



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**

**Reunión de la Comisión de  
Derechos Humanos, Justicia y  
Políticas Carcelarias  
del Parlatino.**

Ciudad de Panamá, Panamá.

25 y 26 de octubre de 2018.



**Serie América**

**N° 3**



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



# **REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

Ciudad de Panamá, Panamá  
25 y 26 de octubre de 2018

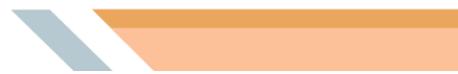


Serie: América

N° 3



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



## REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO

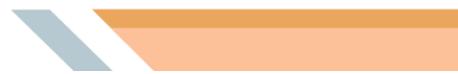
Ciudad de Panamá, Panamá  
25 y 26 de octubre de 2018

### ÍNDICE

|  |    |
|--|----|
| <b>Introducción.</b>   | 4  |
| <b>I. Información General.</b>   | 6  |
| <b>II. Delegación del Senado mexicano.</b>   | 12 |
| <b>III. Programa de la Reunión.</b>  | 16 |
| <b>IV. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino).</b>   | 20 |
| <b>V. Documentos de Apoyo.</b>   | 32 |
| • Resumen del Acta de la XXVIII Reunión de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias del Parlamento Latinoamericano y Caribeño. 15 y 16 de marzo de 2018.      | 34 |
| • Informe Carcelario de la Comisión Especial de Políticas Carcelarias para América Latina. Parlamento Latinoamericano, marzo de 1999. Documento aportado por Parlatino.                | 35 |
| • Nota Informativa. Protección de los Derechos y Resocialización de la Población Penitenciaria. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.               | 66 |
| • Nota Informativa. Análisis y Tratamiento Transversal de la Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano. | 73 |
| <b>VI. Ficha técnica de la República de Panamá.</b>  | 86 |
| • Información General.   | 88 |
| • Estructura del Sistema Político.   | 89 |
| • Contexto Político.   | 90 |
| • Política Exterior.   | 91 |
| • Situación Económica.   | 92 |
| <b>VII. Ficha técnica de México.</b>   | 94 |



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



## INTRODUCCIÓN

---

La Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias del Parlamento Latinoamericano y Caribeño (PARLATINO) tiene competencia para:

- Estudiar y analizar lo relativo a la promoción, resguardo, protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas y su desarrollo integral, consagrados universalmente.
- Cuando sea necesario, diseñar métodos de organización e instrumentos procesales más modernos y avanzados.
- Promover una justicia con mayor agilidad, calidad y eficacia, y que coadyuve a la rehabilitación de la persona privada de la libertad proponiendo penas alternativas y una pluralidad jurídica.
- Abogar por la reparación integral de las víctimas.
- Elaborar propuestas sobre políticas de prevención del delito, humanización de la justicia penal, tratamiento del delincuente y los regímenes carcelarios, sin menoscabo de la seguridad pública y privada a que tiene derecho la ciudadanía, tema sobre el cual pueden elaborarse proyectos de leyes modelo cuando sean pertinentes.

La reunión anterior de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias se realizó los días 15 y 16 de marzo de 2018 en la ciudad de Panamá, Panamá. Los temas de la agenda, en esa ocasión, incluyeron: 1) el análisis en la región del goce de los derechos económicos, sociales y culturales (en el 15° Aniversario de la Carta de los Derechos Sociales del PARLATINO); 2) el análisis y tratamiento transversal de la responsabilidad penal de las personas jurídicas (con seguridad ciudadana); y 3) la protección de los derechos y resocialización de la población penitenciaria.

Esta carpeta informativa incluye apartados con la información general, una nota introductoria del PARLATINO, el programa de la reunión, la ficha técnica de la República de Panamá, país sede de este Foro, y los documentos de apoyo para la reunión de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias.

La sección de los documentos de apoyo incluye notas informativas por cada uno de los temas de la agenda. Así, se incluye un resumen del acta aprobada en la reunión previa de esta Comisión (15 y 16 de marzo de 2018) a fin de dar seguimiento a los principales acuerdos y conclusiones.

Posteriormente y de acuerdo con el orden de la agenda, se integra el Informe Carcelario elaborado por la Comisión Especial de Políticas Carcelarias para



América Latina del Parlamento Latinoamericano (marzo de 1999) y las recomendaciones.

Además, se integran dos notas informativas relativos a los siguientes temas centrales del encuentro: 1) Protección de los derechos y resocialización de la población penitenciaria y 2) Análisis y tratamiento transversal de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.

