



PROPUESTAS para CAMBIAR A MÉXICO

## **Punto por Punto**

### **Ejecución de sanciones penales: la asignatura pendiente**

12 de agosto de 2014

Ciudad de México

Relatora: Claudia Cristina Ruiz Gómez

## PRESENTACIÓN

Con la convocatoria del Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), y como parte del Proyecto Justicia de esa institución, el pasado 12 de agosto se llevó a cabo el tercer desayuno de la serie **Punto por Punto**, en el que se abordó el tema de la ejecución de sanciones penales. En esta ocasión se dieron cita representantes de diversas instituciones involucradas con la implementación del nuevo sistema de justicia penal, de la sociedad civil organizada y académicos.

A continuación, se relatan los puntos de vista expuestos durante este evento<sup>1</sup>, el cual contó con la participación del doctor Juan Salgado Ibarra, académico del CIDE, la licenciada Sara Salazar Mancinas, Directora General de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Durango, y el maestro Miguel Sarre Iguíniz, académico del ITAM.

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas por los participantes en el evento relatado en el presente documento no necesariamente reflejan la posición de CIDAC.

## **EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES: LA ASIGNATURA PENDIENTE**

**Verónica Baz, directora de CIDAC.** La ley de ejecución de sanciones probablemente no sea el tema más atractivo cuando se habla del nuevo sistema de justicia penal, sin embargo, el cómo se trata a un culpable es, sin duda, el mejor indicador de en qué condiciones está el resto del sistema. CIDAC, a través del Proyecto Justicia, busca contribuir a un Estado de Derecho democrático y eficiente, pero para que esto se pueda lograr necesitamos argumentos sólidos, ideas innovadoras y un diálogo oportuno entre operadores, académicos y sociedad civil, y ese diálogo se tiene que llevar a cabo ahora, estamos frente a una oportunidad histórica para discutir un tema tan relevante como este. Hoy, todos deseamos que el sistema de ejecución de penas sea justo, eficaz, moderno, pero también sabemos que las discrepancias están en el cómo hacer que esto sea así. El objetivo que proponemos en esta reunión es plantear lo mínimo que se requeriría para lograrlo, nos parece que la discusión puede empezar por ese punto y puede sentar las bases para un diálogo que nos lleve a tener la ley que queremos.

**María Novoa, directora del Proyecto Justicia de CIDAC.** Para nosotros, la ejecución de sanciones es uno de los temas fundamentales en el marco del Proyecto Justicia que está trabajando en el seguimiento y evaluación de la implementación de la reforma penal, tanto en las entidades federativas como en las instituciones federales, y más ahora que en la Comisión de Justicia del Senado ya están empezando a darse los debates correspondientes de lo que será la Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales.

En esta mesa, en primer lugar, el doctor Juan Salgado nos va a hacer una introducción desde el punto de vista de la academia; sabemos que el CIDE lleva a cabo encuestas sobre el sistema penitenciario y nos aportará información, datos duros, y nos dirá cómo se está haciendo el seguimiento de esta problemática. Igualmente, el maestro Miguel Sarre, del ITAM, ha estado desarrollando este tema y nos va a dar una perspectiva muy interesante de cómo podemos abordar esta situación y concretarla al final en una ley nacional. Y nos acompaña la licenciada Sara Salazar, Directora General de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Durango y representante de la Comisión Nacional de Seguridad Pública en la región noroeste; ella nos dará la perspectiva de la autoridad. También tenemos en esta reunión representantes de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, de la Procuraduría General de la República, de la Comisión de Justicia del Senado, y de organizaciones sociales y académicas.

**Juan Salgado Ibarra, académico del CIDE.** Para iniciar esta exposición y contestar a la primera pregunta que se me planteó para guiar esta discusión, qué se debe entender por reinserción social y cómo lograrla, quisiera hacer énfasis en las obligaciones del Estado en materia de derechos

humanos: respetar, proteger, garantizar y promover. Respetar es una obligación negativa, significa no torturar, no violar los derechos de las personas que están siendo procesadas, por lo que resulta fundamental en el sistema penitenciario; la segunda implica proteger a los ciudadanos incluso de actores no estatales; garantizar es una obligación sumamente compleja porque requiere dedicar recursos para que los derechos humanos puedan ser efectivamente gozados; y promover es difundir el conocimiento sobre los derechos humanos. A esto tenemos que agregar algunos derechos instrumentales, es decir, aquellos que son necesarios para el cumplimiento de otros. En ese sentido, en el ámbito penitenciario debemos destacar la importancia del derecho a la salud (a atención de calidad en los centros penitenciarios y a tener acceso a la salud); tenemos poblaciones con problemas muy particulares, casos de enfermedades de transmisión sexual, de drogadicción, que requieren tratamiento específico en los centros penitenciarios.

Desde la perspectiva académica, hay tres objetivos del sistema penitenciario: la custodia, el tratamiento y la reinserción social. La custodia quiere decir que las autoridades penitenciarias son responsables del control tanto legal como físico de indiciados y sentenciados. Sobre el tratamiento, hemos pasado por distintas escuelas de pensamiento, actualmente ya no hablamos sobre readaptación o rehabilitación y este ha sido marginado en algunas de las discusiones más contemporáneas; sin embargo, a pesar de que no es la más moderna de las perspectivas penológicas, el tratamiento sigue siendo muy importante para México, sobre todo a partir de enfermedades crónicas que padecen buena parte de quienes están en los centros y enfermedades que se transmiten y reproducen dentro del sistema penitenciario, por lo tanto, no debemos dejar de lado el tema y será central como parte del conjunto de derechos que debe vigilar el juez de ejecución de sanciones penales. El tercer objetivo es la reinserción social, que es un proceso sistemático de acciones que van desde que inicia el internamiento, abarcan el periodo de cumplimiento de la sentencia y continúan cuando la persona está ya en libertad.

Para lograr la reinserción social se requiere llevar a cabo acciones en las siguientes áreas:

- a) educación: en muchos países se habla de nivelación, pero en México, debido al perfil de la población penitenciaria, a veces tenemos que iniciar la educación para reinsertar a la persona cuando termine su sentencia, aunque es algo que no se cumple en muchos centros estatales y federales;
- b) intervención psicosocial;
- c) capacitación e inserción laboral: los nuevos penales de seguridad y de máxima seguridad impiden el acceso de materiales necesarios para los talleres y no permiten que se desarrollen las habilidades para poder tener una vida productiva una vez que las personas salgan del centro penitenciario;
- d) actividades deportivas, recreativas y culturales: en los centros federales tienen espacios individuales en los cuales los internos no interactúan mucho con sus compañeros, en ocasiones solo tienen una hora al día o el momento de la comida para hacerlo; muchas veces las actividades culturales se limitan a ver la televisión y, en un caso extremo, en el Cefereso 8 (Guasave, Sinaloa), donde levantamos una encuesta, la directora era tan

estricta que ni siquiera eso les permitía. Algunas personas me dijeron que limpiaban su celda dos o tres veces al día para tener algo que hacer; y había trastornos ya graves después de algún tiempo internados.

