadas con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano. De conformidad con el artículo 27.2 de la Convención este derecho forma parte del núcleo inderogable, pues se encuentra consagrado como uno de los que no puede ser suspendido en casos de guerra, peligro público u otras amenazas a la independencia o seguridad de los Estados parte. En tal sentido, los Estados no pueden alegar dificultades económicas para justificar condiciones de detención que sean tan pobres que no respeten la dignidad inherente del ser humano.¹⁴⁸

Conviene identificar distintos instrumentos jurídicos que a nivel internacional se han dictado y que, a su vez, conforman comportamientos y políticas a seguir por la comunidad internacional:

¹⁴⁸ Corte IDH, caso *Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) vs. Venezuela*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, párr. 85.

Artículo 10 del PIDCP.

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de la ONU, de 1955.

Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas sometidas a cualquier forma de Detención o Prisión, de la ONU, de 1988.

Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos, de la ONU, de 1990.

Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad, de 1990.

Principios y buenas prácticas sobre la protección de las personas privadas de la libertad en las Américas, de la CIDH, de 2008.

Como dato preliminar, cabe señalar que de los 389 centros de reclusión, de los cuales diecinueve dependen del gobierno federal, en estos últimos, seis están entregados al sector privado en concesiones registradas en los esquemas de asociación público-privada, lo que contraviene al señalado artículo 18 constitucional.

III. PANORAMA DE LA SITUACIÓN DE INTERNOS EN LOS RECLUSORIOS NACIONALES

La disposición establecida en el artículo 18 de la CPEUM es expresa en indicar en su párrafo segundo que

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

Cuando falla el propio germen en materia de derecho adjetivo, se propician las más feroces violaciones a los derechos humanos. Bien indica Sarre que

La inexistencia de un marco jurídico, tanto orgánico como procesal, facilita y propicia la impunidad, más violaciones de los derechos humanos y la ausencia de las garantías necesarias para que los reclusos disfruten de sus derechos. Esas garantías incluyen la existencia de órganos y salvaguardias procesales. Se suele decir que «las leyes son buenas, pero lo que hace falta es cumplirlas». Sin embargo, el problema no es exclusivamente práctico, sino que también guarda relación con las deficiencias de las normas que deberían garantizar la disponibilidad de los órganos procesales y de los recursos necesarios para hacer valer los derechos de los reclusos. En realidad, las personas privadas de libertad tienen “derechos sin garantías”.¹⁴⁹

No deja de ser menor que el actual artículo 18 constitucional se refiera al deber de reinserción social y de reintegración, a diferencia de la visión original del Constituyente de 191, que utilizó el concepto de “regeneración”, y de la reforma constitucional de 1964-1965, que institucionalizó el concepto de “readaptación social”.

Basándonos en cifras entregadas en octubre de 2015 por la Recomendación General 22 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante CNDH) sobre las *Prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República mexicana*,¹⁵⁰ el sistema penitenciario nacional (en adelante

¹⁴⁹ Sarre, Miguel, *op. cit.*, p. 1838.

¹⁵⁰ Que, a su vez, las tomó del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), con cifras obtenidas por esta entidad en los años 2011, 2012, 2013 y 2014. *Recomendación General núm. 22 sobre las Prácticas de aislamiento en los centros penitenciarios de la República mexicana*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015, p. 8.

SNP) está integrado por 387 centros de reclusión, desglosándose en 285, que dependen de los gobiernos estatales, 74 de las autoridades municipales, once del gobierno de la Ciudad de México y diecisiete del gobierno federal (esta última cifra incluye a tres prisiones militares). De acuerdo con datos a febrero de 2014, la población total en estos centros penitenciarios ascendía a 249,912 personas, de las que sólo 12,690 (esto es, el 5.08%) eran mujeres;¹⁵¹ hacia julio de 2010, las personas privadas de su libertad eran 222,297, de las que 79.5% correspondían al fuero común, y 22.5% al fuero federal.¹⁵²

Hacia 2014,¹⁵³ los centros de reinserción social se distribuían de la siguiente manera:

- Aguascalientes (Centro de Reinserción Social para Varones de Aguascalientes, Centro de Reinserción Social Femenil de Aguascalientes y Centro de Reinserción Social Varonil El Llano): capacidad de 1,431 internos, población a 2014 de 1,504 internos.¹⁵⁴
- Baja California (Centro de Reinserción Social de Mexicali, Centro de Reinserción Social El Hongo, Centro de Reinserción Social “Lic. Jorge A. Duarte Castillo” y Centro de Reinserción Social El Hongo 2): capacidad de 12,970 internos, población a 2014 de 15,057 internos.¹⁵⁵

¹⁵¹ *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre las mujeres internas en los centros de reclusión de la República mexicana*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2014, p. 3.

¹⁵² Pérez Correa, Catalina, “El castigo penal y su justificación desde una perspectiva interdisciplinaria”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LXI, núm. 255, enero-julio de 2011, p. 48.

¹⁵³ De acuerdo con los datos entregados por el *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

¹⁵⁴ *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2018, pp. 17-22.

¹⁵⁵ *Ibidem*, pp. 24-33.

- Baja California Sur (Centro de Reinserción Social La Paz, Centro de Reinserción Social de Los Cabos y Centro de Reinserción Social de Ciudad Constitución): capacidad de 1,740 internos, población a 2014 de 1,697 internos.¹⁵⁶
- Campeche¹⁵⁷ (Centro de Reinserción Social de Ciudad del Carmen y Centro de Reinserción Social de San Francisco Kobén): capacidad de 1,502 internos, población a 2014 de 1,573 internos.
- Chiapas (Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados núm. 3 Tapachula, Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados núm. 4 Tapachula, Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados núm. 5 en San Cristóbal de las Casas, Centro Estatal de Reinserción Social de Sentenciados núm. 14 “El Amate”): capacidad de 3,285 internos, población a 2014 de 4,160 internos.¹⁵⁸
- Chihuahua (Centro de Reinserción Social Estatal núm. 3 Ciudad Juárez, Centro de Reinserción Social Estatal núm. 2, Centro de Reinserción Social Estatal núm. 1 Chihuahua, Centro de Reinserción Social Estatal núm. 1 Femenil, Centro de Reinserción Social Estatal núm. 7 Ciudad Cuauhtémoc y Centro de Reinserción Social Estatal núm. 2 Femenil): capacidad de 7,327 internos, población a 2014 de 8,363 internas.¹⁵⁹
- Coahuila (Centro Penitenciario Femenil, Centro Penitenciario Varonil, Centro Penitenciario de Torreón, Centro Penitenciaria en Piedras Negras y Centro Peni-

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 34-43.