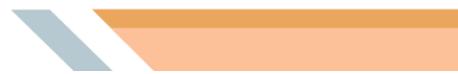
El segundo día de la reunión (26 de octubre) se tiene programada la presentación del Plan de trabajo de la Comisión para 2019.

# I. Información General

*Se proporciona información general referente al lugar y sede de la reunión, tales como los datos de la Embajada de México en el país anfitrión, hotel y pronóstico del clima, entre otros.*



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



## INFORMACIÓN GENERAL

---



### Embajada de México en Panamá

Embajador José Ignacio Piña Rojas.

**Correo:** embamexpan@cwpanama.net

**Twitter:** @EmbaMexPan



**Dirección:** Av. Samuel Lewis y Calle 58, Edif. ADR, Piso 10, Obarrio, Panamá, República de Panamá.

**Teléfono:** (507) 263-4900.

**Teléfono de emergencia:** (507) 6704-6215.

Embajada de México en Panamá



### Parlamento Latinoamericano y Caribeño

**Dirección:** Panamá, Ave. Principal de Amador, Edificio Parlamento Latinoamericano. Apartado Zona 4, Panamá Ministerio R.R.E.E., casilla 1527.

**Teléfono:** (507) 201-9000 / 201-9028

**Correo:** info@parlatino.org



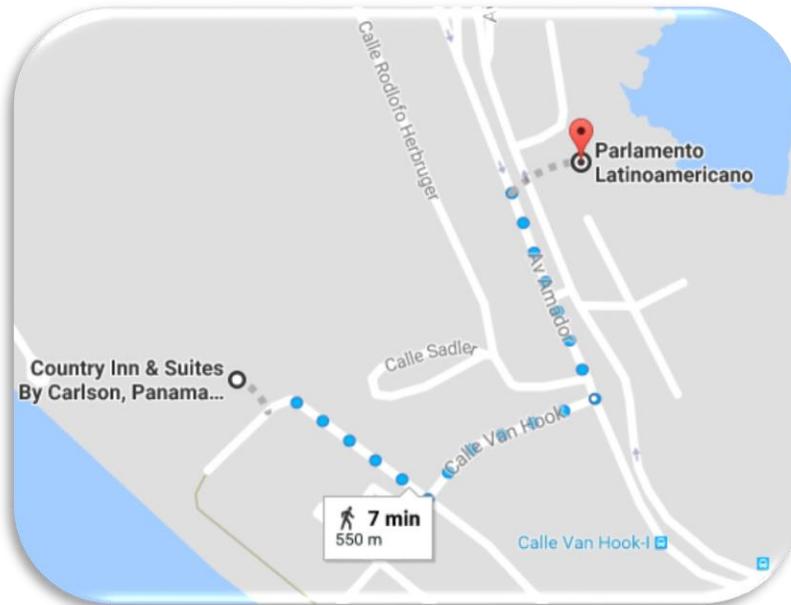
## Hotel Radison (antiguo Country-Inn de Amador)

**Dirección:** Avenida Amador y Avenida Pelicano. Ciudad de Panamá, 8001, Panamá.

**Teléfono:** +1 (507) 211-4500

**Correo:** cx\_pcan@countryinns.com

**Sitio web:** www.countryinns.com



Mapa de ubicación del hotel sede respecto al edificio del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

### Otros hoteles:

- **Wyndham Panama Albrook Mall**  
Dirección: Albrook Mall, Corregimiento de Ancon, Panama City, Panamá.  
Teléfono: +507 307-0300  
Correo: reservations@wyndhampanamahotel-am.com  
mdelcid@wyndhampanamahotel-am.com
- **Hotel El Panamá**  
Dirección: Eusebio A. Morales 111, Panamá.  
Teléfono: +507 215-9182  
Correo: reservas@elpanama.com / icarrillo@elpanama.com

- **Eurostars Panama City**

Dirección: Calle Ricardo Arias – Bellavista Vía España, Panamá.

Teléfono: +507 366-8800

Correo: reservas@eurostarsmacity.com

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño informó que los traslados aeropuerto/hotel/aeropuerto para los hoteles señalados serán del 22 al 28 de octubre en horarios de 06:00 a 21:30 hrs. El día de la reunión se les recogerá en los hoteles señalados. Los parlamentarios que deseen hospedarse en otro hotel tendrán transporte únicamente: aeropuerto/hotel/aeropuerto. El día de la reunión tendrán que trasladarse en taxi a la Sede del Organismo.