Este conjunto de acciones deben incidir en los factores individuales y sociales que llevaron a la persona a delinquir, es decir, debemos tratar de trascender esos factores para que una vez que regrese a la sociedad pueda ser un ciudadano productivo. Por ejemplo, el Ministerio de Justicia de Chile ha involucrado a un gran número de empresas para poder ofrecer oportunidades laborales a las personas que están saliendo del sistema penitenciario.

La penología, una rama de la criminología, nos habla de tres conceptos que son sumamente relevantes para la figura de los jueces de ejecución y para las iniciativas legislativas que se están discutiendo. En los años 50, Sikes desarrolló el de “sociedad de cautivos”; él consideraba a las prisiones como instituciones emblemáticas del sistema de dominación y le interesó principalmente estudiar cómo funcionaba el control totalitario sobre la vida de las personas. Posteriormente, Goffman se refería al de “institución total”; este antropólogo social nos hablaba de ambientes físicos y sociales en los que otros –en este caso, las autoridades penitenciarias– controlan todos los aspectos de la vida diaria de los internos. Este concepto fue cuestionado por Davies, que lo evolucionó hacia finales de los 80 y nos decía que aunque el conjunto específico de centros penitenciarios son parte de, se les margina de las sociedades modernas; son un híbrido social, pues son, al mismo tiempo, una comunidad residencial y una organización formal.

En 2012, en el CIDE levantamos una encuesta de población en reclusión en centros federales; tuvimos la oportunidad de entrar a ocho, cinco en las islas Marías, el Cefereso 1 (Altiplano, también conocido como Almoloya), el Cefereso 2 Occidente (Puente Grande) y el 8 de Guasave, Sinaloa (Norponiente). Entrevistamos a 821 internos, de los cuales 726 eran hombres y 95 mujeres, una muestra representativa de la población y en razón del género. Nos interesó documentar tres aspectos: historia de vida/historia delictiva, condiciones de vida en los centros penitenciarios y debido proceso. Dicha encuesta arrojó los siguientes resultados:

- 38.2 % de los hombres y 36.8% de las mujeres tienen entre 31 y 40 años de edad; eso es algo muy importante a considerar para la formulación legislativa porque es población joven, casi todos son padres y madres de familia, tienen poca educación, vienen de entornos de pobreza y de amplia marginación y han tenido historias de violencia familiar.
- La mayor parte de los internos (60.2%) se encuentran sentenciados por delitos contra la salud, pero en el caso de la población femenina, esa proporción es de 80%.
- 98.9% de las mujeres no tenían antecedentes penales; 88% fueron sentenciadas sin concurso de delitos; 91.6% no usaron armas; 22% tienen a su pareja (hombre) también en prisión, mientras que solo 2% de los hombres tienen a su pareja (mujer) en prisión.
- Los centros del Complejo Penitenciario Islas Marías son los peor evaluados. Ahí encontramos casos extremos de aislamiento, maltrato, incluso de tortura y de trabajo forzado para que los internos construyan tres nuevos centros (en la actualidad el complejo

penitenciario cuenta con cinco). Teóricamente les están depositando dinero por tales trabajos, pero como son personas que tienen sentencias de 30 años, muy probablemente nunca verán los resultados de esa cuenta de ahorros.

- Gran parte de los internos (especialmente en Islas Marías y en el Cefereso Norponiente) enfrentan dificultades para visitas; en Islas Marías, cerca de 90% nunca han recibido visitas.
- La mayoría de los internos son trasladados a los centros federales sin su consentimiento.
- Una tercera parte de los internos sufrió golpes por parte de custodios; más de la mitad ha recibido malos tratos, amenazas, insultos y humillaciones en el centro penitenciario.
- Carecen de actividades de trabajo y recreación (excepto en el Cefereso Occidente), no hay talleres artesanales, a veces ni siquiera televisión.
- Más de la mitad de la población sentenciada fue llevada a otro sitio antes de ser conducida al Ministerio Público; la mayor parte, sobre todo los casos más recientes, a una instalación militar.
- 57.2% de la población sentenciada fue golpeada durante la detención.
- Aproximadamente 50% de los sentenciados fueron detenidos en flagrancia; en cuanto al resto, en 91.7% de los casos nunca les presentaron una orden de aprehensión.
- 30% de los sentenciados fueron arraigados.
- Los derechos del debido proceso son transgredidos desde la detención hasta la sentencia; en eso se parecen mucho los centros federales a los estatales. En los centros federales hay mejores condiciones en términos de infraestructura, se les provee de distintos servicios que no siempre tienen muchos de los estatales, sin embargo, en términos de derecho de debido proceso padecen de los mismos problemas.

Pudimos documentar distintos patrones de venganza de autoridades penitenciarias hacia internos en los centros federales. A veces, los internos se están amparando por derecho a la salud para tener acceso a retrovirales o a medicamentos de los cuales depende su vida. Entrevistando a la directora de un Cefereso, nos dijo que a quien presenta un amparo por derecho a la salud, lo manda al apando un mes para que le sirva de lección a los demás. En ese sentido, el cambio legislativo no es suficiente, puede lograr mejor normatividad, pero no necesariamente va a tener un impacto en ese tipo de prácticas que son tan complejas en los centros penitenciarios. Por ello, para garantizar los derechos humanos de los internos es preciso, en primer lugar, contar con controles internos y externos, una supervisión efectiva sobre el personal penitenciario, reformas a los programas de formación de personal penitenciario, una acreditación institucional (no solo individual), servicio profesional de carrera y un desarrollo integral; en segundo lugar, tener mecanismos que garanticen la protección de autoridades penitenciarias, son muy utilizados los custodios, también son víctimas de violencia, y mientras no resolvamos esos problemas, no podemos esperar resolver integralmente otros; y, en tercer lugar, debe haber una articulación entre la legislación (deber ser) y la política pública.

Hemos identificado algunos aspectos como focos rojos que deben ser atendidos o vigilados por el juez de ejecución, entre esos destacan: los traslados forzados, particularmente mediante engaños, se les prometen mejores condiciones de vida o reducción de penas que después no suceden; hay un trato durante las visitas que es sumamente hostil (victimización secundaria); el derecho a la alimentación (cantidad y calidad de alimentos); el derecho a la salud (acceso, calidad y abasto de medicamentos, sobre todo los sustantivos); tratos inhumanos, crueles y degradantes; la sanción a actos y no a la personalidad, eso es muy importante en términos de género, homosexualidad, etnicidad y clase social, existen patrones de maltrato a distintos grupos en los centros penitenciarios; el sistema de clasificación de acuerdo al grado de peligrosidad; los problemas que se derivan de la privatización o semiprivatización de centros penitenciarios; las restricciones injustificadas a los derechos de los internos, en particular a partir de castigos que no son debidamente regulados y debe haber una vigilancia, ya que se imponen penas adicionales a las que señala el Poder Judicial; y supervisar los programas laborales, educativos, deportivos, de formación, de capacitación y de salud para los internos.

