



**GESTACIÓN Y APROBACIÓN DE LA LEY  
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL**

Grupo promotor

## CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público

Noviembre, 2016

---

### Gestación y aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal

---

#### Grupo promotor



Centro de Investigaciones y Estudios  
Superiores en Antropología Social CIESAS  
Juárez 87, Col. Tlalpan, Del. Tlalpan C.P.  
14000, México, D.F.  
Tel.: (55) 54 87 36 00  
<http://www.ciesas.edu.mx/>

**Director General**  
Agustín Escobar Latapí

**ISBN Obra completa**  
978-607-486-430-4

**ISBN Volúmen**  
978-607-486-432-8



CCIUDADANO  
Construcción y articulación de lo público  
Tel.: (55) 54 87 71 00, ext. 1609 y 1617  
[www.cciudadano.org.mx](http://www.cciudadano.org.mx)

**Profesor Investigador  
Responsable Académico**  
Ernesto Isunza Vera

**Directora Ejecutiva**  
Almudena Ocejo Rojo

**Editora**  
Ivonne Patricia Ortuño Martínez

**Investigación y textos**  
María Isabel Verduzco Verduzco

**Diseño**  
Anneli Daniela Torres Arroyo

Este documento se encuentra disponible en formato electrónico en la página: [www.cciudadano.org.mx](http://www.cciudadano.org.mx)



## ÍNDICE

<b>1. INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>2. ANTECEDENTES</b>	7
<b>3. PROBLEMA PÚBLICO QUE DETONÓ LA INTERVENCIÓN</b>	9
3.1. Problema público que se buscaba resolver	9
3.2. Cambio específico que se buscaba lograr con la iniciativa	11
3.3. Relación del cambio buscado con el problema público	14
<b>4. MODELO DE TRABAJO</b>	16
4.1. Esquema de trabajo utilizado	16
4.2. Principales acciones realizadas	16
4.2.1. Primera fase: elaboración y presentación del proyecto de INEP (de junio a noviembre 2013)	16
4.2.2. Segunda fase: defensa de temas relevantes (durante 2014)	17
4.2.3. Tercera fase: consulta pública con avances y retrocesos (de diciembre 2014 a abril 2015)	18
4.2.4. Cuarta fase: búsqueda de consensos (de mayo 2015 a abril 2016)	21
4.3. Estrategias de presión utilizadas	22
4.4. Identificación de actores y sus roles	24
4.4.1. Actores con poder de decisión para lograr el cambio esperado	25
4.4.2. Grupos afectados por el cambio	26
<b>5. RESULTADOS DEL MODELO DE TRABAJO</b>	31
5.1. Cambios en política pública	32
5.2. Cambios en la comunidad o colectivo	35
5.3. Cambios en la organización y/o grupo responsable de la iniciativa	36
<b>6. CONCLUSIONES</b>	37
<b>7. ANEXOS</b>	40
Anexo 1. Cronología del trabajo de incidencia	40
Anexo 2. Método utilizado para el trabajo de investigación	42
Anexo 3. Semáforo de quién es quién en materia de derechos humanos en el Senado	44
Anexo 4. Manifiesto del Grupo Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur a la opinión pública	56
Anexo 5. Carta del Maestro Miguel Sarre al Senador Roberto Gil Zuarth	57



Anexo 6. Carta del Maestro Miguel Sarre y del Grupo Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur al Partido Acción Nacional.....	59
Anexo 7. <i>Carta póstuma</i> de Adolfo Christlieb Ibarrola a Roberto Gil Zuarth*.....	61
Anexo 8. Comunicado de tres organizaciones de la sociedad civil a la senadora Angélica de la Peña.....	62
<b>8. REFERENCIAS</b> .....	65



## 1. INTRODUCCIÓN

---

Tanto en México, como internacionalmente, se ha extendido de manera importante el discurso sobre la participación ciudadana y la rendición de cuentas como prácticas fundamentales para avanzar hacia una mejor democracia. A pesar de ello, en los hechos, no han logrado institucionalizarse como elementos constitutivos de nuestra democracia y, por lo tanto, no terminan de traducirse en resultados concretos para el mejoramiento del nivel de vida de la población en el ámbito local y para propiciar una mayor responsabilidad de las autoridades locales.

En este contexto y desde hace ocho años, CCiudadano, Construcción y Articulación de lo Público (CC), programa del Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), trabaja en el fortalecimiento de organizaciones y grupos ciudadanos para que puedan llevar a cabo iniciativas de control ciudadano de lo público en el ámbito local. CC entiende el control ciudadano de lo público como el involucramiento informado y responsable de la ciudadanía organizada en la toma de decisiones públicas que afectan su calidad de vida, a partir de los intereses, necesidades y características de las comunidades a las que pertenecen.

Los procesos de influencia en la toma de decisiones públicas que enfrentan las organizaciones y grupos sociales en México son complejos y la tarea resulta difícil, por lo que utilizan estrategias y esquemas de trabajo diversos, lo que hace que obtengan resultados muy disímiles. Este reporte es parte de una serie de diez estudios de caso sobre los modelos de trabajo desarrollados por organizaciones y grupos ciudadanos en México que han logrado influir la toma de decisiones públicas; la investigación fue coordinada por CC, con el propósito de lograr los siguientes objetivos específicos:

- a. Documentar el esquema de trabajo para influir en la toma de decisiones públicas de diez iniciativas realizadas por organizaciones y grupos ciudadanos.
- b. Analizar los resultados obtenidos en términos de influencia en la toma de decisiones públicas.
- c. Definir los procesos, los actores y estrategias de cada esquema, identificando los principales factores que determinaron el logro de sus resultados.

En este documento se presenta el análisis del proceso de influencia en la toma de decisiones públicas que, desde el año 1996, ha llevado a cabo un grupo de ciudadanos para impulsar la elaboración de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), hasta abril del año 2016, cuando fue aprobada por ambas Cámaras. Los objetivos de la Ley son los siguientes:

- Establecer las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial;





- Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y
- Regular los medios para conseguir “una prisión con ley” y el pleno ejercicio de los derechos de las personas liberadas (iniciativa de ley, 2016).

Durante los primeros años, el proyecto fue promovido por un pequeño grupo de personas expertas en el tema. Durante los últimos tres años, sin que se creara una organización o colectivo de manera formal, el grupo se amplió y fortaleció con la participación de varias organizaciones de la sociedad civil (OSC), de dos grupos ciudadanos constituidos como resultado del propio trabajo de incidencia y de otros expertos en el tema. Al ampliarse y diversificarse el grupo, se modificó el esquema de trabajo y se intensificaron y diversificaron las actividades, pero se mantuvo la coordinación y el liderazgo de uno de los expertos que lanzaron la iniciativa por primera vez.

Es necesario señalar que la unidad de análisis de este estudio de caso es el modelo de trabajo para la organización ciudadana y no el trabajo legislativo, por lo que el estudio no refleja la totalidad de la tarea legislativa, aunque sí incluye a los principales actores de ese ámbito involucrados en el proceso. Esperamos que el análisis presentado en este documento contribuya al entendimiento de esquemas de trabajo eficientes para la transformación de la gestión gubernamental.

El método de investigación incluyó trabajo de gabinete y de campo.<sup>1</sup> En el primero, se revisaron artículos académicos sobre el tema, las iniciativas de ley y los documentos de difusión elaborados por el grupo promotor, entre otra literatura relacionada con el caso. Una vez sistematizada la información documental, con base en el contenido temático definido por C Ciudadano para los estudios de caso, se elaboraron guías de entrevistas semiestructuradas para recopilar información en campo. Posteriormente, se aplicaron nueve entrevistas a actores clave involucrados en la promoción de la LNEP. Otros medios que sirvieron para recabar información de primera mano fueron, la observación de una reunión del Círculo Penal –en el que participan actualmente varias organizaciones integrantes del grupo promotor–, el video de una audiencia que algunas organizaciones participantes en el grupo promotor tuvieron en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) –el 7 de abril de 2016–, y la sesión del Pleno del Senado del 27 de abril de 2016.

Posteriormente, se analizó la información y se elaboró el presente reporte, según el esquema propuesto por el equipo de investigadores de C Ciudadano del CIESAS para todos los estudios de caso.

---

<sup>1</sup> Para mayor detalle sobre el método de trabajo, véase anexo 2.



## 2. ANTECEDENTES

---

El primer antecedente de la propuesta de ley en materia de ejecución penal se encuentra en el documento denominado Bases para la Creación de una Nueva Legislación Penitenciaria, elaborado en 1996 en la Tercera Visitaduría de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 1996).<sup>2</sup> En 1998, dos académicos, Miguel Sarre Iguíniz, profesor del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), quien fue funcionario de la CNDH desde 1991 y Tercer Visitador General de 1993 a 1996 y, José Antonio López Ugalde, también académico y ex funcionario de la CNDH, llevaron la propuesta al espacio legislativo y lograron que se presentara un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF), sin embargo, el proyecto no obtuvo suficiente atención para su discusión y aprobación. Posteriormente, los autores se replegaron en el ámbito académico; en 1998 introdujeron la materia optativa de Derecho de Ejecución Penal en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y a lo largo de los ocho años siguientes dictaron conferencias en distintas instituciones académicas, sin llevar a cabo actividades de promoción de la iniciativa de ley.

En 2006, el diputado César Camacho, del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Presidente de la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, presentó como iniciativa de ley federal un proyecto elaborado a partir de la propuesta legislativa gestada en la CNDH. Después de tres años, la iniciativa obtuvo aprobación en las comisiones de la Cámara de Diputados y se incluyó en la agenda legislativa para su presentación en el Pleno. Sin embargo, la sesión en la que estaba programada su discusión se canceló por la suspensión de actividades del gobierno federal, como medida frente a la epidemia de influenza AH1N1, que se vivió la ciudad de México y otros estados del país en los primeros días del mes de mayo del 2009. Después de dos años, en 2011, el Senador José Luis García Zalvidea, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), acogió el proyecto, pero no se logró suficiente apoyo para su aprobación en las comisiones legislativas.

En 2010, el ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) José de Jesús Gudiño Pelayo, entonces responsable de la instrumentación del nuevo sistema de justicia penal desde la propia Corte, incidió en que las resoluciones y sentencias referentes a temas penitenciarios fueran tratadas con una visión de debido proceso; dicha visión se vio reflejada en los criterios del Poder Judicial de la Federación y se fue sentando jurisprudencia en la materia.<sup>3</sup> En septiembre de 2011, el nuevo responsable de la instrumentación del sistema de justicia penal en la Suprema Corte, tras

---

<sup>2</sup> En ese entonces, la norma vigente para la gestión penitenciaria era la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados de 1971.

<sup>3</sup> Destacan la aprobación del Pleno en materia de traslados y la jurisprudencia de la Primera Sala sobre Derecho Penal de Acto y Derecho Penal de Acto y de Autor.





el fallecimiento del Ministro Gudiño, el ministro Sergio Valls Hernández, organizó un seminario internacional denominado La Reforma Penitenciaria, eslabón clave de la reforma constitucional en materia penal. Estas actividades contribuyeron a la creación de espacios relevantes para el debate sobre la necesidad de una legislación penitenciaria que garantizara el respeto a los derechos humanos de las personas en reclusión.

La Comisión de Justicia de la LXII Legislatura del Senado retomó el proyecto del senador García Zalvidea y, junto con las comisiones de Derechos Humanos, de Gobernación y de Estudios Legislativos, reelaboraron una iniciativa de LNEP, que fue presentada el 7 de noviembre de 2013 por la senadora Angélica de la Peña, a nombre de una docena de senadores de distintos partidos y comisiones legislativas.

Este estudio de caso se refiere a los últimos tres años de la promoción del proyecto de ley, cuando éste tuvo una mayor recepción en el Senado, principalmente por tres razones: 1) a diferencia de la Legislatura anterior, cuando la iniciativa fue presentada por un senador, en esta ocasión el proyecto consiguió apoyo de cuatro comisiones del Senado, cuyos presidentes eran representantes de tres de los principales partidos políticos; 2) fue impulsada por un grupo diverso de ciudadanos<sup>4</sup> y organizaciones sociales y 3) el proyecto se instituyó como una pieza clave de las reformas constitucionales en materia de justicia penal (o del Sistema Judicial)<sup>5</sup> y de la reforma en materia de derechos humanos del año 2011.

Debido a que las actividades de promoción por parte de la sociedad civil organizada no se limitaron al proceso legislativo, sino que se trató de un proceso político y académico más amplio, no sería suficiente aplicar el método de análisis legislativo para la elaboración de este caso. Por lo anterior, se utilizó el método de investigación que ha servido para los otros estudios de caso de esta serie, ya que éste permite resaltar de igual manera tanto aspectos legislativos, como políticos y sociales.

---

<sup>4</sup> Nota de la editora. De acuerdo con los criterios sobre el uso del género en el lenguaje de la Real Academia de la Lengua Española (RAE) "...en la lengua está prevista la posibilidad de referirse a colectivos mixtos a través del género gramatical masculino, posibilidad en la que no debe verse intención discriminatoria alguna, sino la aplicación de la ley lingüística de la economía expresiva." (Diccionario panhispánico de dudas, recuperado de: <http://lema.rae.es/dpd/?key=g%C3%A9nero>, consultada el 6 de septiembre de 2016). De igual forma, el Manual de la Nueva Gramática de la Lengua Española de la RAE señala que el masculino es el género no marcado, es decir que "...alude al miembro de una oposición binaria que puede abarcarla en su conjunto, lo que hace innecesario mencionar el término marcado (femenino). Cuando se hace referencia a sustantivos que designan seres animados, el masculino no sólo se emplea para referirse a los individuos de sexo masculino, sino también para designar la clase que corresponde a todos los individuos de la especie, sin distinción de sexos." (Recuperado de: [http://www.rae.es/sites/default/files/Sala\\_prensa\\_Dosier\\_Gramatica\\_2009.pdf](http://www.rae.es/sites/default/files/Sala_prensa_Dosier_Gramatica_2009.pdf), consultada el 27 de septiembre de 2016). En este documento se utilizará el masculino genérico para facilitar la comprensión del discurso y evitar dificultades sintácticas y de concordancia.

<sup>5</sup> Aprobada el 18 de junio del 2008, que reforma los artículos 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73 y 123 de la Constitución.





### **3. PROBLEMA PÚBLICO QUE DETONÓ LA INTERVENCIÓN**

#### **3.1. Problema público que se buscaba resolver**

De manera reiterada, los informes de organismos nacionales e internacionales de derechos humanos han condenado el abuso y abandono de las personas privadas de libertad en México y han enfatizado la urgente necesidad de modificar el diseño de los órganos y procedimientos para establecer garantías judiciales contra la violación sistemática de los derechos humanos, durante la etapa de ejecución penal.

Los promotores de la LNEP destacaron varios de los problemas del sistema penitenciario mexicano que habían sido diagnosticados por instituciones académicas, por OSC y por organismos internacionales, entre otros:

- a. Sobrepopulación y malas condiciones de vida al interior de los penales. Los 420 centros penitenciarios que existían en 2013, con capacidad para 195 000 internos, albergaban 242 275, esto es, en promedio, una cuarta parte más de la población para la que se tiene capacidad. También se han documentado ampliamente las malas condiciones de los centros penitenciarios en México, entre otras: la escasez de alimentos, de agua potable y de artículos de uso diario; la mala calidad de la comida y de la atención médica; deficiencias en la comunicación de los internos con sus familiares; falta de personal penitenciario e insuficiente capacitación; y, muchas otras que reflejan un sistema en el que imperan la arbitrariedad, la violencia y la corrupción (México Evalúa, 2012: 5). De acuerdo con los informes anuales de la CNDH, desde el año 2006, estas condiciones no han mejorado.<sup>6</sup>
- b. Contrario a lo que señala el artículo 18 constitucional, es común que en las cárceles convivan en el mismo espacio, personas sentenciadas y personas que no han recibido sentencia.<sup>7</sup>
- c. En el caso de las prisiones para mujeres persisten las malas condiciones de vida e, incluso, pueden ser peores, porque los espacios son más reducidos, la posibilidad de trabajar es menor, los servicios médicos son más escasos, etc. Tampoco se toman medidas en los casos frecuentes en los que las internas tienen con ellas a sus hijos menores (Carbonell, 2013).
- d. Como resultado de estas condiciones, los derechos humanos de las personas privadas de libertad son constantemente violados. De acuerdo con el informe de la CNDH (2013), el sistema penitenciario nacional recibió una calificación de

<sup>6</sup> Como se reporta en Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, para los años 2006 al 2011.

<sup>7</sup> En el año 2013, alrededor del 41.3% de las personas privadas de libertad en México no había sido sentenciado y se encontraba en prisión preventiva (México Evalúa, 2012: 5).



6.1 –en una escala de 0 a 10–, más baja que las registradas en los tres años anteriores.

- e. Las malas condiciones y la constante violación de derechos humanos en las prisiones no solamente afectan a las más de 250 000 personas privadas de libertad, sino también a sus familiares, que en México se calcula en más de un millón de personas.<sup>8</sup> Cada vez se cumple menos con la norma que establece que las personas que no han cometido delitos graves sean internadas en lugares cercanos a sus comunidades (artículo 18 constitucional). Además de padecer la ausencia de un ser querido, las familias tienen que costear una serie de gastos derivados de la insuficiencia en los servicios carcelarios y de las cuotas de extorsión que establecen los custodios (México Evalúa, 2012; Pérez Correa, 2016). Se ha denunciado frecuentemente que, con el pretexto de evitar la introducción de sustancias prohibidas y de armas a las prisiones, se practican revisiones a las visitas, que además de violar la dignidad de las personas, son ineficaces, lo que fue ratificado por testimonios de personas entrevistadas para este estudio de caso (CNDH, 1996-97; Carbonell, 2013).
- f. La reclusión tiene también costos sociales elevados. La estigmatización de las personas que han sido privadas de libertad hace aún más difícil su participación en actividades laborales y la posibilidad de una vida social plena.<sup>9</sup>
- g. La normatividad para la ejecución penal en México es escasa e ineficiente. El último cambio profundo se realizó en 1971, con la publicación de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, la cual, además, no logró los resultados esperados.
- h. En México, el sistema penitenciario opera casi en completa opacidad. Con el pretexto de que se trata de un tema de seguridad pública, las autoridades penitenciarias (federales y estatales) reservan información relevante que debería ser de acceso público e, igualmente, reducen estrictamente el ingreso de observadores a los penales.
- i. El alto grado de opacidad abunda en las violaciones a los derechos humanos y en la vulnerabilidad de la población reclusa. Es casi imposible que las personas privadas de libertad o sus familiares accedan a mecanismos administrativos o judiciales para denunciar faltas, malos tratos u otros actos más graves, por temor a represalias.