**Diferencia de horario:** No hay diferencia de horario.

**Tipo de cambio al 18 de octubre de 2018:** 1 dólar/balboa – 18.83 pesos mexicanos (Banco de México).

### Pronóstico del clima para la ciudad de Panamá, Panamá



### Recomendaciones de la Guía del Viajero de la Secretaría de Relaciones Exteriores

En mayo de 2015 se informó de la primera transmisión local de la infección por el virus Zika en América del Sur y posteriormente en Centroamérica, por lo que se recomienda a las personas que viajen a Panamá usar repelente que contenga DEET, Picaridina/KBR o Citrulina a concentraciones suficientes sobre la piel expuesta, en caso de combinar con bloqueador solar la aplicación debe ser en orden (primero el bloqueador y después el repelente).

Otras recomendaciones son usar ropa de mangas largas, pantalón y calcetines o cubrir todas las áreas expuestas de la piel con repelente; y permanecer en lugares con ventilación constante o aire acondicionado.

### Voltaje:

- Voltaje: 120 V
- Frecuencia: 60 Hz
- Clavijas: tipo A / B

Las clavijas a utilizar en Panamá son del tipo A / B:



Tipo A: “Clavijas japonesas A”



Tipo B: A veces válido para “Clavijas A”

Ambas clavijas son las de uso común en México.



## II. Delegación del Senado mexicano



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

**DELEGACIÓN DEL SENADO MEXICANO**



**Lista Nacional**

[antares.vazquez@senado.gob.mx](mailto:antares.vazquez@senado.gob.mx)

**Senadora Antares Guadalupe Vázquez Alatorre**

- Secretaria de la Mesa Directiva.
- Secretaria de la Comisión de Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe.
- Integrante de la Comisión de Derechos Humanos.
- Integrante de la Comisión de Zonas Metropolitanas y Movilidad.
- Integrante de la Comisión de Educación.
- Integrante de la Comisión de Salud.



**Guerrero**

[nestora.salgado@senado.gob.mx](mailto:nestora.salgado@senado.gob.mx)

[@nestora\\_salgado](https://twitter.com/nestora_salgado)

**Senadora Nestora Salgado García**

- Secretaria de la Comisión de Derechos Humanos.
- Integrante de la Comisión de Asuntos Indígenas.
- Integrante de la Comisión de Estudios Legislativos.
- Integrante de la Comisión de Desarrollo Urbano, Ordenamiento Territorial y Vivienda.
- Integrante de la Comisión de Seguridad Pública.



**Lista Nacional**

[kenialopezrabadan@senado.gob.mx](mailto:kenialopezrabadan@senado.gob.mx)

[@kenialopezr](https://twitter.com/kenialopezr)

**Senadora Kenia López Rabadán**

- Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos.
- Integrante de la Comisión de Defensa Nacional.
- Integrante de la Comisión para la Igualdad de Género.
- Integrante de la Comisión de Trabajo y Previsión Social.
- Integrante de la Comisión de Estudios Legislativos Primera.



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

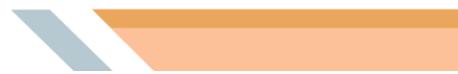




### III. Programa de la Reunión



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA





**REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

**Sede Permanente, Ciudad de Panamá, 25 y 26 de octubre de 2018**

**AGENDA**

| <b>24 DE OCTUBRE</b>  |   |
|---|---|
|   | Llegada de los parlamentarios, traslado al hotel.   |
| <b>25 DE OCTUBRE</b>  |   |
| <b>REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS</b> |   |
| 08:30   | Traslado de los Parlamentarios a la Sede Permanente del PARLATINO.  |
| 09:00 – 09:30   | <p><b>Acto de instalación</b><br/> <b>Autoridades:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Diputado Rolando González Patricio, Secretario de Comisiones.</li> <li>– Diputado Walter Muñoz Céspedes, Presidente de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias.</li> <li>– Diputada Benita Díaz, Presidenta de la Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias.</li> <li>– Diputada Carmen Milena Mayorga, Presidenta de la Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud.</li> <li>– Diputado Luis Velázquez Pérez, Presidente de la Comisión de Salud.</li> </ul> |
| 09:30 – 10:00   | <p><b>Inicio de la reunión</b><br/> <b>Designación de un Secretario Relator</b></p> <p><b>Tema I</b><br/> Presentación del Informe del Grupo de Trabajo de Denuncias reunido el 24 de octubre.<br/> Coordinadora: Diputada Orquidea Minetti.<br/> Presentación del Informe del Grupo de Trabajo de Políticas Carcelarias.</p>   |