Otro punto sobre el cual no necesariamente incide la ley son los códigos de silencio entre internos y entre custodios, que mantienen equilibrios que no se pueden ver desde fuera del centro penitenciario y permiten un sistema basado en el temor y la venganza, no en la justicia, y es importante que sea considerado por los jueces qué tanta información de calidad les llega de lo que está sucediendo adentro y qué tanto se arriesgan los internos si quieren llevar un proceso judicial por una injusticia que están sufriendo. Asimismo, debe haber perspectiva de género, considerar las circunstancias de desventaja de las mujeres internas y la defensa de sus derechos. Por último, es preciso hacer una revisión seria, sistemática y longitudinal de los sistemas de máxima seguridad en México, y generar información que permita su adecuada evaluación.

**Sara Salazar Mancinas, Directora General de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Durango.** El sistema penitenciario a nivel nacional no tiene una estructura como la del Poder Judicial, que es igual en toda la República y permite la aplicación de códigos únicos. En algunos estados, la Fiscalía General o la Secretaría General de Gobierno tienen a su cargo el sistema penitenciario; en otros, como es el caso de Durango, la Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad (lo que anteriormente era prevención social) depende de la Secretaría de Seguridad Pública.

El artículo 18 constitucional establece que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción social del sentenciado y procurar que no vuelva a delinquir. Esta última parte, nos da la obligación de hacer un seguimiento en externación, porque de otra forma no podríamos asegurar que esa persona tuvo una verdadera reinserción.

Como bien nos decía Juan Salgado, los centros estatales son menos duros que los federales, sí hay acceso a herramientas para la capacitación para el trabajo; nosotros contamos con taller de carpintería, manualidades, tenemos una maquila dentro donde empresas externas hacen

convenios a través de los cuales ahorran impuestos, rentas, luz, porque eso lo absorbe el centro, y a cambio capacitan a los internos, les dan una remuneración por ese trabajo y la probabilidad de que una vez que estén en externación, tengan seguro un empleo; de ahí la importancia, que también mencionaba Juan, de tener vínculos con el área empresarial. Al sistema penitenciario únicamente le compete que la ejecución de la sentencia, coadyuvando con los jueces de ejecución, sea llevada a cabo conforme lo establece el 18 constitucional. Los internos son seres humanos con derechos y obligaciones, y en una sentencia solo se les retiran los derechos civiles y políticos y se les priva de la libertad, mas no de su pensamiento ni de sus sentimientos. Por eso, dentro de nuestros centros se les provee de educación desde la alfabetización (incluso han llegado a cursar una maestría), ya que tenemos acuerdos con instituciones públicas y privadas.

Asimismo, existe un convenio entre la Secretaría de Seguridad Pública con la Secretaría de Salud, para que personal especializado se encargue de capacitar a nuestro personal (médicos, custodios) en cuanto a la salud mental de los internos. Lo anterior nos obligó a que también empezáramos a trabajar una reinserción social con las familias, porque podemos lograr muy buenos resultados con una persona en internamiento dada la dinámica que se tiene en sus horarios, alimentación y actividades, pero esta se acostumbra a que exista ese control y, una vez en libertad, la familia es la primera que inicia con problemas de rechazo; la persona está ya lista para un cambio de vida, los demás no. Un año antes de obtener un beneficio preliberacional, se inicia esa labor preparando a la familia –si es que aún la tiene– en cómo la van recibir, cómo deben comportarse y cómo se va a comportar la persona afuera. El tratamiento en externación lo damos mediante convenios de colaboración, en la reinserción tienen que participar todas las instancias gubernamentales, el sector privado y la sociedad, pues el sistema penitenciario no puede hacerlo solo; por ejemplo, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social logramos vincular a esas personas laboralmente.

**Miguel Sarre Iguíniz, académico del ITAM.** Me gustaría hacer un planteamiento un poco distinto, desde una perspectiva del marco jurídico y de cómo el debido proceso, que se ha introducido ahora en el sistema de enjuiciamiento, puede expandirse a la ejecución penal; es decir, cómo podemos tener reglas que nos permitan separar la justicia de la violencia, tener seguridad jurídica, seguridad material, cómo evitar la disyuntiva que existe entre dos tipos de centros, unos que responden al modelo de alta seguridad, en donde predomina un autoritarismo en la ejecución penal, donde claramente la autoridad que está aplicando una sentencia o una resolución que impone la prisión preventiva, se está excediendo porque el juez no ordenó que la persona estuviese privada de la libertad en esas condiciones. La autoridad ejecutiva es un auxiliar en la ejecución penal, quien debe marcar la pauta en todo momento es la autoridad judicial y tener un control efectivo, directo, para que en ese espacio, por ejemplo, el hecho de presentar un amparo no sea un motivo para una retención; reprimir alguien por ejercer un derecho es un acto delictivo en sí mismo. El problema fundamental es qué está pasando allí. Tenemos los centros de alta seguridad donde hace falta una nueva pieza, y esa nueva pieza que nos aporta la reforma constitucional con el ánimo de extender el debido proceso es el juez de ejecución, que va a

garantizar un derecho –que casi no tenemos presente– establecido en el 17 constitucional, el derecho a la plena ejecución de una resolución judicial, es decir, que esta, sea pena de prisión u orden de prisión preventiva, se cumpla cabalmente, y eso significa sin excesos, sin abusos y también sin privilegios.

Y paso al segundo tipo de centros penitenciarios, los locales, en donde –con honradas excepciones– predomina el autogobierno, los poderes salvajes, no hay gobernabilidad democrática ni legal, es el imperio del más fuerte, el desorden total, es el gobierno de contubernio de custodios con internos. Hace algunos años, en una visita Barrientos, nos comentaba el médico que cada mes atendía a 150 internos con heridas serias, porque ellos o sus familias no habían pagado las cuotas de extorsión correspondientes. Parece entonces que estamos entre esos dos extremos: centros anárquicos locales o centros federales autoritarios, costosísimos, fuera de la mirada pública, fuera de todo control. Y la pregunta que surge es ¿no podemos tener un diseño legislativo que nos permita tener centros decentes –llamémosles así– en toda la República, sin los excesos de unos y sin los defectos del otro, sin el rigor de los federales y sin esas situaciones que vemos en los locales de privilegios de muchos internos que tienen una celda para ellos solos, mientras que otros viven hacinados y duermen amarrados? Ese es el reto y la Constitución nos da la base para hacerle frente.

Con la reforma al artículo 18, se pone una suerte de remache para decir que el sistema penitenciario se organizará conforme a los derechos humanos, y habla de todo el sistema, la idea es que lo veamos en su conjunto, esa es una primera perspectiva y creo que en esta mesa ya ha habido elementos muy importantes que nos ayudan a ello. Verlo en conjunto quiere decir no solamente a los sentenciados, también a los procesados, porque esos se nos suelen olvidar y además de la injusticia de la prisión preventiva, le queremos agregar otra que es estar exentos de la protección judicial durante el tiempo en que están internos, cuando son los que más derechos y más acceso a la justicia debieran tener; si no los consideramos, estaríamos dejando de lado a 40% de la población carcelaria. La ejecución penal empieza el primer día de internamiento, la prisión preventiva es una ejecución anticipada; solo por una ficción podemos decir que es una medida cautelar desde el punto de vista del proceso penal, pero ya son actos de ejecución, las rejas son las mismas, la prisión es la misma, y las protecciones deben ser las iguales o mayores para las personas procesadas. Y aquí entra la figura central, el juez de ejecución, cuya función es asegurarse de que en ese espacio –que podríamos decir es una especie de municipio amurallado– impere la ley, que por lo menos que ahí donde el Estado tiene el control, no sea un ejemplo de ilegalidad, de extorsión sistemática, en fin; esa es para mí la gran contradicción y la preocupación fundamental.