¹⁵⁷ *Ibidem*, pp. 44-50.

¹⁵⁸ *Ibidem*, pp. 51-62.

¹⁵⁹ *Ibidem*, pp. 63-80.

- tenciario de San Pedro): capacidad de 2,774 internos, población a 2014 de 2,709 internos.¹⁶⁰
- Colima (Centro de Reinserción Social de Manzanillo, Centro de Reinserción Social Colima y Reclusorio Preventivo de Tecomán): capacidad de 3,550 internos, población a 2014 de 3,888 internos.¹⁶¹
 - Distrito Federal-Ciudad de México (Reclusorio Preventivo Varonil Oriente, Reclusorio Preventivo Varonil Norte, Reclusorio Preventivo Varonil Sur, Centro Femenil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla, Centro Femenil de Readaptación Social Tepepan, Penitenciaria del Distrito Federal Santa Martha Acatitla, Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial, Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla y Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla, Modulo de Alta Seguridad): capacidad de 26,088 internos, población a 2014 de 39,202 internos.¹⁶²
 - Durango (Centro de Reinserción Social núm. 1, Durango, Centro Distrital de Reinserción Social núm. 1 “El Salto” y el Centro Distrital de Reinserción Social núm. 2 de Santiago Papasquiari): capacidad de 2,058 internos, población a 2014 de 3,177 internos.¹⁶³
 - Estado de México (Centro Preventivo y de Readaptación Social “Dr. Sergio García Ramírez”, Centro Preventivo y de Readaptación Social “Lic. Juan Fernández Albarrán” en Tlalnepantla de Baz, Centro Preventivo y de Readaptación Social Nezahualcóyotl Bordo de Xochiaca, Centro Preventivo y de Readaptación Social Chalco, Centro Preventivo y de Readaptación Social de

¹⁶⁰ *Ibidem*, pp. 81-94.

¹⁶¹ *Ibidem*, pp. 95-105.

¹⁶² *Ibidem*, pp. 106-130.

¹⁶³ *Ibidem*, pp. 131-140.

- Santiago, en Almoloya de Juárez, Centro Preventivo y de Readaptación Social de Cuautitlán, Centro Preventivo y de Readaptación Social de Otumba Tepachico, Centro Preventivo y de Readaptación Social Valle de Bravo, Penitenciaría Modelo “Dr. Guillermo Colín Sánchez” y Centro Preventivo y de Readaptación Social “Dr. Alfonso Quiroz Cuarón”): capacidad de 9,371 internos, población a 2014 de 20,300 internos.¹⁶⁴
- Guanajuato (Centro Estatal de Reinserción Social de la ciudad de Guanajuato, Centro Estatal de Reinserción Social de León, Centro Estatal de Reinserción Social del Valle de Santiago, Centro Estatal de Prevención Social de Irapuato y Centro Estatal de Reinserción Social de San Miguel de Allende): capacidad de 4,443 internos, población a 2014 de 3,041 internos.¹⁶⁵
 - Guerrero (Centro Regional de Reinserción Social de Acapulco de Juárez, Centro Regional de Reinserción Social Chilpancingo de los Bravo, Centro Regional de Reinserción Social Iguala de la Independencia y Centro Preventivo de Reinserción Social Taxco de Alarcón): capacidad de 2,830 internos, población a 2014 de 4,223 internos.¹⁶⁶
 - Hidalgo (Centro de Reinserción Social de Pachuca, Centro de Reinserción Social de Tulancingo, Centro de Reinserción Social de Tula de Allende y Centro de Reinserción Social de Actopan): capacidad de 1,293 internos, población a 2014 de 2,617 internos.¹⁶⁷
 - Jalisco (Comisaría de Prisión Preventiva de Jalisco, Comisaría de Sentenciados del Estado de Jalisco, Comisa-

¹⁶⁴ *Ibidem*, pp. 141-170.

¹⁶⁵ *Ibidem*, pp. 171-182.

¹⁶⁶ *Ibidem*, pp. 183-195.

¹⁶⁷ *Ibidem*, pp. 196-208.

- ría de Reinserción Femenil, Reclusorio de Reinserción Social de Puerto Vallarta y Centro Integral de Justicia Regional Sur Sureste, Ciudad Guzmán): capacidad de 8,706 internos, población a 2014 de 16,721 internos.¹⁶⁸
- Michoacán (Centro de Reinserción Social “General Francisco J. Mújica”, Centro de Reinserción Social “Lic. David Franco Rodríguez” Mil Cumbres, Centro de Reinserción Social “Lic. Eduardo Ruiz”, Uruapan y Centro de Reinserción Social “Hermanos López Rayón” Zitácuaro): capacidad de 5,281 internos, población a 2014 de 4,021 internos.¹⁶⁹
 - Morelos (Centro Estatal de Reinserción Social Morelos, Centro de Reinserción Social Femenil Atlacholaya, Cárcel Distrital de Cuautla y Cárcel Distrital Jojutla): capacidad de 2,377 internos, población a 2014 de 3,517 internos.¹⁷⁰
 - Nayarit (Centro de Rehabilitación Social Venustiano Carranza y Centro de Readaptación Social Regional Santiago Ixcuintla): capacidad de 967 internos, población a 2014 de 2,933 internos.¹⁷¹
 - Nuevo León (Centro de Reinserción Social Apodaca, Centro de Reinserción Social Cadereyta, Centro Preventivo y de Reinserción Social Topo Chico y Cárcel Municipal Distrital de San Pedro Garza García): capacidad de 7,260 internos, población a 2014 de 8,626 internos.¹⁷²
 - Oaxaca (Penitenciaría Central del Estado de Oaxaca, Santa María Ixcotel, Centro de Internamiento núm.