De acuerdo con los promotores de la iniciativa de LNEP, gran parte de los problemas señalados en los diagnósticos deriva de la concepción tradicional sobre la función del sistema penitenciario. La tradición en México, y en la mayoría de los países, ha sido que las personas privadas de libertad deben recibir tratamientos correccionales para ser regeneradas o readaptadas a la sociedad y evitar que vuelvan a delinquir

---

<sup>8</sup> Con base en el promedio de cinco miembros por hogar.

<sup>9</sup> Véase Documenta, 2016, en <http://documenta.org.mx/material-audiovisual/>



(Bovino, 1999: 5). En México, esta visión data de los textos constitucionales de 1917 y 1964.<sup>10</sup>

Con el cambio del término de readaptación social al de reinserción social, en el nuevo artículo 18 constitucional (2008), y la prevención de que esto se lograría mediante el trabajo, la educación y la capacitación, no se eliminaron los atavismos de las normas y tradiciones anteriores (Sarre, entrevistado en mayo de 2016). Por lo anterior, la propuesta del grupo promotor de la LNEP fue que el término reinserción social debía entenderse a la luz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos (2011), para despojar a la pena de prisión de su pretensión curativa (Sarre, 2013a: 7) y darle una dimensión secular, en la que la educación y los otros servicios, se vean como derechos y no como un medio curativo para personas ignorantes o desposeídas.

Lo anterior tiene también sustento en informes temáticos de la CIDH en los que se urge a desplazar el sentido terapéutico de la pena a un segundo lugar respecto de “la obligación institucional del Estado de dar a las personas condenadas la asistencia y las oportunidades necesarias para desarrollar su potencial individual” (Sarre, 2013a: 9). Igualmente, la CIDH asume que “cualquier expectativa de rehabilitación personal y readaptación (sic) en sistemas penitenciarios es imposible sin condiciones de vida dignas y gobernabilidad en los mismos” (Sarre, 2013a: 9).

Otro problema de fondo es la ausencia de un andamiaje jurídico e institucional que garantice el debido proceso en la ejecución penal. Como se explica en el siguiente apartado, para empezar a cambiar el sistema penitenciario se requería una iniciativa de ley con un enfoque distinto, que sirviera de base para la regulación de derechos y obligaciones de las personas privadas de libertad, y estableciese recursos judiciales para hacer efectiva la obligación estatal de proveer servicios dignos a la población carcelaria.

### **3.2. Cambio específico que se buscaba lograr con la iniciativa**

Desde 1997, cuando se elaboró la primera iniciativa de ley en materia de ejecución penal, y hasta la fecha, el principal cambio que se ha buscado es actualizar y desarrollar un marco normativo, de manera que las medidas de política pública que se deriven de la nueva legislación promuevan el paso de una “prisión con ley”,<sup>11</sup> en la que se garan-

<sup>10</sup> Esta tradición es todavía herencia del sistema colonial, por lo que las propuestas deben buscar la de-colonización. Los trabajos de Michael Foucault, Alexandro Baratta y Luigi Ferrajoli pueden servir de base teórica (entrevista a Miguel Sarre, realizada para esta investigación, mayo de 2016).

<sup>11</sup> Debido a la obsolescencia de la norma de 1971, esta frase sirvió para adoptar el lema del Grupo de Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur (al que se refiere más adelante), constituido como parte del proceso de promoción de la ley.



ticen los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y las condiciones para su regreso a la vida comunitaria.

A nivel internacional, desde finales de la década de los noventa, empezó a crecer la tendencia de reconocer los límites de las restricciones legales de los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad; en otras palabras, se comenzó a reconocerlas como sujetos de derecho, dotadas de legitimación para acudir a las instancias judiciales (Bovino, 1999: 5). Ya para el año 2013, se contaba con suficientes instrumentos del derecho internacional que sustentaban la urgencia y la dirección requerida para actualizar la normatividad penitenciaria mexicana.<sup>12</sup> En la exposición de motivos de la iniciativa de LNEP, presentada en el Senado en noviembre de 2013, se mencionan varias normas internacionales en la materia, entre otras: Reglas Mínimas para el Tratamiento de Reclusos de la ONU; El Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o de Prisión; Los Principios Básicos para el Tratamiento de Reclusos; Las Reglas de Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de Libertad para las Mujeres Delinquentes; La Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes.<sup>13</sup>

En cuanto a la normatividad mexicana, como se señala en el inciso g del apartado anterior, existía un vacío y era urgente desarrollar legislación en la materia, con mayor razón después de las reformas constitucionales: la judicial de 2008, particularmente los artículos 17 al 21; la reforma en materia de derechos humanos, que entró en vigor en junio de 2011; y, la reforma constitucional de 2012, que estableció contar con legislación única para toda la República en materia penitenciaria. Los nuevos preceptos constitucionales obligan al Estado a legislar la gestión del sistema penitenciario, con base en el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad, de los visitantes en los centros de reclusión, así como de los de observadores o defensores; a fin de garantizar condiciones de vida digna y segura en las prisiones y durante los traslados; y para modificar la naturaleza y duración de las penas en el ámbito de la ejecución penal.

Al modificarse el artículo 18, se puso énfasis en el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y se sustituyó el concepto de readaptación social por el de reinserción social. Con la reforma del artículo 21, se trasladaron al ámbito judicial algunas funciones que tenía el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención

---

<sup>12</sup> Desafortunadamente, al tiempo que los instrumentos internacionales presentaban avances, persistían en algunas normas con resabios de la concepción tradicional. Por ejemplo, en las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos de 2015 (Reglas Nelson Mandela) se mantiene el término tradicional de tratamiento, lo que ha servido como ancla a quienes abogan por mantener el enfoque tradicional sobre la función de las prisiones (M. Sarre, entrevistado el 18 de abril de 2016).

<sup>13</sup> Tomado de la exposición de motivos del proyecto de LNEP, presentado en el Senado en noviembre de 2013.



y Readaptación Social, de la Secretaría de Gobernación (Segob),<sup>14</sup> como autoridad penitenciaria. El régimen de modificación y duración de las penas que este órgano tenía a su cargo pasó a manos de la autoridad judicial, quien será la encargada de otorgar beneficios pre liberatorios a las personas privadas de libertad. También con esta reforma, los jueces de ejecución pasaron a ser la máxima autoridad en la fase de ejecución penal, dejando al ejecutivo los aspectos administrativos (Sarre, 2013a: 22).

Para aplicar las reformas constitucionales en materias de ejecución penal y de derechos humanos en una ley nacional debían enfrentarse varios retos, principalmente por dos razones: se trataba de aterrizar, en acciones, enunciados que todavía no eran suficientemente claros en la Constitución, lo cual implicaba un cambio de paradigma en la visión y operación del sistema penitenciario.

Uno de los retos principales era entender que el nuevo marco normativo constitucional e internacional demandaba la “conformación de un debido proceso propio de la ejecución de sanciones penales y de la prisión preventiva –distinto del debido proceso para determinar la responsabilidad penal–” (Sarre, 2013a: 3), esto es, que el debido proceso y, por tanto, la función del juez, no termina con la sentencia.<sup>15</sup> Los jueces de ejecución deben intervenir para garantizar la legalidad en la prisión desde el primer día en que la persona es privada de la libertad, y hasta el último día de reclusión. Con esa mirada, la propuesta de LNEP debía ser incidir en la realidad penitenciaria e incluir términos y preceptos basados en el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Los promotores de la LNEP lograron que en la iniciativa aprobada por el Senado en abril de 2016, se definiera reinserción social como la “restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos” (Art. 4). Como lo han señalado algunos estudiosos, al definir el objetivo de la resocialización (*sic*) como “la obligación estatal de reducir al mínimo el deterioro producido por la privación de libertad” (Bovino, 1999: 14), la finalidad de la prisión pasa, de corregir al individuo, a evitar los daños que conlleva el encerramiento.

Además, para empezar a considerar a todas las personas detenidas como sujetos de derechos, se incorporaron a lo largo del texto los distintos servicios: la educación, el trabajo, la capacitación para el mismo, la salud, el deporte, todo ello en el marco

---

14 Uno de los tres órganos desconcentrados de la Comisión Nacional de Seguridad de la Segob, que registra como misión “instrumentar la política penitenciaria nacional para prevenir la comisión del delito, readaptar a los sentenciados(*sic*) y dar tratamiento a los menores infractores, mediante sistemas idóneos que permitan su readaptación(*sic*) a la sociedad, con la participación de los diversos sectores sociales y los tres órdenes de gobierno” (Segob, 2016).

15 De acuerdo con Miguel Sarre, el debido proceso no resuelve todo en materia penitenciaria, pero sí puede funcionar como un buen antídoto para eliminar la corrupción. Las reglas claras y la mirada pública son tan importantes durante el juicio como en la ejecución penal (Sarre, 2016).



del respeto a los derechos humanos, para que las autoridades penitenciarias puedan cumplir el imperativo constitucional.

Con la iniciativa de LNEP se pretendía, no solamente transformar el procedimiento penal mexicano a uno de corte acusatorio/adversarial, sino también instaurar un nuevo régimen de seguridad pública; un innovador sistema de reinserción social, bajo una dimensión jurídica y de derechos humanos, y un régimen (transparente) para definir la duración y modificación de las penas (Minuta aprobada por el Senado en abril 2016).

### **3.3. Relación del cambio buscado con el problema público**

Frente a la situación del sistema penitenciario en México, y la continuidad de una visión correccional sobre el objetivo de la reclusión, acentuada e incluso distorsionada con el énfasis de los temas de seguridad pública, sólo una propuesta radical podría servir para cimentar un cambio. Para ello, resultaba primordial elaborar la legislación desde el enfoque garantista o de derechos humanos, estableciendo preceptos normativos que realmente tuvieran efectos en la forma de operar las prisiones y de atender a la población carcelaria en México, garantizando la gobernabilidad de los centros bajo un estado de derecho.

La norma debía promover el paso de un sistema en el que las personas privadas de libertad se ven como objetos de tratamiento, porque “fallaron a la sociedad” y deben ser regeneradas o readaptadas, para verlas y atenderlas como sujetos de derechos. Lo que los especialistas explican como el paso del “derecho penal del autor”, según el cual en el fondo del delito está la personalidad de un delincuente que amerita ser corregido, al “derecho penal de acto”, para el cual, el delito es reprobable y sancionable en función de la culpabilidad del hecho mismo (Sarre, 2013b: 3).

El enfoque propone despojar a la pena de prisión de su pretensión curativa, para asumirla como la restricción coactiva de la libertad, así como de otros derechos. Cuando la función de la cárcel ya no consiste en tratar que el interno se regenere, resalta la necesidad de que, durante la ejecución de la pena o de la prisión preventiva, el Estado

“garantice la gobernabilidad de las prisiones, con espacios decorosos, respeto a su integridad personal, contacto regular con sus familiares, amistades y representantes, acceso a servicios educativos, oportunidades de empleo, atención médica y posibilidad de actividades culturales y deportivas, entre otras prestaciones, todo ello en un ambiente de legalidad y orden razonable donde las personas privadas de libertad tienen derechos y obligaciones frente a facultades, deberes y límites de la autoridad ejecutora” (Sarre, 2013a: 7).



Con este enfoque, en la LNEP se concibe a los internos como personas, que un juez, después de un proceso o de una investigación judicial, remite a prisión, mientras que la función penitenciaria se entiende como la que debe garantizar que, mientras estén internas, las personas vivan en condiciones dignas y gocen de los derechos que mantienen a pesar de la sentencia o de estar sujetas a un proceso.<sup>16</sup> En otras palabras, la ejecución penal debe entenderse como un tema jurídico, no clínico y, por tanto, su regulación debe basarse en categorías jurídicas: derechos y obligaciones.

Todos estos elementos chocan con un enfoque tradicional del sistema penitenciario, que ha sido asumido y defendido por las autoridades encargadas de su operación en México, dotándoles de poderes discrecionales, lo que fue fuente de controversia en la redacción de varios puntos de la LNEP. La confrontación se acentuó porque los preceptos constitucionales, si no se ven a la luz de la reforma de 2011, pueden ser mal interpretados.

El objetivo del grupo fue promover la elaboración y aprobación de la LNEP, con ésta lectura de la Constitución, pero aún sigue siendo recomendable promover cambios constitucionales, particularmente al artículo 18, ya que, al admitir que los servicios que deben recibir los internos se orienten a que estos “no vuelvan a delinquir”, es inconsistente con la presunción de inocencia y con el derecho a la no discriminación.

---

<sup>16</sup> Esto debe aplicar a todas las personas reclusas en cárceles, aunque en el caso de México más del 40% de las personas que se encuentran privadas de libertad no han recibido sentencia.



## 4. MODELO DE TRABAJO

---

### 4.1. Esquema de trabajo utilizado

Como se ha señalado en la sección de antecedentes, en este estudio se analiza el proceso iniciado en el año 2013, con participación más amplia de la sociedad civil, en el que se llevaron a cabo acciones ciudadanas que fueron más allá del espacio legislativo. Para exponer las principales acciones realizadas, el proceso se divide en fases, de acuerdo con los tiempos del trabajo legislativo.

Como se indica a continuación, en la fase inicial, las principales acciones estuvieron a cargo de un pequeño grupo de académicos que se conformó en la CNDH, integrado por Miguel Sarre Iguíniz, Carlos Ríos Espinosa, Luis González Placencia y José Antonio López Ugalde. A partir de junio del año 2014, se fue ampliando el grupo promotor de la iniciativa con la participación de varias organizaciones y grupos de la sociedad civil y de otros académicos. Con este cambio, se incorporaron al esquema de trabajo estrategias distintas a las realizadas anteriormente.

### 4.2. Principales acciones realizadas

#### 4.2.1. Primera fase: elaboración y presentación del proyecto de LNEP (de junio a noviembre 2013)

En el año 2013, la Comisión de Justicia del Senado de la República, presidida por el senador Roberto Gil Zuarth, retomó la iniciativa de ley presentada por el senador García Zalvidea y otras que habían quedado pendientes de la Legislatura anterior.<sup>17</sup> Para analizar y reelaborar el proyecto de ley, se conformó un equipo técnico con personal de tres comisiones del Senado: la de Gobernación, la de Justicia y la de Derechos Humanos. Para la redacción de la nueva iniciativa se invitó al Maestro Sarre<sup>18</sup> y a funcionarios de la CNDH, entre otras personas especializadas en el tema. La nueva iniciativa fue presentada por la Senadora Angélica de la Peña, el 7 de noviembre de 2013, como una propuesta de cuatro comisiones (se incluyó a la de Estudios Legislativos), suscrita también por un grupo de legisladores de otras comisiones.

Además del trabajo técnico de acompañamiento en la elaboración de la iniciativa de ley, los académicos promotores de la iniciativa organizaron algunos foros en el Senado y en instituciones académicas. Entre otros eventos, en octubre de 2013 se llevó a cabo

---

<sup>17</sup> Información obtenida de la entrevista realizada a un funcionario del Senado de la República, mayo 2016.

<sup>18</sup> En la presentación del dictamen en la tribuna del Senado, la legisladora agradeció la colaboración del maestro Miguel Sarre (Véase Senadores PRD, 2016).



un seminario en el ITAM, con el propósito de dar a conocer la propuesta a la comunidad y empezar a generar un debate al interior de la institución educativa, que trascendiera a los medios y a los espacios legislativos.

Se podría decir que, durante esta fase, las actividades de los actores ciudadanos para tratar de influir en la elaboración y promulgación de la LNEP se concentraron en dialogar con senadores, asesorar al equipo técnico de las comisiones del Senado y, realizar algunas actividades de difusión y debate del tema en espacios académicos.

#### 4.2.2. Segunda fase: defensa de temas relevantes (durante 2014)

No fue posible poner a votación la iniciativa presentada en noviembre de 2013 porque, al darla a conocer, varios actores relevantes mostraron desacuerdo en algunos temas. Como se señala en el apartado 6, los actores que presentaron mayor desacuerdo fueron el Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Segob y la Procuraduría General de la República (PGR).

En los dos periodos de trabajo legislativo del año 2014, las comisiones del Senado condujeron algunas reuniones de trabajo con el propósito de hacer modificaciones al proyecto para incorporar la visión de otros actores. Los senadores y asesores de las comisiones continuaron trabajando con especialistas en el tema e invitaron a representantes de instituciones gubernamentales, entre otras, a los de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec);<sup>19</sup> los del órgano de la Segob (que se incorporaron al trabajo en septiembre de ese año) y los de la PGR.

En junio de ese año, un grupo de OSC y académicos dirigió un comunicado a las comisiones de Justicia, de Derechos Humanos y de Gobernación del Senado reconociendo su esfuerzo por dictaminar una iniciativa de ley de ejecución penal y alentándoles a encontrar “los diseños legales que permitan que el debido proceso también se respete durante el cumplimiento de las sanciones penales” (Ramos, 2014).<sup>20</sup> Sin embargo, también hubo manifestaciones de oposición a la iniciativa de parte de actores sociales: en junio de ese año se publicó un video denominado *Contra la Reforma Penitenciaria* según la Ley Sarre,<sup>21</sup> cuyo mensaje principal era que si se aprobaba dicha iniciativa de

<sup>19</sup> Instancia en la que participan todos los operadores de la reforma judicial, con el propósito de revisar el diseño de la normatividad en la materia.

<sup>20</sup> Véase carta publicada en *Animal Político*, que fue firmada por Edna Jaime (México Evalúa), Ma. Elena Morera (Causa en Común), Elena Azaola (Investigadora del CIESAS), Miguel Sarre (Profesor numerario del ITAM), Francisco Rivas (Observatorio Nacional Ciudadano), Antonio López Ugalde (Red de Especialistas en Seguridad Pública) y Juan Francisco Torres Landa R. (México Unido Contra la Delincuencia).

<sup>21</sup> En la fuente original del video en youtube no es posible identificar la autoría del documento audiovisual. Recuperado de: [https://www.youtube.com/watch?v=L6xRqsl\\_zJY](https://www.youtube.com/watch?v=L6xRqsl_zJY), consultada el 2 de mayo de 2016.



ley, las personas encarceladas por delito de secuestro recibirían en prisión el mismo trato que el de los otros delincuentes.

En las sesiones de trabajo en el Senado también hubo fuertes debates sobre asuntos centrales de la Iniciativa. En una de las reuniones, una persona del equipo técnico del Senado manifestó la duda sobre si en la ley se debía dar intervención a los familiares de los internos, considerando que ellos no son parte del proceso penal. En defensa de este punto, el Maestro Sarre señaló que las partes con un interés jurídico en la ley de ejecución penal no podrían limitarse a las del proceso penal y que debía enfocarse a los procedimientos propios para las prisiones, los que necesariamente tienen efectos en los familiares.