Un procesado puede pedir lo mismo que un sentenciado (atender un problema de salud, de alimentación) y el juez de ejecución debe estar ahí, inmediato, por eso creamos un juez ordinario y no uno de amparo que está más lejano y es más complicado ir a él. En un programa de defensa pública, unas personas me decían que daban a los internos el siguiente consejo: “nosotros cuidamos su caso, ustedes cuiden su vida”; no, necesitamos que el juez garantice la vida de las personas privadas de la libertad y que existan los procedimientos ordinarios, primero

administrativos y después de tipo jurisdiccional, para ir progresivamente, para no saturar a los jueces, tener eficacia y economía procesal, a fin de que resuelvan los conflictos entre internos y la administración. Entonces tenemos una nueva situación, por un lado, está la persona privada de la libertad, la contraparte sería la dirección del centro y hay un juez que está sobre los dos. Por supuesto, el interno, como gobernado, está sujeto a la autoridad penitenciaria, pero en cuanto se presenta una controversia, se coloca en un plano de igualdad procesal. A esto es a lo que llamamos llevar los derechos humanos a la ejecución penal; es el derecho a la jurisdicción ordinaria del Estado, a un juez que nos proteja, es establecer el control judicial en la ejecución penal y, de esa manera, cumplir con el artículo 21 constitucional en cuanto a que solo el Poder Judicial puede modificar las penas en su naturaleza y duración. La intensidad de la pena únicamente se mide en términos de duración, sin embargo, la autoridad administrativa la aumenta al encerrar a un interno 23 horas en la celda solo porque así lo manda, pero al exceder el cumplimiento de una resolución judicial, está violando el 17 constitucional, lo cual es muy grave. Y hago esta referencia porque, por virtud de la estructura jurídica, uno tiene que analizar estas figuras desde la perspectiva constitucional y de derechos humanos. En el corazón de los derechos humanos está la dignidad de la persona, esta tiene un componente que es el proyecto de vida, y en el diseño constitucional se plantea un nuevo sistema en el que se considera a quien ha sido privado de la libertad como sujeto de derechos y obligaciones, no como objeto de tratamiento.

Reinserción social es un concepto más neutro que el de readaptación social y todavía mucho más que el de regeneración que contenía la Constitución del 17; tiene una connotación jurídica antes que nada, porque hay penas que forman parte del sistema penitenciario como el trabajo en favor de la comunidad, donde la persona nunca estuvo separada de la sociedad y opera el principio de reinserción social en el sentido del restablecimiento pleno de los derechos y libertades. El sistema jurídico en una sociedad democrática no puede estar dedicado a ver si la persona cambió o no, eso es parte de nuestro fuero interno; todo lo que habla la Constitución deben ser servicios que se traducen en derechos, no imposiciones. El Estado no puede transformar a nadie, eso no está dentro de sus posibilidades reales, lo que sí puede hacer es crear condiciones adecuadas, un espacio de justicia, de orden, con instancias de apelación que nos garanticen la legalidad y esa legalidad implica el acceso a educación, trabajo, capacitación para el trabajo, pero como un servicio, no como un instrumento de conversión o de tratamiento, porque eso sería asumir que soy un ser anormal y requiero ser tratado, sería asumir una concepción de derecho penal de autor y esa la Suprema Corte ya la ha dejado atrás afortunadamente. La ejecución penal tiene que ser en relación con los actos, y si afuera somos juzgados por lo que hacemos o no, dentro tenemos que ser tratados de acuerdo con nuestro comportamiento exclusivamente, no con estudios de personalidad, diagnósticos, pronósticos, con seguimientos posteriores que nos marcan como persona. Este enfoque nos liberaría bastante el sistema de ejecución, permitiría que los consejos técnicos actuales que se dedican a estudiar el interno, se concentraran en organizar los servicios, así como el presidente municipal tiene que organizar los de su comunidad (la basura, el transporte, en fin). La prisión es una sanción y hay que hacerla efectiva en el marco de la ley. Como dice un autor inglés, la prisión es el castigo, no es para castigar.

## SESIÓN DE DEBATE

**Leslie Solís, México Evalúa.** Me agrada que aquí no solo hablaran de las personas que están dentro de las prisiones (sentenciados o procesados), porque también hay que considerar a las familias, que muchas veces son víctimas invisibles, y creo que una ley bien implementada puede ayudar mucho, sobre todo para las condiciones en las que hacen las visitas, que sean óptimas, que los niños no se enfrenten a situaciones que los traumen aún más. Asimismo, es fundamental que una vez que salgan esas personas, no queden estigmatizadas, sino que puedan reinsertarse bien, pues de nada servirá todo el tiempo que pasaron en prisión, si después no les es posible encontrar un trabajo. Otra cosa que se ve en las encuestas del CIDE es que los internos casi no reciben visitas y cuando llegan a tenerlas las tratan mal en los centros, pero esa es una parte importante del proceso de reinsertación y hay que tenerla en mente.

**José Jaime Rivero, CIDE.** Algo con lo que no estoy de acuerdo es en que estemos dándole al juez de ejecución de sanciones una importancia que, en la práctica, en ningún país del mundo ha tenido y puede llegar a tener; creemos que va a llegar como un “juez Hércules” a cambiar de fondo la organización de nuestro sistema penitenciario y eso es imposible. El juez va a poder trabajar con lo que hay, con las condiciones, las medicinas, el personal y los directivos que tengan los centros. Debemos quitarnos esa idea y empezar a apostarle a sacar el sistema penitenciario del sistema de seguridad pública e incluirlo más en la lógica de derechos sociales, es decir, que el director de un centro penitenciario se parezca más al director de una escuela, de un hospital o al gerente de una fábrica. Si construimos y organizamos los centros haciéndole caso al artículo 18 constitucional, fundándonos en el trabajo, la educación y en la salud de los internos, los jueces no tendrían que ser Hércules. No debemos olvidar que las cárceles no están fuera de, sino que son un perfecto reflejo de la sociedad; esa concepción de que todo lo que no convive armónicamente en la sociedad lo mandamos a la cárcel, es un disparate, ya lo vimos con el tema de las pandillas. La pena no es una pena corporal individualizada, es un castigo ejemplar que trasciende a las familias, a las amistades, a la productividad de un toda una serie de personas que dependían de ese sujeto para mantenerse. Creo que vamos por un camino interesante, pero hay que ampliar la discusión.