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 209-224.

¹⁶⁹ *Ibidem*, pp. 225-237.

¹⁷⁰ *Ibidem*, pp. 238-250.

¹⁷¹ *Ibidem*, pp. 251-257.

¹⁷² *Ibidem*, pp. 258-270.

- 7 Santo Domingo Tehuantepec, Centro de Internamiento Femenil Tanivet y Centro de Internamiento de Miahuatlán de Porfirio Díaz): capacidad de 2,029 internos, población a 2014 de 2,407 internos.¹⁷³
- Puebla (Centro de Reinserción Social de Puebla, Centro de Reinserción Social Regional de Tehuacán, Centro de Reinserción Social Tepexi de Rodríguez y, por último, Centro de Reinserción Social de Ciudad Serdán): capacidad de 4,120 internos, población a 2014 de 6,162 internos.¹⁷⁴
 - Querétaro (Centro de Reinserción Social Querétaro San José El Alto, Centro de Reinserción Social San Juan del Río y Centro de Reinserción Social Femenil San José El Alto): capacidad de 2,889 internos, población a 2014 de 2,539 internos.¹⁷⁵
 - Quintana Roo (Centro de Reinserción Social Benito Juárez de Cancún, Centro de Reinserción Social de Chetumal y Centro de Retención Municipal de Playa del Carmen): capacidad de 2,586 internos, población a 2014 de 3,721 internos.¹⁷⁶
 - San Luis Potosí (Centro Estatal de Reinserción Social núm. 1 “La Pila”, Centro Estatal de Reinserción Social Tamazunchale y, por último, Centro Estatal de Reinserción Social Río Verde): capacidad de 2,421 internos, población a 2014 de 2,374 internos.¹⁷⁷
 - Sinaloa (Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito Culiacán, Centro de Ejecución de las

¹⁷³ *Ibidem*, pp. 271-283.

¹⁷⁴ *Ibidem*, pp. 284-294.

¹⁷⁵ *Ibidem*, pp. 295-302.

¹⁷⁶ *Ibidem*, pp. 303-312.

¹⁷⁷ *Ibidem*, pp. 313-322.

- Consecuencias Jurídicas del Delito Los Mochis y Centro de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito Mazatlán): capacidad de 6,239 internos, población a 2014 de 7,239 internos.¹⁷⁸
- Sonora (Centro de Readaptación Social de Ciudad Obregón, Centro de Readaptación Social Hermosillo núm. 1, Centro de Reinserción Social Nogales Varonil, Centro Femenil de Readaptación Social Nogales y Centro de Readaptación Social Hermosillo núm. 2): capacidad 6,956 internos, población a 2014 de 8,319 internos.¹⁷⁹
 - Tabasco (Centro de Reinserción Social de Huimanguillo, Centro de Reinserción Social de Comalcalco, Centro de Reinserción Social del Estado de Tabasco y, por último, Centro de Reinserción Social de Cárdenas “Las Palmas”): capacidad de 2,079 internos, población a 2014 de 3,818 internos.¹⁸⁰
 - Tamaulipas (Centro de Ejecución de Sanciones Matamoros, Centro de Ejecución de Sanciones Reynosa y Centro de Ejecución de Sanciones Nuevo Laredo): capacidad de 4,110 internos, población a 2014 de 3,737 internos.¹⁸¹
 - Tlaxcala (Centro de Reinserción Social Regional de Apizaco y Centro de Reinserción Social de Tlaxcala): capacidad de 1,014 internos, población a 2014 de 905 internos.¹⁸²
 - Veracruz (Centro de Reinserción Social “La Toma” en Amatlán, Centro de Reinserción Social Duport Ostión Coatzacoalcos, Centro de Reinserción Social Zona 1

¹⁷⁸ *Ibidem*, pp. 323-332.

¹⁷⁹ *Ibidem*, pp. 333-347.

¹⁸⁰ *Ibidem*, pp. 348-360.

¹⁸¹ *Ibidem*, pp. 361-370.

¹⁸² *Ibidem*, pp. 371-376.

- Pacho Viejo y Centro de Reinserción Social de Acayucan): capacidad de 4,408 internos, población a 2014 de 4,005 internos.¹⁸³
- Yucatán (Centro de Reinserción Social de Mérida, Centro de Reinserción Social del Oriente Valladolid, también, Centro de Reinserción Social del Sur Tekax y, por último, Centro de Reinserción Social Femenil del Estado): capacidad de 2,907 internos, población a 2014 de 2,315 internos.¹⁸⁴
 - Zacatecas (Centro Estatal de Reinserción Social Femenil Cieneguillas, Centro Regional de Reinserción Social Varonil Cieneguillas, Centro de Reinserción Social Fresnillo y Establecimiento Penitenciario Distrital de Ojo Caliente): capacidad de 1,860 internos, población a 2014 de 1,170 internos.¹⁸⁵

Un referente actualizado de lo precedente, resumidamente lo encontramos en el cuadro estadístico de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)¹⁸⁶ que presentamos, que es posible complementar con el informe de la CNDH¹⁸⁷ y el del INEGI:¹⁸⁸

¹⁸³ *Ibidem*, pp. 377-388.

¹⁸⁴ *Ibidem*, pp. 389-400.

¹⁸⁵ *Ibidem*, pp. 401-412.

¹⁸⁶ SSPC, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, Resumen de la Población Privada de la Libertad, disponible en: <https://www.gob.mx/prevencionyreadaptacion/documentos/cuaderno-mensual-de-informacion-estadistica-penitenciaria-nacional>.

¹⁸⁷ CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2021, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/DNSP_2021.pdf.