Para mostrar la relevancia de este tema, el maestro Miguel Sarre se propuso convocar a los familiares de personas internas, para que fueran ellas quienes explicaran a los funcionarios del Senado cómo son afectados por los procedimientos en las prisiones. Se realizaron entrevistas vía radio y se difundió una convocatoria impresa. Además, con un grupo de sus alumnos del ITAM, el profesor acudió a varios centros penitenciarios a invitar a familiares de personas privadas de libertad a dar su testimonio al Senado. Este suceso del proceso legislativo derivó en la integración del Grupo de Madres y Hermanas de Plaza Luis Pasteur: por una prisión con ley (en adelante Grupo de Madres y Hermanas), el cual a partir del 5 de julio de 2014 se manifestó en la Plaza Luis Pasteur, que se localiza frente al Senado, cada lunes primero de mes.

#### **4.2.3. Tercera fase: consulta pública con avances y retrocesos (de diciembre 2014 a abril 2015)**

Para diciembre de 2014 se habían presentado otros dos proyectos en el Senado: el proyecto de Ley de Sanciones Penales Única para la República Mexicana, de las senadoras María del Pilar Ortega Martínez y Adriana Dávila Fernández (del PAN, presentada el 19 de junio de 2013), y la iniciativa de Ley Nacional de Ejecución de Sanciones Penales de los senadores Omar Fayad Meneses y Miguel Romo Medina (del PRI, presentada el 9 de diciembre de 2014). No se había logrado consenso sobre la iniciativa plural de la LNEP, presentada en noviembre de 2013.

Los legisladores y el equipo técnico de las comisiones a cargo de esta iniciativa convocaron a una Audiencia Pública el 2 de diciembre de 2014, con el propósito de escuchar opiniones y propuestas de autoridades encargadas de operar el sistema penitenciario de todos los niveles de gobierno, de otras instancias de gobierno involucradas, de expertos y de representantes de OSC. Entre otros actores, fueron convocados: representantes del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (Setec), de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario



(autoridades penitenciarias de los estados), de la PGR, de la Dirección General de Política Pública de Derechos Humanos y de la Comisión Nacional Antisecuestro (ambos de la Segob), del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (TSJDF), del Instituto Federal de la Defensoría Pública y de otras instancias del Poder Judicial Federal y por parte de la sociedad civil, Sofía Cobo del Instituto Nacional de Ciencias Penales (Inacipe) y Miguel Sarre del ITAM, así como representantes de las organizaciones México Evalúa, Alto al Secuestro, México SOS, Reinserta, Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C. y el Grupo de Madres y Hermanas.

Como resultado de esta audiencia, el 16 de febrero de 2015, se reunieron las comisiones unidas del Senado y los actores convocados para hacer un plan de actividades y el día 23 del mismo mes se integró un grupo de trabajo plural y acordaron una ruta y un método de trabajo para la elaboración de un nuevo proyecto de LNEP. Este proceso fue muy intenso por parte del equipo de asesores de las comisiones del Senado y de los participantes de gobierno y de sociedad civil. Desde esa fecha, hasta el 29 de abril hubo alrededor de catorce reuniones. Fue posible que el grupo discutiera cada punto del proyecto de la LNEP y que el equipo de asesores reelaborara las secciones correspondientes del documento, sobre las cuales, los integrantes del grupo iban emitiendo su voto.

Para dar seguimiento a los avances e ir analizando las posiciones de los legisladores de los distintos partidos políticos frente a esta iniciativa, el grupo promotor elaboró un instrumento denominado Semáforo de quién es quién en materia de Derechos Humanos en el Senado.<sup>22</sup>

Durante este periodo se aliaron al grupo otras organizaciones y grupos ciudadanos. Algunos abogados egresados del Programa de Estudios en Centros de Reclusión de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (en adelante abogados egresados de la UACM) se acercaron a los promotores y se incorporaron a las actividades. Varias de las OSC que participaban en el grupo del trabajo legislativo comenzaron a integrar un bloque que claramente impulsaba el proyecto de ley presentado en noviembre 2013; a los que se sumaban el Grupo de Madres y Hermanas, el Grupo de Abogados Egresados de la UACM, así como las asociaciones Renace, A.C., Reintegra A.C., Culpable sin Evidencia, el Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C. y Documenta A.C., entre otras organizaciones sociales. En determinados momentos el grupo recibió apoyo de algunos académicos estudiosos de la materia penitenciaria.<sup>23</sup>

En esta fase fue relevante el espacio institucional que ofreció el Departamento de Derecho del ITAM. En marzo de 2015 se organizó un foro abierto a la comunidad ITAM en el que se presentaron, debatieron y votaron las propuestas que se encontraban en

---

<sup>22</sup> Véase el “Semáforo de quién es quién en materia de Derechos Humanos en el Senado”, anexo 3.

<sup>23</sup> Entre otros: Elena Azaola, Corina Giacomello, Italy Ciani, Eduardo Martínez Bastida y Denise González Núñez.



el legislativo.<sup>24</sup> En agosto del mismo año el Modelo Legislativo, organizado anualmente por los propios alumnos del ITAM, tuvo lugar en la sede de la Comisión Permanente del Senado y la ley a debatir fue la LNEP. Entre otros foros organizados por integrantes del grupo promotor, destaca el simposio que coordinó la organización Renace, A.C. en la ciudad de Monterrey, en el que participaron académicos, autoridades penitenciarias estatales y federales, así como miembros de la sociedad civil. Los resultados de las mesas de trabajo se presentaron en un documento de propuestas concretas para mejorar la administración penitenciaria de México.

El debate sobre los temas centrales de la iniciativa en las mesas de diálogo en el Senado y, fuera de ellas, fue ríspido. A pesar de lo anterior, el grupo promotor esperaba que el Senado presentaría un documento que satisficiera a los participantes, pero el anteproyecto de dictamen que se publicó en abril de 2015, y que se esperaba poner a votación en el siguiente periodo legislativo (septiembre 2015), contenía modificaciones a los puntos centrales que se habían acordado en las mesas de trabajo que, de acuerdo con el grupo promotor, reflejaban la visión de los representantes de la Segob.

También en el mes de abril de ese año, se intensificó la campaña anónima en contra de la llamada Ley Sarre con la difusión de un video en Youtube denominado No a la Reforma Penitenciaria según la Ley Sarre. El mensaje era similar al video de junio de 2014, éste destacaba que si se aprobaba esta iniciativa de ley, el Estado estaría obligado a otorgar a todos los delincuentes beneficios como hacer deporte, atención de salud, educación (incluyendo maestrías), etc., servicios a los que no pueden acceder todos los mexicanos. En ese caso, “los ciudadanos decentes y honrados”, mediante el pago de impuestos, estarían financiando los costos de esos privilegios.<sup>25</sup> Al final se invitaba “a generar corriente de opinión para que no se apruebe esta ley”. Por su parte, algunas OSC como Documenta, México Evalúa y Borde Jurídico elaboraron materiales audiovisuales sobre la iniciativa de ley que estaban impulsando en el Senado. Adicionalmente, estos materiales resultaron ser herramientas de difusión con un impacto relevante sobre el problema penitenciario y sobre la propuesta del grupo.

En estos meses, el maestro Sarre dio varias entrevistas a medios de comunicación y dirigió comunicados a actores clave, señalando al menos diez puntos del nuevo proyecto que consideraba que significaban retrocesos importantes respecto a la iniciativa de LNEP de 2013. Las OSC apoyaron esta posición y, además de la difusión de material de video, publicaron notas en los medios a su alcance. Por ejemplo, México Evalúa, aprovechó sus espacios –un noticiero radiofónico, espacio en periódico de circulación nacional y un blog digital–, para señalar los problemas de la situación de la iniciativa

---

<sup>24</sup> Para el foro debate se utilizó el modelo de “The Doha Debates” de la BBC y se presentaron, defendieron y votaron las posturas de los distintos actores frente a la propuesta de LNEP. La conducción de la periodista de presencia nacional Katia D’Artigues fue determinante para lograr una nutrida asistencia.

<sup>25</sup> En la fuente original del video en youtube no es posible identificar la autoría del documento audiovisual. Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=M5whiLyjiQs>, consultada el 2 de mayo de 2016.



en esos momentos. Más adelante se exponen algunas otras estrategias de presión utilizadas por el grupo, para exigir que se retomara el proceso a partir de la iniciativa de ley original, presentada en 2013.

#### 4.2.4. Cuarta fase: búsqueda de consensos (de mayo 2015 a abril 2016)

En mayo de 2015, Miguel Sarre se entrevistó con el Senador Gil para hablar de los puntos polémicos de la nueva iniciativa. El Senador ofreció que los equipos técnicos de las comisiones retomarían el trabajo para recoger las propuestas de distintos actores y reelaborar el proyecto de ley.

En esta fase, los equipos técnicos decidieron trabajar a partir del material que se había recopilado en la fase de consulta (anterior) y redactar nuevamente cada uno de los temas de la Iniciativa. A medida que iban avanzando, enviaban documentos borradores a todos los actores que habían participado anteriormente para que emitieran sus opiniones.<sup>26</sup> De manera paralela, los legisladores tenían reuniones con los funcionarios del Ejecutivo que serían operadores de la LNEP propuesta, para ir confirmando los acuerdos en este nivel de gobierno.

Durante este periodo, además de las OSC del grupo promotor, participaron activamente las organizaciones México Unido contra la Delincuencia, Causa en Común y el Observatorio Nacional Ciudadano, con la finalidad de mantener en este nuevo documento los mecanismos judiciales previstos en la iniciativa original para evitar privilegios en prisión, considerando que los mismos son obstáculos para extender el Estado de Derecho a este ámbito.<sup>27</sup> Por su parte, organizaciones con una visión distinta, como Alto al Secuestro y México SOS, lograron influir para que se incluyeran en el nuevo documento algunas cláusulas para que las personas sentenciadas por haber cometido crímenes graves se mantengan en prisiones especiales y no accedan a ciertos servicios en prisión.<sup>28</sup>

El 21 de abril de 2016 se aprobó la nueva iniciativa en las cuatro comisiones y el 27 del mismo mes pasó por unanimidad del Pleno del Senado. Las personas entrevistadas, tanto de los equipos técnicos, como de las OSC, consideran que los legisladores y sus asesores lograron conciliar temas que habían ocasionado polémica entre los distintos actores involucrados, principalmente como resultado del método de trabajo utilizado, al que se hace referencia en párrafos previos.

---

<sup>26</sup> Mediante un documento de Word con tres columnas: Dice/debe decir/observaciones.

<sup>27</sup> Como anexo 8 se acompaña uno de los comunicados dirigidos por estas organizaciones a los presidentes de las comisiones del Senado responsables de la dictaminación de la iniciativa.

<sup>28</sup> Artículos 31 (segundo párrafo), 50 (segundo y último párrafo), 52, I, 137 (penúltimo párrafo), 141 (último párrafo), 144 (último párrafo), 145 (segundo párrafo), 156, III y Noveno transitorio, de la LNEP aprobada en 2016.



A pesar de lo anterior, un día antes de la sesión de comisiones, el órgano de la Segob envió comentarios objetando algunos puntos de la iniciativa, junto con un presupuesto ominoso de los costos que implicaría la reforma al sistema de prisiones. En esta ocasión los senadores no modificaron el documento por considerar que la minuta respondía a los cambios constitucionales en materia de derechos humanos.

Unos días antes de que se presentara la iniciativa en el Pleno del Senado, un grupo de juristas y especialistas de la Academia Mexicana de Ciencias Penales envió un comunicado a ese órgano legislativo reclamando que en el proyecto aprobado en comisiones no reflejaba su opinión y advirtieron que comunicarían a los diputados sus desacuerdos y les pedirían hacer modificaciones al documento antes de aprobarlo.

En esta fase, el conjunto de OSC y grupos ciudadanos se encontraba más consolidado. Durante las consultas por parte de las comisiones del Senado, éstas enviaron generalmente sus comentarios de manera conjunta. A principios del año 2016, se unieron a este grupo nuevas OSC, entre otras: el Instituto para la Seguridad y la Democracia (Insyde), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro y el Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana. El 25 de abril, poco antes de la sesión del pleno del Congreso, las OSC promotoras de la LNEP lanzaron un boletín de prensa pidiendo al Congreso la aprobación de dicha iniciativa.

También en este periodo, el Grupo de Madres y Hermanas se integró al Círculo Penal, una iniciativa iniciada en marzo de 2015 en el Departamento de Derecho del ITAM, la cual busca vincular a los familiares de las personas privadas de libertad con estudiantes de la institución educativa y, en los casos en que sea posible, que los estudiantes de la Clínica de reconocimiento de inocencia y de la Clínica de apoyo a la defensa privada, puedan representarlos. El Círculo es coordinado por los maestros Miguel Sarre y Santiago Mesta, y se lleva a cabo los sábados, cada quince días, en las instalaciones de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). El espacio se aprovechó para difundir información sobre las acciones para la promoción de la LNEP, así como otras iniciativas que realizan diversas organizaciones para influir en la toma de decisiones públicas dirigidas a mejorar las condiciones en las prisiones.

### **4.3. Estrategias de presión utilizadas**

Como se ha señalado, desde su integración, el Grupo de Madres y Hermanas realizó regularmente manifestaciones en la Plaza Luis Pasteur, afuera del Senado. Durante los primeros meses, las personas llevaban máscaras de mariposa para proteger su identidad. En noviembre de 2014, el grupo hizo público un Manifiesto con el propósito de dar “visibilidad a la situación de más de un millón de personas que testifican su propia



situación y la de sus familiares privados de la libertad en distintas prisiones locales y federales” (Página ciudadana, 2016), y para exigir a los legisladores la inclusión de garantías en el dictamen de la LNEP.<sup>29</sup>

A partir de que se conoció la iniciativa de abril de 2015, el grupo utilizó varias estrategias para presionar a los actores clave. En sus manifestaciones, Las Madres y Hermanas portaron pancartas denunciando los obstáculos para el avance de la iniciativa y exigiendo que se retomara el proyecto original.

En los meses de abril y mayo del mismo año, el grupo promotor dirigió su actuación al Senador Gil Zuarth, como el actor responsable de los retrocesos en el proceso de elaboración de la iniciativa de ley. En una de las cartas que dirigieron al Senador, enumeraron los problemas que implicaban las modificaciones realizadas al proyecto de ley; e indicaban que dichos cambios “...comprometen los derechos humanos y los recursos presupuestales, además de ser una afrenta al sentido común.” (Sarre, 2015). Añadían que no se podía “hablar de democracia cuando los representantes populares se someten a la postura de quienes deben ser los regulados y no los reguladores, máxime cuando dichos operadores, como el caso de la PGR y de los sistemas penitenciarios federal y locales, tienen una larga trayectoria institucional de violación de derechos humanos” (Sarre, 2015).

En otro comunicado, dirigido a la Secretaria de Vinculación del Partido Acción Nacional, se señalaban las consecuencias que tendría el nuevo proyecto para los derechos humanos de las personas privadas de libertad y para sus familiares. Se denunciaba que al avalarlo, el senador Gil estaba accediendo a presiones de parte de la PGR y de la Segob, por lo que solicitaban a la destinataria hacer esta denuncia del conocimiento del órgano partidario competente, para los casos en que los integrantes de ese Partido actuaran en desapego a su mandato constitucional y partidario.<sup>30</sup>

El 10 de mayo del mismo año, Miguel Sarre difundió una “carta póstuma” dirigida a un “Joven senador” en la que se recreaba lo que hubiera dicho al Senador Gil el ideólogo panista Adolfo Christlieb en el año 1968 (Christlieb, 1968: 7). En seguida se reproduce uno de los párrafos:<sup>31</sup>

Las expresiones responsables y directas de la política corresponden al poder público [*Congreso*] y a los ciudadanos organizados en partidos, a los que *detentadores del poder pretenden someter*. [N]o puede ni debe permitirse que grupos de presión *obligados a cumplir con las leyes*, se apoderen de un *Senado y de sus comisiones legislativas*, aunque disfracen intereses

---

<sup>29</sup> Véase Manifiesto completo en anexo 4.

<sup>30</sup> Véase documento completo en anexo 6.

<sup>31</sup> Texto completo de la carta en anexo 7.



particulares bajo la apariencia de programas y propósitos de interés general. Cuando esto sucede, las estructuras del Estado se convierten en formulismos inoperantes (Sarre, 2015).

En estos meses también algunos representantes de OSC y el maestro Sarre dieron entrevistas en varios medios de comunicación y publicaron artículos de opinión, en los que señalaban los retrocesos en torno al proyecto de la LNEP, varias OSC difundieron estas notas en sus plataformas de Internet (portales, Twitter y Facebook).

Posteriormente, la CDHDF convocó a organizaciones civiles y a algunos académicos, con el propósito de conformar una propuesta en torno al proyecto de la LNEP, que garantizara los derechos al debido proceso, así como su alcance respecto de las personas en prisión preventiva y a la protección de grupos vulnerables en reclusión. Al final del año 2015, la Presidenta de la CDHDF fue recibida por el Senador Fernando Yunes, entonces Presidente de la Comisión de Justicia del Senado.

Los primeros meses del año 2016 también fueron clave, principalmente porque el grupo no recibía información sobre el estatus del desarrollo de la iniciativa. En ese periodo, el Grupo de Madres y Hermanas encabezó una marcha de alrededor de cincuenta personas, que partió del Hemiciclo a Juárez hacia las oficinas de la Segob, el objetivo era pedir que no hicieran cambios al proyecto de ley consensado en el Senado.

#### 4.4. Identificación de actores y sus roles

##### ACTORES INVOLUCRADOS

<b>Con poder de decisión a favor de la Ley</b>	<b>Actores afectados</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>· Comisión de Justicia del Senado</li><li>· Comisiones dictaminadoras</li><li>· Pleno del Senado</li><li>· Pleno del Congreso</li><li>· Integrantes de los equipos técnicos de las comisiones</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>· Personas privadas de su libertad</li><li>· Familiares de personas privadas de libertad</li><li>· Grupo promotor de sociedad civil</li><li>· Algunos miembros del Poder Judicial</li></ul>
<i>Con mayor influencia</i>	<i>Beneficiados</i>
<i>Con menor influencia</i>	<i>Opositores</i>
<ul style="list-style-type: none"><li>· Comisión Nacional de Derechos Humanos</li><li>· Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>· Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Segob</li><li>· Secretaría de Gobernación</li><li>· Procuraduría General de la República</li><li>· OSC con algunos desacuerdos</li><li>· Académicos con algunos desacuerdos</li></ul>

Fuente: Elaboración propia (2016).