**Karla Ivonne Cabrales Silva, PGR y jueza de ejecución de sanciones del estado de Durango (en licencia).** Quisiera preguntar al maestro Sarre, en primer lugar, si estamos hablando de un modelo normativo integral enfocado a una efectiva reinsertación, ¿la víctima tiene algún papel o participación en su concepto de procedimiento de ejecución de sanciones?; en segundo, conocer su opinión sobre la justicia restaurativa en dicho procedimiento; y, por último, si el castigo es el encierro, y este, como tal, no le brinda a una persona una situación benéfica en ningún aspecto, por lo que el Estado debe proporcionar herramientas que garanticen una efectiva reinsertación social, entonces ¿el sentenciado no tendría la obligación de hacer uso de estas herramientas?

**Moisés Moreno, Centro de Estudios de Política Criminal y Ciencias Penales.** Tengo algunas preguntas, la primera es si en la nueva ley de ejecución de sanciones se está viendo problema penitenciario de manera integral, como una parte del sistema de justicia penal para efectos de establecer cómo podría hacerse menos uso de la prisión como pena y como medida cautelar. Si el sistema penal está sobresaturado de figuras delictivas y de procesos que traen como consecuencia que una enorme cantidad de gente vaya a las cárceles, ¿no habría que plantearnos en primer lugar cómo despresurizarlo en todos sus aspectos? Se hablaba aquí de la justicia restaurativa y del artículo 17 constitucional, ¿podría desarrollarse a partir de ahí un sistema de mecanismos alternativos para solucionar una serie de conflictos que pudiese llevarnos a esa despresurización? Pues considero que solo así el sistema estará en condiciones de funcionar óptimamente y, en particular en el ámbito penitenciario, de alcanzar el objetivo que establece el artículo 18 de la Constitución.

**Juan Salgado Ibarra, académico del CIDE.** Quisiera retomar elementos de las distintas participaciones. Primero, es fundamental que en los proyectos legislativos exista una armonización, por una parte, entre ese núcleo de dignidad que hay en los derechos de las personas y en la necesidad de control que debe haber tanto en los centros estatales como en los federales. Eso es muy importante y siento que las iniciativas lo tratan de manera distinta, no obstante, el objetivo central debe ser encontrar ese equilibrio entre que se respete esta suerte de libertad ordenada (los derechos) y, al mismo tiempo, el orden que debe haber dentro de un centro penitenciario.

En cuanto a los visitantes, a veces nos pareciera ocioso el glosario en las iniciativas legislativas, pero es básico, y en una que presentaron los tres partidos principales se define específicamente ese tema; es una definición amplia en la cual se da, dentro de este entorno, una visibilidad al visitante e incluye no solo a los familiares, sino a los que entramos al centro penitenciario a hacer otras cosas, que a veces tampoco nos va muy bien. Entonces es un tema que están retomando y creo que debe haber un diálogo entre quienes proponen las leyes para poder hacerlo de la mejor manera posible.

Con respecto a qué tanto resuelve o no la figura del juez de ejecución, es esencial combinar legislación con política pública, con medidas que efectivamente nos lleven a repensar el sistema penitenciario. Aquí hay una cuestión muy importante con base en la cual deben actuar de forma proactiva los jueces: la información. En Estados Unidos, desde 1923 tienen información penitenciaria sistemática; aunque allá se quejan mucho de su estadística penitenciaria, nosotros estamos en situaciones más difíciles y tenemos un trabajo muy fuerte que hacer para documentar qué es lo que sucede en este ámbito que, como dice la teoría, parece estar al margen de la sociedad, pero es parte de ella, y al considerarlo así, también desde el INEGI se tiene que tomar como prioridad dicha tarea.

Hay mecanismos de responsabilización que van muchísimo más allá de la figura del juez, y en ese sentido, se tiene que pensar en mecanismos administrativos y judiciales que puedan empatar y solucionar problemas tan complejos. Hay temas igualmente interesantes sobre todo en términos de la privatización, la construcción, la arquitectura de estos centros que están pasando un poco del panóptico que había anteriormente, hacia un sistema como de antena de televisión que va separando en crujías y aislando cada vez más a los internos, dificulta la comunicación y, como decía Miguel Sarre, se consideran temas de personalidad de los internos y los van segregando. Por lo tanto, debemos tener en cuenta todo eso y, por supuesto, el máximo realismo penal que está imperando actualmente en el continuum de justicia penal, que empieza en la prevención del delito, va pasando por distintas etapas, pero estamos llevando al Poder Judicial a la última parte de ese continuum, el sistema penitenciario (que estaba a cargo solo del Ejecutivo), y abriendo una ventana de oportunidad para que a partir de la intervención judicial se puedan resarcir muchos de los problemas que ahí suceden.

**Miguel Sarre Iguíniz, académico del ITAM.** En cuanto a los jueces de ejecución, vale la pena ver la experiencia española. En el primer informe, el Defensor del Pueblo describió una situación caótica en ese país que había ingresado apenas a la democracia y a los pocos años de crearse la jurisdicción penitenciaria, hubo un cambio significativo. En otras palabras, no se trata que el juez de ejecución sea un administrador, tampoco es un supervisor o un visitador, para eso están los organismos públicos de derechos humanos, pero si queremos jueces, tenemos que traerlos con todas sus funciones. La apuesta, de aquí a cinco años, es que si los jueces de ejecución resuelven controversias entre los internos y la administración, tendremos entonces otro panorama, otras prisiones; si no logramos construir esos jueces fuertes, sólidos, seguiremos hablando de los mismos temas y escuchando las mismas recomendaciones de las comisiones de derechos humanos. Por eso, ese elemento nuevo es el factor determinante aquí.

Sobre las preguntas que hace Karla Cabrales, confieso que la víctima es un tema difícil. Cuando empezamos la discusión en las mesas auspiciada por la Comisión de Justicia del Senado, la propuesta inicial incluía un papel más fuerte del Ministerio Público para la protección de la víctima, después en el grupo pensamos que no era conveniente y se ha llegado como a un punto intermedio en el que debe intervenir representada por el Ministerio Público o por su asesor cuando se defina la situación jurídica de la persona sentenciada para evitar impunidad, como una garantía, no como un compilado de piedra a todas las audiencias, sino que exista siempre la opción de que el Ministerio Público diga “voy a estar presente en esa libertad porque me interesa y me parece algo sospechosa”; es para cuidar la legalidad, para que el sistema no permita que las personas salgan por la puerta atrás. Sin embargo, la víctima en otras cuestiones, por ejemplo, condiciones de vida digna, no tiene nada que ver, no hay controversia sobre la alimentación o el tratamiento por diabetes a un interno, pues no va a llegar a quejarse y a decir que no debe proveérsele al sentenciado porque fue muy grave el delito que cometió; eso además tendría implicaciones con el principio de *non bis in ídem*. El Senado hay una segunda propuesta que va

muy de la mano con el Registro Nacional de Personas Sentenciadas, cuyo fin es que sepamos dónde está cada persona cumpliendo sentencia y cuándo termina.