¹⁸⁸ INEGI, Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2022, presentación de resultados generales, actualización: 9 de febrero de 2023, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/2022/doc/cnsipef_2022_resultados.pdf.

RESUMEN DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD DICIEMBRE DE 2022

POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD			
Población total	228,530	Hombres	215,719
		Mujeres	12,811
Población privada de la libertad del fuero común	199,009	Población privada de la libertad procesada	78,558
	87.08%	Población privada de la libertad sentenciada	120,451
Población privada de la libertad del fuero federal	29,521	Población privada de la libertad procesada	13,263
	12.92%	Población privada de la libertad sentenciada	16,258
			7.11%
INGRESOS Y EGRESOS DE LA POBLACIÓN PRIVADA DE LA LIBERTAD			
Total de ingresos	10,577	Hombres	9,772
		Mujeres	805
Total de egresos	12,047	Hombres	11,109
		Mujeres	938
			7.79%
DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS			
	Centros	Espacios	
Gobierno federal	14	28,520	10,859
Gobierno de la Ciudad de México	13	27,718	132
Gobiernos estatales	257	161,433	20
Total	284	217,671	112
TRASLADOS INTERNACIONALES Y EXTRADICIONES			
Total de traslados internacionales	36		219
Total de extradiciones	2		375
SOBREPOBLACIÓN			
		Sobrepoblación	10,859
		Centros penitenciarios con sobrepoblación	132
		Centros penitenciarios sobrepoblados que tienen población privada de la libertad del fuero común	20
		Centros penitenciarios sobrepoblados que tienen población privada de la libertad de los fueros común y federal	112
INCIDENCIAS REGISTRADAS			
		Total de incidencias	219
		Total de población involucrada	375

FUENTE: Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional.

IV. EL ESTADO DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS INTERNOS

Con respecto a las obligaciones de las autoridades y los derechos de las personas privadas de libertad con ocasión de un delito, es conveniente destacar, en este sentido, el catálogo de derechos de la persona humana, que son directa o indirectamente vulnerados por la situación específica de la persona reclusa.

Como se entenderá, la situación de vulnerabilidad en un México donde lamentablemente el panorama de gruesos sectores de la población es tremendamente desigual, se profundiza dramáticamente respecto de las personas privadas de la libertad.

Cabe señalar que no está dentro de la naturaleza de este libro ofrecer un panorama detallado de la enorme cantidad de derechos humanos violados, de acuerdo con los estándares internacionales respectivos; no obstante, sí se podrá hacer un sucinto recuento que demuestre la situación en que al respecto se encuentran los recintos penitenciarios nacionales.

La primera relación la haré de acuerdo con la lista de condiciones generales en los centros penitenciarios del país, de acuerdo con un promedio de cada entidad federativa; las cifras van con una evaluación pésimo/óptimo y en una escala del 0 al 10:

<i>Entidad (promedio)</i>	<i>Garantía integridad física y moral del interno</i>	<i>Garantía de estancia digna</i>	<i>Gobernabilidad</i>	<i>Reinserción social del interno</i>	<i>Grupos de internos con requerimientos específicos</i>
Aguascalientes (7.57)	7.69	7.24	8.63	6.72	7.58
Baja California (7.23)	7.11	7.01	8.33	6.76	6.95
Baja California Sur (5.49)	4.87	6.68	4.95	5.76	5.19
Campeche (5.57)	5.88	5.9	4.23	5.47	6.38
Chiapas (5.99)	6.04	6.28	5.13	6.11	6.42
Chihuahua (6.77)	6.39	8.52	7.14	6.94	4.86
Coahuila (6.3)	6.13	6.63	6.8	6.96	4.98
Colima (6.54)	5.88	6.56	6.61	6.49	7.17
Distrito Federal/ Ciudad de México (6.34)	5.99	5.41	5.78	6.74	7.81
Durango (6.4)	6.14	6.64	5.85	6.09	7.28
Estado de México (5.91)	4.85	6.24	6.11	6.51	5.86
Guanajuato (7.58)	7.92	7.49	8.12	7.59	6.82
Guerrero (5.01)	4.27	4.16	4.93	5.56	6.13
Hidalgo (5.36)	4.86	5.44	4.7	5.47	6.37
Jalisco (6.66)	5.65	7.19	6.79	7.45	6.25
Michoacán (5.88)	6.31	5.9	4.39	6.12	6.7
Morelos (5.48)	4.47	6.3	5.65	6.69	4.33
Nayarit (3.97)	4.71	3.64	3.77	3.58	4.15

Entidad (promedio)	Garantía integridad física y moral del interno	Garantía de estancia digna	Gobernabilidad	Reinserción social del interno	Grupos de internos con requerimientos específicos
Nuevo León (5.2)	4.51	4.93	4.8	5.44	6.32
Oaxaca (5.08)	4.81	5.41	4.92	5.1	5.18
Puebla (6.83)	6.35	7	6.83	7.06	6.92
Querétaro (7.33)	7.32	7.86	6.65	7.26	7.58
Quintana Roo (3.65)	2.82	3.61	2.71	4.69	4.44
San Luis Potosí (6.11)	6.55	6.72	6.26	6.15	4.9
Sinaloa (5.27)	5.18	5.6	3.56	5.84	6.21
Sonora (6.33)	5.77	7.21	5.89	6.51	6.3
Tabasco (4.9)	5.6	4.83	4.69	4.49	4.82
Tamaulipas (5.14)	5.11	6.02	3.10	5.34	6.13
Tlaxcala (7.36)	7.4	7.97	7.51	7.48	6.48
Veracruz (6.92)	6.37	6.16	6.54	7.4	8.17
Yucatán (5.99)	6.14	6.93	5.36	5.96	5.58
Zacatecas (6.04)	6.75	6.6	5.61	5.03	6.22

FUENTE: datos obtenidos del *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2014*, México, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2015.