#### 4.4.1. Actores con poder de decisión para lograr el cambio esperado

Los legisladores y sus equipos se ubican en el primer grupo de actores, por ser quienes tuvieron mayor influencia en la toma de decisiones a lo largo del proceso de elaboración y de promulgación de la LNEP. El papel fundamental lo tuvo la Comisión de Justicia del Senado y, especialmente el Senador Gil Zuarth, presidente de esta comisión al principio del proceso y, posteriormente, Presidente del Senado. Su decisión inicial de abrir la puerta a la propuesta ciudadana e involucrar a otras comisiones fue clave para el resultado obtenido. Adicionalmente, a partir del reencuentro que tuvo con el representante del grupo promotor –en mayo de 2015–, se involucró de manera personal en el proceso, asumiendo como propias algunas de las líneas generales del proyecto, que defendió en sesiones posteriores ante representantes de la Segob.

En segundo lugar, fue determinante que los legisladores de las otras tres comisiones apoyaran el proyecto y el trabajo coordinado por la Comisión de Justicia. Los siguientes son algunos de los legisladores destacados por su apoyo al proceso de elaboración de la iniciativa: Angélica de la Peña Gómez, Fernando Yunes Márquez, Cristina Díaz Salazar, Graciela Ortiz Hernández, Omar Fayad Meneses, María del Pilar Ortega, Dolores Padierna, Alejandro Encinas Rodríguez, Benjamín Robles Montoya, Arely Gómez González y Layda Sansores San Román.

La decisión de la aprobación de la LNEP recayó finalmente en el pleno del Senado y de la Cámara de Diputados. El día 27 de abril de 2016 la iniciativa fue aprobada por unanimidad en la sesión del Pleno del Senado y, el día 14 de junio del mismo año, en periodo extraordinario de sesiones, se aprobó en la Cámara de Diputados con cuatrocientos cuarenta y nueve votos a favor. Para la aprobación en el Senado, resultó clave la estrategia de trabajo conjunto de cuatro comisiones; a diferencia de las veces anteriores en que se había presentado el proyecto, en esta ocasión cuando se presentó al pleno del Senado, la iniciativa contaba con el apoyo de cuatro comisiones, con senadores de los tres partidos políticos mayoritarios, que la habían cabildeado con sus compañeros de partido.

En el esquema, se colocan en el primer cuadrante (junto a los legisladores) los equipos técnicos de las comisiones codictaminadoras de la Iniciativa en el Senado por el papel decisivo que jugaron en la conducción del trabajo legislativo. Estos equipos técnicos contaban con la experiencia de haber conducido un proceso de audiencias públicas para la redacción y dictaminación del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en marzo y abril de 2013. En el caso de la elaboración de la LNEP, los secretarios técnicos y asesores de las comisiones del Senado tuvieron que realizar un gran esfuerzo para crear, en distintas circunstancias, métodos de trabajo que les permitieran materializar consensos entre posiciones muy divergentes sobre algunos puntos del dictamen.



Fue también relevante el trabajo de sensibilización realizado por los académicos y la perspectiva directa de los familiares para que los asesores comprendieran la importancia de contar con una ley de este tipo. Como parte de este proceso de formación y sensibilización, los secretarios técnicos y asesores de las comisiones del Senado visitaron algunos centros penitenciarios y, en varias ocasiones, escucharon los testimonios de representantes del Grupo Madres y Hermanas y de los Abogados egresados de la UACM en las sesiones del Círculo Penal del ITAM. Gracias a que en ese periodo hubo pocos cambios de personal, el trabajo educacional sobre la situación penitenciaria y sobre la necesidad de elaborar una norma que ofreciera garantías efectivas para proteger los derechos humanos en reclusión, se logró tal convicción que los asesores se convirtieron en defensores del proyecto y difícilmente podrían aceptar posturas que contravinieran aspectos básicos de la minuta.

Dentro del segundo grupo de actores, los que no tuvieron parte en la toma de decisión, pero influyeron en los legisladores o en el equipo técnico y en la sociedad, se identificó a la CDHDF, que articuló una propuesta puntual secundando en su mayor parte la iniciativa original y señalando exigencias propias. Por su parte, la CNDH aportó información determinante para justificar la necesidad de un cambio profundo que evite la reiteración de las violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de libertad en México, y fue la sede en donde se originó el proyecto de una nueva legislación penitenciaria.

#### **4.4.2. Grupos afectados por el cambio**

Los actores que serán directamente beneficiados con la LNEP son las personas privadas de libertad en México, más de un cuarto de millón de hombres y mujeres, que actualmente constituyen uno de los grupos de población más vulnerables y víctima de las peores injusticias. La aplicación de la LNEP debe ser el comienzo del tránsito hacia la vida digna en las cárceles.

El Grupo de Madres y Hermanas y el de abogados egresados de la UACM, ambos emanados del propio proceso de incidencia, así como otros integrantes del grupo promotor de la LNEP, actuaron como voceros de las personas privadas de libertad y de sus familiares. Su lucha se encaminó a apoyar a los familiares de los internos, más de un millón de personas que también sufren los efectos de las condiciones de las cárceles en México y de la corrupción del sistema penitenciario. Los dos primeros grupos realizaron acciones de vinculación, convocando a las actividades de promoción de la LNEP a otros familiares y acciones de protesta contra las condiciones del sistema penitenciario, tomando como bandera el slogan “Por una prisión con ley”; además, fue relevante su papel educacional al transmitir sus vivencias a otros actores, facilitando que conocieran las entrañas del sistema.



Al principio de este proceso pocas OSC se aliaron a la causa, de acuerdo con los primeros promotores de la iniciativa, frente a tantos temas para el trabajo de estas organizaciones en México, el penitenciario “no era popular”, fue en los últimos años cuando varias OSC se empezaron a incorporar en la promoción de la LNEP. Existen muchas organizaciones sociales que llevan mucho tiempo trabajando en las cárceles, pero generalmente no se involucran en temas legales. Casi todas las OSC que se integraron al grupo promotor son de reciente creación: Documenta se creó en 2011, Reinserta en 2013 y México Evalúa en 2009, pero comenzó a trabajar el tema en 2013. El grupo se fortaleció hacia principios de 2016 con la alianza de OSC que habían estado vinculadas al proceso de promoción de la Ley contra la Tortura.

La participación de las OSC en el grupo promotor enriqueció la estrategia de incidencia, pero también el propio proyecto de ley. Además de promover la iniciativa en lo general, algunas OSC participantes impulsaron la inclusión de criterios sobre sus temas de trabajo. La asociación Documenta que, como parte de sus actividades había venido argumentando sobre la necesidad de contar con medidas de transparencia en la gestión penitenciaria, impulsó la inclusión de un artículo sobre la reglamentación para facilitar visitas de organismos públicos de derechos humanos a los centros penitenciarios (Art. 58 de la iniciativa aprobada en abril 2016) y, a lo largo del texto, provisiones para asegurar que, tanto organismos defensores de derechos humanos, organismos internacionales y OSC nacionales, puedan ingresar a las prisiones como observadores y defensores.

Por su parte, México Evalúa desarrolló el articulado del Capítulo II (iniciativa aprobada en abril 2016) para el establecimiento del sistema de información penitenciaria y del Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria. Con relación al primero, se establece que la autoridad penitenciaria debe mantener una base de datos de las personas privadas de libertad y hacer una versión pública de estos registros. Sobre el segundo, la autoridad penitenciaria debe compartir los registros administrativos que le solicite el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para desarrollar varios de los censos que están a su cargo y la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, que se establece como nueva obligación en el Art. 29 de la iniciativa aprobada en abril 2016. Para elaborar una propuesta concreta sobre esta encuesta, las representantes de México Evalúa tuvieron conversaciones con personal del INEGI, institución que ya tenía interés por realizar una encuesta similar, pero no lo había podido llevar a cabo. Una vez que se promulgue la LNEP, el INEGI tendrá la obligación de levantar esta encuesta cada dos años y México Evalúa colaborará en el diseño de los instrumentos.<sup>32</sup>

Reinserta, A. C., organización que trabaja en temas de dignificación carcelaria, con énfasis en niñas, niños y mujeres en prisión. Impulsó y desarrolló los preceptos

---

<sup>32</sup> México Evalúa tiene experiencia en diseño y levantamiento de encuestas sobre población en reclusión debido a su colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas en las encuestas aplicadas en el Distrito Federal y el Estado de México (2002, 2005, 2009 y 2013) y otra en centros federales (2012).



relacionados con las condiciones de vida de esta población en las cárceles. Temas que también fueron trabajados por abogadas especializadas en perspectiva de género de la Comisión de Derechos Humanos del Senado.

En el ámbito académico, el tema de la ejecución penal sigue siendo marginal y pocos de sus representantes se dedican a este tema. A pesar de ello, el grupo promotor contó con el apoyo de varios estudiosos del tema, aunque no de manera activa a lo largo del proceso, sí mostrando su apoyo a la iniciativa mediante su participación en foros, en el Círculo Penal o apoyando con su firma varios comunicados del grupo. Se trata de algunos profesores, jóvenes, de la Facultad de Derecho y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y del Inacipe (algunos se han mencionado en el apartado 4.3.).

Como efecto del trabajo en mesas de consulta, a las que fueron invitados representantes del Poder Judicial, algunos especialistas se convirtieron en aliados importantes de la iniciativa; entre ellos, los Magistrados Juan José Olvera, del Poder Judicial de la Federación y Manuel Cavazos, del TSJDF. Igualmente, durante el trabajo en las mesas, algunos representantes del Instituto Federal de la Defensoría Pública defendieron la Iniciativa. Algunos de los defensores públicos federales dieron seguimiento al proceso, en las últimas discusiones del proyecto en el año 2016, destacó el apoyo de Deyanira Fuentes Cordero y Gerardo Manrique.

En el último cuadrante del esquema se identifican los principales actores que mostraron desacuerdo con el proyecto de la LNEP. En realidad, ningún actor se opuso a la idea de emitir una LNEP, pero sí a algunos apartados relevantes, cuya omisión o modificación podría afectar el espíritu del proyecto. Los actores que más activamente mostraron oposición a algunos puntos de la iniciativa fueron el Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Segob e, inicialmente, la PGR.

La Segob, a través de representantes del Órgano Desconcentrado y de la Unidad de Enlace Legislativo, se constituyó en el principal cabildero de oposición, solicitando reiteradamente modificaciones a varios puntos centrales del proyecto; en el dictamen de abril de 2015 el Senado hizo varias modificaciones como resultado de la presión ejercida por instancias de esta dependencia. Todavía en vísperas de la presentación del proyecto para su aprobación en las comisiones del Senado, en abril del 2016, instancias de la Secretaría solicitaron a la Comisión de Justicia hacer modificaciones que, como se ha señalado, en esta ocasión no se incorporaron.

En la etapa final del proceso, la apertura del Comisionado Nacional de Seguridad, Renato Sales y de la Subsecretaría de Derechos Humanos, ambos de la Segob, favorecieron finalmente que los operadores del Órgano Desconcentrado asumieran el proceso de judicialización de la ejecución penal como parte de los cambios derivados de la reforma constitucional en materia de derechos humanos y la reforma en materia de justicia y



seguridad. El argumento más importante que decidió la cuestión en el ámbito interno de la Segob fue que no tendría sentido contar con un nuevo sistema de justicia penal si, al mismo tiempo, no se garantizaba la legalidad en las prisiones.

Por su parte, la PGR, que tenía el encargo de dar seguimiento a los avances del proyecto de parte de Presidencia de la República, participó activamente durante la segunda fase del trabajo de incidencia (2014). La postura del funcionario asignado de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, al oponerse a algunos puntos centrales del proyecto, tenía la intención de sostener el modelo vigente de readaptación social, apoyando solamente criterios que modificaran temas de gestión, pero ninguno de fondo. En febrero de 2015, con el cambio de titular en la PGR, la institución se retiró del cabildeo; Arely Gómez González, la nueva Procuradora General, había sido una de las legisladoras que apoyaron el proyecto inicial en el Senado.

Como se ha señalado, no todas las OSC y grupos de académicos se aliaron al bloque que hemos denominado grupo promotor. Debido principalmente a divergencias en el enfoque de la función penitenciaria, en determinados momentos, representantes de estos sectores mostraron oposición a algunos de los temas centrales del proyecto de ley que impulsaba el grupo promotor. Aunque en un principio México SOS mostró su apoyo, alrededor de septiembre del 2015 comenzó a oponerse a algunos puntos y a sumarse a la postura de los representantes del órgano de la Segob.<sup>33</sup> Sin embargo, como también se señaló, en la LNEP aprobada se incorporaron propuestas de esta organización, así como de Alto al Secuestro y otras.

Por su parte, un grupo de académicos coincidieron con algunas posiciones de los representantes de la Segob y, durante las distintas fases del proceso de elaboración de la ley mostraron su oposición, particularmente en abril de 2016, cuando se aprobó la iniciativa en las comisiones del Senado. Se trata de un grupo de académicos de la Facultad de Derecho y del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, principalmente, entre los que destacan el Doctor Sergio García Ramírez (ex Procurador de la República y ex Presidente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos), la Doctora Victoria Adato (ex Procuradora de Justicia del Distrito Federal y ex Ministra de la Suprema Corte de

---

<sup>33</sup> Es relevante tener en cuenta que la organización México SOS fue una de las promotoras del nombramiento de Eduardo Guerrero Durán, Titular del Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Segob desde septiembre de 2015 y que la asociación ha impulsado el proceso de concesiones de la operación de centros penitenciarios a empresas privadas. Antes de su llegada a presidir este órgano, Eduardo Guerrero fue presidente del Capítulo México de la *American Correctional Association* (ACA), también Orlando Camacho (director de México SOS) ha sido miembro de este organismo de acreditación de centros penitenciarios privados, proceso que ha tenido incidencia en la canalización de fondos de la iniciativa Mérida (como lo constataron representantes de OSC entrevistadas en el portal de la ACA). En abril de 2016, seis OSC mexicanas –entre ellas Documenta y México Evalúa– acudieron a una audiencia pública de la CIDH para pedir que este organismo revise los procesos de certificación y privatización de cárceles en México y señalaron de manera particular el conflicto de intereses que representa la trayectoria en la ACA del Titular del órgano de la Segob a cargo de la operación penitenciaria.



Justicia, Presidenta actual de la Academia Mexicana de Ciencias Penales) y la Doctora Ruth Villanueva, Tercera Visitadora General de la CNDH. Como integrantes de la Comisión Mexicana de Ciencias Penales, después de aprobada la LNEP en las comisiones del Senado en abril de 2016, enviaron un comunicado a su Comisión de Justicia reclamando que no se les había consultado. Igualmente, advirtieron que pedirán a los legisladores de la Cámara de Diputados que rechazaran la iniciativa, lo que podría reactivar las controversias que se creían ya superadas en los tres años de elaboración de la LNEP.

Aunque no se considera a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entre los actores involucrados, en el análisis de este caso, no debe pasar desapercibido el hecho de que esta Secretaría haya incidido en que los senadores modificaran un artículo transitorio de la iniciativa aprobada en comisiones al momento de turnarla al pleno. Esta Secretaría, a la que se le reconoce un elevado nivel de influencia en el poder legislativo, logró eliminar del proyecto aprobado su obligación de garantizar presupuesto a las instancias implementadoras estatales y federales de la Ley, dejando a estas la responsabilidad de financiar la reforma.



## 5. RESULTADOS DEL MODELO DE TRABAJO

---

**E**n el análisis de los alcances del trabajo de influencia en la toma de decisiones públicas para la elaboración y promulgación de la LNEP no se pueden ignorar algunos elementos desfavorables y favorables que se presentaron en determinados momentos, durante los tres años en que el proceso fue más intenso. Sin duda, un elemento desfavorable ha sido la violencia imperante en México, que se manifiesta en los discursos gubernamentales, en los medios de comunicación y, por supuesto, en las medidas de política pública que tienden a desplazar temas de derechos humanos y de justicia para anteponer el tema de seguridad pública.

La dominancia del discurso de seguridad pública se refleja en la percepción de la ciudadanía, como lo muestran algunas encuestas, entre el 50 y el 60% de la población mexicana acepta prácticas de violación de derechos humanos. Tal es el caso de la tortura, que se acepta como forma de castigo a personas que han cometido delitos graves (UNAM-CEAV, 2016: 14). Otro dato que manifiesta esta posición de una parte de la sociedad mexicana es que un partido político se atreva a ostentar la bandera de la pena de muerte con fines electorales.

Algunos eventos ocurridos durante este periodo tuvieron impacto en el reforzamiento de posiciones centradas en la seguridad pública y favorecieron el discurso gubernamental dominante sobre la función de las cárceles en algunos sectores de la sociedad. Uno de ellos, la fuga de uno de los narcotraficantes más populares, el señor Joaquín Guzmán Loera (julio de 2015). Tras la huida, se dio el cambio de funcionarios en la Comisión Nacional de Seguridad y del órgano de la Segob, quienes llegaron a sus puestos con mucha legitimación para promover cambios que afianzaran el esquema de seguridad en las prisiones. Otro evento relevante fue el motín ocurrido en febrero de 2016 en el penal de Topochico, en el estado de Nuevo León, en el que resultaron cuarenta y nueve personas privadas de la libertad muertas y doce heridas.

Al mismo tiempo, estos acontecimientos pudieron tener efectos distintos en grupos críticos de la sociedad y del gobierno, al hacer más notorias las contradicciones del sistema penitenciario y revelar problemas como la sobrepoblación en cárceles, la falta de custodios, la corrupción que permite el tráfico de armas y drogas y la falta de capacidad de la autoridad penitenciaria para cumplir con sus responsabilidades. Es posible que lo anterior haya contribuido a que el tema penitenciario, con poca popularidad en los sectores de la academia y OSC, fuera adquiriendo mayor atención en los últimos tres años.

De manera particular, el traslado ilegal de un amplio grupo de mujeres privadas de libertad, de varios penales del país al Centro Federal de Readaptación Social No. 16 del estado de Morelos (marzo de 2016), motivó un fuerte activismo, en este caso de



parte de grupos defensores de derechos humanos y feministas. Hubo varias manifestaciones y comunicados denunciando la ilegalidad del acto y los abusos cometidos por los custodios contra las internas durante el traslado, entre ellos, violencia física, tortura y violaciones sexuales, que provocaron heridas a varias mujeres y el fallecimiento de una de ellas. Un grupo de OSC<sup>34</sup> emitió fuertes comunicados de prensa y exigencias de acción urgente para que las autoridades correspondientes investigaran, informaran y tomaran medidas para sancionar a los responsables y prevenir futuros eventos.

