

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA
ECONÓMICAS, A.C



DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS
DE LA LIBERTAD:
EL DERECHO DE CONTACTO CON EL EXTERIOR Y SU
RELACIÓN CON LA REINSERCIÓN SOCIAL DE LOS
SUJETOS

TESINA
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADA EN
DERECHO

PRESENTA
IYARI AMÉRICA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DOCTOR GUSTAVO
JAVIER FONDEVILA

CIUDAD DE MÉXICO

AGOSTO, 2019

AGRADECIMIENTOS

A mi padre, por haberme inspirado a realizar la presente investigación. Siempre está en mi corazón.

Le agradezco a mi madre, por estar conmigo incondicionalmente y apoyarme en cada paso. Este logro es producto de todo su amor.

A mi abuelita, por haber creído en mí. En donde quiera que se encuentre, este trabajo es en su honor.

Gracias al Doctor Fondevila por toda su atención y esfuerzo para la realización de este trabajo, fue indispensable.

A Antonio, mi gran amigo y compañero por siempre.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	1
2. CAPÍTULO I Evolución de la normatividad a nivel federal que regula el contacto de los reclusos con el exterior a partir de la reforma del artículo 1º constitucional en el año 2011	9
3. CAPÍTULO II Barreras impuestas al ejercicio del derecho de contacto con el exterior en la legislación mexicana y su incompatibilidad con los instrumentos jurídicos referentes a la materia. Régimen especial aplicado a personas vinculadas con crimen organizado	20
4. CAPÍTULO III Efectos de la regulación vigente en las visitas a los Centros Penitenciarios.	38
5. CAPÍTULO IV Propuesta de reforma normativa. Hacia una ley integral en materia penitenciaria.....	46
6. CONCLUSIONES	69
7. BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA	71

1. INTRODUCCIÓN

A las 4:30 de la mañana, Iyari González toma un taxi con su mamá y se dirige hacia el oriente de la Ciudad de México. Llegan a un paradero donde abordan un camión de transporte de pasajeros que las llevará hasta las afueras del Reclusorio Oriente, en una de las regiones más empobrecidas y marginadas de la ciudad. El amanecer aun demorará, así que soñolienta, camina en medio de la negrura de la madrugada hasta una estructura de metal que sirve para dirigir a una fila de mujeres que, en un par de horas, será más larga que cualquier fila que haya visto antes.

Iyari viste un pantalón deportivo de color rosa y una playera naranja que, la noche anterior, tuvo que pedir prestada a una vecina. Difícilmente combinaría estos colores para ir a una fiesta, a la escuela o a algún compromiso; sin embargo, estos colores garantizan que podrá ingresar a ver a un familiar condenado a catorce años de prisión. Su madre lleva una bolsa de plástico con víveres: alimentos, papel higiénico, cigarros, una playera color beige, ropa interior y otros productos que, ahí dentro, lo valen todo.

La espera apenas comienza. Desde las 06:00 de la mañana y hasta las 09:30 horas, otras mujeres se pasearán por entre esa fila, ofreciendo lugares más cercanos a la entrada,

vendiendo todo tipo de enseres que sí pasan al interior del penal y contando cualquier tipo de historias, algunas exageradas, sobre lo difícil que es ingresar o, peor aún, salir de ese lugar.

Ya pronto saldrán los custodios del penal para permitir el ingreso de esas mujeres que llevan ya más de tres horas de pie, formadas en esa interminable fila que, con cuarenta o cincuenta pesos, se puede evitar. Al entrar al primer filtro, cada persona debe colocar su dedo índice sobre un lector de huellas dactilares (al principio se revisaba una credencial obtenida previamente). Como Iyari ya ha registrado su huella en esa base de datos, puede pasar al siguiente filtro, donde revisarán los productos que lleva a su familiar. Los custodios, autoridad máxima en ese lugar, podrán revisar manualmente los alimentos preparados que Iyari lleva en recipientes de plástico. Cualquier decisión que tomen los custodios sobre los regalos que Iyari lleva a su familiar puede revocarse con la cantidad adecuada de dinero. Cinco, diez o veinte pesos. Todo pasa al Reclusorio Oriente, si se lleva el pasaporte universal: dinero. Si algo, en definitiva, no pasa, puede quedarse encargado afuera por otra cantidad.

Afortunadamente, Iyari va bien preparada. Lleva suficientes monedas de cinco y diez pesos para no detener su camino. Después de repartir un poco de dinero a los custodios

de esta segunda revisión, puede pasar a la revisión corporal. Los tenis no pasan, a menos que entregue diez pesos. Los aretes que olvidó quitarse antes de salir de casa solo podrán ingresar con el pago debido. Todas estas transacciones se dan sin mayor regateo, frente a algunas lonas que informan a los visitantes de su derecho a no ser extorsionados por el personal del reclusorio. Lo único que no puede negociarse es la revisión corporal.

Algunas trabajadoras del penal aprovechan para realizar tocamientos, para exigir que se muestre la ropa interior, que se demuestre que el sostén no oculte objetos prohibidos o que debajo del pantalón no se esconden armas, drogas, etc. “Ya puedes pasar, mami”, así le permiten el ingreso a Iyari. Este tipo de comentarios, miradas lascivas y hasta acoso se permiten ahí dentro. Quien se queje, definitivamente no pasa.

Por fin ha entrado a un túnel que parece interminable. Lleva el brazo humedecido por una sustancia de mal olor, al parecer vinagre, que deberá colocar en pequeñas cajas con luz de neón. Ya lleva colocada una credencial sujeta por un cordón que rodea su cuello. Ahora debe llegar a una gran explanada donde, por tres o cuatro pesos, puede localizar con facilidad a su familiar. Una vez que lo ha encontrado, puede reunirse con él en medio de un centenar de personas (entre

visitantes, custodios y detenidos). También tiene la opción de pagar cuarenta y cinco pesos para sentarse ante una mesa de cemento donde colocará los alimentos que ha preparado la noche anterior para consumirlos y pasar un rato con su ser querido.

Iyari es una joven muy observadora. No puede ignorar que, ahí dentro, todo puede comprarse. No solo cigarros, refrescos o comida. También droga. Hay un buen número de internos ofreciendo drogas frente a la total complicidad de los custodios: “tachas, un churro, un chocho, ¿qué vas a llevar?”. Algunos detenidos lucen heridos, tal vez debido a riñas o castigos infligidos por sus vigilantes. Otros, con menor suerte, buscan algo con qué alimentarse entre la basura. Hay otros con la mirada perdida, pidiendo un peso a los visitantes. Tal vez corran con suerte y reciban una moneda o sean invitados a comer algo.

Así es una visita al Reclusorio Oriente, donde no solo se castiga a los detenidos, también a sus familiares. Esta historia la viven cientos de mujeres cada martes, jueves, sábado o domingo. También hay hombres que visitan a sus familiares detenidos, pero siempre son más mujeres, siempre son madres, esposas, novias o hermanas quienes no abandonan a los más de 12 mil presos que ahí viven y los acompañan a ese pequeño infierno ubicado en San Lorenzo Tezonco.

Si la experiencia de visitar a alguien en un reclusorio es lamentable y traumática, la vida ahí dentro debe ser peor que morir. Drogas, abuso, violencia, corrupción, violaciones, homicidios. Estas son solo algunas de las palabras que vienen a la mente al pensar en una prisión. Este no es un problema exclusivo de México. Las cárceles son espacios naturales de degradación de la vida y la dignidad. Sin embargo, en México las condiciones de los centros penitenciarios se han agravado en las últimas décadas debido a múltiples factores.

Así, el sufrimiento que causa cualquier forma de internamiento no es exclusivo de las personas detenidas, también se hace extensivo a sus familiares y amigos y, en general, a las personas que acuden a los centros penitenciarios como visitas.

Este trabajo no pretende ser una propuesta de regulación específica para el sistema penitenciario ni tampoco un estudio sobre todos sus elementos. Simplemente, se busca demostrar que una buena forma de comenzar a resolver los grandes problemas que atraviesa este sistema es reconocer, respetar, proteger y garantizar el derecho de las personas privadas de la libertad a tener contacto con el exterior. Así, a lo largo de este texto se demostrará que la vida en prisión ya es suficientemente dolorosa (para detenidos y familiares), como para agravarla más mediante el aislamiento de los detenidos,

restricciones a su contacto con el exterior y victimización de sus visitantes.

La importancia de realizar una reflexión sobre este tema radica en los altos costos sociales que implica la operación de un sistema penitenciario ineficiente como el que se ha implementado en México. No solo no ha servido para reinsertar a la sociedad a los detenidos, sino que de ninguna forma se podría afirmar que ha fomentado la disminución del delito, la impunidad o la violencia. Por el contrario, los centros penitenciarios son verdaderos focos de violencia y comisión de delitos.

No se olvide que, apenas a finales de 2016, el periodista *Ciro Gómez Leyva* dio a conocer una serie de videos en los que se muestra cómo se realizan extorsiones telefónicas desde los dormitorios del Reclusorio Oriente¹. También debe recordarse que, en febrero de 2016, murieron 52 internos de forma violenta, luego de un enfrentamiento entre grupos antagónicos². Esta masacre pudo evitarse, de eso no

¹ Redacción Animal Político, “Videos exponen cómo operan la extorsión telefónica y la venta de drogas en el Reclusorio Norte”, *Animal Político*, México, 12 de enero de 2017, <https://www.animalpolitico.com/2017/01/extorsion-drogas-reclusorio-cdmx/>

² Martínez, Agustín. “A un año de la masacre en el penal del Topo Chico”, *Milenio*, México, 10 de enero de 2017, <https://www.milenio.com/policia/a-un-ano-de-la-masacre-en-el-penal-del-topo-chico>

hay duda. Pero, para evitarse, debe rediseñarse el sistema penitenciario, eliminarse la discrecionalidad en la toma de decisiones, abrir los centros penitenciarios a visitadores de derechos humanos, transparentar el ingreso y capacitación de los empleados y, fundamentalmente, reconocer que las personas privadas de la libertad tienen derechos humanos, como el derecho a la integridad personal y a la dignidad.

A partir de un enfoque regulatorio, se analizarán los instrumentos jurídicos que tiene el Estado para garantizar el derecho al contacto con el exterior de los reclusos y los límites impuestos mismo. A través de su estudio se pretende determinar si las normas jurídicas de las que se sirve el Estado para regular el derecho referido garantizan su ejercicio y, por lo tanto, contribuyen al cumplimiento del mandato constitucional de artículo 18 de la Carta Magna: la reinserción social.