Entre los problemas que destaca el *Diagnóstico* de 2014 de la CNDH se encuentran hacinamiento y sobrepoblación. Sólo once entidades federativas cumplieron con un número de población penitenciaria menor a lo que corresponde,¹⁸⁹

¹⁸⁹ Baja California Sur, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Querétaro, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

siendo dramáticos los casos de Nayarit, con un 300% de su capacidad, el estado de México, Jalisco y Tabasco, con más del 200% de su capacidad, y Distrito Federal/Ciudad de México, con cerca de un 160% de población penitenciaria.

Igualmente, en los centros que albergan población mixta no se da una correcta separación entre hombres y mujeres en las áreas: escolar, servicio médico y en la visita íntima.

En la gran mayoría de los centros respecto de los servicios para mantener la salud de los internos, la mayoría de los centros carecen de instrumental, unidad odontológica, personal suficiente y de medicamentos.

Sobre la supervisión del funcionamiento de los centros, por parte de los titulares, no se cuenta con un registro en una gran mayoría.

No se da un plan de acción para prevenir y atender incidentes violentos, como riñas, lesiones, fugas, suicidios, homicidios y motines, en gran porcentaje de los centros.

En el caso de las mujeres, el problema es más dramático, ya que se dan varias situaciones violatorias de los derechos humanos, por lo que mencionaremos las que más nos llaman la atención:

- Ausencia de áreas o espacios necesarios para su adecuado funcionamiento, entre las que se encuentran las áreas de ingreso, centros de observación y clasificación (COC), locutorios, protección, riesgo institucional, exservidoras públicas, sancionadas, visita familiar e íntima, cocina, comedores, talleres e instalaciones deportivas, etcétera.
- Deficiencia alimentaria. En 65 establecimientos visitados en todas las entidades federativas se tuvo conocimiento de irregularidades relacionadas con la mala calidad de los alimentos, cantidades insuficientes para

- satisfacer las necesidades de las internas; proporcionándoles dos comidas al día; entrega de despensa para que se preparen sus alimentos, o no se proporciona alimentación especial a los hijos de las internas que viven con ellas en el centro penitenciario.
- Sobrepoblación, que provoca que en la mayoría de ellos existan condiciones de hacinamiento, y que un considerable número de internas duerman en el piso, debido a que no cuentan con una cama. Cabe destacar el caso del establecimiento de Venustiano Carranza, en Nayarit, donde la sobrepoblación es de 246%, así como los de Chalco y Ecatepec, en el Estado de México, y Cárdenas, en Tabasco, en los que es igual o mayor al 100%.
 - Estancia de menores. En diez centros de los estados de Baja California, Chiapas, Distrito Federal, Jalisco, Nayarit, San Luis Potosí, Yucatán y Zacatecas no se permite la estancia de menores de edad con sus madres internas, lo que, por supuesto, vulnera el derecho de los menores de estar y convivir con sus madres, así como el interés superior de la infancia.

Con respecto al tema de la estancia de los menores, únicamente se permite cuando nacen mientras sus madres se encuentran internas, hasta una edad determinada que, dependiendo de cada establecimiento, oscila entre los seis meses y los seis años de edad, aunque se tuvo conocimiento de que en los establecimientos de Acapulco de Juárez y Chilpancingo de los Bravo, ambos en Guerrero, los menores de edad pueden permanecer hasta los ocho y doce años de edad, respectivamente.

En 53 establecimientos en los que se permite la estancia de menores de edad con sus madres, ubicados en Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima,

Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas no se brinda apoyo para que tengan acceso a los servicios de guardería y/o educación básica mientras permanecen en esos lugares.

De las 12,690 mujeres internas en los reclusorios del país, un número importante de ellas cumple las sentencias acompañadas de sus hijos.

Estos niños son conocidos como “los niños invisibles”, que integran el sector quizá más vulnerable de la sociedad, pues desde su nacimiento —y hasta la edad de seis años— estos menores cumplen penas sin tener conocimiento de su compleja situación.

Conviene mencionar que estos menores crecen en un medio difícil, violento, frío e inadecuado para su formación.

La última Ley sobre Derechos de los Niños nada regula ni menciona respecto de los derechos de estos menores, los cuales —como sujetos vulnerables— deben, lógicamente, ser protegidos por los esquemas de derechos humanos.

Los establecimientos carcelarios, y sus autoridades, deben pugnar por garantizar a las madres, sistemas de guarderías anexas a los reclusorios, a fin de que estos menores salgan del actual esquema inhóspito y perverso con que viven más de un millar de menores a lo largo del país.¹⁹⁰

V. LA PRIVATIZACIÓN DE LAS CÁRCELES

Como es dable observar, el Estado de los derechos humanos para las personas privadas de libertad derivada de un delito

¹⁹⁰ Anuario Reinserta, *Anuario los niños invisibles del Reclusorio Femenil Santa María*, México, 2015.

no puede ser más negativo, pues se trata de un escenario destinado teóricamente a la reinserción de ciudadanos que por diversas circunstancias cayeron en las conductas delictuales respectivas.

Como una opción alternativa a tan complejo y poco estimulante diagnóstico carcelario mexicano han surgido voces que plantean que con la vía de la privatización de estos establecimientos podría mejorarse la situación de hacinamiento e indignidad en que viven la mayoría de los reclusos en nuestras cárceles y reclusorios.

Efectivamente, el proceso de las cárceles privadas se inició en Estados Unidos de la era Reagan, a inicios de la década de los ochenta del siglo pasado, en el contexto neoliberal de privatización de los servicios públicos. Si bien ya tenía su antecedente en un contrato celebrado por la United States Immigration and Naturalization Service (INS) para detener inmigrantes ilegales con audiencias de deportación pendientes, no fue hasta 1983 cuando se inauguró más expresivamente esta tendencia, con la Corrections Corporation of America (CCA), fundada en Nashville en ese mismo año. Se adjudicaron extensos contratos con los estados de Texas y Tennessee, en la Unión Americana,¹⁹¹ todo bajo la consigna de que “si contratistas privados pueden hacerse cargo por menos dinero que el Estado sin una caída en la calidad, entonces el Estado debería estar dispuesto a privatizar”.¹⁹²

Este sistema se adoptó bajo tres modalidades: un sistema de *leasing*, a través del cual las empresas privadas con capitales propios o aportados diseñan, construyen e implementan el recinto penitenciario para luego traspasarlo al Estado

¹⁹¹ Arriagada Gajewski, Isabel, “Cárceles privadas: la superación del debate costo-beneficio”, *Política Criminal*, Santiago de Chile, vol. 8, núm. 15, julio de 2013, p. 211.