Otro elemento a considerar en el análisis de los resultados es el antecedente del Código Nacional de Procedimientos Penales (aprobado en marzo de 2014), que incluía algunos mandatos para el sistema penitenciario. Algunos temas que presentaron controversia en la discusión del proyecto de LNEP se mitigaron porque se trataba de criterios que se tenían que atender por encontrarse legislados en el Código, tal como lo refirieron representantes de Segob entrevistados: son temas que “tenían que estar en la LNEP” porque así lo mandaba el Código.

Adicionalmente, el proceso de trabajo legislativo que condujo la Comisión de Justicia del Senado para la elaboración del CNPP puede considerarse un antecedente y un elemento que favoreció el proceso de incidencia de la LNEP. En los meses de marzo y abril de 2013, esta comisión había coordinado una serie de audiencias públicas para la elaboración del CNPP, al que fueron convocados especialistas de la academia y la sociedad civil, así como representantes de instancias de gobierno relacionadas con la implementación del Código.

## 5.1. Cambios en política pública

El proceso de incidencia legislativa en este caso fue exitoso porque se logró el principal objetivo que era la promulgación de una LNEP de vanguardia, que si se aplica adecuadamente tendrá impacto en los derechos humanos de las personas privadas de libertad y de sus familiares en México. Además, el proceso dejó importantes aprendizajes para la participación ciudadana y la incidencia con tomadores de decisiones en políticas públicas, tanto para funcionarios de gobierno, como para grupos ciudadanos.

---

<sup>34</sup> Entre otras, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), la asociación Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH), el Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan y JASS, Asociadas por lo Justo. Aunque estas organizaciones no se sumaron al grupo promotor de la LNEP, su protesta tuvo eco en la necesidad de aprobar el proyecto de Ley.



i. Resultados en el ámbito legislativo

Finalmente se logró la aprobación de una LNEP con un enfoque garantista que contiene todos los temas que interesaban a los promotores. Uno de los temas relevantes es que con esta ley se inicia la judicialización de la ejecución penal, al establecer las funciones del juez de ejecución, cuya operación no se había regulado, a pesar de que la figura se contemplaba en el artículo 21 constitucional. Lo anterior significa pasar el control de la ejecución penal a manos del Poder Judicial, dejando a las instancias del Ejecutivo los aspectos administrativos y operativos de las prisiones. Otro logro concreto fue plasmar una definición de reinserción social, que no se encontraba claramente expuesta en la Constitución. Incluso, los legisladores incorporaron la misma definición en la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, aprobada de manera simultánea por el Senado.

Como se indicó, la incorporación de algunas OSC al grupo promotor enriqueció el proyecto porque se añadieron temas que no estaban considerados en un principio; entre otros, el de transparencia y la creación de sistemas de información penitenciaria. Sin duda, se requiere que el grupo continúe dando seguimiento a la elaboración de los protocolos o reglamentos de parte de las instancias operadoras, así como a otros procesos legislativos que podrían afectar los logros de la LNEP.

Uno de los resultados del trabajo para influir en la toma de decisiones públicas en el legislativo fue pasar de dialogar con uno o dos legisladores, a formar una coalición de senadores de varias comisiones y de los partidos políticos con mayor representación que, además, cabildaron la iniciativa entre sus pares. Pocas leyes se aprueban por consenso o por unanimidad en las comisiones y en el pleno del Senado.

La decisión de la Comisión de Justicia del Senado, de abrir una consulta pública amplia y diversa, condujo a un proceso de dictaminación plural o deliberación participativa que había sido poco utilizado.<sup>35</sup> Los distintos participantes en las sesiones de trabajo en el Senado lo califican como un ejercicio abierto, plural, intenso, y satisfactorio. Mediante los avances en la elaboración del proyecto que finalmente se aprobó, los participantes veían que sus observaciones eran tomadas en cuenta y que era posible conciliar posiciones tan divergentes.

---

<sup>35</sup> Hubo algunos antecedentes de este proceso legislativo: la elaboración de la Ley del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras a Derechos Humanos y Periodistas de 2010, la Ley General de Víctimas de 2011 y las audiencias públicas para la discusión del CNPP en 2013.



Este proceso resultó complejo para los actores en el legislativo, pero dejó muchos aprendizajes. Los equipos técnicos tuvieron que diseñar e implementar diversos métodos para conducir mesas de debate y conciliar posiciones divergentes en varios temas de la ley. Para que este proceso fluyera fue fundamental el trabajo de sensibilización de los integrantes del equipo técnico de las comisiones del Senado.

Los aciertos y errores ocurridos en este caso sirvieron de experiencia para los equipos técnicos y para los legisladores en procesos posteriores como el de la Ley General contra la Tortura y la Ley General contra la Desaparición Forzada, que han sido también elaboradas mediante dictaminación plural, incluso con participación de organizaciones internacionales.

Este proceso de aprendizaje para actores del poder legislativo es aún más valioso en el contexto de los países de América Latina, en donde es común que actores del poder Ejecutivo, actúen de manera unilateral para promover sus propias agendas. De acuerdo con algunos análisis, uno de los factores para que esto suceda es la falta de habilidades para la toma de decisiones de los actores del ámbito legislativo (Shair-Rosenfield y Stoyan, 2016: 1).<sup>36</sup> Por lo anterior, adquiere importancia el resultado de sensibilización y desarrollo de capacidades de diálogo y conciliación que adquirieron varios funcionarios del Senado durante este proceso.

ii. Resultados de incidencia en otros ámbitos:

Antes del 2013, mediante el trabajo que llevaron a cabo los académicos del grupo promotor en el Poder Judicial, se logró introducir en este ámbito un enfoque más moderno sobre el tema penitenciario. En las primeras resoluciones que fueron acompañadas por los académicos, uno o dos ministros votaban con esta visión, después de un tiempo, varias resoluciones obtuvieron hasta cinco votos y el resto de los ministros incorporó perspectivas más favorables al debido proceso en la ejecución penal. Gracias a este antecedente, fue posible retomar varias sentencias de jueces federales y de defensores públicos con este enfoque de pensamiento, en la iniciativa de ley presentada en noviembre de 2013. Además, varios de los magistrados que fueron convocados a las mesas de trabajo organizadas por las comisiones del Senado habían dialogado con los académicos promotores de la Ley y defendieron el proyecto en este ámbito. El contexto de trabajo en el Poder Judicial fue favorable por la presencia de ministros como Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Arturo Zaldívar, José Ramón Cossío Díaz, Olga Sánchez Cordero, y Juan Silva Meza.

---

<sup>36</sup> Las autoras realizaron un análisis comparativo de estudios de caso en cuatro países de América Latina durante el periodo 1990 - 2010.



El trabajo con el Ejecutivo fue muy distinto y se podría decir que poco exitoso. Durante los tres años hubo cambio de funcionarios de la autoridad penitenciaria en tres ocasiones, lo que hizo difícil que los representantes del Senado mantuvieran comunicación con un interlocutor. Lo anterior tuvo también efecto en los retrocesos periódicos durante la redacción del texto de la iniciativa de ley. Por su parte, con la intermediación de la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, el grupo promotor de la iniciativa tuvo algunas reuniones con representantes del órgano de la Segob, aunque con resultados limitados. Uno de ellos fue la incorporación del concepto decisivo en la ley de “Plan de actividades”, lo que permitió dejar criterios más específicos que deberán ser retomados para la implementación de la ley.

Otra lección con la que se quedan algunos de los participantes en el grupo promotor es que, el nivel de influencia que puedan tener algunos ciudadanos en México, se relaciona en gran medida con la capacidad de algunos actores para establecer relaciones de tipo personal con tomadores de decisiones. Algunas personas que fueron parte del grupo promotor y que son también víctimas de las violaciones derivadas del actual sistema penitenciario, a pesar de haber tenido una muy importante participación en la promoción de la ley, cuando fueron afectados de manera personal por procedimientos carcelarios, tuvieron que solicitar a funcionarios de alto nivel su intervención para tratar de resolver la situación, ya que no pudieron acceder a los canales institucionales.

## **5.2. Cambios en la comunidad o colectivo**

A nivel de comunidad o colectivo, las actividades de difusión de la iniciativa, tanto hacia el público, como con las autoridades, empiezan a tener impacto en la modificación del discurso sobre seguridad. Esto se puede ejemplificar con el cambio de actitud de casi todos los actores con los que se dialogó en el Senado, que se convirtieron en defensores del proyecto, e incluso, de varios representantes del Poder Judicial. En el largo plazo, se deberá ir modificando la manera en que los medios de comunicación y la sociedad en su conjunto perciben la función del sistema penitenciario.

En el mismo sentido, la constancia y el ímpetu del maestro Miguel Sarre en los distintos ámbitos en los que se mueve, han generado un proceso de concientización y formación para la acción; los ámbitos de mayor influencia han sido la comunidad del ITAM –directivos, maestros y alumnos–, el Senado y el Grupo de Madres y Hermanas.

El Grupo de Madres y Hermanas y el de Egresados de la UACM, espacios que surgieron de este proceso, ya están teniendo impacto en otros ámbitos, desde las prisiones, hasta la CIDH, ya que sus representantes han sido voceros en eventos como la Audiencia Pública de la CIDH, en abril de 2016 y en la Marcha contra la Violencia Machista realizada en las calles de la Ciudad de México, también en abril del 2016.



La dinámica del Círculo Penal ha permitido la disseminación de conocimiento y de apoyo hacia familiares de personas privadas de libertad. Además, se ha convertido en un espacio de vinculación en el que los familiares de personas privadas de libertad interactúan de manera cotidiana y cercana con actores clave del Ejecutivo, del Legislativo, de las OSC y de la academia.

Fue también relevante la integración de varias OSC a esta causa, además del apoyo y el conocimiento que ofrecieron, se trata de organizaciones con poder de convocatoria que han integrado el tema a sus actividades, lo que también garantiza que será posible dar seguimiento a la implementación de la ley.

### **5.3. Cambios en la organización y/o grupo responsable de la iniciativa**

En los tres años a que refiere el estudio de caso, se pasó de ser una causa promovida por un pequeño grupo de académicos a la integración de un grupo promotor con la participación de otros académicos y especialistas, de más de una decena de OSC, de dos organizaciones creadas como resultado del propio proceso, de representantes de los poderes judiciales e, incluso, de algunos funcionarios de la PGR y de la misma Segob, que de manera individual mostraron su acuerdo con la iniciativa de ley.

El grupo y la iniciativa resultaron favorecidos por la pluralidad de la participación; además de aumentar en mucho el número de promotores, se enriqueció la estrategia de incidencia y la iniciativa de ley; igualmente, se han expandido los espacios de interacción de representantes del grupo. Por ejemplo, la actuación de una representante del Grupo de Madres y Hermanas en la Audiencia Pública de la CIDH (abril de 2016) y como vocera en la Marcha contra la Violencia Machista.

Los representantes de las Madres y Hermanas y de los Abogados egresados de la UACM han podido abrir otros espacios de participación para llevar la voz de las personas privadas de libertad y sus familiares. Uno de ellos es el grupo de trabajo para la redacción del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, al que ingresaron por invitación de la organización Documenta. Otro espacio en el que están participando es en la redacción de la Constitución de la Ciudad de México.

Con la integración de una diversidad de actores, se logró pasar de un proceso de incidencia en el ámbito legislativo, de parte de especialistas, a un proceso político muy amplio al que se integraron personas que han sido víctimas del sistema penitenciario. Esta característica fue uno de los puntos clave de este proceso de influencia en la toma de decisiones públicas, como dice el lema del movimiento de personas discapacitadas: “Nada de nosotros, sin nosotros”.



## 6. CONCLUSIONES

---

El trabajo previo a la aprobación de la LNEP tomó a sus principales promotores casi veinte años, desde 1997, cuando se llevó por primera vez la propuesta para una iniciativa de ley a un espacio legislativo, hasta 2016, cuando fue aprobada la LNEP en el Senado. El estudio refiere a los tres últimos años, a partir de la segunda mitad de 2013, cuando el proceso se tornó más intenso y participativo. Para que esto sucediera, fue crucial la apertura en el Senado para impulsar el proyecto de ley nacional, principalmente por parte del Senador Roberto Gil Zuarth y de la senadora Angélica de la Peña.

Al encontrar espacio de incidencia en el Senado, se fue modificando la constitución del grupo promotor y su estrategia. El esquema de organización, que consistía en dialogar y asesorar técnicamente a actores de esta Cámara y en organizar foros de debate por parte de expertos, se modificó para constituirse en un bloque de OSC y académicos que, al tiempo que realizaban acciones conjuntas, aprovecharon sus propios espacios para llevar a cabo actividades de promoción del proyecto de ley.

El grupo, aunque pequeño, fue plural. Integró pocos expertos, pero con un liderazgo muy favorable y alrededor de una decena de OSC. Dos de las organizaciones fueron creadas como resultado del proceso de incidencia: el Grupo de Madres y Hermanas y el Grupo de Abogados Egresados de la UACM. Estas organizaciones podrían clasificarse como de base, por estar integradas por personas que son parte de la comunidad afectada directamente por el sistema penitenciario. Sin duda, su participación fue clave para mantener interés por la iniciativa por parte de los actores gubernamentales y para las actividades de difusión hacia el público en general. Además de que ambas organizaciones han seguido fortaleciéndose e integrándose a otros ejercicios de incidencia.

En un balance sobre el esquema de trabajo para influir en tomadores de decisiones, los entrevistados identifican dos elementos clave: uno técnico, que consistió en contar con una propuesta sólida frente al problema de fondo del sistema penitenciario mexicano y otro político, que consistió en identificar a uno o dos actores políticos como destinatarios de diversas acciones. Establecer un diálogo directo con al menos un actor con poder de decisión resulta muy necesario en casos como este, en los que se requiere de mucho trabajo de convencimiento porque se busca incidir en un cambio de perspectiva de análisis del problema.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Este fue un aprendizaje de algunos actores sociales que habían participado en el proceso de incidencia para la elaboración del CNPP. Igual que en ese proceso, al promover la LNEP encontraron fuerte resistencia sobre algunos temas polémicos y, sólo después de mucho trabajo de diálogo y convencimiento, fue posible empezar a abrir el tema a los legisladores y, posteriormente, a la sociedad.



Dicha estrategia consiste en identificar un actor político clave, comprometerlo con la causa y señalarlo de manera pública cuando su actuación deja de ser congruente o cuando conlleva a retrocesos que puedan tener implicaciones negativas. Esta forma de exigir cuentas a personas clave puede ayudar a evitar que los actores de conglomerados se escondan en el consenso. En este caso de estudio, en algunas ocasiones se confrontó al senador Gil sobre su responsabilidad de mantener las decisiones derivadas del proceso de consulta y, se le enfrentó en el momento en que cedió a presiones de los órganos del Ejecutivo, permitiendo que se modificara el proyecto. En otros momentos, se establecieron diálogos con el Senador Fernando Yunes y a lo largo del proceso se mantuvo comunicación con la Senadora Angélica de la Peña.

La estrategia de identificar un actor clave para el diálogo directo y ejercer presión, se puede comparar a la disyuntiva de los *ombudsman*, quienes, sabiendo que sus recomendaciones no son vinculantes, ponen al actor al que la dirigen en la disyuntiva de tomar la recomendación o de desafiarla públicamente; ser un aliado o un enemigo, con las consecuencias que tendría cada posición (Sarre, 2016). Dicha estrategia busca también replicar la manera en que se toman decisiones en los órganos colegiados, en donde cada uno de los integrantes avala (firma) sus propuestas y en donde las intervenciones y votos son públicos.

Es relevante destacar una de las herramientas utilizadas por el grupo promotor para dar seguimiento al proceso de toma de decisiones en el Senado: el Semáforo diez puntos (Anexo II). Dicha herramienta resultó muy útil para registrar y analizar las posiciones que iban tomando los representantes en el Legislativo de los distintos partidos políticos frente a la iniciativa.

Entre los retos de este ejercicio, se puede mencionar que el proceso ha incluido mucho trabajo voluntario por parte de varios actores, pero principalmente de los grupos de Madres y Hermanas y de los Abogados egresados de la UACM, quienes dedican tiempo y trabajo a la causa. A diferencia de las OSC, para quienes estas actividades son parte de su misión y por lo que reciben sueldos de carácter profesional. El profesor Miguel Sarre ha podido integrar esta experiencia a su carga académica con la elaboración de un Manual para la aplicación de la LNEP, en coautoría con el Defensor Público Federal Gerardo Manrique.

La elaboración de la LNEP fue un ejercicio legislativo con algunos espacios abiertos a la participación y deliberación ciudadana, en este caso, incorporando la opinión de expertos, de OSC con diversas áreas de interés, de operadores de los poderes Ejecutivo y Judicial, a nivel estatal y federal y de representantes de personas que padecen los problemas del sistema penitenciario. Esto último como efecto de la creación del Grupo de Madres y Hermanas y del apoyo que recibieron por parte del resto de los integrantes del grupo promotor y del Senado. Como se señaló en el texto, antes de este ejercicio legislativo, se habían realizado otros dos procesos de manera similar



y posteriormente, se han llevado a cabo ejercicios similares para la elaboración de otras leyes, en el Senado y en la Cámara de Diputados. Entre las hipótesis que pueden explicar la culminación exitosa de este proyecto está la preparación y la trayectoria de los secretarios de las comisiones legislativas.



## 7. ANEXOS

### Anexo 1. Cronología del trabajo de incidencia

1996	Publicación del documento "Bases para la creación de una nueva legislación penitenciaria", referido en el Informe Anual de la CNDH.
1998	Presentación de proyecto de Ley de Ejecución Penal en la ALDF.
2006	Presentación y aprobación de proyecto de Ley en comisiones de la Cámara de Diputados, promovido por el Diputado César Camacho (PRI).
2010	Diálogo con Ministros de la SCJN y curso de capacitación sobre sistema penitenciario y derechos humanos.
2011	Elaboración de la iniciativa de ley por parte del Senador José Luis García Zalvidea (PRD).
Junio 2013	Comisión de Justicia del Senado retoma proyecto de ley del Senador José Luis Zalvidea y comienza a desarrollar una nueva iniciativa.
Junio 2013	Las senadoras María del Pilar Ortega Martínez y Adriana Dávila Fernández (PAN) presentan la iniciativa de Ley de Ejecución de Sanciones Penales Única para la República Mexicana (un proyecto distinto).
Septiembre 2013	Seminario en el ITAM para dar a conocer propuesta de ley y generar un debate.
Noviembre 2013	La Senadora Angélica de la Peña presenta la iniciativa de LNEP a nombre de cuatro comisiones.
Julio 2014	Primera reunión del Grupo de Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur e inicio de actos públicos mensuales en dicha plaza.
Septiembre 2014	Integración del Grupo de Abogados egresados de la UACM al grupo promotor.
Diciembre 2014	Audiencia pública convocada por la Comisión de Justicia del Senado.
Diciembre 2014	Los senadores Omar Fayad Meneses y Miguel Romo Medina (PRI) presentan la iniciativa de Ley Nacional de Sanciones Penales (propuesta distinta).
Febrero-abril 2015	Mesas de trabajo de comisiones en el Senado con participación de todos los actores.
Marzo 2015	Integración del Círculo Penal.
Marzo 2015	Foro de debate sobre la LNEP en el ITAM.
Marzo 2015	Simposio organizado por Renace A.C.
Abril 2015	La Comisión de Justicia da a conocer nuevo proyecto de LNEP.