La pregunta que se pretende responder en este trabajo es la siguiente: ¿La regulación del contacto entre las personas privadas de la libertad y el exterior garantiza el ejercicio de este derecho y promueve la reinserción social? Así, la hipótesis que se sostiene es que la normatividad que regula el contacto de los reclusos con el exterior no garantiza de forma efectiva el ejercicio del derecho al imponer barreras para su

práctica en distintos niveles, de tal forma que obstaculiza el cumplimiento del objetivo constitucional de reinserción social de estos individuos

El texto se divide en cuatro capítulos. En el primero se abordará la evolución de la normatividad a nivel federal que rige el contacto del exterior de los reclusos; el segundo contendrá el análisis de las barreras impuestas al ejercicio del derecho de contacto con el exterior en la legislación mexicana, en específico el régimen especial de los reos procesados por el delito de crimen organizado; el tercero versará sobre los efectos de la regulación en las visitas a los Centros Penitenciarios y; en el cuarto capítulo se propondrá una reforma a la normatividad vigente para garantizar en mayor medida el derecho del contacto con el exterior de los reclusos y contribuir de tal forma a la reinserción social.

2. CAPÍTULO I

Evolución de la normatividad a nivel federal que regula el contacto de los reclusos con el exterior a partir de la reforma del artículo 1º constitucional en el año 2011

En México, la población carcelaria está conformada por aquellos sujetos que han sido privados de la libertad como consecuencia de una sentencia o porque están atravesando un proceso penal. En el sistema penitenciario mexicano, los reclusos sentenciados son confinados en instituciones estatales con el objetivo de que cumplan su pena y reorientarlos de forma efectiva para que regresen a formar parte de la sociedad como cualquier otro ciudadano. Por otra parte, los reclusos privados de la libertad que están en espera de ser juzgados son custodiados en estos establecimientos por ser probables responsables de un delito grave que amerite prisión preventiva oficiosa, ese catálogo de delitos está contenido en el artículo 19 constitucional (recientemente reformado)³ y en Código Nacional de Procedimientos Penales⁴, o porque el Ministerio

³ El artículo señalado recientemente fue reformado y se amplió el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva, entre los cuales se encuentran el robo de hidrocarburos, feminicidio, corrupción y delitos electorales.

⁴ Código Nacional de Procedimientos Penales, 2016, México. “Artículo 167. El Juez de control en el ámbito de su competencia, ordenará la prisión preventiva oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves

Público solicitó su privación de la libertad como medida cautelar para garantizar su comparecencia durante el proceso⁵. El Estado mexicano tiene a su alcance ciertos instrumentos jurídicos que rigen a nivel federal para garantizar la protección y promoción de los derechos humanos de los reclusos, a continuación se analizará la evolución de dicha regulación a partir del cambio de paradigma constitucional en el año 2011.

La reforma al artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el 2011 provocó la modificación de un gran número de leyes federales y locales para armonizar su contenido con lo establecido en instrumentos jurídicos internacionales en materia de derechos humanos. El constituyente permanente al realizar esta modificación incluyó a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México sea parte como estándar para la interpretación de las normas del sistema concernientes a la materia, con lo que eliminó la supeditación

que determine la ley contra la seguridad de la Nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.”

⁵ Op. Cit. “Artículo 167 . El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, siempre y cuando la causa diversa no sea acumulable o conexas en los términos del presente Código.”

de estos tratados a la Constitución. La reforma del 10 de junio de 2011 de igual forma impuso la obligación a todas las autoridades de “promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos”⁶, así que impuso a la autoridad la carga de hacer y no sólo de abstenerse de transgredir los derechos de los individuos, de manera que “La plena incorporación de los derechos humanos obliga a entenderlos como un quehacer de todo el aparato estatal, en contraste con las garantías individuales cuyo carácter era meramente de límites formales a la actuación del poder, a través de los tribunales.”⁷

El artículo 1º constitucional establece lo siguiente:

*“Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”*⁸

La reforma asienta un límite para el ejercicio del poder Estatal debido a que la restricción o suspensión de cualquier derecho de la amplia gama, debe tener un fundamento

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019, Artículo 1º.

⁷ Medellín, Ximena y Fix Fierro, Ana Elena, , De las Garantías individuales a los Derechos Humanos ¿Existe un cambio de paradigma, *CNDH, México, 2014.*

⁸ CPEUM, 2019, Artículo 1º.

constitucional, así se eleva el estándar de las autoridades para intervenir en el ejercicio de un derecho.

Como consecuencia de lo anterior, la “Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados” se abrogó en el 2016 y fue reemplazada por la “Ley Nacional de Ejecución Penal”, la cual amplía el resguardo de los derechos humanos de los reclusos. Del análisis de la “Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados”, vigente desde el 20 de mayo de 1971 hasta el 16 de junio de 2016, es posible concluir que ésta establecía un estándar muy bajo a las autoridades en cuanto a la protección de los derechos humanos de los reclusos. Es interesante apuntar que el texto sólo menciona la palabra “derechos” una sola vez y se refiere únicamente al instructivo que se les tenía que proporcionar a los reclusos acerca de sus derechos y obligaciones dentro de los centro penitenciarios.

En el caso particular de el contacto con el exterior de los reclusos, el artículo 12 de la ley abrogada aludía a la creación de órganos de “servicio social” para ayudar a los reclusos a mantener el contacto con sus familiares y en cuanto a la visita conyugal establecía un requisito de previo análisis social y médico para determinar la aptitud del recluso para tener acceso a ellas.

Ahora bien, para comprender el alcance de este artículo es necesario comprender cuál es el objetivo que el Estado intenta alcanzar al recluir a estos individuos en instituciones y separarlos de la sociedad. El artículo 18 de la Constitución de 1917 es aquél que contiene lo relativo al objeto del sistema penitenciario y ha sido reformado ocho veces. El cambio que interesa para este trabajo es aquél que se realizó en el 2008, pues desde 1965 (año de la primera reforma) hasta antes del 18 de junio de 2008, el texto constitucional indicaba la “readaptación” de los sujetos privados de la libertad y posteriormente, en la quinta reforma, se modificó este vocablo a “reinserción”.

La transición de un vocablo a otro no es menor importancia, porque, de acuerdo con una definición básica proporcionada por la Real Academia Española, adaptar significa “ajustar algo”⁹ de tal forma que utilizar el concepto de readaptación implicaba señalar que los sujetos privados de la libertad por la comisión de un delito no encajaban con la sociedad y por ello debían ser objeto de “arreglo” dentro de éstas instituciones al compurgar sus penas. El cambio de un concepto a otro indica que la forma de concebir a los reclusos ya no es como individuos no aptos para estar en la sociedad, sino individuos que siguen formando parte de la sociedad,

⁹ Real Academia Española, “Adaptar”, <https://dle.rae.es/?id=0hMBUwM>

pero son temporalmente son reclusos en estas instituciones con la finalidad de recibir un tratamiento con base en los respetos humanos y procurar que al ser liberados una vez compurgada su sentencia, se comporten con respeto a la ley no vuelvan a delinquir.

El contenido vigente del artículo 18 constitucional establece lo siguiente:

“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.”¹⁰

De tal forma que el objetivo del sistema penitenciario es la plena reinserción del sujeto privado de la libertad, a través de la implementación de medidas dirigidas a reorientar al recluso para evitar que cometa delitos una vez que haya recuperado su libertad. Este apartado constitucional hace hincapié que todo el aparato penitenciario debe ejercer sus funciones respetando en todo momento los derechos humanos.

La siguiente tesis aislada, emitida por la Suprema Corte

¹⁰ CPEUM, 2019, Artículo 18°.

de Justicia en el año 2016, sirve de sustento de lo expuesto en los párrafos anteriores:

REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

*De la evolución histórica del artículo **constitucional** citado, se advierte que los cambios en su redacción reflejan los diversos propósitos que han perseguido la pena y el sistema penitenciario en su conjunto; en principio, se consideró que el autor del delito era una persona degenerada, de ahí que la Constitución General tuviera como finalidad su regeneración; en un segundo momento, se le percibió como un sujeto mental o psicológicamente desviado que requería de una readaptación, en ambos casos debía ser objeto de tratamiento; mientras que las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y el 10 de junio de 2011, respectivamente, básicamente resultaron en: i) La sustitución del término "readaptación" por "reinserción"; ii) El abandono del término "delincuente"; iii) La inclusión del fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción; iv) La inclusión de un objetivo adicional a "lograr la reinserción", a saber: "procurar que la*

*persona no vuelva a delinquir"; y, v) La adición del concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema penitenciario. De este modo, la intención del Constituyente consistió en cambiar el concepto penitenciario de readaptación social por uno más moderno y eficiente, denominándolo "reinserción" o "reintegración" a la sociedad apoyado, entre otros elementos, en el respeto a los derechos humanos y el trabajo. Por tanto, a raíz de la citada reforma de 2008, la reinserción social, como fin de la pena, no acepta la idea de que al culpable se le caracterice por ser degenerado, desadaptado o enfermo, y que hasta que sane podrá obtener no sólo la compurgación de la pena, sino inclusive alguno de los beneficios preliberacionales que prevé la norma. En consecuencia, el ejercicio de la facultad legislativa en materia de derecho penitenciario no puede ser arbitraria, pues la discrecionalidad que impera en la materia y que ha sido reconocida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente en materia de beneficios preliberacionales, debe aspirar a conseguir un objetivo **constitucional**, consistente en la reinserción social del individuo, antes que en su regeneración o readaptación.¹¹*

Del criterio anterior es posible inferir que la intención del legislador fue transformar los criterios del sistema

¹¹ Tesis: 1a. CCXXI/2016 , Semanario Judicial y su Gaceta, Décima Época, t. I, septiembre de 2016.

penitenciario, estableciendo como base estructural el respeto de los derechos de estos individuos, evitando la discriminación y abuso del que históricamente han sido víctimas.

Diversos estudios realizados a este grupo poblacional en Estados Unidos indican que el ejercicio del derecho de contacto con el exterior de los reclusos está íntimamente relacionado con la forma en que se comportan los ex reclusos una vez que son liberados: “Scholarship suggest that visitation is an especially salient experience for prisoners and can have a beneficial impact on behavior during incarceration and over life course.”¹² Así, que la garantía del ejercicio este derecho es un factor fundamental para lograr el objetivo constitucional de reinserción social, dado que el impacto psicológico que supone la pérdida de la libertad por sí mismo implica una dificultad para que los reclusos una vez liberados se incorporen con normalidad a su esfera social, entonces promover y proteger el mantenimiento de sus vínculos familiares para que los reclusos no pierdan el papel (como esposo, padre, hijo, etc.) que tenían en la sociedad antes de ingresar a los centros de reclusión.