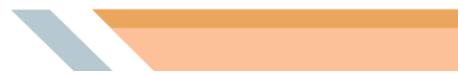
|                      |  |
|----------------------|--|
| 10:00 - 11:15        | <p><b>Tema II</b><br/>         Protección de los derechos y resocialización de la población penitenciaria:<br/>         Análisis y actualización del Informe Carcelario realizado por el PARLATINO en 1999.<br/>         Expositor/ informe por país<br/>         Intervención de los participantes.</p> |
| 11:15 – 11:30        | <b>Receso para café.</b>   |
| 11:30 – 13:00        | <p><b>Continuación del tema II</b><br/>         Intervención de los participantes<br/>         Conclusiones.</p>   |
| 13:00 – 14:30        | <b>Almuerzo</b>  |
| 14:30 -16:00         | <p><b>Tema III</b><br/>         Análisis y tratamiento transversal de la responsabilidad penal de las personas jurídicas.<br/>         Informe por país.</p>   |
| 16:00 – 16:15        | <b>Receso</b>  |
| 16:15 – 18:00        | <p><b>Continuación del Tema III</b><br/>         Intervención de los parlamentarios<br/>         Conclusiones<br/>         Fin de la jornada</p>   |
| <b>26 DE OCTUBRE</b> |  |
| 08:30                | Traslado de los Parlamentarios a la Sede Permanente del PARLATINO.   |
| 09:00 – 11:15        | <p><b>Tema IV</b><br/>         Presentación del Plan de trabajo para 2019<br/>         Intervención de los parlamentarios<br/>         Lectura y aprobación del acta<br/>         Fin de la Reunión.</p>   |
| 12:00                | <b>Almuerzo libre</b>  |

## IV. El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino)

*Nota informativa que describe al Parlamento Latinoamericano y Caribeño y su composición, así como la participación de México en dicho Foro.*



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



## EL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO (PARLATINO)

### Nota Informativa<sup>1</sup>

---

El Parlamento Latinoamericano y Caribeño (Parlatino) es un Organismo autónomo de carácter regional, el cual, desde su fundación, ha buscado ser un mediador en los distintos conflictos regionales en los países de la región, y es también, desde hace 54 años, un defensor de los principios de integración, no intervención, y autodeterminación de los pueblos que se encuentran en el centro de la política exterior de los países miembros.

Este foro se constituyó formalmente el 10 de diciembre de 1964 mediante la Declaración de Lima, y el 16 de noviembre de 1987 se firmó del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano, en cuyo Artículo 1° quedó establecido como “(...) un organismo regional, permanente y unicameral, integrado por los Parlamentos Nacionales de los países soberanos e independientes de América Latina y el Caribe, elegidos democráticamente mediante sufragio popular (...)”. Sus principios permanentes son:

- La defensa de la democracia;
- La integración latinoamericana y caribeña;
- La no intervención;
- La autodeterminación de los pueblos;
- La pluralidad política e ideológica como base de una comunidad latinoamericana democráticamente organizada;
- La igualdad jurídica de los Estados;
- La condena a la amenaza y al uso de la fuerza contra la independencia política y la integridad territorial de cualquier Estado;
- La solución pacífica, justa y negociada de las controversias internacionales;
- La prevalencia de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados.

---

<sup>1</sup> Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano.

Entre sus propósitos, están:

- Velar por el estricto respeto a los derechos humanos;
- Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa y participativa, con elecciones libres y transparentes y con estricto apego a los principios de la no intervención y de la libre autodeterminación de los pueblos y la vigencia del Estado de Derecho.
- Fomentar el desarrollo económico y social de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance la plena integración económica, política, social y cultural de sus pueblos;
- Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neocolonialismo, racismo y cualquier otra clase de discriminación en América Latina y el Caribe;
- Estudiar, debatir y formular políticas de solución a los problemas sociales, económicos, culturales, ambientales y de política exterior de la comunidad latinoamericana y caribeña;
- Contribuir a la consecución de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural, tecnológico y ambiental de los pueblos de América Latina y el Caribe;
- Propugnar por el fortalecimiento de los parlamentos de América Latina y el Caribe, garantizando así la vida constitucional y democrática de los Estados,
- Impulsar la armonización legislativa mediante la elaboración de proyectos de leyes modelo.

Los idiomas oficiales de trabajo son el español y el portugués, y su sede actualmente se encuentra en Panamá.