Abril-mayo 2015	Intensa actividad de denuncia en medios sobre los retrocesos del nuevo proyecto de LNEP.
Mayo 2015	Entrevista de Miguel Sarre con el Senador Roberto Gil Zuarth.
Junio 2015	Comisiones del Senado inician proceso de reelaboración de la iniciativa, mediante consulta y aprobación de avances por parte de los actores involucrados.
Enero 2016	Fortalecimiento del grupo promotor con la integración de otras OSC
Febrero 2016	Marcha organizada por el Grupo de Madres y Hermanas, del Hemiciclo a Juárez a la Segob.
Abril 2016	Aprobación del proyecto de ley por cuatro comisiones del Senado.
Abril 2016	Comunicado de prensa del grupo promotor solicitando al Congreso la aprobación de la iniciativa de LNEP.
Abril 2016	Comunicado de la Academia Mexicana de Ciencias Penales a la Comisión de Justicia del Senado, desaprobando el proyecto.
Abril 2016	Aprobación por unanimidad de la LNEP en el pleno del Senado.



## Anexo 2. Método utilizado para el trabajo de investigación

CCiudadano (CC) definió las siguientes dimensiones y variables para el análisis de los estudios de caso, Esquemas de Trabajo para Influir en la Toma de Decisiones Públicas. Investigación coordinada por CCiudadano-CIESAS entre 2015 y 2016.

Dimensiones	Variables
Perfil de la organización	Misión o vocación Trayectoria de trabajo Tamaño de la organización Fuentes de financiamiento Tipo de organización
Naturaleza del tema	Problema público Objetivo de la incidencia Tipo de cambio que se buscaba impulsar Grado de complejidad
Esquema de trabajo para la incidencia	Recursos materiales de la iniciativa Recursos humanos de la iniciativa Recursos presupuestales de la iniciativa Organización para el trabajo de incidencia Estrategias de presión utilizadas Principales hitos de la iniciativa
Contexto	Contexto sociopolítico Coyuntura electoral Opinión pública
Mapeo de actores	Tipo Función y competencias Recursos/medios Objetivos/fin Poder/influencia Incentivos/intereses Grado de apertura (permeabilidad del tema) Acciones relevantes Beneficiado/opositor

El trabajo de recopilación y análisis de información se llevó a cabo siguiendo el método de trabajo propuesto por CC, el cual incluyó:

- a. Análisis de gabinete: se recopiló, organizó y sistematizó información contenida en los expedientes que conservan algunos de los participantes del grupo promotor, artículos de análisis sobre sistemas penitenciarios, los distintos proyectos de ley presentados y se observó la videograbación de la sesión del pleno del Senado en la que se aprobó la iniciativa en abril de 2016. Igualmente, se hizo una revisión al azar de notas de prensa sobre los distintos momentos del proceso de incidencia y se observó la videograbación de la audiencia pública que tuvieron seis OSC mexicanas –algunas de ellas como parte del grupo promotor–, en la CIDH, también del mes de abril de 2016.



- b. Trabajo de campo: comprendió el diseño de guías de entrevistas semiestructuradas como instrumentos de recopilación de información; la selección de informantes clave; la aplicación de las entrevistas; y, el análisis y sistematización de los resultados. Se aplicaron un total de nueve entrevistas a actores con distintas posiciones frente a la iniciativa, tanto del sector de sociedad civil como del gobierno. En virtud de que las entrevistas fueron anónimas y confidenciales, se optó por reservar los nombres y sólo mencionar los de los principales actores y los de las personas que así lo solicitaron.

Lista de personas entrevistadas.

	Nombre	Adscripción	Fecha
1.	Miguel Sarre Iguiniz	Profesor del Instituto Tecnológico Autónomo de México	4 de abril de 2016
2.	Gabriel Contreras Aguirre	Representante del Grupo de Egresados de la UACM	10 de junio de 2016
3.	Leslie Solis	Investigadora del Programa de Seguridad y Justicia de México Evalúa	10 de junio de 2016
4.	Gabriel Salvador Delgadillo	Secretario Técnico de la Comisión de Derechos Humanos del Senado de la República	3 de junio de 2016
5.	Stephanie Erin Brewer	Coordinadora del área internacional del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez	8 de junio de 2016
6.	Octavio Amezcua	Unidad Jurídica y de Análisis de la Oficina del Alto Comisionado ONU en México	9 de junio de 2016

Las demás personas entrevistadas en esta investigación solicitaron anonimato.



### **Anexo 3. Semáforo de quién es quién en materia de derechos humanos en el Senado**

#### **DESEMPEÑO LEGISLATIVO RESPECTO DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL DE:**

Partido de la Revolución Democrática, en la persona de la senadora ANGÉLICA DE LA PEÑA, presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Senado.

Partido Revolucionario Institucional, en la persona de las senadoras CRISTINA DÍAZ, presidenta de la Comisión de Gobernación del Senado, y ARELY GÓMEZ, secretaria de la Comisión de Justicia.

Partido Acción Nacional, en la persona del Senador ROBERTO GIL ZUARTH, presidente de la Comisión de Justicia del Senado.

Comisiones dictaminadoras: Justicia, Gobernación, Derechos Humanos y Estudios Legislativos Primera.

#### **DERECHOS EN CUESTIÓN:**

Acceso a la jurisdicción de ejecución penal, derecho (de las víctimas y de las personas privadas de la libertad) a la plena ejecución de las resoluciones judiciales; regulación del debido proceso en el ámbito de la ejecución penal; derechos a los servicios y suministros que se desprenden del artículo 18 constitucional; derecho a la seguridad y garantía de los derechos que se conservan, se restringen o se limitan en reclusión; derecho de los internos, procesados y sentenciados, a ser considerados sujetos de derechos y obligaciones conforme a los criterios jurisprudenciales vigentes del derecho penal de acto; intrascendencia de la pena; derecho a la transparencia en la ejecución penal y derechos implícitos en la racionalidad presupuestal del Estado, entre otros.

#### **ABREVIATURAS:**

CNE, cifra no estimada

DDHH, Derechos humanos

OSC, Organizaciones de la Sociedad Civil

NNE, número no estimado

ODPRS, Órgano Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

PPL, personas privadas de la libertad

Segob, Secretaría de Gobernación

PGR, Procuraduría General de la República

PP, Partidos Políticos



PAN, Partido Acción Nacional  
PRI, Partido Revolucionario Institucional  
PRD, Partido de la Revolución Democrática

*El desastre penitenciario no es una fatalidad natural, sino una calamidad política.*

*Jesús Silva-Herzog Márquez (paráfrasis)<sup>38</sup>*

*[Quienes tienen la función de crear normas jurídicas] podrán quizás eludir de momento el juicio jurídico de sus acciones y omisiones, pero no pueden exentarse del juicio político e histórico que los hombres [y las mujeres] irremisiblemente hacen y que en ocasiones no espera el futuro.*

*Víctor Blanco Fournieles*

Matriz para la evaluación de la postura que asumirán tres partidos políticos nacionales, a partir de la comparación de su intervención entre un primer momento en que sus líderes sobre el tema en el Senado suscribieron la Iniciativa de Ley Nacional de Ejecución Penal, en lo sucesivo “Iniciativa”, (anexo I) y un segundo momento, en el que se aprobará el dictamen relativo a dicha Ley en proceso, actualmente en calidad de “Anteproyecto” (anexo II).

Se considera al senador y las senadoras indicados como los líderes responsables de este proceso legislativo, en atención a que encabezaron la firma de la iniciativa original y a que dirigen una de las comisiones sustantivas listadas y, en el caso de la senadora Areli Gómez, secretaria de la Comisión de Justicia, porque suscribió la Iniciativa y participó en los trabajos legislativos.

Considerando los cambios que toda iniciativa puede sufrir entre su presentación, su dictaminación y su eventual aprobación como ley, se evaluará el sentido favorable o contrario a los derechos humanos, a partir de la presentación de la Iniciativa en el Senado (anexo III). Entre los actores externos al Senado que actualmente inciden en el proceso legislativo están la PGR, la Segob (ODPRS) y un grupo de académicos y de profesionales convocados por la organización México SOS. La evaluación que se realice con base en esta matriz estará limitada al Senado, a partir del contraste entre la Iniciativa y el dictamen que en su momento se apruebe. Separadamente, se analizará la influencia en el dictamen de cada uno de los actores mencionados, así como la interacción entre los mismos actores. Se agradecen los buenos oficios de la Subsecretaría de Asuntos

---

<sup>38</sup> Jesús Silva-Herzog-Márquez, “La calamidad de lo público”, Reforma, 23 de septiembre de 2013. Se refirió a la devastación y la muerte seguida del huracán que azotó el Estado de Guerrero en ese mes.



Jurídicos y Derechos Humanos de la Segob para abrir espacios de diálogo con las agencias gubernamentales.

Tema	A favor de los DDHH En contra de los DDHH			Observaciones y consecuencias de las posturas legislativas que se adopten en el dictamen, a favor o en contra de las personas en sus derechos humanos.
1. Garantía de acceso a la justicia de personas procesadas y sentenciadas para hacer efectivos sus derechos en reclusión .	PRD	PRI	PAN	<p>La Iniciativa regula detalladamente los procedimientos administrativos y jurisdiccionales para hacer efectivos los derechos a condiciones de vida digna y segura en reclusión, para no dejar a las PPL al arbitrio de las autoridades o de los autogobiernos de los centros.</p> <p>No hay razones para eliminar el sistema propuesto en la Iniciativa, que articula medios de defensa ágiles y razonables para proteger los derechos de todos los internos, de manera que primero se agoten las instancias administrativas y, cuando ello no baste, se pueda acudir ante los jueces de ejecución, quienes deberían hacer efectivos los derechos frente a la administración penitenciaria. Estos procedimientos harían factible terminar con las cuotas y el hacinamiento en los centros locales, y el inconstitucional aislamiento permanente de algunos internos federales. Antes de que la Suprema Corte estableciera que las cuestiones penitenciarias son materia penal, las personas en prisión preventiva podían acudir ante los jueces de lo contencioso administrativo para reclamar aspectos relacionados con su internamiento, por lo que sería regresivo negarles este derecho ante los nuevos jueces/as de ejecución. Reconocer derechos genéricos o <i>derechos humanos de las ppl o la dignidad humana</i> en abstracto, como se hace en el Anteproyecto, sin garantizar los procedimientos ordinarios para su defensa es demagógico.</p> <p>Víctimas de una legislación contraria a los derechos humanos  <i>Directas:</i> aproximadamente 240 000 internos, a quienes se les deja como único recurso el pago de protección y de servicios, participar en motines, su aniquilación moral y, en algunos casos, el suicidio o sumarse a grupos internos de delincuencia organizada para protegerse de los <i>poderes salvajes</i> en los más de cien centros locales controlados por diversas formas de autogobierno. La problemática de los centros federales es muy distinta de los locales, pero ambos imponen penas adicionales a las establecidas por los jueces.</p> <p><i>Indirectas:</i> aproximadamente un millón de familiares de los internos, quienes prácticamente cumplen la pena junto con sus familiares y una cantidad no determinada de personal administrativo y de seguridad de los centros que trabaja en un ambiente de corrupción en los centros locales y federales, y de violencia en ambos.</p>





<p>2. Posibilidad de hacer valer los derechos de las PPL por terceras personas y reconocimiento de los derechos propios de visitantes, defensores, y organizaciones de la sociedad civil.</p>	<p>PRD</p>	<p>PRI</p>	<p>PAN</p>	<p>No basta que se abran cauces para que las PPL puedan acudir ante las direcciones de los centros y las autoridades judiciales; dada la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las PPL ante las autoridades y los autogobiernos, es necesario, como se hace en la Iniciativa, legitimar a terceras personas, así como a las organizaciones de la sociedad civil para que demanden a nombre de quienes no lo pueden hacer sin exponerse. El problema de las represalias hacia las PPL que hacen valer sus derechos es uno de los de mayor gravedad que enfrenta la justicia penitenciaria y no pueden escatimarse recursos legales para evitarlas. La universalidad de los derechos humanos obliga a verlos en su contexto, como es el de la privación de la libertad, por lo que esta circunstancia debe tomarse en cuenta para abrir la legitimación procesal a sujetos distintos a las PPL.</p> <p>El mandato constitucional para garantizar los derechos humanos en el sistema penitenciario abarca todo el contexto de la prisión. No hay razones válidas para que en el dictamen se niegue la competencia a los jueces de ejecución cuando se obstruyen los derechos de los defensores ante el sistema penitenciario, o se violenta a las visitas. Tampoco hay razón para negar el acceso a la jurisdicción penitenciaria a las organizaciones que tienen un papel de filantropía o de escrutinio en el sistema penitenciario. La autoridad penitenciaria no es la dueña de la prisión y, por ello, debe someterse a la ley, al igual que los particulares y ambos deben poder acudir ante el juez de ejecución para que resuelva las controversias que surjan de su interacción. Si el Senado garantiza los derechos de los defensores, de las visitas, y de las organizaciones sociales, podemos tener bases para confiar en que los derechos de las internas e internos quedarán protegidos, con lo que contribuirá significativamente al Estado de derecho.</p> <p>¿Qué sentido tienen las palabras de Enrique Peña Nieto en su mensaje de diez puntos, para favorecer espacios de participación de las organizaciones de la sociedad civil, si a éstas no se les reconoce legitimación para acudir a la justicia penitenciaria?</p> <p><b>Víctimas de una legislación contraria a los derechos humanos</b></p> <p><b>Directas:</b> NNE de personas privadas de la libertad que viven esta forma de intimidación para hacer valer sus derechos o que son objeto de represalias cuando lo intentan, por no tener recursos para vivir en zonas de privilegio. NNE de visitantes, defensores y organizaciones de la sociedad civil, que resienten vejaciones con motivo de su ingreso a los centros o que tienen que viajar cientos o miles de kilómetros para entrevistarse con los internos.</p> <p><b>Indirectas:</b> NNE de visitantes, abogados defensores y organizaciones de la sociedad civil que no pueden cumplir con su objeto lícito. NNE de personas privadas de la libertad que no pueden contar con el apoyo de los anteriores. Destacan las madres de PPL al desamparo que significa tener un hijo preso, soportan cuotas y abusos a ellas mismas y a sus hijos presos.</p>
---	------------	------------	------------	--



<p>3. Reconocimiento expreso de los derechos de las PPL a alimentos, servicios y suministros básicos; reconocimiento de los principios que rigen su satisfacción y, en su caso, la restricción de derechos.</p>	<p>PRD</p>	<p>PRI</p>	<p>PAN</p>	<p>Corresponde a la ley, como se prevé en la Iniciativa, y no al reglamento, como se desprende del anteproyecto de dictamen, establecer el derecho a los alimentos, así como a los servicios y suministros básicos que, de acuerdo con criterios reconocidos por la ONU, constituyen las condiciones de vida digna y segura en reclusión, tal como se establece en la iniciativa original, por lo que su supresión por el Senado se traducirá en carencias básicas que solo serían subsanables mediante el juicio de amparo. Las acciones y omisiones de las autoridades penitenciarias deben evaluarse no sólo bajo el criterio de legalidad, sino de proporcionalidad, a fin de ponderar en cada caso si el alcance de un derecho o la restricción del mismo en reclusión son razonables. Al prescindirse de una referencia clara a los servicios y suministros, así como a las instalaciones y mobiliario que se requieren en cada centro, el Anteproyecto hace depender estos derechos básicos de las disponibilidades económicas, contrariando los criterios establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. El Anteproyecto elimina igualmente los criterios internacionales de calidad, adaptabilidad, y disponibilidad que se adoptan en la Iniciativa para orientar la satisfacción de los derechos humanos de la PPL. Igualmente el Anteproyecto elimina el principio de proporcionalidad respecto al régimen de los derechos que se restringen o se amplían en reclusión.</p> <p>Victimas de una legislación contraria a los derechos humanos</p> <p><b>Directas:</b> NEE de PPL que se verán afectados al tener que acudir al juicio de amparo para hacer valer estos derechos ante la falta de su regulación en la ley ordinaria.</p> <p><b>Indirectas:</b> NEE de familiares que tendrán que pagar los costos de demandas de amparo para hacer valer derechos básicos.</p> <p>Implicaciones presupuestales: Al omitir el señalamiento expreso de derechos en reclusión no se evitan litigios sobre la materia sino que estos se trasladan al juicio de amparo, en vez de hacerse en tribunales ordinarios especializados que permitan solucionar efectivamente los problemas y reducir la carga judicial.</p> <p>Referencias de Derecho Internacional de los Derechos Humanos respecto a que la insuficiencia de recursos no es razón válida para satisfacer los derechos de las personas privadas de la libertad:</p> <p>Caso Vélez Loo Vs. Panamá. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. 23 de noviembre de 2010. Serie C. No. 218, párr. 198; Boyce et al. Vs. Barbados. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2007. Serie C No. 169, párr. 88; Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) Vs. Venezuela. Sentencia de 5 de julio de 2006. Serie C No. 150, párr. 85; Raxcacó Reyes Vs. Guatemala. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 133, párr. 96.</p>
---	------------	------------	------------	--