¹² Cochran, Joshua C. y Mears, Daniel. “Social isolation and inmate behavior: A conceptual framework for theorizing prison visitation and guiding and assessing research”. *Journal of Criminal Justice*. Elsevier, 2013, Volumen 41, julio–agosto, 2013, p.

La mayor parte del contenido de la “Ley Nacional de Ejecución Penal” está dirigida a contribuir a la reinserción social. La normatividad vigente está conformada por 207 artículos que establecen de forma más detallada el tratamiento que deben proporcionar los sistemas penitenciarios en toda la República Mexicana y, además, en este cuerpo normativo se menciona la palabra “derechos” ochenta y nueve veces. Lo anterior manifiesta el esfuerzo legislativo por modificar el tratamiento que se le da a este grupo poblacional, aumentando la protección de los derechos humanos.

En la nueva Ley se establece el modelo que debe observarse en los centros penitenciarios para poder lograr la reinserción de los reclusos, el cambio relevante es que incorpora los estándares internacionales referentes a la materia como medida para la creación de reglamentos al interior de las instituciones que aseguren la estancia digna de los reclusos. Esta Ley aplica para el tratamiento de personas que están en instituciones penitenciarias por prisión preventiva, las que están atravesando un proceso penal y aquellas que están cumpliendo una sentencia, ámbito federal y local.

Como novedad, la Ley también impone una obligación a las autoridades de proporcionar la información que requieran las instituciones encargadas de realizar los censos de la población penitenciaria. El Instituto Nacional de Estadística y

Geografía (INEGI) es el encargado de recabar los datos relativos a las condiciones de los internos a través de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), tal encuesta posibilita realizar un análisis de los efectos que la regulación tiene en las condiciones de vida de los internos por lo que será posible que los datos que proporcionados por el Instituto contribuyan a confirmar la hipótesis de este trabajo.

El Estado se sirve de las normas señaladas para estructurar el modelo penitenciario en toda la República y así promover y proteger los derechos de los reclusos, pero delega al poder ejecutivo de cada entidad federativa la creación de las normas internas de cada centro penitenciario en particular.

Como conclusión, es evidente que la reforma de la Constitución en 2011 y la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal en el 2016, manifiestan la transformación del enfoque estatal en cuanto a la protección de los reclusos pues el régimen normativo precedente no concedía el resguardo de la seguridad de los internos, ni el trato digno que merecen.

3. CAPÍTULO II

Barreras impuestas al ejercicio del derecho de contacto con el exterior en la legislación mexicana y su incompatibilidad con los instrumentos jurídicos referentes a la materia.

Régimen especial aplicado a personas vinculadas con crimen organizado

Existe un consenso sobre la naturaleza de la reforma constitucional de 2011. La mayoría de los académicos y al menos todas las autoridades mexicanas son coincidentes en que dicha reforma implicó un cambio en el paradigma constitucional mexicano. Según la mayoría de las publicaciones académicas, esta reforma situó el reconocimiento de los derechos humanos como uno de los pilares del Estado Constitucional. Sin embargo, esta reforma pasó por alto diversos apartados de la Constitución que permiten violaciones graves a los derechos humanos que en su artículo 1o busca reconocer, proteger, garantizar y promover.

En efecto, a partir de la reforma de 2011 los derechos humanos se han colocado en el centro de toda discusión jurídica actual. Pero, más allá de este reconocimiento tan loable, se dejaron intocados diversos apartados constitucionales que son totalmente contrarios al deseo del legislador constituyente de lograr una Constitución garantista.

Apenas tres años antes de esta reforma, el 18 de junio de 2008 se agregó un párrafo al artículo 18 de la constitución. Dicho párrafo es del tenor siguiente:

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.¹³

De acuerdo con el texto transcrito, existe un supuesto bajo el cual la autoridad puede restringir el goce y ejercicio de un derecho fundamental a las personas privadas de la libertad. En los casos de delincuencia organizada, ya sean acusados o sentenciados, las comunicaciones con terceros (comunicaciones con familiares o amigos) pueden ser restringidas.

Así, a pesar de que la Constitución mexicana establece que en el territorio nacional todas las personas gozarán de los derechos humanos consagrados tanto en la Constitución como en Tratados Internacionales, es el mismo texto constitucional

¹³ CPEUM, 2019. Artículo 18°

el que permite que no todas las personas gocen de todos los derechos.

Para entender mejor los alcances del artículo 18 constitucional, es necesario referirse, en primer lugar, a aquellos delitos que pueden cometerse bajo la modalidad o calificativa de “delincuencia organizada”; en segundo lugar, es importante describir cuáles son las formas de comunicación a las que este texto hace referencia; en tercer lugar, es importante reflexionar sobre la forma en que esta medida afecta el principio de reinserción social.

A. Sobre el catálogo de delitos que contempla la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

El 07 de noviembre de 1996 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada. En el marco de una estrategia coordinada entre México y Estados Unidos para combatir el narcotráfico, así como los delitos vinculados con esta actividad internacional, el Congreso de la Unión expidió esta ley con el fin de incrementar la severidad tanto de las penas como de los procesos de persecución, investigación y enjuiciamiento de delitos de “alto impacto”.

El artículo 2º de dicha ley estableció un catálogo de diez delitos:

1. Terrorismo.
 2. Delitos contra la salud.
 3. Falsificación o alteración de moneda.
 4. Operaciones con recursos de procedencia ilícita.
 5. Acopio y tráfico de armas.
 6. Tráfico de indocumentados.
 7. Tráfico de órganos.
 8. Asalto.
 9. Tráfico de menores.
-
10. Robo de vehículos.

Adicionalmente, esta ley estableció la figura del arraigo como medida para garantizar el buen desarrollo de las investigaciones; la intervención de comunicaciones, para facilitar la obtención de pruebas durante la investigación; así como el aseguramiento de bienes de los inculpados. Igualmente, la ley previó que, tratándose de sentenciados por estos delitos, no se observarían los beneficios de libertad preparatoria, condena condicional, tratamiento preliberacional o remisión parcial de la pena.

Es evidente que la función de esta primera versión de la LFCDO fue endurecer no solo las penas, sino todas las etapas del proceso penal y penitenciario. Es importante mencionar que esta ley no solo sanciona la comisión de delitos, sino

también la intención de cometerlos. El primer párrafo del artículo 2º dispone que "Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada".¹⁴

Es decir, no solo se sanciona a quienes se organicen y cometan los delitos ya enumerados, sino que también se castigará como miembros de la delincuencia organizada a quienes acuerden organizarse. En otras palabras, esta ley sanciona tres momentos: en el primero, se sanciona a quienes manifiesten su voluntad para organizarse en el futuro con el fin de cometer un delito; en segundo, a quienes de hecho ya se hayan organizado para cometer el delito, aunque no lo hayan realizado aún; en tercero, a quienes hayan cometido el delito. Para 2019, más de dos décadas después de que fuera expedida la LFCDO, el artículo 2º contempla un total de 22 delitos:

1. Terrorismo.
2. Financiamiento al terrorismo.
3. Terrorismo internacional.

¹⁴ Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, 2017, artículo 2º.

4. Contra la salud.
5. Falsificación de moneda.
6. Alteración de moneda.
7. Uso de moneda falsificada a sabiendas.
8. Operaciones con recursos de procedencia ilícita.
9. Delitos en materia de derechos de autor.
10. Acopio y tráfico de armas.
11. Tráfico de personas.
12. Tráfico de órganos.
13. Delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo.
14. Corrupción de personas.
15. Pornografía infantil.
16. Turismo sexual.
17. Lenocinio.
18. Asalto.
19. Tráfico de menores.
20. Robo de vehículos.
21. Delitos en materia de trata de personas.
22. Delitos en materia de secuestro.
23. Contrabando.
24. Delitos en materia de hidrocarburos.

25. Delitos contra el ambiente.

No solo se duplicó el catálogo de delitos, sino que se

incluyeron múltiples referencias a la legislación penal de las entidades federativas, de forma tal que los delitos del fuero común puedan investigarse en el foro federal.

Ahora bien, ya se ha visto que tratándose de delincuencia organizada no solo las penas, sino el proceso penal en general, será más agresivo contra inculpados y sentenciados. Las condiciones de reclusión no son la excepción. Ya se ha aclarado que tanto inculpados bajo proceso como sentenciados podrán ver restringidas sus comunicaciones cuando se encuentre vinculados a la delincuencia organizada (ya también se ha dicho que la sola pertenencia a la delincuencia organizada es sancionable, con independencia de que se alcancen a cometer los delitos contenidos en el catálogo apenas mencionado).

Es decir, la Constitución ha dejado la puerta abierta para que personas inocentes sean detenidas en condiciones inhumanas por el simple hecho de ser acusadas de organizarse con el fin de cometer alguno de los más de 25 delitos que enumera la LFCDO.

B. Sobre las comunicaciones que podrán restringirse al amparo del artículo 18 constitucional.

Es común que, tratándose del proceso penal (en su conjunto), el legislador federal decida “constitucionalizar” las

restricciones a derechos humanos, con el fin de que quienes sufran dichas restricciones o quienes puedan impugnarlas se encuentren ante la realidad jurídica de que el texto Constitucional prevalecerá incluso sobre los Tratados Internacionales cuantos se trate de restricciones a tales derechos.

Uno de los casos más mencionado es el del arraigo. Por virtud de la reforma constitucional e 2008 se elevó a rango constitucional esta figura, tan criticada por la doctrina y, sin embargo, tan utilizada por la autoridad ministerial para gozar de amplias ventajas al realizar sus investigaciones.

En el caso de la incomunicación de personas detenidas (inculpados y sentenciados) por delitos de delincuencia organizada, esta figura se encuentra justo en el texto constitucional, lo cual justifica su validez jurídica en el resto del ordenamiento legal mexicano.

Esta realidad jurídica, sin embargo, no impide realizar una crítica a esta figura, a su utilidad y a sus efectos perniciosos para el sistema penitenciario que, como ya se ha dicho, debe sostenerse sobre la base del respeto a los derechos humanos.