¹⁹² *Ibidem*, p. 212.

al momento de que éste pague por dichas prestaciones en el plazo convenido; un sistema “de privatización”, esto es, se delega absolutamente la actividad penitenciaria al sector privado, apenas dejándose al Estado su fiscalización, y un sistema “mixto”, donde sólo se delegan ciertas actividades al sector privado, quedándose el Estado con las de cumplir aquellas funciones en materia de seguridad y vigilancia de los reclusos al interior del establecimiento.¹⁹³

A nivel de experiencia comparada extranjera, la situación en algunas entidades federativas de la Unión Americana evidencia cómo los concesionarios de reclusorios lograron aprobar leyes antiinmigrantes, en donde con la sola sospecha (vestimenta, color de piel, etcétera) basta para detener y remitir a reclusorio a los inmigrantes mexicanos o de origen latino. Al respecto, como señala la maestra Catalina Pérez Correa, se comprobó que los concesionarios de cárceles privadas han presionado de tal forma a los congresos locales en la aprobación de las leyes antiinmigrantes SB1070 (conocida como Ley Arizona), pues los aludidos trabajadores se han constituido en el mercado cautivo ideal para engrosar el aumento de reclusos en las cárceles estadounidenses.¹⁹⁴

Como podemos apreciar, en este esquema hay una esencia violatoria de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Conviene destacar que en la actualidad seis establecimientos carcelarios han sido concesionados a privados en México, en donde los inversionistas construyen físicamente los edificios carcelarios a cambio de gestionar el establecimiento de un estipendio promedio de 2,500 pesos por recluso men-

¹⁹³ *Idem.*

¹⁹⁴ Pérez Correa, Catalina, “Por qué decir no a las cárceles privadas”, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-no-hay-derecho/2012/05/28/por-que-decir-no-a-las-carceles-privadas>.

sual, mientras apenas se destina por promedio una cantidad de 150 pesos por reclusos en las cárceles públicas.

Este esquema privatizador se inscribe en la Ley de Asociaciones Público-Privadas, a través de la cual se permite a los inversionistas privados, cumplir tareas de servicio público, mediante inversiones en infraestructuras que, vía fideicomisos, comprometen presupuestos federales y locales por largos periodos, sin registrarse como deuda pública y, por ende, sin control alguno.¹⁹⁵

La estrategia privatizadora, mediante concesiones a sectores privados, además de ser violatoria del artículo 18 de la CPEUM, que obliga al Estado al cumplimiento de una política penitenciaria humana, justa y digna, trae consecuencias comprobadamente negativas, tanto a nivel de las privatizaciones mexicanas como de derecho comparado. Sólo basta poner en evidencia que la reinserción no es compatible con los fines de lucro que se persiguen con las concesiones privatizadoras. Adicionalmente, el lucro estimula el aumento del número de reclusos o internos, pues generalmente los mecanismos recuperadores de la inversión respectiva se basan en pagos mensuales por recluso, con lo cual la mecánica del mercado exige que se incremente permanentemente el número de reclusos para hacer más próspero y lucrativo el “negocio”. Esta estrategia de aumento de reclusos se comprueba nítidamente en las detenciones permanentes de menores en los supermercados, en donde —en el caso de los delitos patrimoniales frecuentes— el imputado carece totalmente de garantías procesales y sin derecho de audiencia ni debido proceso son enviados directamente a las cárceles, negando absolutamente las llamadas “salidas o mecanismos alternativos” que contempla la

¹⁹⁵ Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (coord.), *Interés público, asociaciones público-privadas y poderes fácticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2015.

reforma procesal penal en implementación, y que ya se han mencionado en los capítulos anteriores.

Ha referido David Schichor que “típicamente, el tema de la privatización penitenciaria se debate sobre fundamentos utilitarios, el argumento más fuerte se centra en la efectividad de costos, mientras temas como la ética, el simbolismo, la motivación y la responsabilidad son dejados de lado”.¹⁹⁶

Finalmente, esta estrategia, llevada fundamentalmente por un ahorro de gasto público, más que modernizar y humanizar estos lugares, se han constituido en campo propicio —por el lucro implicado— en atropello permanente a la dignidad de la persona de los reclusos.

Un elemento adicional que comprueba lo anterior es que la CNDH ha remitido varias recomendaciones protectoras de los derechos humanos, pues en estos establecimientos gestionados por la iniciativa privada no se permite la entrada de los abogados con sus implementos de trabajo (computadoras, teléfonos celulares, etcétera), y además que en dichos establecimientos no están contemplados lugares donde efectuar visita conyugal, omisión grave para cualquier familia del recluso. Sobre estos temas y otros, las recomendaciones de la CNDH han remarcado que la violación de los derechos de los internos es más acentuada en las cárceles privadas que en las cárceles públicas.

VI. EL PAPEL DEL JUEZ DE EJECUCIÓN Y LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

Como señalamos en el capítulo anterior, el nuevo proceso penal contempla al juzgado de ejecución de sentencias, que es

¹⁹⁶ Arriagada Gajewski, Isabel, “Cárceles privadas: la superación del debate costo-beneficio”, *Política Criminal*, Santiago de Chile, vol. 8, núm. 15, julio de 2013, p. 213.

aquel que además de imponer las penas, es el único encargado de sus modificaciones y duración, con lo cual dichas facultades dejan de estar en manos del órgano Ejecutivo. Este es el juez natural para este caso, de acuerdo con lo que hemos señalado en relación con los requisitos del debido proceso en el capítulo respectivo.

Este órgano jurisdiccional deriva su mandato del párrafo tercero del artículo 21 de la CPEUM: “La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”.