<p>4. Eliminación de los estudios de personalidad y respeto de la inviolabilidad de la conciencia.</p>	<p>PRD</p>	<p>PRI</p>	<p>PAN</p>	<p>Los <i>estudios de personalidad</i> constituyen las expresiones características del <i>Derecho penal de autor</i> y del <i>Derecho penal de enemigo</i>, características a su vez de los regímenes autoritarios que pretenden modificar la personalidad de las PPL. El abandono del modelo de la <i>readaptación social</i> implica dejar de considerar a la PPL como una persona objeto de tratamiento y conducirse respecto a ella como un sujeto de derechos y obligaciones. Los estudios de personalidad suelen encubrirse como <i>consulta al órgano técnico, información técnico-jurídica, estudios técnicos o condiciones del programa de reinserción social</i>, pero, en realidad, constituyen técnicas de intervención psiquiátrica y psicológica que permiten ejercer un poder sancionador arbitrario en un espacio íntimo que debe estar en el coto vedado al poder público. Ninguna autoridad debe escudriñar la personalidad de los internos, mientras que su proyecto de vida y el derecho a la propia imagen no deben ser afectados en reclusión más allá de lo que sea estrictamente necesario, proporcional, e idóneo. Los senadores/as con valores seculares, si eliminan del anteproyecto de dictamen la facultad directa o encubierta de practicar estudios de personalidad a las ppl, pueden impedir que el Estado se entrometa en la autonomía de la voluntad y la libertad de conciencia de las PPL, a la vez que abonan a la seguridad jurídica y, por ende a la gobernabilidad de los centros.</p> <p>Víctimas de una legislación contraria a los derechos humanos</p> <p><b>Directas:</b> NNE de personas privadas de la libertad a quienes se les aplican estos métodos invasivos e injustos para determinar si procede o no otorgarles un beneficio o reductivo de la pena.</p> <p><b>Indirectas:</b> NNE de las parejas y familiares de los internos que viven la incertidumbre jurídica respecto de la fecha de liberación de su familiar, que se hace depender de evaluaciones de la personalidad.</p> <p>Implicaciones presupuestales de las medidas dirigidas a cambiar la personalidad de las personas sentenciadas</p> <p>CNE por las dificultades que implica cuantificar los sueldos del personal dedicado a practicar estudios de personalidad o similares a cerca de 150 000 personas sentenciadas en todo el país. Igualmente complejo es estimar el aumento en la carga del trabajo judicial para ventilar las controversias que surjan al impugnarse aspectos tan difícilmente verificables o refutables.</p> <p>Referencias jurisprudenciales nacionales en relación con el alcance de la pena</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- "Derecho Penal de Acto. Razones por las cuales la CPEUM se decanta por dicho paradigma (Interpretación sistemática de los artículos 1º, 14, tercer párrafo, 18, segundo párrafo y 22, primer párrafo)". Jurisprudencia Décima Época, Primera Sala, 4 de marzo de 2014. Registro No. 2 005 918.</li> <li>- "Derecho Penal de Autor y Derecho Penal de Acto. Rasgos caracterizadores y diferencias". Jurisprudencia Décima Época, Primera Sala, 4 de marzo de 2014. Registro No. 2 005 883.</li> </ul>
--	------------	------------	------------	---





<p>5. Seguridad y transparencia bajo control judicial de los <b>reductivos</b> de la pena de prisión.</p>	<p>PAN</p>	<p>PRD</p>	<p>PRI</p>	<p>El anteproyecto de dictamen elimina la propuesta de la Iniciativa para establecer un sistema sencillo y transparente de mecanismos para reducir la pena a partir de la conducta de la PPL y, en cambio, regula como <b>beneficios de ley o reductivos</b> de la pena las figuras de tratamiento en externación, libertad preparatoria y remisión parcial de la pena, lo que constituye un <b>enjambre de beneficios</b>, que genera inseguridad jurídica y favorece la corrupción, la arbitrariedad y la impunidad. Se debe tener presente que los criterios que se adoptan para reducir la pena son distintos en un modelo de <b>readaptación social</b> –en el que el interno era considerado como un enfermo– que en un sistema de debido proceso en la ejecución penal –en el que sólo se justifica modificar la pena de acuerdo con criterios objetivos que respondan al interés del bien común carcelario–. El sistema de cumplimiento de sanciones y medidas penales está dirigido a garantizar la gobernabilidad de los centros, no de las conciencias. Por el contrario, debe mantenerse la obligación prevista en la Iniciativa para obligar a la autoridad penitenciaria a someter anualmente al control del juez de ejecución un <b>estado de cuentas</b> de todas las PPL que comprenda el tiempo de la pena cumplido, el tiempo abonado por buen comportamiento y la estimación del tiempo pendiente de cumplirse. El Senado puede eliminar la fuente de gastos, corrupción, inseguridad e inestabilidad que implica el modelo de beneficios contenidos en el Anteproyecto.</p> <p>Víctimas de una legislación contraria a los derechos humanos</p> <p><b>Directas:</b> Las PPL que tienen, en algunos casos, que comprar diplomas para acreditar que han tomado supuestos cursos, o que necesitan sobornar a los responsables de practicarles <b>estudios técnicos</b>, así como aquellos internos que son objeto de injerencias psiquiátricas o psicológicas forzadas para investigar su pasado y sus tendencias futuras, permaneciendo en la incertidumbre respecto de su situación jurídica, a resulta de los supuestos estudios de su personalidad.</p> <p><b>Indirectas:</b> La población libre en general, que costea el sistema de estudios de personalidad y las prácticas corruptas que involucra.</p> <p>Implicaciones presupuestales</p> <p>Es irresponsable crear un sistema que gaste miles de millones de pesos para ajustar las penas por parte de las autoridades administrativas a partir de criterios carentes de validez, como que el interno “practicó algún deporte”, y erogar otros tantos miles de millones para que los poderes judiciales se dediquen a revisar tan frívolas valoraciones.</p>
---	------------	------------	------------	---



6. Régimen disciplinario; distinción entre medidas de protección y sanciones administrativas.	PRD	PRI	PAN	<p>Si se suprime el acceso a la defensa, a la oportunidad probatoria, a la publicidad y a un recurso eficaz ante las sanciones administrativas, como se hace en el Anteproyecto, no sólo se afectará a las PPL por la imposición de las mismas, sino por el efecto que tendrán en el otorgamiento o negación de los <b>reductivos</b> de la pena de prisión a partir del comportamiento en reclusión.</p> <p>No hay razón para eliminar las disposiciones originalmente propuestas en la Iniciativa por los senadores responsables, en el sentido de distinguir entre las sanciones y las medidas de protección a las PPL. Una medida de protección, cualquiera que sea su causa, no debe traducirse en condiciones afflictivas equivalentes o más graves a las de una sanción, máxime si las mismas son permanentes.</p> <p>Víctimas de una legislación contraria a los derechos humanos <b>Directas:</b> Las PPL sujetas a procedimientos disciplinarios sin garantías o formas de protección que se traducen en una sanción inimpugnable.</p>

7. Regulación de procedimientos para hacer valer las reparaciones por violaciones a los derechos de las PPL.	PRD	PRI	PAN	<p>La administración tiene constitucionalmente la obligación de aplicar las penas o la prisión preventiva sin estar autorizada para hacerlas más intensas, ni siquiera a título de seguridad o protección. La medida de la intensidad de las penas está dada por su duración y las autoridades auxiliares no están facultadas para agravar las penas impuestas. Las autoridades penitenciarias deben estar subordinadas a los órganos jurisdiccionales y no deben, como se establece en la Iniciativa, modificar ni la naturaleza, ni la duración de las penas. Todo exceso debe ser sancionado y reparado, por lo que deben mantenerse los procedimientos reparatorios que con este propósito se regulan en la iniciativa original y que el Anteproyecto elimina.</p> <p>Víctimas de una legislación contraria a los derechos humanos <b>Directas:</b> Las PPL están expuestas a penas y privaciones no autorizadas por nuestro orden jurídico, como son el aislamiento en la celda por periodos de veintitrés horas diarias, el hacinamiento, la violencia carcelaria, la falta de servicios básicos y abusos tanto por parte del personal como por parte de otros internos. <b>Indirectas:</b> Los familiares de las PPL y el propio personal de seguridad de los centros que queda expuesto a represalias.</p>



<p>8. Identificación de la autoridad penitenciaria como parte, en igualdad procesal, en congruencia con el sistema procesal penal adversarial-acusatorio.</p>	<p>PRD</p>	<p>PRI</p>	<p>PAN</p>	<p>Las partes en los procesos judiciales de ejecución de la prisión preventiva y de la pena deben diferenciarse de las del proceso penal. La administración no debe contar con ventajas procesales que le permitan incorporar elementos probatorios unilateralmente al debate ante el juez de ejecución a título de <i>informes técnicos</i>, como se admite en el Anteproyecto. En materia de ejecución, la contraparte procesal del interno es la autoridad penitenciaria, no el Ministerio Público, el cual no tiene la información, ni los elementos para satisfacer los reclamos de las personas privadas de la libertad sobre las condiciones de la prisión. El MP solo debe intervenir tratándose de cuestiones que impliquen el cumplimiento del pago de la reparación del daño a cargo de la persona sentenciada, las violaciones a la legalidad por parte de la autoridad penitenciaria que se traduzcan en el incumplimiento de la pena impuesta o la comisión de delitos en reclusión. En el Anteproyecto se desbarata el andamiaje procesal construido en la Iniciativa.</p> <p>Víctimas de una legislación contraria a los derechos humanos  <b>Directas:</b> Las cerca de 240 000 PPL que carecen de un entorno procesal adecuado para hacer valer sus derechos en igualdad de armas, frente a la administración pública que aplica la prisión preventiva o la pena impuesta ante autoridad ajena, independiente, e imparcial.</p>
<p>9. Dotación de poderes suficientes a los jueces de ejecución para garantizar el respeto a los derechos humanos en el Sistema Penitenciario Nacional.</p>	<p>PRD</p>	<p>PRI</p>	<p>PAN</p>	<p>Los jueces de ejecución penal deben contar con amplias facultades para hacer cumplir sus determinaciones, como se establece en la Iniciativa. De otra forma no serán verdaderos jueces. Igualmente, han de contar con atribuciones para darle efectos progresivos y <i>erga omnes</i> a sus resoluciones que permitan ajustar las condiciones de internamiento y la provisión de suministros para hacerlas acordes con las exigencias de los derechos humanos, sin necesidad de que se entablen cientos de litigios. La creación de jueces de ejecución <i>desdentados</i> e impotentes frente al aparato administrativo, limitados a hacer sumas y restas respecto de los <i>beneficios de ley</i>, como los concibe el Anteproyecto, contraviene las exigencias de promover, respetar, proteger, y garantizar los derechos humanos, así como de investigar, sancionar, y reparar sus violaciones.</p> <p>Víctimas de una legislación contraria a los derechos humanos  <b>Directas e Indirectas:</b> Las mismas enlistadas en los puntos 1 y 2.</p> <p>Implicaciones presupuestales  CNE, relacionada con el número 4, en cuanto que si los jueces de ejecución penal carecen de atribuciones se dará lugar a múltiples litigios ante los jueces de amparo o se mantendrán situaciones contrarias al Estado de derecho en reclusión.</p>



10. Respeto al derecho a no ser molestado una vez cumplida la pena de prisión o decretada la libertad anticipada.	PRD	PRI	PAN	<p>La figura del supervisor en libertad, incorporada en el Anteproyecto del Senado impide a la persona liberada al cumplir su pena ser restituida plenamente en el goce de sus derechos, con lo que contradice toda idea de reinserción social, entendida como el reestablecimiento pleno de los derechos y libertades tras la reclusión. Las obligaciones de presentarse a firmar o, peor aún, de contar con un supervisor en libertad dedicado a su cuidado y vigilancia policiales impiden o dificultan severamente la vida en libertad, sin mayores beneficios sociales, ya que quien quiera delinquir nuevamente lo podrá hacer, y el que quiera trabajar pacíficamente no lo podrá hacer. Ello contraviene el artículo 22 constitucional, que prohíbe las <i>marcas</i> o estigmas sobre las personas e impide el reestablecimiento de los derechos en un sistema de reinserción social plena. El Senado puede eliminar estas imitaciones extralógicas de otros modelos penitenciarios. Las autoridades no han sido capaces de alcanzar la gobernabilidad básica en el interior de las prisiones, y ahora con el Anteproyecto, se les encomienda que den seguimiento a cada uno o una de las presas y los presos preliberados.</p> <p>Víctimas de una legislación contraria a los derechos humanos</p> <p><b>Directas:</b> NNE de personas que han sido liberadas y que no pueden organizar su vida en libertad en razón de las cargas que se les imponen, pese a que ya cumplieron con su pena.</p> <p><b>Indirectas:</b> NNE de familiares de las personas liberadas.</p> <p>Implicaciones presupuestales</p> <p>La eliminación de estas tareas implicaría que desaparecieran áreas enteras dentro de los órganos federal y locales responsables de la ejecución penal o, en su caso, que se dedicaran a actividades necesarias para garantizar la gobernabilidad de los centros con apego a los derechos humanos.</p> <p>Véase documental sobre este tema de Documenta, A. C.: <a href="http://vimeo.com/103253965">http://vimeo.com/103253965</a></p>
---	-----	-----	-----	---

	PRD	PRI	PAN
VALORACIÓN <sup>1</sup>			

Fuente: Equipo de trabajo, 15 de enero de 2015. Miguel Sarre, profesor numerario del Instituto Autónomo de México y Roberto Cortés, Documenta, A.C.



### Referencias legislativas

Iniciativa de la Ley Nacional de Ejecución Penal, consultable en <http://www.senado.gob.mx/?-ver=sp&mn=2&sm=2&id=44500> (última consulta 9 enero 2015)

Anteproyecto de dictamen por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, Comisión de Justicia del Senado. [http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/audiencias\\_LNEP.php](http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/audiencias_LNEP.php) (última consulta 9 enero de 2015).

Palabras de la senadora Angélica de la Pena en la presentación de la Iniciativa. [http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PPO/d26\\_documento\\_1.pdf](http://www.senado.gob.mx/content/sp/dd/content/cale/diarios/62/2/PPO/d26_documento_1.pdf) (última consulta 9 enero de 2015).

### Referencias doctrinarias generales:

Bovino, Alberto. "Control judicial de la privación de la libertad y Derechos Humanos". San José de Costa Rica, 25 de febrero de 1999. Consultable en <http://www.bu.ufsc.br/ControlJudicial.pdf> (última consulta el 13 de enero de 2014).

Organización de las Naciones Unidas. "Declaración provisional sobre el papel desempeñado por la revisión judicial y el debido proceso en la prevención de la tortura (en prisiones)" adoptado por el Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes, durante su 16<sup>o</sup> periodo de sesiones 20 a 24 de febrero de 2011. Visible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/OP/2&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT/OP/2&Lang=en) (última consulta el 13 de enero de 2015).

Hernández, José Luis. *Comisiones legislativas y sistemas penitenciarios. El cambio de la justicia penal*. Tirant lo blanch, México. 2014.

Sarre, Miguel. "Artículo 18 constitucional. Ejecución de sanciones y medidas penales privativas de la libertad" en *Derechos Humanos en la Constitución*. Suprema Corte de Justicia de la Nación (Coordinación y publicación). México, 2013.

----- "Impacto de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos en la Ejecución Penal". Contribución a reporte colectivo del Centro Jurídico para los Derechos Humanos, A. C. México, 2014.

### Referencias sobre la situación de las prisiones en México

CNDH, "Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2013", consultable en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/DNSP\\_2013.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/programas/DNSP_2013.pdf) (Última consulta el 13 de enero de 2015)



México Evalúa, “La Cárcel en México, ¿Para qué? México, 2012, visible en : [http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA\\_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf](http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO-VF.pdf)  
Última consulta en enero 13 de 2015.

Organización de las Naciones Unidas. Subcomité para la Prevención de la Tortura. “Informe sobre la visita a México del Subcomité para la Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes”, 31 de mayo de 2010, visible en: [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fOP%2f-MEX%2f1&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CAT%2fOP%2f-MEX%2f1&Lang=en) (Última consulta el 13 de mayo de 2015)



## **Anexo 4. Manifiesto del Grupo Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur a la opinión pública**

### **MANIFIESTO A LA OPINIÓN PÚBLICA**

Todos los lunes primero de mes el grupo de *Madres y Hermanas<sup>1</sup> de la Plaza Luis Pasteur*: “Por una prisión con ley”, nos reunimos a partir de las 10:00 a.m., en esta Plaza adyacente al Senado, para darle visibilidad a la situación de más de un millón de personas quienes testificamos nuestra propia situación y la de los familiares que tenemos presos en distintas prisiones locales y federales.

Hoy exigimos a las senadoras y senadores que en el dictamen de la Ley Nacional de Ejecución Penal, garanticen el acceso a la justicia para:

1. Proteger el derecho de las personas privadas de la libertad –sin excluir a quienes están en prisión preventiva ni a las personas inimputables– a condiciones de vida digna y segura, mediante procedimientos administrativos ágiles ante las direcciones de las prisiones, que eviten litigios innecesarios.
2. Acudir ante las y los nuevos jueces de ejecución penal para que, cuando no exista solución administrativa, poder entablar, en igualdad de armas frente a la administración penitenciaria, juicios orales, públicos y adversariales, a fin de garantizar los derechos humanos de:
  - Personas en prisión preventiva.
  - Personas sentenciadas que se encuentren cumpliendo su sanción en prisión o bien, que lo hagan privadas de la libertad.
  - Visitantes, a título propio y de sus visitados.
  - Defensores/as, a título propio y de sus representados/as.
3. Que las organizaciones de la sociedad civil y de profesionales puedan formular peticiones administrativas y ejercer acciones jurisdiccionales ordinarias, individuales o colectivas, para cumplir con su objeto social en defensa de los derechos de las personas internas, de sus visitantes y/o de los defensores (*defensa de la defensa*).

El debido proceso para las personas justiciables (imputadas y víctimas), regulado en el nuevo Código Nacional de Procedimientos Penales, es insuficiente si no se garantiza un debido proceso paralelo en la Ley Nacional de Ejecución Penal, que permita distinguir entre la justicia y la venganza desde el primer día de reclusión. Merecemos el derecho a juicios justos y a la justa ejecución de las resoluciones judiciales.

La reforma a los artículos 18 y 21 constitucionales exige abrir cauces legales ante los problemas y abusos en nuestras prisiones.

<sup>1</sup> Excepto en enero. Información y adhesiones con nuestros asesores jurídicos: Mtro. Miguel Sarre, [sarre@itam.mx](mailto:sarre@itam.mx) y Lic. Roberto Cortés: [roberto@documenta.org.mx](mailto:roberto@documenta.org.mx)



## **Anexo 5. Carta del Maestro Miguel Sarre al Senador Roberto Gil Zuarth**

Ciudad de México, 25 de abril de 2015

Senador Roberto Gil Zuarth

Presente.

Distinguido senador:

El proceso de Dictamen (sic) de la Ley Nacional de Ejecución Penal bajo tu conducción va a cerrarse muy pronto en la Comisión de Justicia que presides. Se trata de una pieza fundamental del sistema de justicia penal.

No es cuestión de ver el vaso medio lleno o medio vacío en el proyecto que has asumido sino que, de aprobarse el mismo, se afectará a miles y miles de personas vulnerables quienes durante años padecerán la falta de reconocimiento a sus derechos humanos y, especialmente, de garantías para hacerlos valer. La corrupción y la violencia carcelarias serán favorecidas por los espacios de discrecionalidad y la falta de controles efectivos detrás de los muros, hasta llegar a situación es (sic) de auténtico exterminio, como las que se viven en el Centro Federal de Readaptación Social No. 4 en El Rincón, Nayarit.