El artículo 18 constitucional prevé que las personas inculpadas o sentenciadas por delincuencia organizada podrán ser incomunicadas (con excepción de la comunicación con su

defensor). La decisión de incomunicar a estos detenidos recae en la potestad de las “autoridades competentes”, es decir, de las autoridades administrativas. Bajo esta premisa, la determinación de restringir un derecho humano tan esencial como las comunicaciones privadas (por correspondencia o visita, así como el contacto con el exterior, mediante periódicos, por ejemplo) recae en una autoridad administrativa, sin que ésta deba otorgar la garantía de audiencia previa a los detenidos. Es decir, los detenidos que resientan esta medida no podrían defenderse sino una vez que haya sido tomada, mediante la vía del amparo.

Ahora bien, el texto constitucional le da un amplio margen de discrecionalidad a la autoridad administrativa, pues claramente establece que “las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones”.¹⁵ Ya ha quedado claro que las autoridades competentes serán de carácter administrativo. Ahora es importante destacar que estas determinaciones podrán tomarse de forma abiertamente discrecional, de acuerdo a criterios y parámetros no consignados en la ley, con la única condición de que los detenidos se encuentren inculcados o sentenciados por delitos de delincuencia organizada.

En este entendido, la Constitución, al hacer referencia a

¹⁵ CPEUM, 2019, artículo 18.

“las comunicaciones de los inculpados y sentenciados (...) con terceros”¹⁶, deja abierta la puerta a cualquier tipo de arbitrariedad, pues permite que una autoridad administrativa, en un ejercicio totalmente discrecional, impida que una persona tenga visitas, envíe o reciba correspondencia, realice llamadas telefónicas o, incluso, reciba noticias del exterior, ya sea mediante periódicos o contacto con otros detenidos o las autoridades penitenciarias”. Este tipo de medidas permiten, desde la propia Constitución, la incomunicación total de los detenidos, de tal manera que su contacto con el exterior se limite a comunicarse con su defensor.

La Ley Nacional de Ejecución Penal establece diversas medidas especiales de vigilancia. En su artículo 37 dispone lo siguiente:

Artículo 37. Medidas de vigilancia especial

Las personas privadas de la libertad por delincuencia organizada y aquellos que requieran medidas especiales de seguridad compurgarán sus penas en espacios especiales, de conformidad con el artículo 18 Constitucional.

Las medidas de vigilancia especial consistirán en:

*VI. Las visitas familiares e íntimas, así como las comunicaciones con el exterior podrán restringirse, con excepción de las comunicaciones con su defensor, y (...)*¹⁷

¹⁶ op. cit.

¹⁷ Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016, artículo 37

Como puede verse, tanto la Constitución como la ley facultan a las autoridades administrativas para que, en el ejercicio de su facultad reglamentaria, desarrollen la forma y condiciones bajo las cuales se podrá incomunicar a un detenido por delincuencia organizada.

C. Sobre la afectación al principio de reinserción social.

Como ya se ha dicho, una gran virtud de la reforma al artículo 18 constitucional es que coloca los derechos humanos en la base del sistema penitenciario. Además, gracias a la reforma en materia de derechos humanos se abandonó el paradigma de la “readaptación social del delincuente” y se concibió un sistema de reinserción social más orientado hacia lograr una justicia restaurativa mediante la cual las personas que han delinquido logren reintegrarse y hacer las paces con el resto de la sociedad.

Sin embargo, a pesar de los buenos deseos del legislador constituyente, que no deja de estar sujeto a los vaivenes políticos de su época, es lamentable que muchas de las medidas de política penitenciaria, lejos de fomentar la reinversión social, produzcan daños irreparables al proceso de justicia restaurativa y promuevan la desaparición y abandono de las personas privadas de la libertad.

Es claro que el propio concepto de encarcelamiento implique que muchos derechos se verán restringidos,

fundamentalmente el derecho a la convivencia con el mundo exterior. También es lógico que las comunicaciones de las personas privadas de la libertad se verán severamente limitadas. Sin embargo, también es acertado afirmar que es precisamente la comunicación con el mundo exterior una de las mejores herramientas para lograr la reinserción de las personas privadas de la libertad. Esta afirmación tiene sustento en las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955. A continuación se transcriben las reglas 37 y 39 de dicho cuerpo:

37. Los reclusos estarán autorizados para comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familiar y con amigos de buena reputación, tanto por correspondencia como mediante visitas.

39. Los reclusos deberán ser informados periódicamente de los acontecimientos más importantes, sea por medio de la lectura de los diarios, revistas o publicaciones penitenciarias especiales, sea por medio de emisiones de radio, conferencias o cualquier otro medio similar, autorizado o fiscalizado por la administración.¹⁸

De acuerdo con Leslie Solís, Néstor de Buen y Sandra

¹⁸ Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, artículos 37 y 39, diciembre 17, 2015.

Ley, autores de *La cárcel en México: ¿para qué?*, publicado por México Evalúa en 2012, los países nórdicos son un claro ejemplo de buenas prácticas penitenciarias. En lo tocante a la comunicación de los internos con el mundo exterior, los autores destacan que "en dichas prisiones se da prioridad a la comunicación de los internos con sus familiares, pues se reconoce que mantener estos lazos beneficia la labor de reinserción".

“En México, por el contrario, las normas que regulan el contacto de los detenidos con el mundo exterior desalientan a sus familiares y amigos a visitarlos. Desde reglas ambiguas que dan amplia discrecionalidad a las autoridades penitenciarias para negar el acceso a las visitas hasta revisiones corporales invasivas, incluso a menores de edad y mujeres, la normatividad interna de los centros penitenciarios se aparta de la aspiración constitucional de lograr una reinserción social efectiva.”¹⁹

En el caso de los detenidos por delincuencia organizada la situación se agrava. En primer lugar, porque la incomunicación se permite tanto a sentenciados como a procesados, de forma que aquellas personas sobre las que pese una acusación de pertenecer a la delincuencia organizada recibirán el mismo tratamiento que aquellos que ya hayan sido

¹⁹ Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016, artículos 61 y 62.

encontrados responsables y sentenciados condenatoriamente. En segundo lugar, porque los efectos de la incomunicación son perjudiciales para la estabilidad psico-emocional de los detenidos. De acuerdo con la Doctora en Psicología Virginia Barber Rioja, quien se encuentra al frente de la prisión de Rikers en Nueva York, “(...) Aunque hay poca investigación sobre los efectos psicológicos que el aislamiento tiene en los presos, el consenso es que puede causar profundas secuelas psicológicas, incluyendo suicidios, síntomas psicóticos como alucinaciones y paranoia, ataques de pánico, conducta violenta, depresión, apatía y letargo, entre otras cosas. Pero sobre todo la incomunicación causa un impacto profundo en la habilidad de los presos para volver a relacionarse con otros seres humanos.”²⁰

La siguiente tesis emitida por Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Penal, resalta la afectación que puede sufrir una persona que es recluida en Centros de Alta Seguridad (a los que son enviados los procesados por crimen organizado):

²⁰Barber, Virginia, “Aislamiento y Castigo”, El País, 9 de abril de 2016, https://elpais.com/elpais/2016/04/08/ciencia/1460107868_649792.html

TRASLADO DE UN INTERNO DEL CENTRO DE RECLUSIÓN DE MEDIANA A UNO DE ALTA SEGURIDAD, SOLICITADO POR AQUÉL, POR CORRESPONDER AL DEL LUGAR MÁS CERCANO A SU DOMICILIO. PONDERACIÓN DE LOS REQUISITOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL PARA SU PROCEDENCIA.

El precepto constitucional mencionado establece que los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, por delitos distintos a la delincuencia organizada, y que no requieran medidas especiales de seguridad. Luego, si el sentenciado no fue condenado por un delito de esta naturaleza y el domicilio de sus familiares se encuentra más cercano al centro de reclusión donde solicitó su traslado; empero, de los estudios criminológicos practicados se advierte que cubre el perfil para permanecer en un centro federal de readaptación social de mediana seguridad, toda vez que su índice de peligrosidad se encuentra en un nivel medio, así como su capacidad criminal y adaptabilidad social; de asumir que podría permanecer interno en un centro de reclusión de un nivel de seguridad superior al que éste necesita, iría en perjuicio del propio sentenciado; en primer lugar, porque en virtud de la implementación de un nivel de seguridad mayor, no podría hacerse de los ejes rectores que señala el Estado para lograr su reinserción, con tanta facilidad como en donde se encuentra interno actualmente,

*porque el nivel de seguridad restringiría dichas actividades y, en segundo, porque lo colocaría en una situación de mayor convivencia con diversos internos de un perfil criminológico mayor, lo que sería perjudicial para su reintegración a la sociedad, ya que de ponerlo en contacto con sujetos que tienen una capacidad criminal mayor, podrían atraerlo por sus malas influencias, y de forma perjudicial para éste, incrementar su grado de peligrosidad; incluso, en cierto modo, podría llegar a ponerse en riesgo su propia integridad corporal o la vida del trasladado; afectación que es de menor intensidad, si el sentenciado continúa interno en aquel centro, pese a que no se encuentre en el centro penitenciario que corresponde al lugar de su domicilio; además, el derecho de compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad, es fundamental, no es absoluto y, en el caso, existen circunstancias de seguridad que ponderadas con ese derecho y el de reinserción social, no hacen factible el traslado, pues de hacerlo, se vulneraría la finalidad perseguida en el **artículo 18 constitucional** invocado, en perjuicio del propio sentenciado.²¹*

Al parecer, a los Magistrados que redactaron esta tesis les ganó el inconsciente judicial, pues por una parte establecen una directriz garantista, lo cual hace demasiada falta en estos

²¹ Tesis: I.9o.P.213, Semanario Judicial y su Gaceta, Décima Época, t. III, agosto de 2016.

tiempos; pero, por otro, reconocen que los Centros Federales de Readaptación Social de “máxima seguridad” o destinados a albergar a personas enjuiciadas o condenadas por pertenecer a la delincuencia organizada son espacios donde los internos “no podrían hacerse de los ejes rectores para su reinserción”. Más grave todavía resulta la clara inclinación de los juzgadores hacia el derecho penal del enemigo y hacia una visión punitiva del delincuente cuando afirman que la convivencia con “sujetos que tienen una capacidad criminal mayor podrían atraerlo [al quejoso] a sus malas influencias e incrementar su grado de peligrosidad”.

Es evidente que el sistema de justicia ha abandonado a ciertos ciudadanos que, a pesar de estar detenidos, siguen teniendo derechos fundamentales o, al menos eso dice la Constitución. Si se busca establecer un verdadero sistema de justicia penal, que mire por igual el bien para todos quienes entran en contacto con él, es necesario abandonar este tipo de discursos, pues con tesis como éstas, los jueces mexicanos destruyen con una mano lo que construyen con la otra.