Cabe mencionar que sus principios no son sólo una declaración abstracta puesto que se ven materializados en propuestas legislativas por medio de Leyes Modelo.

Actualmente el Parlatino cuenta con 23 Países Miembros:



- Argentina
- Aruba
- Bolivia
- Brasil
- Chile
- Colombia
- Costa Rica
- Cuba
- Curazao
- Ecuador
- El Salvador
- Guatemala
- Honduras
- México
- Nicaragua
- Panamá
- Paraguay
- Perú
- República Dominicana
- Isla de San Martín
- Surinam
- Uruguay
- Venezuela.

### *Descripción General del Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano*

El Tratado consta de nueve artículos, a saber: Artículo I. El Parlamento; Artículo II. Principios; Artículo III. Propósitos; Artículo IV. Los Miembros; Artículo V. Órganos; Artículo VI. Personalidad y Prerrogativas; Artículo VII. Gastos; Artículo VIII. Sede y Artículo IX. Clausulas Finales.<sup>2</sup>

El Artículo V, denominado “Órganos”, estipula la composición y las funciones de los órganos que compondrán el Parlatino: la Asamblea, la Junta Directiva, las Comisiones Permanentes y la Secretaría General.

A continuación, se presenta un resumen de las funciones de cada uno de estos órganos:

<sup>2</sup> Parlamento Latinoamericano y caribeño “Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano”, 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/pdf/documentos/tratado-institucionalizacion-parlatino.pdf>

### *La Asamblea*

La Asamblea es el órgano principal del Parlatino y está integrada por todos los Estados Partes del Tratado de Institucionalización, los cuales se reúnen ordinariamente cada año en la Sede Permanente. Las delegaciones nacionales están compuestas por un número máximo de doce miembros que deben ser proporcionales a los partidos políticos o grupos parlamentarios de sus respectivas legislaturas las cuales cuentan con derecho a voto.<sup>3</sup>

Para sesionar la Asamblea requiere de la asistencia de más de la mitad de los Parlamentos miembros, cuyos delegados representen, por lo menos, un tercio del total de votos.

En el ámbito de sus atribuciones, la Asamblea aprueba los acuerdos, las recomendaciones o resoluciones y tiene, asimismo, la facultad de suspender a un Parlamento miembro cuando no se cumplan los requisitos establecidos en el Tratado.<sup>4</sup>

La Asamblea elige al Presidente, al Presidente Alterno, al Secretario General, al Secretario General Alterno, al Secretario de Comisiones, al Secretario de Relaciones Interparlamentarias y al Secretario de Relaciones Interinstitucionales del Parlamento Latinoamericano y Caribeño.

Como parte de sus funciones destacan las de:

- a) Fijar las líneas generales y prioritarias de actuación del Foro;
- b) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes de admisión o ingreso de Parlamentos nacionales;
- c) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, las solicitudes que le haga llegar la Mesa Directiva, referentes a la suspensión de un Parlamento miembro;
- d) Resolver, por las dos terceras partes de los votos presentes, a solicitud de por lo menos cinco Parlamentos miembros, lo referente a la destitución de los miembros que integran la Mesa Directiva;
- e) Aprobar las cuotas que los Parlamentos nacionales deberán contribuir para el funcionamiento del Parlamento Latinoamericano;
- f) Elegir los miembros del Consejo Consultivo.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Parlamento Latinoamericano y caribeño, "Parlatino, Órganos Principales", 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-asamblea>

<sup>4</sup> *Ídem.*

<sup>5</sup> *Ídem.*

### La Junta Directiva

La Junta Directiva está integrada por un Presidente, un Presidente Alterno, un Secretario General, un Secretario General Alterno, un Secretario de Comisiones, un Secretario de Relaciones Interparlamentarias, un Secretario de Relaciones Interinstitucionales, un Presidente Delegado y 23 Vicepresidentes (uno por cada Congreso miembro). La Junta se reúne dos veces al año y de igual forma, será la máxima autoridad cuando no esté sesionando la Asamblea.<sup>6</sup>