Ha señalado el doctor Sergio García Ramírez que la alusión del juez de ejecución de sentencias no fue hecha de manera expresa por el legislador en el texto constitucional, a pesar de que es en el artículo 18 en donde naturalmente debiera estar indicado, “ya que sus funciones van más allá de precisar modificaciones y tiempos penales, puesto que involucran la resolución de diversos puntos controvertidos y cuestiones concernientes a los derechos del sentenciado”.¹⁹⁷

Sus funciones se han caracterizado desde tres planos, desde una visión inspectora, una consultiva y una decisoria jurisdiccional:¹⁹⁸

- Inspectora, es la que consiste en la vigilancia de la ejecución de las penas, con especial atención a las privativas de libertad, que se llevará a cabo mediante visitas periódicas a los establecimientos penales, para poder verificar si se observan cabalmente los diferentes ordenamientos y reglamentos.
- Consultiva, es aquella que se realiza mediante la emisión de los informes derivados de la inspección de los

¹⁹⁷ Champo González, Nimrod Mihael, *El juez de ejecución de sanciones en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 60.

¹⁹⁸ *Ibidem*, pp. 64 y 65.

centros penitenciarios, respecto a las condiciones de la ejecución de la pena, ya sea en general o de algún caso concreto.

- Decisoria jurisdiccional, es la que tiene como finalidad resolver respecto a las solicitudes y controversias derivadas de ese enfrentamiento entre los derechos y deberes del interno.

Esta nueva figura judicial, por la naturaleza de las funciones antes vistas, requiere de una capacitación, que va más allá de lo estrictamente judicial, debiendo tomarse en cuenta elementos del derecho penitenciario, del derecho de familia, psicología social, etcétera, que juegan en las tres funciones antes descritas. Por ello, este tema requiere que se diseñe un programa especial para este tipo de jueces, ya que no basta conocer sólo el área propiamente procesal penal.

Respecto a la Ley Nacional de Ejecución Penal, cabe resaltar que esta normativa está pendiente desde hace más de dos años en el Congreso de la Unión; existen varios proyectos, pero en la actualidad no se cuenta con un proyecto unificador que vislumbre las futuras regulaciones y prescriptivas de la propia Ley, por lo que no podemos avanzar en entregar más información al respecto, pues se trata de una ley nacional que debe contemplar los derechos de las entidades locales, que, como hemos visto en este capítulo, ofrecen situaciones muy dispares, y es difícil de armonizar, por los efectos mismos de una disciplina de carácter nacional.

Esta nueva concepción tiene como objeto principal ajustar la privación de la libertad (preventiva o pena) a un Estado democrático. Miguel Sarre y Gerardo Manrique explican que el derecho de ejecución penal es una rama dentro del derecho penal, pero que se diferencia de la parte sustantiva y procesal. El derecho de ejecución penal se integra por el conjunto de principios y normas, encargadas de la regulación de conducta

y relaciones procesales en el cumplimiento de las resoluciones privativas de libertad, así como de otras consecuencias jurídicas del delito o su imputación en juicio.¹⁹⁹

La Ley Nacional de Ejecución Penal está compuesta por 207 artículos divididos en seis títulos y diez artículos transitorios, en los que se indica que los procedimientos en trámite se seguirán sustanciando con la normativa vigente al inicio de los mismos.²⁰⁰

- Título primero, disposiciones generales (artículos 1o. a 26).
- Título segundo, de la información en el sistema penitenciario (artículos 27 a 71).
- Título tercero, bases de organización del sistema penitenciario (artículos 72 a 99).
- Título cuarto, del procedimiento de ejecución (artículos 100 a 135).
- Título quinto, beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de libertad (artículos 136 a 199).
- Título sexto, justicia restaurativa (artículos 200 a 207).

Hay tres aspectos destacables de la ley que comentaremos: 1) el ámbito de aplicación, 2) la distinción de los procedimientos administrativos y jurisdiccionales, y 3) la inclusión de la justicia restaurativa.

1. *Ámbito de aplicación*

De los artículos 1 (Objeto de la Ley) y 2 (Ámbito de aplicación) se desprende que las normas de internamiento y los

¹⁹⁹ Sarre, Miguel y Manrique, Gerardo, *Sistema de justicia de ejecución penal. Sujetos procesales en torno a la prisión en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018, pp. 44 y 45.

²⁰⁰ *Diario Oficial de la Federación* del 16 de junio de 2016.

procedimientos para resolver las controversias que surjan de la ejecución penal serán aplicables al internamiento tanto por prisión preventiva como por condena; esto último ha causado controversia, ya que el título de la Ley es de ejecución penal.

La ley regula los derechos, bienes y obligaciones propios de la ejecución desde el primer momento de internamiento, y no solamente a partir de que se dicta una sentencia. Si bien la situación jurídica entre una persona sentenciada y una sujeta a medida cautelar es distinta, en lo material son idénticas en cuanto a la aflicción y la vulnerabilidad en la que se encuentra toda persona privada de su libertad.²⁰¹

En concordancia con el artículo 21 constitucional, que estableció un control judicial a la ejecución de la pena (duración y modificación), y el artículo 18, párrafo segundo, en lo referente al respeto de los derechos humanos, las normas aplicables a las personas que se encuentran privadas de su libertad con motivo de la extinción de una pena son plenamente aplicables a quienes se encuentran bajo la medida cautelar de prisión preventiva.

2. *Procedimientos administrativos y jurisdiccionales*

No debemos olvidar que en la ejecución de la pena intervienen, interactúan y coadyuvan diversas autoridades tanto administrativas como jurisdiccionales, y que cubren diferentes roles.

²⁰¹ *Ibidem*, p. 53. “En este orden de ideas, la privación de la libertad (y de otros derechos concomitantes) de una persona que goza de la garantía de la presunción de inocencia, es producto de la ponderación entre esa garantía y los fines del proceso, y exige asegurar plenamente su acceso a la defensa pública, a los medios de prueba y, desde luego, a la jurisdicción de ejecución penal. Si se adelanta la sanción también deben adelantarse los medios de protección para las PPL en esta situación de vulnerabilidad jurídica y material”.