Finalmente, es importante destacar que este tipo de medidas corresponden con una visión personalista del derecho penal, más cercana a la teoría del derecho penal del enemigo, según la cual existen personas que por sí mismas son

peligrosas, de manera que se castiga su personalidad y no sus actos. Como conclusión, es viable afirmar que el artículo 18 constitucional plantea un obstáculo real para la realización de la reinserción social de los detenidos, pues favorece su aislamiento e incomunicación indefinidas.

4. CAPÍTULO III

Efectos de la regulación vigente en las visitas a los Centros Penitenciarios.

Una vez analizado el marco normativo internacional y nacional que rige en el sistema jurídico mexicano acerca del tratamiento de los reclusos, es conveniente analizar los datos proporcionados por entidades públicas que reflejen las condiciones de vida de los reclusos durante su internamiento para determinar si la normatividad vigente otorga operatividad a los derechos de los reclusos señalados en los capítulos anteriores.

La Ley Nacional de Ejecución Penal establece la obligación del Poder Ejecutivo de cada Entidad Federativa de adecuar sus normas de tal forma que se implemente efectivamente el contenido de dicha Ley. Así, el poder Ejecutivo de cada Estado tiene la obligación de crear las normas que regirán en el interior de los centros de reclusión, es decir, los reglamentos internos.

Es significativo proporcionar algunos datos actuales sobre la población penitenciaria de tales centros de reclusión. El portal electrónico de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Gobierno de la Ciudad de México despliega información sobre la población penitenciaria actualizada al 15

de febrero de 2019.

En la Ciudad de México, actualmente se encuentran reclusos veinticuatro mil cuatrocientos hombres y mil trescientas cincuenta y cinco mujeres.

En el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente reside la mayor cantidad de reclusos, con un total de ocho mil seiscientos veintiún varones, siendo que su capacidad de alojamiento es de seis mil doscientos 8 personas, así su porcentaje de sobrepoblación es de 38.87%; le sigue el Reclusorio Preventivo Varonil Norte con una población de siete mil ciento ocho varones, cuando la capacidad del establecimiento es de seis mil noventa y dos personas, por lo tanto tiene una sobrepoblación del 16.68%. Los Centros de Reclusión para mujeres no se encuentran sobrepoblados, y el que cuenta con mayor población es el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha, con un total de mil doscientas seis mujeres²².

La mayor parte – el 41.58%- de la población de los Centros de Reclusión señalados se encuentra procesada o sentenciada por el delito de robo agravado, en segundo lugar - 20.16%- por homicidio y en tercer lugar -13.57%- de los reclusos son acusados o condenados por el delito de privación de la libertad. Los datos proporcionados reflejan que el gran

²² Subsecretaría de Sistema Penitenciario, “Población Penitenciaria al Día 22 de marzo de 2019”, <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria>

grosor de la población interna se encuentra sometida al sistema penitenciario por el delito de robo, de tal forma que se encuentran sufriendo el peso estatal de las sanciones por delitos del fuero común, tal como lo refleja el estudio realizado por el Centro de Análisis de Políticas públicas, “Esta cifra también sugiere que la capacidad de persecución criminal del Estado es baja y se limita a los eslabones más débiles de la cadena delictiva.”²³

En cuanto al rango de edad, la mayor parte de población tanto de hombres como mujeres tiene una edad de entre 30 y 39 años: nueve mil trescientos cuarenta y cinco hombres y quinientas dos mujeres. Estas personas constituyen el 38.23% de la población total.

El 77.98% de los reclusos son originarios de la Ciudad de México, el 7.96% del Estado de México y el 2.22% del Estado de Veracruz. También se encuentran extranjeros provenientes de distintos países, el mayor número de extranjeros tienen su origen en Colombia (ochenta y cinco), Estados Unidos (veintidós), Honduras (veintiuno), Venezuela (dieciséis) y Guatemala (diez).

Tales datos muestran que en la Ciudad de México es posible

²³ Solís, Leslie y de Buen, Néstor, “La cárcel en México, ¿para qué?”, México Evalúa, México, 2012, https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO_10142013.pdf

determinar que en gran medida se cumple con lo dispuesto en el párrafo noveno de la Constitución: “Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social.”²⁴ Puesto que la mayoría de los internos, por lo menos, residen en la Ciudad de México, o en la entidad contigua (Estado de México). Aunque un porcentaje mínimo de los reclusos, pero relevante para este estudio no se encuentra compurgando sus penas en los Centros de Reclusión cercanos a su domicilio, lo cual resulta perjudicial ya que dificulta la comunicación con sus familiares y tiene un efecto negativo en su reinserción social, como se argumentó en los capítulos anteriores. A menos que las personas detenidas solo sean originarias de otras entidades federativas pero hayan establecido su lugar de residencia en la Ciudad de México.

Además, la información proporcionada por el portal indica que hay personas pertenecientes a grupos vulnerables, entre las que se encuentran: adultos mayores (26.44%), personas con discapacidad (18.44%), reclusos con discapacidad psicosocial (17.16%), indígenas (14.75%), y mujeres embarazadas (siete mujeres). Estas personas

²⁴ CPEUM, 2019, artículo 18.

necesariamente requieren de la asistencia de sus familiares para que puedan tener los productos básicos para una vida digna dentro de los centros penitenciarios (alimentos, medicamentos, equipos para personas con discapacidad, vestimenta, etc.), por lo tanto, los centros penitenciarios deberían establecer lineamientos especiales para garantizar su ingreso. El portal no ofrece mayor información respecto de estos individuos, de manera que no es posible saber si estas personas son provenientes de otro Estado o residen en la Ciudad de México.

Los datos proporcionados tienen relevancia pues las autoridades, al tener conocimiento de tales condiciones deben adaptar su normatividad de forma que se otorgue una mayor protección a los derechos humanos de los reclusos, además de que dicha normatividad deba estar en armonía con la Declaración Universal de Derechos Humanos, Reglas de Mandela, la Constitución Política y la Ley Nacional de Ejecución Penal.

A continuación, se expondrán los datos relevantes de la ENPOL 2016²⁵ referentes a las visitas de los reclusos en los Centros de Reclusión de la Ciudad de México, que son

²⁵“Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad”, INEGI, México, 2016,https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/enpol2016_cdmx.pdf

indicativos de la experiencia que viven los internos dentro de las instituciones.

La encuesta arroja que el 69.1% de la población privada de la libertad tenía dependientes económicos al momento de su detención, entre los que se incluyen las parejas y los hijos.

El 44.9% de la población fue juzgada por un delito anterior del que están siendo procesados, y el 44% estuvo previamente recluido. Esto quiere decir, que por lo menos en la Ciudad de México, el proceso de reinserción efectiva no está siendo cumplido, pues hay una reincidencia de poco menos del 50% de la totalidad de la población privada de la libertad. Aquí se resalta que el sistema penitenciario está fallando en algún aspecto, pues el proceso de reeducación y orientación no está siendo efectivo y eso se refleja en que una gran parte de estos sujetos vuelve a delinquir, seis meses o menos después de haber adquirido su libertad (24.9%), es decir, casi inmediatamente. También, de este porcentaje sobresale que el 81.4% están recluidos por la comisión del mismo tipo de delito: robo.

El 94.2% de los reclusos que recibieron una visita fue sentenciado, de este porcentaje el 33% obtuvo penas de 1 a 5 años y el 27.1% de 21 años o más. Esto significa que durante un gran periodo se encontrarán separados de sus familias y

hace urgente que se garantice el derecho de contacto con el exterior, eliminando cualquier barrera innecesaria para su ejercicio. Así, el impacto psicológico negativo de los internos durante su experiencia dentro de estas instituciones puede ser disminuido por el mantenimiento de sus vínculos personales (familia, amigos, pareja).

El 80.4% de la población recibió visitas familiares o de amigos y refirieron que los visitantes llevaron comida o artículos de limpieza personal.

El 22.1% tuvo visitas conyugales y el 45.9% de estos sujetos indicó que la frecuencia con la que las recibían era semanal.

El 44.9% de la población refirió que se sentía insegura dentro del Centro Penitenciario; el 47.2% fue víctima de alguna conducta ilegal; el 92.9% fue víctima de robo de objetos personales.

Sólo el 37.4% consideró que podría tener una reinserción social una vez recuperada su libertad.

La población penitenciaria de la Ciudad de México, de todas las Entidades Federativas, es la que tiene mayor tasa de victimización por actos de corrupción (310 por cada 1000 personas) y de estas al 46% se le pidió dinero para salir al patio de visita; la mayoría de estos pagos fueron hechos a los custodios. El 95.3% no realizó ninguna denuncia o queja

porque tenía temor a represalias, porque consideró que la corrupción es una práctica común o porque consideró que sería inútil.

Una primera conclusión de este trabajo obligaría a reconocer que los centros penitenciarios son muy diferentes en la realidad que en los reglamentos que describen cómo será la vida dentro de ellos. Al parecer, en las cientos de películas y telenovelas en que se simula una cárcel se tomó como punto de referencia lo que dicen tales reglamentos. Tal vez haría falta que quienes los redactan vivan unos días en el Reclusorio Oriente, que deban visitar a su pareja en esas instalaciones o pagar por protección.

De acuerdo con el artículo 18 constitucional, el sistema penitenciario se desarrollará sobre la base del respeto a los derechos humanos. Esta gran aspiración constitucional no tiene eco dentro de las cárceles mexicanas. Es entendible esta realidad, pues si difícilmente se puede lograr que se respeten los reglamentos de tránsito en las calles y avenidas, a plena luz del día y frente a la mirada vigilante de la policía y peatones, se torna imposible que en la oscuridad del apando se dé valor a una ley que nació muerta.

5. CAPÍTULO IV

Propuesta de reforma normativa. Hacia una ley integral en materia penitenciaria

“En este lugar maldito donde reina la tristeza no se castiga el delito, se castiga la pobreza”

-José Revueltas

(preso en Lecumberri)

Imagine que usted hace un viaje de negocios, de placer o por un compromiso familiar. Llega a su destino y, lo primero que hace, es buscar un hotel. Como cualquier otra persona, usted buscaría un hotel cómodo, limpio, con un buen trato por parte de los empleados, seguro y, sobre todo, económico. Sin embargo, lo que encuentra es todo lo contrario a lo que busca. En ese hotel donde se hospeda lo tratan mal, los empleados lo amenazan, le quitan sus pertenencias, lo golpean e insultan todo el tiempo. Los demás huéspedes también abusan de usted. Además, en su habitación debe convivir con otras veinte o treinta personas, no hay agua potable, no hay excusado, no hay camas, solo un rincón en el piso donde podrá acostarse, si tiene suerte, pues de lo contrario, deberá amarrarse a una ventana para poder dormir y no caer encima de algún otro huésped, pues esto lo haría merecedor de una golpiza. Y, por

si esto fuera poco, este hotel cuesta miles de millones de pesos cada año.