En el tema de la justicia restaurativa, me parece muy importante incorporarla en el ámbito penitenciario, pero con una limitante. El 17 constitucional establece las bases para los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal y la ley que está en camino en esa materia nos distingue claramente que una cuestión es la justicia restaurativa antes de la sentencia, es decir, el derecho penal es la *ultima ratio* y ya cuando se llega a una sentencia, de acuerdo con ese mismo artículo, esta debe cumplirse plenamente en términos de legalidad aplicable. No se trata de tener un sistema de justicia restaurativa que nos modifique el sentido de la pena, que porque me arrepentí del delito que cometí, me concilié con la víctima y le pagué tal cantidad, ya no se aplica la pena; en eso no estoy de acuerdo. Donde tendría una enorme trascendencia sería como una herramienta para resolver los conflictos, y ahí sería muy interesante conocer los que surgen al interior de los centros, los códigos de silencio y todo esto, con el fin de favorecer la gobernabilidad y la convivencia en esos lugares.

Sobre la tercera pregunta, en cuanto a los servicios y los derechos. En realidad, creo que la vida en ejecución, si la vemos desde el punto de vista constitucional, se reduce a derechos y obligaciones, unos se conservan, otros se ven limitados y otros se adquieren; los de educación, trabajo, capacitación para el trabajo y demás, son de los que ya existían pero se ven reforzados. Considero que, al igual que como afuera, el interno no está obligado a practicar deporte si no quiere y eso no puede ser motivo para que se le niegue un reductivo de la pena; ese es su plan de vida, él sabrá si hace o no deporte. El derecho de ejecución penal se debe regir por los mismos criterios del derecho penal y sus principios básicos: culpabilidad, lesividad y materialidad. Si yo no soy culpable de algo o no es algo reprochable, no tiene por qué traerme consecuencias negativas; y si esa conducta no es material y no solo no hago deporte, sino que además no voy a la escuela, ya que prefiero leer, menos puede tener trascendencia porque no se materializa. El artículo 18 habla del respeto a los derechos humanos y eso implica respetar la autonomía de la conciencia. Yo tengo derecho a pensar lo que quiera y el Estado no tiene la facultad y no debe perder el tiempo en estar escrudinando los sueños de los internos, mientras debiera estar organizando la cocina, las actividades, las obras de teatro, etc., para tener una convivencia más sana; en otras palabras, el director debe responder por lo que está sucediendo en su centro, no por lo que va a suceder después ni tiene que ver con lo que pasó antes.

**Sara Salazar Mancinas, Directora General de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Durango.** Los comentarios y propuestas de ustedes han sido muy interesantes. En una de ellas, el compañero decía que apostaba por separar la ejecución de la pena del área de seguridad pública, estoy de acuerdo. En este nuevo sistema de justicia penal, me queda claro, como autoridad administrativa, que ya no se trata únicamente de tener a alguien privado de su libertad y estar al pendiente de que no se vaya a salir porque el juez así lo ordenó, sino que le da la obligación al sistema penitenciario de ver por esa persona, de

buscar una reinserción social. Desde el momento en que ingresa a un centro penitenciario, como sea procesada o sentenciada, la vida de la persona cambia, al igual que la de su familia. ¿Qué pasa con los que se quedaron allá afuera si él (o ella) era el eje central de la familia?, ¿qué pasa con los menores de tres o cinco años que únicamente tenían a la mamá y ella por necesidad decidió robar? Nosotros, como sistema penitenciario, somos los primeros que nos enteramos precisamente a través de las áreas técnicas, de esos estudios de personalidad; no lo hacemos para escudriñar la mente del interno. Como seres humanos ya tenemos una base, una estructura con costumbres, cultura, y aunque es imposible cambiar a una persona, sí podemos prevenir más violencia, hacerle ver a la mujer que está dejando solos a sus hijos el daño que les está causando, vincularlos, no dejarlos sin el amor de esa madre porque ellos no entienden; esa obligación es del sistema penitenciario, pero, como les decía, coadyuvando con toda la sociedad, asociaciones civiles, organismos religiosos, de alcohólicos anónimos, de adicciones, así como con instituciones gubernamentales.

Contestando a la pregunta de cómo se puede dejar de abusar de la prisión preventiva, en Durango, a raíz de las reformas con el Código Nacional de Procedimientos Penales que ya está vigente en nuestro estado, se creó una nueva figura de servicios previos al juicio que le da la facultad a ejecución de penas, como parte autónoma e independiente de la investigación del delito y del juez, de hacer un estudio socioeconómico de la persona detenida en el que aportamos elementos como antecedentes penales, entorno social, jurídico y laboral en un lapso de 48 horas (el mismo término del Ministerio Público), con el objeto de que cuando se esté en audiencia, se solicite cualquier medida cautelar menos la prisión preventiva. ¿Por qué? Porque como autoridad le estamos diciendo al juez y a las partes que podemos vigilar externamente a quien cometió el delito, que no hay necesidad de que lo internen pues ya ubicamos a su familia, sabemos dónde vive, que tiene arraigo en esta ciudad, un trabajo, que puede reparar el daño. En el Código Nacional de Procedimientos Penales se está tratando de evitar el abuso de la prisión preventiva bajo esta nueva figura que sí está funcionando, le da herramientas al juez de control para conocer más de la persona detenida, porque la autoridad de ejecución de penas que se va encargar de la vigilancia del procesado en externación, ya fue a verificar que efectivamente sus datos sean reales. Creo que es un gran avance para despresurizar tanto los centros de internamiento como el Poder Judicial en cuanto a procedimientos.

Por otro lado, estoy de acuerdo en que el juez de ejecución se coordine con el sistema penitenciario sobre cómo lleva el tratamiento el interno. Nosotros le informamos al juez de ejecución (o al juez de control, si se trata de medida cautelar), y cuando la persona no está en un centro penitenciario, la vigilamos en externación con la colaboración de otras autoridades (seguridad pública municipal, estatal) y asociaciones civiles, de manera que le damos la misma oportunidad que a un sentenciado de educación, trabajo, salud. Pero el sistema penitenciario no cuenta con los recursos para hacer eso solo, las herramientas las tienen todas las instituciones del gobierno como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social o el DIF municipal y estatal. Incluso cuando la Federación nos gira el oficio, tratamos a los externados en materia federal, y los centros federales que hay en el estado (el 14 y el 7) ya le están apostando a este modelo.