Los problemas que presenta tu proyecto comprometen los derechos humanos y los recursos presupuestales, además de ser una afrenta al sentido común. Este es el caso de la figura del “supervisor de libertad”: existiendo tantas carencias en el País se despreciarían recursos públicos para crear una nueva burocracia que pretenderá seguirle los pasos a las personas pre liberadas siendo que, de acuerdo con la misma autoridad, ya habrían hecho méritos suficientes para ver reducida la duración de la pena que les fue impuesta. Por pretender proteger a la sociedad de una minoría que ya enfrentó la justicia y cumplió con una parte sustancial de su pena, se nos expondría a una mayoría de delincuentes totalmente impunes. Esto es populismo penal. (De acuerdo con el INEGI, menos del uno por ciento de las personas que comenten un delito son juzgadas).

Igualmente, es increíble que en el proyecto se coloque a la población en prisión preventiva en una situación peor que la sentenciada, negándole el acceso a los jueces de ejecución. No se quiere admitir que la ejecución de la prisión preventiva implica similares derechos y garantías que la ejecución de la pena; entre ellos, el acceso a un juez que oiga y proteja a las personas procesadas en relación con su situación en prisión.

Por otra parte, se crea un aparato judicial enorme dirigido a realizar ajustes a la duración de las penas; a hacer “sumas y restas”; algo que debiera ser un proceso prácticamente automatizado. Por el contrario, las facultades de los jueces de ejecución no se orientan a garantizar los derechos humanos en el sistema penitenciario, como lo ordena el artículo 18 constitucional. En el fondo hay una percepción autoritaria en el sentido que el problema de las prisiones son las y los internos, y no las autoridades que



debieran gobernarlas; que el obligado a cumplir con la norma es solo el gobernado, y no también el gobernante.

La inclusión de muchos de los puntos impugnados del proyecto obedece a acuerdos adoptados fuera de las mesas públicas convocadas en el Senado. Este es el caso de la coexistencia de la figura de *libertad preparatoria* con la de *remisión parcial de la pena* o de requisitos absurdos, como exigir jornadas de trabajo remunerado para obtener un reductivo penal, cuando sabemos que muy pocas internas e internos tienen acceso a fuentes de trabajo, y menos remuneradas.

No podemos hablar de democracia cuando los representantes populares se someten a la postura de quienes deben ser los regulados y no los reguladores, máxime si dichos operadores, como es el caso de la PGR y de los sistemas penitenciarios federal y locales, tienen una larga trayectoria institucional de violación de derechos humanos.

El Dictamen (sic) mostrará tu calidad política, moral e intelectual.

Atentamente,  
Miguel Sarre



## **Anexo 6. Carta del Maestro Miguel Sarre y del Grupo Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur al Partido Acción Nacional**

Ciudad de México, 30 de abril de 2015  
Dip. Blanca Jiménez Castillo  
Secretaría de Vinculación con la Sociedad  
Partido Acción Nacional  
Presente.  
Distinguida diputada:

A nombre del grupo de familiares de personas privadas de la libertad “Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur: por una prisión con ley”, así como a título personal, le ruego nos ponga en comunicación con el órgano partidario competente para para que, como ciudadanas y ciudadanos, podamos contribuir a garantizar que la actuación (sic) los legisladores de Acción Nacional se apegue a su mandato constitucional y partidario.

Sabemos que la Comisión Jurisdiccional Electoral de su Consejo Nacional, entre otros aspectos, busca “fortalecer la justicia intrapartidaria en la selección de candidatos”, lo que sin duda contribuirá a su *legitimidad de origen*, pero desconocemos la instancia que atienda al tema de su *legitimidad de ejercicio*.

El objetivo de nuestra solicitud es plantear ante interlocutores idóneos, las graves consecuencias que para los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y sus familiares, tiene el proyecto de Ley Nacional de Ejecución Penal que promueve el senador Roberto Gil Zuarth, fuertemente presionado por la Procuraduría General de la República y la Secretaría de Gobernación. Adjunto encontrará la carta que le envié al propio senador Gil señalando los puntos precisos de nuestra inconformidad, rogándole que no se limite a “canalizarnos” a su coordinación senatorial puesto que el trato cotidiano y los difíciles acuerdos políticos internos en su Bancada en el Senado colocan a su coordinador en una situación difícil para cuestionar el trabajo que cada uno de los senadores considera que “es su cancha”, máxime cuando se trata del presidente de una Comisión. Por lo anterior, y dada la importancia del asunto, pedimos que el mismo sea conocido en el Partido.

Por otra parte, deseamos aprovechar este acercamiento con el PAN, como lo haremos con los otros partidos políticos nacionales, para explorar su parecer frente al derecho al voto de las personas privadas de la libertad.

Ni los familiares referidos, ni su servidor pretendemos erigirnos en modo alguno en representantes de las más de doscientas cuarenta mil personas privadas de la libertad, ni del número superior de un millón de personas que se encuentran en nuestra situación como sus familiares, pero sí llamamos su atención sobre la trascendencia de este



asunto: está en juego una legislación de previsibles consecuencias ominosas, tanto para este conglomerado de personas relacionadas directa o indirectamente con el sistema penal, como para el País en su conjunto. La violencia que se vive en las prisiones no se queda encerrada en ellas, sino que regresa como *boomerang* a la sociedad libre. El bien común general no se puede conseguir soslayando al bien común y al Estado de derecho dentro de las prisiones.

Esperamos que su respuesta comprometida, abra las puertas a un fructífero proceso de comunicación que no se deberá ver mermado por el proceso electoral en curso.

Atentamente,  
Mtro. Miguel Sarre Iguíniz



## **Anexo 7. Carta póstuma de Adolfo Christlieb Ibarrola a Roberto Gil Zuarth\***

Ciudad de México, 10 de mayo de 2015

Joven senador:

*Habrás llegado a tu escaño gracias a los sacrificios de muchos. Vale la pena recordarte cómo veía yo, desde Acción Nacional, a los grupos de presión insertos en el aparato oficial, quienes podrán revertir la iniciativa de Ley Nacional de Ejecución Penal respetuosa de los derechos humanos que inicialmente suscribieras.*

Los grupos de presión, *incluyendo los incrustados en la administración pública, sea la PGR o la SEGOB*, no tienen como función la de sustituir a los partidos –organismos consagrados a la acción política– que en representación de los ciudadanos y mediante su apoyo electoral, buscan ejercer el poder con responsabilidad política y jurídica. Mientras los partidos deben operar proponiendo soluciones de interés general, que presuponen la existencia de divergencias de opinión y de intereses, los *poderes burocráticos* expresan sus intereses particulares.

Las expresiones responsables y directas de la política corresponden al poder público [*Congreso*] y a los ciudadanos organizados en partidos, a los que *detentadores del poder pretenden someter*. [N]o puede ni debe permitirse que grupos de presión *obligados a cumplir con las leyes*, se apoderen de un *Senado y de sus comisiones legislativas*, aunque disfracen intereses particulares bajo la apariencia de programas y propósitos de interés general. Cuando esto sucede, las estructuras del Estado se convierten en formulismos inoperantes.

Atentamente,  
Adolfo Christlieb Ibarrola

---

\* Para la presente carta se ocupa el artículo “Subdesarrollo político”, publicado en *Excélsior* el 19 de septiembre de 1968, Sección A, p. 7 (dos semanas antes del “2 de octubre”). Adolfo Christlieb, *Escritos periodísticos*, EPESSA, 1994, p. 451. Las modificaciones se indican en cursivas. Responsable: Miguel Sarre Iguiniz, asesor de Madres y Hermanas de la Plaza Luis Pasteur. Para información de contexto ver <http://bit.ly/1Ev4UXm> y <http://bit.ly/1Gc3GDb>.





## **Anexo 8. Comunicado de tres organizaciones de la sociedad civil a la senadora Angélica de la Peña**



Ciudad de México, a 22 de febrero de 2016.

**SENADORA ANGÉLICA DE LA PEÑA GÓMEZ  
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS  
SENADO DE LA REPÚBLICA  
P R E S E N T E**

Estimada Senadora:

Los acontecimientos del centro penitenciario en Topo Chico evidenciaron la ingobernabilidad y los indebidos privilegios de algunos internos entre las causas de la violencia que condujeron a la muerte y lesiones de un numeroso grupo de personas.

El Ministerio Público y las autoridades del poder ejecutivo competentes deben combatir las situaciones de ilícito privilegio en reclusión, puesto que constituyen formas de impunidad e ilegalidad. Tan grave es que alguien se fugue de la prisión como que viva en prisión como si no estuviera en ella, corrompiendo a las autoridades y, para colmo, a costa del erario público.

El estado de derecho en la prisión implica que no existan ni abusos, ni ilícitos, ni privilegios. La existencia de los primeros favorece la de los segundos y viceversa.

La intervención decidida del poder ejecutivo y del Ministerio Público para favorecer la legalidad en las prisiones preventivas y penitenciarias contribuirá a cambiar el rostro de las cárceles mexicanas, el cual es actualmente insostenible.

Para lo anterior es necesario realizar adecuaciones al Anteproyecto de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Esto con una doble finalidad:

1. Evitar que el Ministerio Público distraiga recursos asistiendo como "convidado de piedra" a todas las audiencias de ejecución penal, para dejar bajo su responsabilidad asistir a aquéllas que involucran los derechos de las víctimas o el debido cumplimiento de las sentencias.
2. Dotar de facultades de inspección al Ministerio Público (similares a las que anteriormente se asignaban a los jueces del proceso), para verificar que NO existan indebidos privilegios en las prisiones, y para actuar ante el incumplimiento.



Propuesta sobre el texto de la última versión del Anteproyecto en comento:

#### Artículo 30. Ministerio Público.

La intervención del Ministerio Público en el procedimiento de ejecución penal, versará primordialmente en el resguardo del respeto de los derechos humanos que tienen las víctimas de los delitos a que se les haga justicia por medio de la ejecución penal, así como de las disposiciones legales relativas al debido cumplimiento de las resoluciones judiciales a fin de promover un orden social justo.

El Ministerio Público procurará el cumplimiento de las cuestiones de orden público e interés social en los procedimientos de ejecución penal, y tendrá las siguientes obligaciones y atribuciones:

- I. Pronunciarse, ante la autoridad judicial respecto de la concesión, modificación o revocación de la libertad condicional y de la libertad anticipada cuando ello implique una violación al derecho de las víctimas al pleno cumplimiento de las resoluciones judiciales o una forma de impunidad en delitos sin víctimas identificables. Para ello, deberá ser notificado oportunamente del objeto de toda audiencia judicial, para que esté en condiciones de decidir, fundando y motivando su decisión, si asiste a la misma para hacer valer las facultades propias de la Representación Social.
- II. Promover ante la autoridad judicial, la imposición de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad o de tratamiento, que no impliquen prisión o internamiento;
- III. Verificar la acreditación de los requisitos legales que se exijan en el otorgamiento de cualquier sustitutivo, beneficio o prerrogativa que afecte el pleno cumplimiento de las resoluciones judiciales;
- IV. Inconformarse de manera fundada y motivada por el cómputo de penas establecido por la autoridad judicial, cuando considere que se realizó incorrectamente;
- V. Solicitar u oponerse a la compurgación simultánea de penas, en los casos que marque la ley;
- VI. Conocer de los hechos delictivos cometidos por el sentenciado durante el periodo de cumplimiento de la pena o de la prisión preventiva, así como de las condiciones o medidas de seguridad que se le hayan impuesto al sentenciado;
- VII. Participar en los procedimientos de ejecución de multas, reparación del daño, decomisos y abandono de bienes; y





- VIII. Supervisar que no existan situaciones de privilegio en la imposición de la prisión preventiva o de la pena y, en su caso, promover ante el juez de ejecución respectivo la supresión de dichas condiciones y las garantías de no repetición, así como hacer valer la responsabilidad administrativa y penal a que los mismos hechos den lugar. El Ministerio Público de cada fuero deberá intervenir independientemente del carácter local o federal de las autoridades que administren las prisiones.
- IX. Las demás que prevean las leyes y reglamentos aplicables.

Las facultades previstas en las fracciones I a IV deberán ser también aplicables al asesor jurídico de la víctima, quien deberá estar debidamente acreditado.

En vista de la inminente discusión y aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal en el Senado de la República, apelamos a su investidura, para que esta propuesta sea incorporada en el Anteproyecto de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Sin más por el momento, quedamos a la espera de una respuesta favorable a nuestra petición.

María Elena Morera  
Ciudadanos por una  
Causa en Común

Josefina Ricaño de Nava  
México Unido Contra  
la Delincuencia

Francisco Rivas  
Observatorio Nacional  
Ciudadano



## 8. REFERENCIAS

---

- Bovino, Alberto (1999), “Control judicial de la privación de la libertad en América Latina y derechos humanos”, Conferencia Inaugural en el Seminario sobre Judicialización de la Ejecución de la Pena. Evaluación a un año de vigencia, 5 de febrero, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Justicia de Costa Rica e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica.
- Carbonell, Miguel (2013), “La necesidad de cambiar el modelo carcelario: notas desde la experiencia mexicana”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Ciudad de México, recuperado de [http://www.miguelcarbonell.com/docencia/La\\_necesidad\\_de\\_cambiar\\_el\\_modelo\\_carcelario\\_notas\\_desde\\_la\\_experiencia\\_mexicana.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/La_necesidad_de_cambiar_el_modelo_carcelario_notas_desde_la_experiencia_mexicana.shtml), consultada el 20 de octubre de 2016.
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas [CEAV] y Universidad Nacional Autónoma de México [UNAM] (2016). *Documento ejecutivo sobre los resultados del Diagnóstico Nacional de la Percepción de la Población sobre la Práctica de la Tortura*, CEAV, Ciudad de México.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (1996-97), “Bases para la creación de una nueva legislación penitenciaria”, en *Informe anual de actividades* (2ª ed. revisada), CNDH, Ciudad de México.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos [CNDH] (2010, 2011, 2012 y 2013). *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*, CNDH, Ciudad de México, recuperado de [http://www.cndh.org.mx/Diagnostico\\_Nacional\\_de\\_Supervision\\_Penitenciaria](http://www.cndh.org.mx/Diagnostico_Nacional_de_Supervision_Penitenciaria), consultada el 20 de octubre 2016.
- Christlieb Ibarrola Adolfo. (19 de septiembre de 1968). “Subdesarrollo político”. *Excélsior*, p. 7. Documenta (2016), recuperado de <http://documenta.org.mx/material-audiovisual/>, consultada el 20 de octubre de 2016.
- Mercado, Angélica. (21 de julio de 2015). “Expertos identifican 10 problemas en dictamen de ley de ejecución penal”. *Milenio*, recuperado de [http://www.milenio.com/politica/problemas\\_dictamen\\_de\\_Ley\\_de\\_Ejecucion\\_Penal\\_0\\_558544182.html](http://www.milenio.com/politica/problemas_dictamen_de_Ley_de_Ejecucion_Penal_0_558544182.html), consultada el 20 de octubre de 2016.
- García Imelda. (15 de febrero de 2016). “El rezago carcelario”. *Reporte Índigo*, recuperado de [https://issuu.com/guerrerossme/docs/reporte\\_indigo\\_el\\_rezago\\_carcelario](https://issuu.com/guerrerossme/docs/reporte_indigo_el_rezago_carcelario), consultada el 20 de octubre de 2016.





México Evalúa (2013) “La cárcel en México ¿para qué?”, recuperado de [http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA\\_INDIX-CARCEL-MEXICO\\_10142013.pdf](http://mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA_INDIX-CARCEL-MEXICO_10142013.pdf), consultada el 22 de septiembre de 2016.

Pérez Correa Catalina. (1º de diciembre de 2015). “Mujeres invisibles: los verdaderos costos de la prisión”. *Revista Nexos*, recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=26995>, consultada el 20 de octubre de 2016.

Ramos Dulce. (5 de junio de 2014). OSC piden leyes para garantizar seguridad en penales. *Animal Político*, recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2014/06/osc-piden-al-senado-leyes-para-garantizar-la-seguridad-en-los-penales/#axzz36XsYlbnA>, consultada el 28 de abril de 2016.

Sarre Iguiniz, Miguel (2013a), “Ejecución de sanciones y medidas penales privativas de la libertad”, en José Luis Caballero Ochoa, Eduardo Ferrer Mac-Gregor y Christian Steiner (coords.) *Derechos humanos en la Constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e Interamericana*, tomo I, Fundación Konrad Adenauer, UNAM y SCJN, Ciudad de México, pp. 1833-1866.

--- (25 de octubre de 2013b), “De la criminología crítica al garantismo”. Ponencia presentada en el Seminario de profesores de tiempo completo del Departamento de Derecho, ITAM, Ciudad de México.

--- (2015), Carta a Senador. *Página Ciudadana*, recuperada de <http://www.paginaciudadana.com/carta-a-senador-y-advierte-del-riesgo-de-extermio-en-las-carceles/>, consultada el 4 de mayo de 2016.

--- (2015) <https://twitter.com/miguelsarre/status/598079292723986432>.

Sarre Iguiniz, M. y R. Cortés. (16 de febrero de 2015). “Una oportunidad para mejorar la realidad de las cárceles en México”. *Animal Político*, recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogeros-el-blog-de-mexico-evalua/2015/02/16/una-oportunidad-para-mejorar-la-realidad-de-la-carcel-en-mexico/>, consultada el 20 de octubre de 2016.

Shair—Rosenfield, S. y A. T. Stoyan (2016) “Constraining Executive Action: The Role of Legislator Professionalization in Latin America”. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 00(sic), No. 00(sic), pp. 00–00(sic).

Secretaría de Gobernación [Segob] (2013), *Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social*, recuperado de [http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/appmanager/portaWebApp/portal/desk?\\_nfpb=true&\\_pageLabel=portals\\_portal\\_page\\_m2plp2&content\\_id=810191&folderNode=810237&folderNode1=810239](http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/appmanager/portaWebApp/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2plp2&content_id=810191&folderNode=810237&folderNode1=810239), consultada el 20 de octubre de 2016.



Senado de la República (2016) *Anteproyecto de Dictamen de la Ley Nacional de Ejecución Penal, Comisión de Justicia*, recuperado de [http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias\\_LNEP/anteproyecto\\_281114.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Audiencias_LNEP/anteproyecto_281114.pdf), consultada el 20 octubre de 2016.

Senadores PRD, (7 de noviembre de 2013), Intervención de la Senadora Angélica de la Peña para presentar iniciativa que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, recuperado de <http://prd.senado.gob.mx/wp/?p=11918>, consultada el 20 de octubre de 2016.

**CCIUDADANO. Construcción y articulación de lo público**

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS

Noviembre, 2016