No se sorprenda, una de las frases más populares relacionadas con las prisiones en México es la siguiente: “la cárcel es el hotel más caro del mundo”. Esta frase tan irónica tiene mucho de cierto. Las cárceles en México cuestan cada año una gran cantidad de recursos públicos. De acuerdo con Manuel Toral para 2017, se asignó un presupuesto a las prisiones federales de más de diecisiete millones de pesos, “pero se ejercieron casi 23 mil millones de pesos adicionales a los presupuestado originalmente”.²⁶ Esta cifra es superior al presupuesto que se destina a la Comisión Federal de Competencia Económica, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a otras dependencias. Hay más. La cantidad de recursos que se destina a cada persona privada de su libertad es mayor a lo que se destina a cada estudiante de educación primaria.

De acuerdo con estos datos, en México existe un sistema penitenciario costoso o, por decir lo menos, se da prioridad al sistema penitenciario frente a otras ocupaciones estatales, en cuanto al gasto público que implica. Pero no solo

²⁶Toral, Manuel. “El sistema penitenciario federal: un agujero presupuestal en el centro del Estado”, NEXOS, México, 19 de febrero de 2017, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=220>

importa el costo presupuestal del sistema penitenciario mexicano, sino los demás costos que conlleva su operación, desde costos para las personas detenidas, hasta costos sociales, pasando por costos para las víctimas, los familiares de detenidos (más de 70% de la población penitenciaria tiene hijos)²⁷ y víctimas, así como pérdidas de productividad (casi 90% de la población privada de la libertad tenía un empleo antes de ser detenidos)²⁸.

Desde luego que tanto detenidos como víctimas, así como la sociedad en general, estaría gustosa de asumir todos estos costos si el sistema penitenciario funcionara eficientemente, si tuviera el efecto de disminuir la reincidencia, la comisión de delitos y, fundamentalmente, la reinserción de los sentenciados y su reconciliación con las personas a quienes han lastimado. Es claro que este escenario se es inimaginable en México. La cárcel -esta es una frase mundialmente conocida- es una universidad del crimen. Generalmente, quienes han delinquido se ven forzados a tender o pertenecer a una red de relaciones al interior de la propia prisión, para sobrevivir lo que en ella se sufre. Desde

²⁷ Características de la Población Privada de la Libertad en México”, En Números INEGI, 2018, p. 18, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/CaracteristicasDeLaPoblacionPrivadaDeLaLibertadEnMexicoINEGI2018.pdf>

²⁸ ibídem, p.19

pagar por servicios que deberían ser gratuitos hasta pagar por protección, el común denominador de las prisiones es que cada persona privada de la libertad entra en contacto con un mundo de delincuencia generalizada, ya sea como víctima o como victimario.

Ahora bien, la mayoría de los vicios que se pueden atribuir al sistema penitenciario se deben a una operación indebida del mismo; a un diseño que no termina por entender cuáles son las dinámicas de convivencia dentro de las prisiones, así entre detenidos como entre éstos y las autoridades; a deficiencias en la propia ley que le da vida; y, fundamentalmente, a un desprecio social exacerbado hacia la población penitenciaria. Con el nacimiento de los sistemas carcelarios también nació un profundo odio social hacia las personas privadas de su libertad, así como un estigma hacia quienes han estado reclusos.

En el caso de México, este resentimiento colectivo hacia las personas privadas de la libertad o que han estado privadas de la libertad, se combina con un racismo arraigado desde hace varias generaciones, así como con una discriminación que raya en el odio clasista, hacia la población menos educada del país. No es casualidad que apenas el 1.7% de la población carcelaria (este dato se refiere a prisiones administradas por las entidades federativas) cuente con una

carrera técnica o comercial, mientras que un abultado 30.4% solo cuenta con primaria y 39.1% apenas cursó la educación secundaria²⁹.

Aunque es entendible este resentimiento, sobre todo en una sociedad que ha vivido tantos procesos de excesiva incidencia delictiva (no se olvide que en 2006 se declaró una guerra al narcotráfico que, lejos de debilitar a las organizaciones criminales, sirvió para dispersar por todo el territorio nacional un incremento exponencial de la comisión de delitos, enfrentamientos armados y captura de instituciones por parte de la delincuencia), no debe aceptarse que una sociedad que se dice democrática olvide, hacine y margine de esta forma a la población penitenciaria, por más que haya sufrimiento e impunidad. Si es cierto que una sociedad se alcanza a conocer bien solo una vez que se acude a sus cárceles, entonces la sociedad mexicana padece de una profunda insensibilidad ante el sufrimiento humano.

Ya ni hablar de una gran incongruencia que existe en esta sociedad tan víctima y tan victimaria, pues mientras se establecen tipos penales para proteger la “integridad y dignidad” de los animales (esta postura sería totalmente aplaudible si no se refiriera exclusivamente a animales domésticos, no destinados al consumo, deporte o

²⁹ ibídem, p.14

entretenimiento, como charreadas, jaripeos o corridas de toros), una buena parte de la población apoya la pena de muerte. De acuerdo con una encuesta publicada por Animal Político, 56% de la población encuestada se manifestó a favor de esta medida, mientras que solo 19% lo hizo en sentido contrario y otro 19% no sostuvo ninguna postura³⁰.

Es oportuno hacer una nueva referencia a la forma en que la sociedad busca proteger a los animales o, mejor dicho, a sus animales queridos. En el caso de la legislación del Estado de México, se considera maltrato animal a cualquier lesión dolosa causada sobre algún animal que no constituya plaga. Es decir, si se hiciera una comparación entre animales y personas, la población penitenciaria caería dentro de la clasificación de plaga. Aunque esta comparación podría ofender a algún lector demasiado sensible, se recomienda que esa sensibilidad se dirija a entender por qué urge una reforma al sistema penitenciario que garantice que todas las personas que intervienen en su desarrollo (detenidos, familiares, víctimas, defensores, autoridades, y un largo etcétera) puedan interactuar con dicho sistema sin perder su dignidad.

Como se adelantó desde la introducción de este trabajo,

³⁰ Nares, Yamil. “Los Mexicanos a Favor de la Pena de Muerte”, Animal Político, 4 de febrero de 2014, <https://www.animalpolitico.com/la-ventana-indiscreta/los-mexicanos-favor-de-la-pena-de-muerte-encuesta/>

no es objetivo del mismo proponer una reglamentación específica en materia de privación de la libertad, pues esa tarea solo podría alcanzarse luego de un profundo trabajo de reflexión desde la academia, el gobierno y la sociedad civil. Se tendría que dedicar todo un tratado para lanzar una propuesta seria y completa sobre la forma en que debería operar el sistema penal, con cada una de sus etapas, desde la prevención del delito hasta su sanción. Sin embargo, a continuación se desarrollan algunos comentarios sobre la necesidad de modificar la Ley Nacional de ejecución penal, tanto para eliminar algunos apartados que claramente se alejan del principio de reinserción social, como para agregar algunos aspectos relativos a este principio.

LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL Y LA REINSERCIÓN

Cualquier persona privada de la libertad, ya sea que se encuentre sujeta a una medida de prisión preventiva (oficiosa o justificada) o cumpliendo alguna sentencia condenatoria privativa de la libertad se quedaría perpleja ante la redacción de la Ley. Difícilmente creería que ese ordenamiento sea aplicable a su caso. Enseguida sentiría un profundo malestar y molestia, pues las condiciones de reclusión en México distan mucho de lo deseado por dicha Ley. De acuerdo con su

artículo 4º, el sistema penitenciario se rige por el principio de dignidad, según el cual “Toda persona es titular y sujeta de derechos y, por lo tanto, no debe ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o los particulares”³¹.

Cómo imaginar que el hacinamiento, la sobrepoblación, el maltrato físico y emocional, la falta de servicios elementales (por decir lo menos, el acceso a una alimentación sana) y otros padecimientos que se viven en prisión, puedan ser compatibles con el principio de dignidad.

Aunque la Ley establece de forma más que clara una serie de obligaciones a cargo de las autoridades con el fin de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos humanos de las personas a quienes se les aplica la misma, lo cierto es que el contacto con el sistema penitenciario se caracteriza por ser traumático y humillante. Entonces, una primera aportación a este sistema sería no solo establecer sanciones a las autoridades que vulneren los derechos de los detenidos y sus familiares, así como de las víctimas, sino que estas sanciones sean efectivas y existan los medios materiales suficientes para que quienes sufran cualquier tipo de discriminación o violencia puedan reclamar una satisfacción y, fundamentalmente, para que quienes participan en este tipo de conductas comparezcan ante la justicia.

³¹ Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016, artículo 4

Para lograr esto es necesario, por lo pronto, realizar las siguientes acciones:

- Transparentar los sistemas de ingreso y reclutamiento de personal de seguridad y vigilancia, personal técnico y administrativo de los centros penitenciarios;
- Capacitar al personal que interactúa directamente con esta tríada tan vulnerable (detenidos, familiares y víctimas), con el fin de que su actuar se conduzca con base en el respeto irrestricto a los derechos humanos y la sensibilidad ante la situación especial de cada persona.
- Rotar al personal de seguridad y vigilancia, así como personal técnico y administrativo, con el fin de que no desarrollen relaciones personales, de conveniencia o colusión con la población penitenciaria, sus familiares y visitas, así como con las víctimas. Esta medida es fundamental, pues al interior de las prisiones se crean verdaderas relaciones de subordinación entre la población penitenciaria y sus custodios, así como entre las personas que visitan a los detenidos y el personal encargado de vigilar su ingreso a los centros

penitenciarios; igualmente, el personal penitenciario debería hacerse cargo de más responsabilidades con base en su mérito personal y buen desempeño.