En cuanto a lo que mencionaba el maestro Sarre del autogobierno, en nuestra experiencia, proporcionar a toda la población las mismas posibilidades de tener acceso a una buena defensa, a la salud, al trabajo, a la educación, nos ha permitido reducirlo dentro de los centros, porque les damos información de a qué tienen derecho desde el momento en que se encuentran privados de su libertad, pero también a qué están obligados (a seguir un reglamento interno, un horario, una determinada conducta). El hecho de que el interno sepa que afuera su familia está siendo asesorada y atendida por el Ejecutivo a través de los diferentes programas, nos da la pauta para que acceda a su tratamiento, primero obligadamente, como bien lo decía el maestro Sarre, porque está dentro del centro, pero después hay un gran cambio. Tenemos videos de personas que ya están en libertad y a veces se logra una unión familiar que probablemente antes nunca tuvieron. Para nosotros ha sido muy importante darnos cuenta que la salud mental no se trata de ver si están locos o cuerdos, sino de entrar más a lo emocional, que se pregunten por qué llegué hasta este punto, por qué soy así. Este tratamiento en convenio con la Secretaría de Salud ha sido tan fructífero que se creó un centro integral de salud mental para el sistema penitenciario, en el cual los especialistas están exclusivamente trabajando con internos y personas en externación, así como con los familiares de los que están en internamiento o que ya están vinculados a un problema legal. El equipo que tenemos está comprometidísimo con este proceso de reinserción y la transformación es evidente porque tenemos externados que ya son empresarios, profesionistas laborando dentro del gobierno, abogados que se titularon estando en los centros y ahora son litigantes en el nuevo sistema de justicia penal con excelentes resultados. Por ello, sí le apuesto a este tratamiento y a que nuestra ley de ejecución de sanciones establezca que la reinserción social, tanto en internamiento como en externación, puede ser llevada a cabo mediante estos mecanismos.

**Alejandro Magno, PGR.** Los abogados generalmente pensamos que podemos solucionar todo con leyes y me parece que, en particular, en este tema, legislar nos va a ayudar mucho y será una herramienta importantísima, pero no es lo único y debemos tener esa visión de cómo resolver esto, qué líneas de acción tendría que tomar el Estado mexicano, por supuesto, con ayuda de la sociedad civil, de la academia, de los expertos, de las familias de los sentenciados (que son los que viven día a día la experiencia), para así poder tener propuestas más claras. Todos sabemos que debemos transformar el sistema penitenciario, el cómo hacerlo es lo difícil. Ya dimos un gran paso al determinar que vamos a tener una sola ley de ejecución de sanciones, ahora hay que ponernos de acuerdo en qué debe contener porque será de aplicación nacional, cosa que hace todavía más complejo el trabajo del Poder Legislativo.

Algo que nos ayudaría muchísimo en la ejecución de sanciones y debemos incluir muy claramente en la normatividad es la justicia restaurativa, que hay que diferenciarla de la justicia alternativa; sus figuras antes de la sentencia quizá sí son más alternativas, pero las posteriores a esta, van enfocadas precisamente a restaurar una situación que se creó a partir de una conducta que realiza una persona y que le afecta a alguien más. Las víctimas tienen derechos de igual importancia que los que van a tener los sentenciados y uno de esos es la reparación del daño, por lo que debemos

pensar cómo vamos a resolver este tema en la parte normativa. La legislación también debe ser cuidadosa en cuanto a si es o no obligatorio para el sentenciado llevar a cabo ciertas acciones para obtener un beneficio. Actualmente, el Estado puede concederlo si al momento de estar compurgando una pena, la persona realiza determinadas actividades que garanticen que se va a reinsertar a la sociedad, que no volverá a delinquir. En lo que sí estoy de acuerdo con el maestro Sarre es que si se basa en una cuestión de “yo no quiero”, “a mí no me gusta”, tal vez debamos tener en cuenta más opciones y establecer otras actividades muy bien analizadas.

**Alejandro Alba, asesor externo de la Asamblea Legislativa.** Respecto de los datos que nos presentan, quisiera hacer una distinción entre aquellos que se refieren a la edad de las personas privadas de la libertad y las causas por las que están prisión, que son confiables, pero los que tienen que ver con la violencia o las situaciones que se viven al interior, claramente el porcentaje es más alto por los códigos de silencio, porque hay miedo. En ese sentido, y retomando el comentario sobre la igualdad en la que formalmente está el interno con el director del centro cuando surge un conflicto, hay una gran dificultad o imposibilidad de que esta se dé en la realidad, toda vez que, al menos en el Distrito Federal, por lo que conozco, los directores buscan castigar a los internos para que no vayan con el juez de ejecución. ¿Cómo podemos entonces implementar mecanismos efectivos que les permitan acudir al juez de ejecución sin que se expongan a represalias cuando lo hacen?

**Mónica Mendoza, SEP.** Aquí se está hablando de adultos, pero ¿qué hay con los menores infractores? El índice se ha elevado y sí preocupa porque son, a futuro, potenciales delincuentes; cuando hay situaciones de *bullying*, con una fianza salen y los jóvenes reinciden. Otra cuestión en la que difiero es en que no sea obligatorio hacer deporte, porque el penal es correctivo, es de disciplina. Asimismo, considero que para la reinserción social es importante que se hagan convenios con instituciones y con empresas privadas, en donde las autoridades avalen que esa persona está lista para reintegrarse a la sociedad. La descomposición social en estos momentos es grave y creo que esto es una cuestión de corresponsabilidad social y de compromiso de cada uno de nosotros como individuos, como instituciones y como sociedad.

**Elia Baltazar, periodista.** Me parecen escandalosas las estadísticas que compartieron sobre el incremento de mujeres en prisión, los tipos de delitos y el impacto de la violencia interna. Quisiera saber si está previsto, dentro de este marco legal, alguna política particular en todo este proyecto de transversalidad de género que hay en todas partes y que está muy de moda.

**Estefanía Medina Ruvalcaba, PGR.** Algo que me preocupó un poco de algunos de los comentarios vertidos es que la ejecución de sanciones pudiera no ser un tema de seguridad pública y quisiera

preguntarle a los expertos si tienen ejemplos de países en condiciones similares a las que se viven hoy en el nuestro, de cómo está funcionando el sistema de ejecución de sanciones, porque de pronto advertimos que existe una delincuencia muy diferente por muchas razones (pobreza, desigualdad), pero también nos enfrentamos a situaciones graves de crimen organizado, que si son una cuestión de seguridad pública muy grave para la investigación dentro del proceso, con mucho mayor razón lo son en la ejecución de sanciones. Y creo que ahí vemos la seguridad en dos vertientes, tanto de los internos, los custodios y los directivos del Centro, los defensores de derechos humanos que entran y los visitantes, como de todas las personas que estamos afuera. Por lo tanto, es muy importante que si a la luz del sistema de justicia penal se buscaron experiencias para construir un modelo mucho más garantista, que respete los derechos humanos, que sea justo, pudiéramos hacer algo así para la ejecución de sanciones. No es cosa rara en nuestro país ver que hubo un motín en tales prisiones, que el crimen organizado saca gente en la noche, la lleva a delinquir y la regresa, que gran parte de las extorsiones se cometen desde teléfonos celulares que están en los centros penitenciarios; entonces sí es un problema de seguridad pública y es lo que va venir a cerrar, para bien o para mal, la implementación del sistema de justicia penal, pues de nada nos servirá hacer unas increíbles investigaciones y procesos, mientras que en ejecución de sanciones tengamos un sistema muy laxo.