De lo anterior se deriva que la autoridad administrativa es la encargada de la administración material de la privación de la libertad, teniendo bajo su competencia las cuestiones de trato, disciplina, clasificación, estancia, entre otras, por lo que sus decisiones pueden ser motivo de un procedimiento administrativo.

3. *Procedimientos administrativos*

Están regulados de los artículos 107 a 115, y se suscitan principalmente cuando las personas privadas de su libertad reclaman cuestiones de seguridad y vida digna; la idea de regular estos conflictos como recursos administrativos es a manera de incentivos que favorezcan la solución rápida e inmediata (expeditez) de los conflictos que surjan de la privación de la libertad.

En cuanto a los procedimientos judiciales, Miguel Sarre y Gerardo Manrique aclaran que no existe un procedimiento lineal o único con respecto de cada persona privada de su libertad, ya que pueden existir varias peticiones administrativas y procesos jurisdiccionales de ejecución autónomos.²⁰²

Al haberse judicializado el tema de la ejecución, obviamente se contemplan recursos a las resoluciones judiciales, los cuales se encuentran regulados en los artículos 130 a 135.²⁰³ La idea básica de la judicialización de la etapa de ejecución es

²⁰² *Ibidem*, pp. 49, 50 y ss., “las controversias en materia de ejecución penal suponen obviamente la existencia de un proceso penal simultáneo o anterior a las mismas, pero se sustancian separadamente, pese a que, de manera supletoria, recurra a las normas establecidas en el CNPP, sin que ello obste para que las normas sustantivas y procesales propias del DEP se apliquen independientemente de la situación jurídica de la PPL”.

²⁰³ Champo Sánchez, Nimrod Mihael y Rueda de León Ordóñez, Rogelio, *De la ejecución de la pena al modelo penitenciario mexicano*, México, UNAM-IIJ, 2022, p. 76.

llevar los beneficios del sistema acusatorio, entendido como sistema de audiencias, a este tipo de controversias, donde las decisiones jurisdiccionales son respetuosas del debido proceso en condiciones de transparencia e igualdad entre las partes.

4. *Justicia restaurativa*

Por primera vez, en la etapa de ejecución, se contempla la utilización de la justicia restaurativa (artículos 200 a 206), con la cual podrá proceder sin distinción para todos los delitos, y se podrá aplicar a partir de la sentencia condenatoria. El tribunal de enjuiciamiento, en la audiencia de individualización de sanciones, informará al sentenciado y a la víctima sobre los beneficios de la justicia restaurativa; en caso de que las partes acepten la aplicación de este procedimiento, deberán ser canalizadas al área correspondiente.

La participación en este proceso será considerada como parte del plan de actividades, lo cual es de suma importancia para la obtención de los beneficios preliberacionales. Como requisitos para este procedimiento de justicia restaurativa se establece que el sentenciado acepte su responsabilidad; asimismo, que la víctima dé su consentimiento y sea mayor de edad, y constatar que la participación se éstos se dé en condiciones seguras.

Por último, se contempla la mediación penitenciaria (artículo 206) para la solución de conflictos interpersonales entre personas privadas de la libertad o entre ellas y el personal penitenciario derivado del régimen de convivencia.

Como acabamos de constatar, respecto a las controversias jurisdiccionales y a la justicia restaurativa, son las razones por las cuales se aplican de manera supletoria el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Controversias en Materia Penal (artículo 8).

5. Colofón

Si bien, como hemos visto, el derecho de ejecución de penas y su reconocimiento de autonomía se traduce en un gran avance en el respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de su libertad, también es cierto que dentro de la Ley Nacional de Ejecución Penal encontramos disposiciones propias de un Estado autoritario, normas que nos llevan a la idea de simple retribución de la pena y al llamado “derecho penal del enemigo”, aplicables a procesados y sentenciados por delitos de alto impacto, como secuestro y delincuencia organizada, tales como:

- Áreas especiales (artículo 31).
- Medidas de vigilancia especial (artículo 37).
- Imposibilidad de traslados para extinguir la pena cerca de su domicilio (artículo 49).
- No proceden traslados voluntarios a petición de parte (artículo 50).
- Negar beneficios preliberacionales (artículos 137 y 141).

VII. RECURSOS

Para enfatizar la idea de que la etapa de ejecución de la sentencia forma parte de las normas procesales, bajo las garantías de protección de derechos que establece el debido proceso, existen mecanismos que permiten a las personas privadas de la libertad recurrir ante el juez de ejecución sus derechos vulnerados.

Hay que agregar que la justicia de amparo es un medio extraordinario para la protección de los derechos humanos frente a actos administrativos y legislativos que los vulneran. Paralelamente, se prevé la responsabilidad de los organismos

públicos, de protección a los derechos humanos, así como la intervención del Ministerio Público, para garantizar la legalidad en el interior de las prisiones mediante los procedimientos de responsabilidad conducentes.

VIII. CONCLUSIONES

Según lo descrito en las páginas precedentes, vemos que en materia de derechos humanos las personas privadas de la libertad en México conforman un universo olvidado de todos los estudios que se hacen sobre la reforma de seguridad y justicia penal, superando una antigua noción de que el proceso penal termina con la sentencia condenatoria o absolutoria, y que las consecuencias de la condena son entregadas a autoridades administrativas muy alejadas del juicio penal que dio origen a la pena, en este mismo sentido, totalmente separada de las obligaciones que el Estado tiene a nivel internacional en materia de la política penitenciaria, que debe ser permanentemente observante de los derechos humanos contemplados principalmente en el artículo 1o. de nuestra carta fundamental.

Estas negligencias se han acentuado, y la prisión preventiva oficiosa ha superpoblado los reclusorios, y el arraigo, continuado a tal medida que recientemente la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha conminado a México a reformar la legislación en ambos rubros, ante la pasividad de la actual CNDH.