- Aumentar el número de personal que se encarga de labores de vigilancia y de labores técnicas (médicos, psicólogos, etc.). Sobre todo, debe buscarse una reducción acelerada de la población penitenciaria (sobre este punto se abundará más adelante) y un aumento del personal de seguridad, con el fin de que cada custodio deba “vigilar” la conducta de un número menor de detenidos. Actualmente este ratio (relación entre custodios y detenidos) se ubica en 8.3 detenidos por custodio como media nacional.
- Establecer sanciones administrativas, civiles y penales a quienes vulneren los derechos de las personas privadas de la libertad, así como de sus familiares y visitas.
- También es importante eliminar privilegios al interior de las prisiones. Es común el pensamiento de que, en prisión, no todos son iguales, pues quienes gocen de una posición económica favorable pueden acceder a mejores condiciones de internamiento, mientras que los más pobres están condenados a sufrirlo de la forma más grave. Desde

una mejor alimentación hasta el uso de servicios de telefonía, pasando por acceso a agua potable, ropa limpia, camastros, en las prisiones el dinero puede comprar casi cualquier cosa.

- Aunque ya se ha dicho que el sistema penitenciario en México es excesivamente costoso, existe una imperiosa necesidad de garantizar el acceso a servicios básicos, como alimentación y salud, a las personas privadas de la libertad, sin que este acceso dependa de su posición económica o pertenencia a algún grupo.

Por otra parte, la Ley Nacional de Ejecución Penal ordena claramente, así como lo hace la propia Constitución, que las personas sujetas a una medida de prisión preventiva estén separadas de aquellas que ya se encuentren cumpliendo una sentencia condenatoria privativa de la libertad. Contrario a lo que se pudiera pensar, no es tan importante abundar sobre este tema, a pesar de que es una realidad de que en muchas prisiones de México conviven personas sentenciadas y procesadas, tal como lo ha dado a conocer el INEGI³²; lo verdaderamente importante es que se disminuya drásticamente

³² Características de la Población Privada de la Libertad en México”, *En Números INEGI*, 2018, p. 9, <https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/CaracteristicasDeLaPoblacionPrivadaDeLaLibertadEnMexicoINEGI2018.pdf>

el uso de la prisión preventiva, pues actualmente se ha utilizado como una herramienta muy cómoda y accesible para brindar holgadas ventajas al Ministerio Público frente a los imputados.

De acuerdo con los datos dados a conocer por el INEGI, para el año 2016, cerca de 35% de la población privada de la libertad no había sido condenada, es decir, se encontraba sujeta una medida de prisión preventiva.³³ Si se analiza este dato a la luz del gran porcentaje de detenidos por delitos patrimoniales (en su mayoría robo), es evidente que en México sí existe una clara tendencia a castigar a las personas más pobres.

Aunque la entrada en vigor del Nuevo Sistema de Justicia Penal logró disminuir el número de personas privadas de la libertad, así como favorecer que las fiscalías se encontraran en la necesidad de argumentar, justificar y demostrar la necesidad de dictar una medida de prisión preventiva, la reciente reforma al artículo 19 constitucional augura un incremento exponencial en el uso de esta medida, pues ahora la prisión preventiva se dictará oficiosamente en los siguientes casos:

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no

³³ ibídem, p. 11

*sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de **abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.***³⁴

De acuerdo con esta reforma, aprobada por al menos veinte legislaturas estatales en el mes de abril de 2019, el catálogo de delitos por los cuales se dictará la prisión preventiva oficiosa se ha ampliado a nueve delitos más (los

³⁴ CPEUM, 2019, artículo 19

resaltados en el texto constitucional transcrito). Aunque existe un gran abismo de impunidad (algunas organizaciones afirman que solo 2% de los delitos son investigados y castigados³⁵), lo cierto es que el uso de la prisión preventiva oficiosa debe entenderse como un privilegio del que goza el órgano acusador, así como un incentivo perverso a dejar olvidadas las investigaciones y judicialización de las mismas, pues si el imputado se encuentra detenido, los agentes del ministerio público no tienen prisa alguna por organizar una investigación bien sustentada para lograr la imposición de una sanción.

En suma, el uso de la prisión preventiva oficiosa contribuye a la sobrepoblación de los centros penitenciarios. Igualmente, constituye una clara transgresión al principio de presunción de inocencia, pues en cada caso específico debería argumentarse y justificarse la necesidad de esta medida, con base en una tesis acusatoria suficientemente fuerte.

En otro orden de ideas, la Ley Nacional de Ejecución Penal contempla en su artículo 41, fracción III, el aislamiento temporal de los detenidos como una sanción disciplinaria. No importa que dicha norma establezca que esta medida se utilizará como último recurso, pues en todo caso esta medida

³⁵ “Impunes, 98% de Crímenes en México: Relator de la ONU”, Vanguardia, 25 de enero de 2017, <https://vanguardia.com.mx/articulo/impunes-98-de-crimenes-en-mexico-relator-de-la-onu>

genera efectos lesivos sobre las personas que la sufren.

La sociedad mexicana fue testigo, en el año 2015, de la forma en que una persona puede ser aislada completamente dentro del sistema penitenciario. El sábado 11 de julio de 2015, en el Centro Federal de Readaptación Social del Altiplano, ubicado en una de las regiones más pobres del Estado de México, uno de los internos de dicha cárcel se escapó utilizando un túnel de más de 1.5 kilómetros de longitud que, con precisión milimétrica, conectaba a la celda de dicho interno. Se trata de Joaquín Guzmán Loera, alias “El Chapo”, una de las más recientes leyendas del narcotráfico a nivel mundial.

Los medios de comunicación informaron con gran escándalo de este caso, acusaron a las autoridades de opacidad y complicidad, condenaron contundentemente a los custodios y personal administrativo del Altiplano y, sobre todo, exigieron la recaptura del evasor. Sin embargo, nadie se detuvo a cuestionar por qué razón en dicho centro de detenciones se permitía que una persona debiera tolerar 23 horas de encierro, durante las cuales no podía mantener comunicación con los custodios del penal, con otros detenidos ni con personal diverso. Parece ser que a nadie le molestó enterarse de que el Estado mexicano se vuelque con toda la fuerza del sistema penal sobre un ciudadano.

El silencio de las organizaciones civiles, de los medios de comunicación y de la sociedad en general no solo se convirtió en complicidad, sino que dejó en el olvido a otros tantos detenidos en CEFERESOS que, sin la fama ni el poder económico de El Chapo, deben sufrir este tipo de medidas especiales de seguridad.

En un documento signado por el relator especial sobre la tortura y otros tratos o castigos crueles, inhumanos o degradantes de la Organización de las Naciones Unidas, Juan E. Méndez, dirigido al Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, Emilio Álvarez Icaza, aquél sostuvo lo siguiente, al referirse al aislamiento de los detenidos:

Los efectos negativos en la salud pueden producirse después de sólo unos pocos días de régimen de aislamiento, y los riesgos aumentan con cada día que se pase en esas condiciones. Las investigaciones respecto de los efectos del aislamiento indican la existencia de “trastornos psicóticos”, un síndrome que se ha denominado “psicosis de prisión” cuyos síntomas incluyen ansiedad, depresión, ira, trastornos cognitivos, distorsiones de la percepción, paranoia y psicosis y lesiones auto-infligidas. La permanencia prolongada bajo un régimen de aislamiento puede llevar a la irreversibilidad de estos efectos. En función de esto, propuse en mi informe que la aplicación del

aislamiento solitario prolongado por más de 15 días siempre sea considerada al menos trato cruel, inhumano o degradante o incluso tortura, contrario al artículo 7 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 1 y 16 de la Convención Contra la Tortura, y el artículo 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos. Esta conclusión fue también sostenida por el Comité de Derechos Humanos, en su Observación General Número 20. Los Estados deberían avanzar en erradicar el uso del aislamiento prolongado en todas circunstancias.³⁶

De acuerdo con este testimonio, los efectos perniciosos del uso de esta figura no solo dejan ver graves retrocesos en los sistemas de justicia, sino que generan verdaderas lesiones a la salud psíquica de las víctimas de esta medida. A pesar de estas evidencias, de diversos posicionamientos por parte de figuras internacionales y de las quejas de los propios reclusos que sufren aislamiento, esta figura se encuentra permitida por la Ley Nacional de Ejecución Penal. Pero hay más. Esta medida queda bajo la total discrecionalidad de autoridades administrativas. Es postura de este trabajo que dicha medida constituye un acto de molestia, pues restringe de forma grave derechos fundamentales, como el derecho a la dignidad y a la

³⁶ Méndez, Juan. “Mandato del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, ONU, Washington D.C, 12 de marzo de 2013, <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/IAC12March2013.pdf>

integridad personal; esta circunstancia debería bastar para que la adopción de tal medida se resolviera solo después de respetar la garantía de audiencia previa.

El Poder Judicial de la Federación, claramente, sostiene lo contrario. Para los tribunales colegiados del segundo circuito (el segundo circuito corresponde al Estado de México, entidad donde se encuentra el penal del Altiplano) emitieron la siguiente tesis aislada:

CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL. LA FACULTAD CONCEDIDA A SUS AUTORIDADES, EN EL REGLAMENTO RELATIVO, PARA CREAR ÁREAS DESTINADAS AL AISLAMIENTO, NO OTORGA A ÉSTAS EL CARÁCTER DE TRIBUNALES ESPECIALES.

La circunstancia de que los artículos 13, último párrafo y 105 a 107 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, le otorguen facultades a las autoridades de estos centros "para crear áreas destinadas al aislamiento", no les otorga a esas autoridades el carácter de tribunales especiales prohibidos por el precepto 13 constitucional, habida cuenta que éste se refiere formal, material, general y universalmente a tribunales jurisdiccionales, y en la especie, los artículos tildados de inconstitucionales sólo prevén la toma de medidas, mas no de sanciones tendentes a la finalidad de la readaptación, dependiendo de la peligrosidad que, acorde con los

distintos estudios de personalidad, revele cada interno; en otras palabras, por "tribunales especiales" debe entenderse y se comprende, aquellos que se constituyen o crean en un momento determinado para juzgar alguna conducta o hecho delictivo y que dejan de existir una vez satisfecha esa finalidad, lo que evidentemente no es el caso, pues los preceptos referidos únicamente establecen las bases para el tratamiento individualizado del reo, atendiendo a los principios contemplados por las diversas ciencias y disciplinas aplicables en la materia, con el objeto de lograr la reincorporación social del sujeto, considerando sus características personales y la seguridad del propio centro de reclusión y la del resto de sus internos.³⁷

Sería mucho pedir que esta figura tan lamentable sea eliminada de la legislación nacional, sobre todo en una época caracterizada por un profundo malestar social producido por los índices de delincuencia tan elevados. Sin embargo, no es una exageración -y ayudaría mucho a fortalecer un Estado democrático de derecho- exigir que, en cada caso que sea utilizada esta medida, se dé vista a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (o de la entidad federativa que corresponda) y se permita al detenido formular alegatos, para ejercer un verdadero derecho de defensa adecuada.