**Marien Rivera, Comisión de Justicia del Senado.** Me parece que, en un lapso de cinco o seis años, el indicador más relevante sobre si el sistema de justicia penal está operando correctamente o no, serán las condiciones de internamiento de las personas que han perdido su libertad, y serán una muestra clara de si estamos utilizando o no salidas alternas, los mecanismos de justicia restaurativa y si están funcionando nuestros controles judiciales. La ejecución de sanciones es la asignatura pendiente más importante en este proceso de reforma y, por mucho, la más compleja. La situación del sistema penitenciario en México no se va a solucionar con una ley, se necesita toda una serie de políticas públicas, de muchas otras leyes en general. La Comisión de Justicia acaba de estar en Colombia hace un par de semanas y nos llamó muchísimo la atención que en la medida en que avanza su sistema acusatorio, también se incrementan los porcentajes de sobrepoblación carcelaria; esto tiene que ver con la poca aceptación que han tenido los mecanismos de salidas alternas, que no ha logrado permear en la sociedad la idea de que la cárcel debe ser un último recurso del Estado. Para que nuestro sistema de justicia como unidad funcione, tenemos que plantearnos el encarcelarlo, y eso pasa por reconocer que existe un régimen constitucional que limita solo algunos derechos a las personas en reclusión y nos obliga a poner sobre la mesa cómo construir una ley que haga respetar efectivamente los que no están siendo limitados por la resolución judicial. Y no se soluciona con decir que ahora las condiciones de vida de los internos son humanas, eso ya hay que darlo por sentado, a donde tenemos que llegar está más lejos, y claro, habrá limitaciones presupuestales, hay toda una serie de retos por delante, pero lo que es cierto es que hay un objetivo del sistema penitenciario que cumplir de promover la reinserción social y para ello es fundamental repensar a quiénes verdaderamente queremos en la cárcel. El hecho de que 80% de las mujeres en prisión están por delitos contra la salud, revela que

el Estado castiga que estas sean utilizadas como mulas. En Colombia tuvimos una reunión con el Defensor del Pueblo y nos decía cada vez que el legislador quiera aumentar una pena, debería mediar un análisis de política pública de cuántas personas se espera que ingresen en prisión por ese incremento y cuánto espacio carcelario hay para incluirlas, porque, de otra manera, la situación solo se agrava.

**Juan Salgado Ibarra, académico del CIDE.** En cuanto al *bullying*, la respuesta penal no necesariamente ha sido la mejor en términos de mejores prácticas internacionales. En países como China o Estados Unidos que tienen más tiempo que nosotros estudiándolo, se ha llevado hasta estudios criminológicos de actividad rutinaria el tratar de entender cómo socialmente se puede atender el *bullying*, no precisamente con una salida penal *ultima ratio*, como lo ha dicho Miguel Sarre. Me parece que en las iniciativas hay por lo menos no solo la intencionalidad, sino la obligación legal que se debe tener en toda propuesta legislativa de salvaguardar el principio del interés superior del menor.

Por otra parte, la perspectiva de género en las propuestas legislativas es fundamental; en algunas he visto que hay cuestiones sobre madres de familia y sus hijos, de embarazadas, pero eso es minimizar a la mujer a la figura de madre. En ese sentido, debemos considerar cuáles son las diferencias que impactan a un género y a otro en términos de cumplimiento de las sanciones y creo que en eso es importante de manera transversal en las distintas propuestas tomar en cuenta las dificultades que enfrentan las mujeres. Y les comparto un caso anecdótico que también relaciona el tema con la defensa pública. Cuando estuve en un centro estatal, una mujer que no cayó dentro de la muestra, insistió en platicar con nosotros; era una indígena, no hablaba español y nos dijo que estaba ahí porque cuando fueron a su casa a buscar a su esposo, como no lo encontraron se la llevaron a la cárcel y que era ella la cumplía la sentencia; después se acercaron otras cuatro o cinco mujeres y nos comentaron que estaban en la misma condición. Fui a ver al defensor público de estas mujeres, una persona que llevaba 67 casos simultáneamente, ni siquiera sabía de quién le estaba hablando. Entonces aquí hay otro punto medular del control de ejecución: ¿qué tanta capacidad tiene la defensa pública gratuita de manejar estos casos con tal sobrecarga?

Por último, me parece que como común denominador de las propuestas deben estar presentes los siguientes temas: conservar todos los derechos que no estén explícitamente limitados en la sentencia; la reparación por violación a los derechos humanos para las personas privadas de libertad, que es algo que no está resuelto, no tenemos esa cultura en nuestro sistema judicial como sí la hay en el anglosajón; la proporcionalidad, necesidad y suficiencia en castigos, que veo solo en una de las propuestas legislativas; y el tema de traslados y de qué juez es la competencia en los traslados forzados, que tal vez no tenga que estar en la ley, sino en el reglamento.

**Sara Salazar Mancinas, Directora General de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública del estado de Durango.** Sobre los menores que mencionaba la compañera de la SEP, lo que hace Durango con los centros de internamiento, lo hace con los centros de menores, que también dependen de la Dirección General de Ejecución de Penas. En cuanto a las mujeres, en el estado tenemos un mínimo de población femenil y eso nos permite trabajar a fondo con ellas a través del Instituto de la Mujer, que baja recursos importantes a nivel internacional y, como sistema, lo aprovechamos muy bien. Este Instituto lleva muchos programas a nuestras internas como autocuidado, aumento de su autoestima, capacitación laboral, porque la mayoría de las mujeres en internamiento dependían económicamente de su pareja y delinquieron por necesidad, para sostener a sus hijos; aunque sí hay algunas que están por homicidio, es precisamente por lo mismo, por la persona que tienen –o tenían– a su lado, y por ello, una vez que están dentro, es primordial elevar la autoestima.

Respecto a si la ejecución de la pena podría dejar de ser parte de seguridad pública, creo que no, a lo que yo me refería era a su autoridad inmediata. La seguridad pública tiene dos vertientes, una es cuidar a toda la ciudadanía, es decir, prevenir el delito, y en segundo término, una vez que no se pudo prevenir el delito, vigilar a quien lo cometió. El policía y el custodio piensan de manera distinta, el custodio está 24 horas al día con una persona privada de su libertad, se hacen casi familia, mientras que al policía le parece inconcebible que dejen salir a alguien después de todo lo que le costó detenerlo. Antes de la reforma, en Durango la ejecución de las penas dependía de la Secretaría General de Gobierno, porque esta tiene a cargo a todas las secretarías del estado, y al tener esta parte de prevención del delito que ahora también integra lo que es reinserción social, se pudieran hacer cosas muy importantes en aras de una verdadera reinserción. Por supuesto, no se pueden dejar de lado a las instancias de seguridad pública municipales, estatales y federales, por eso les hablaba de que se establezca que todas esas autoridades están obligadas a coadyuvar en la reinserción, y en esa coadyuvancia, obviamente vigilar en internamiento y en externación a las personas, pero separando la parte de la reinserción que es más social precisamente.

**María Novoa, directora del Proyecto Justicia de CIDAC.** Creo que hemos logrado el objetivo. La idea era escuchar en esta mesa las diferentes perspectivas que tenemos sobre el tema, darnos cuenta que es un problema muy complejo, estructural y que no solamente a través de una ley lo vamos a resolver como bien señalaban, es una solución que tenemos que buscar a través de políticas públicas mucho más efectivas, integrales y transversales.