³⁷ Tesis: 183134. II.2o.P.81 P, Semanario Judicial y su Gaceta, Novena Época, t. XVIII, octubre de 2016.

Finalmente, existe un espacio del sistema penal que tira a la basura cualquier avance que se pudiera haber alcanzado en los últimos años. Desgraciadamente, de esta tragedia participan tanto legisladores como jueces. La prisión vitalicia en México es constitucional. Así lo ha resuelto la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde 2005 y de eso se han encargado los legisladores mexicanos durante los últimos lustros. Imponer una pena de más de cien años es algo común en México. Validar estas determinaciones es sencillo, porque los propios ministros de la Corte han avalado esta transgresión al Estado constitucional de derecho.

En 2001, la Suprema Corte de la Nación resolvió una contradicción de tesis (expediente 11/2001) para determinar si las penas vitalicias podían convivir armónicamente con el artículo 22 constitucional. En aquella ocasión, seis de los once ministros sostuvieron que las penas vitalicias constituyen penas inusitadas, de las prohibidas por la Constitución Federal. No es ocioso mencionar que una de las ministras que votó en contra de esta determinación -en un principio ella fue la ministra ponente y propuso declarar la constitucionalidad de estas sanciones penales, pero se encargó la redacción del engrose al ministro Humberto Román Palacios- fue la actual Secretaria de Gobernación, Olga Sánchez Cordero.

Cinco años más tarde, en noviembre de 2005, el Pleno

de esa misma Suprema Corte modificó su propia jurisprudencia a petición de los ministros Mariano Azuela Güitrón, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y Sergio A. Valls Hernández. En esta ocasión, la modificación tuvo el efecto de revertir el sentido del fallo previo, es decir, reconocer la constitucionalidad de las penas vitalicias. Nuevamente, es útil mencionar a la actual Secretaria de Gobernación, pues en esta decisión colegiada ella se manifestó a favor del proyecto presentado por el otrora ministro Ortiz Mayagoitia.

Lejos de abundar en el carácter eminentemente político de esta decisión, es fundamental entender qué consecuencias ha tenido para la política criminal en México. A partir de esta modificación de jurisprudencia, la Corte ha dejado abierta la puerta a penas de más del tiempo de vida que ostensiblemente se puede esperar de una persona promedio, así como a sanciones que, acumuladas, suman más de cien años.

A pesar de que más del 90% de los delitos quedan impunes³⁸, una gran parte de la población, como ya se mencionó, confía en que el endurecimiento de las penas desalentará a las personas a cometer delitos. Esta es una realidad muy triste que, además, deja ver una gran miopía en los legisladores mexicanos. Aumentar las penas a cien,

³⁸ “Quedan Impunes 90% de Delitos”, José Cárdenas, 9 de agosto de 2018, <https://josecardenas.com/2018/08/nivel-de-impunidad-supera-el-90-en-15-estados/>

doscientos o mil años de nada sirve cuando, en este país y en la región, pocas veces se aplica la sanción. Sería mucho más útil -al menos

socialmente-, imponer penas mucho más laxas, con la seguridad de que éstas sí se aplicarán efectivamente y se logrará la reinserción social contemplada en la Constitución, que alardear con la clásica amenaza demagógica de dejar caer todo el peso de la ley o llegar hasta las últimas consecuencias en los miles de casos que cada día quedan olvidados.

Finalmente, es entendible que los creadores de la ley están sujetos a muchas presiones políticas. Cientos de organizaciones sociales ejercen una gran influencia sobre los ánimos de los legisladores y, en muchas ocasiones, los orillan a diseñar leyes a modo. La elevación de las penas para los delitos de secuestro son un claro ejemplo de esto. Múltiples organizaciones han realizado marchas, plantones y reuniones con legisladores para exigir penas más severas. Así, tarde o temprano los partidos políticos y las legislaturas ceden ante estos reclamos. Lo que no es entendible es que, abusando de esta situación tan crítica (el incremento en los índices delictivos), legisladores y autoridades públicas, ofrezcan como propuesta de campaña el endurecimiento de las penas, el aislamiento de los delincuentes y un trato más severo dentro de los centros penitenciarios.

Desde los partidos políticos y aun desde las candidaturas independientes se ha arraigado la costumbre de ofrecer mano dura a cambio de un voto. Se le olvida a los electores que esa mano dura se aplica solo en 2% de los delitos que se cometen.³⁹ En estos años, es un reto nacional y social mirar hacia los centros penitenciarios con más objetividad y, si se puede decir, con más bondad.

³⁹ “Impunes, 98% de Crímenes en México: Relator de la ONU”, Vanguardia, 25 de enero de 2017, <https://vanguardia.com.mx/articulo/impunes-98-de-crimenes-en-mexico-relator-de-la-onu>

6. CONCLUSIONES

El contacto entre las personas privadas de la libertad y el mundo exterior (a través de visitas o mediante el conocimiento de los acontecimientos del exterior), lejos de fomentar la reinserción social efectiva de los sentenciados, generaba efectos perniciosos tanto en su conducta (los niveles de reincidencia son elevados), así como en el proceso penal y de justicia.

También se sostuvo que los efectos negativos de la política penitenciaria mexicana no solo afectaban directamente a los detenidos (las condiciones carcelarias son inhumanas en la mayoría de los casos), sino que también generaban afectaciones indirectas a las familias de los detenidos, debido a las normas tan invasivas a los derechos humanos de las visitas en los centros carcelarios.

Es evidente que la reinserción social de los sentenciados no es una prioridad del Estado Mexicano, por más que las fallas en el sistema penitenciario generen año con año daños irreparables para la justicia en México. Debe reconocerse, por ejemplo, que existe un gran espacio para la corrupción al interior de los centros penitenciarios, que la sobrepoblación de las cárceles vulnera gravemente los derechos humanos de las personas detenidas y que la forma en

que se trata a sus visitas es inhumana y degradante.

También debería reconocerse que, a pesar de todas sus fallas y de los costos sociales que genera, el sistema penitenciario en México es excesivamente caro. De acuerdo con Juan Pablo García Moreno, cada persona privada de la libertad en el fuero común costó al erario más de 50 mil pesos anuales, mientras que cada persona detenida en el fuero federal costó 750 mil pesos.⁴⁰ Estas cifras son alarmantes no solo al ver las condiciones en que deben vivir las personas detenidas, sino también cuando se comparan con otros rubros de gasto público, como el gasto por estudiante del nivel primaria, que se ubica en 17 mil pesos por estudiante.

Es cierto que México enfrenta un gran reto en materia de seguridad pública. También es cierto que muchos de los esfuerzos institucionales están encaminados a mitigar este gran problema. Sin embargo, muy poco se podrá resolver si no se adopta una estrategia integral, pues no basta con llevar a la gente a la cárcel, sino que ahí apenas debiera comenzar el tránsito de la justicia. Así, solo podrá lograrse la pacificación del país y la reducción de la inseguridad y la impunidad si el sistema penitenciario verdaderamente se basa en el respeto a los derechos humanos y la búsqueda de la reinserción social.

⁴⁰ García Moreno, Juan Pablo. “Las fallas del sistema penitenciario”, NEXOS, 1 de marzo de 2016, <https://www.nexos.com.mx/?p=27750>

7. BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

BARBER, VIRGINIA, “Aislamiento y Castigo”, *El País*, 9 de abril de 2016, https://elpais.com/elpais/2016/04/08/ciencia/1460107868_649792.html

COCHRAN, JOSHUA C. Y MEARS, DANIEL. “Social isolation and inmate behavior: A conceptual framework for theorizing prison visitation and guiding and assessing research”. *Journal of Criminal Justice*. Elsevier, 2013, Volumen 41, julio–agosto, 2013, p.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019.

GARCÍA MORENO, JUAN PABLO. “Las fallas del sistema penitenciario”, *NEXOS*, 1 de marzo de 2016, <https://www.nexos.com.mx/?p=27750>

INEGI, “Características de la Población Privada de la Libertad en México”, *En Números INEGI*, 2018, <https://www.mucl.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/CaracteristicasDeLaPoblacionPrivadaDeLaLibertadEnMexicoINEGI2018.pdf>

INEGI, “Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad”, *INEGI*, México, 2016, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/enpol2016_cdmx.pdf

Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, 2017.

Ley Nacional de Ejecución Penal, 2016.

MARTÍNEZ, AGUSTÍN. “A un año de la masacre en el penal del Topo Chico”, *Milenio*, México, 10 de enero de 2017, <https://www.milenio.com/policia/a-un-ano-de-la-masacre-en-el-penal-del-topo-chico>

MEDELLÍN, XIMENA Y FIX, ANA ELENA, , *De las Garantías individuales a los Derechos Humanos ¿Existe un cambio de paradigma*, CNDH, México, 2014.

MÉNDEZ, JUAN. “Mandato del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes”, *ONU*, Washington D.C, 12 de marzo de 2013, https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Torture/IAC_12March2013.pdf

Real Academia Española, “Adaptar”, <https://dle.rae.es/?id=0hMBUwM>

REDACCIÓN ANIMAL POLÍTICO, “Videos exponen cómo operan la extorsión telefónica y la venta de drogas en el Reclusorio Norte”, *Animal Político*, México, 12 de enero de 2017, <https://www.animalpolitico.com/2017/01/extorsion->

drogas-reclusorio-cdmx/

REDACCIÓN JOSÉ CÁRDENAS, “Quedan Impunes 90% de Delitos”, *José Cárdenas*, 9 de agosto de 2018, <https://josecardenas.com/2018/08/nivel-de-impunidad-supera-el-90-en-15-estados/>

REDACCIÓN VANGUARDIA, “Impunes, 98% de Crímenes en México: Relator de la ONU”, *Vanguardia*, 25 de enero de 2017, <https://vanguardia.com.mx/articulo/impunes-98-de-crimenes-en-mexico-relator-de-la-onu>

Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas de Nelson Mandela), 2015.

Semanario Judicial de la Federación

SOLÍS, LESLIE Y DE BUEN, NÉSTOR, “La cárcel en México, ¿para qué?”, *México Evalúa*, México, 2012, https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO_10142013.pdf

Subsecretaría de Sistema Penitenciario, “Población Penitenciaria al Día 22 de marzo de 2019”, <https://penitenciario.cdmx.gob.mx/poblacion-penitenciaria>

TORAL, MANUEL. “El sistema penitenciario federal: un agujero presupuestal en el centro del Estado”, *NEXOS*, México, 19 de febrero de 2017, <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=220>