Como parte de sus funciones, la Junta Directiva deberá promover el acercamiento e ingreso de los Parlamentos Nacionales de los Estados latinoamericanos y caribeños que no forman parte de la Organización; resolver las solicitudes de admisión o ingreso; transmitir a la Asamblea la solicitud de suspensión por cinco o más Parlamentos miembros en contra de algún Parlamento; y elaborar o encomendar la preparación de los documentos de trabajo sobre los temas de las agendas.<sup>7</sup>

| Miembros de la Mesa Directiva 2017-2018       |   |
|---|---|
| Presidencia                                   | Diputado Elías Castillo-Panamá          |
| Presidencia Alternativa                       | Asambleísta José Serrano -Ecuador       |
| Secretaría General                            | Diputado Pablo González-Uruguay         |
| Secretaría de Comisiones                      | Diputado Rolando González Patricio-Cuba |
| Secretaría Alterna de Comisiones              | Senador Juan Mario País-Argentina       |
| Secretaría de Relaciones Interparlamentarias  | Vacante <sup>8</sup>                    |
| Secretaría de Relaciones Interinstitucionales | Senador Jorge Pizarro-Chile             |

Fuente: Elaboración propia a partir de: Parlamento Latinoamericano y Caribeño “Parlatino, Junta Directiva, Listado de Miembros”. En: <http://parlatino.org/wp-content/uploads/2018/05/mesa2018.jpg>

### Las Comisiones Permanentes

Las trece Comisiones Permanentes son consideradas en su conjunto como el órgano especializado del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, siendo responsables del análisis, estudio e investigación sobre temas políticos, sociales, económicos, culturales, jurídicos, laborales, derechos fundamentales,

<sup>6</sup> Parlamento Latinoamericano y Caribeño “Parlatino, Órganos Principales”2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principales/la-junta-directiva>

<sup>7</sup> *Ídem.*

<sup>8</sup> Esta posición fue ocupada por la entonces Senadora mexicana María del Rocío Pineda Gochi de noviembre de 2017 al 31 de agosto de 2018, y ha quedado vacante por el inicio de una nueva Legislatura del Congreso de la Unión.

sanitarios, ambientales, agropecuarios, servicios públicos, corrupción y todos aquellos que en común interesan a América Latina y el Caribe.<sup>9</sup>

Están integradas por un Presidente y por dos Vicepresidentes designados por la Junta Directiva para un periodo de dos años. Cabe mencionar que, por resolución de la XIX Asamblea Ordinaria del Parlatino celebrada en São Paulo los días 7 y 8 de noviembre del 2002, la Junta Directiva decidió reducir de 21 Comisiones Permanentes a solo 13 Comisiones, las cuales están integradas en los Artículo Quinto del Tratado de Institucionalización a saber:

#### **Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.**

##### **Objetivo:**

La Comisión está encargada de buscar el desarrollo agropecuario, agroindustrial, forestal, ictícola, biotecnológico del cultivo de la tierra, ríos y del mar en cada uno de los países o conjuntamente de la región.

#### **Comisión de Asuntos Económicos, Deuda Social y Desarrollo Regional.**

##### **Objetivo:**

Es la encargada de las estructuras económicas en la región, políticas de desarrollo, crecimiento y bienestar, procesos de integración, comercio exterior y reconversión industrial, financiamiento general, gasto público, inversión privada, precios y salarios entre otros.

#### **Comisión de Asuntos Políticos, Municipales y de la Integración.**

##### **Objetivo:**

Se encarga del estudio de la integración entre los municipios y su vinculación con las respectivas Asambleas estatales, departamentales y con el Parlamento nacional. De igual forma, acuerda lo relativo a la estabilidad, evolución y desarrollo del régimen democrático en América Latina y el Caribe.

#### **Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias.**

##### **Objetivo:**

Busca analizar lo relativo a la promoción, resguardo, protección y defensa de los derechos de las personas en la región. Al mismo tiempo, elabora propuestas sobre políticas de prevención del delito, humanización de la justicia penal, tratamiento del delincuente y regímenes carcelarios.

<sup>9</sup> Parlamento Latinoamericano y Caribeño, "Parlatino, Órganos Principales, Comisiones Permanentes", 2016. Consultado el 11 de octubre de 2018 en: <http://parlatino.org/es/organos-principal/comisiones-permanentes>

## **Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Comunicación.**

### **Objetivo:**

Es la encargada de la creación y desarrollo de los valores culturales, defensa del patrimonio cultural de los pueblos y del progreso de los sistemas educativos latinoamericanos.

## **Comisión de Energía y Minas.**

### **Objetivo:**

Atiende el estudio y genera recomendaciones en lo referente a las fuentes convencionales y no convencionales de energía; las políticas y procedimientos de exploración y explotación minera; el impacto ambiental y el agotamiento de recursos no renovables y recursos estratégicos.

## **Comisión de Asuntos Laborales, Previsión Social y Asuntos Jurídicos.**

### **Objetivo:**

La Comisión se encarga de los asuntos relacionados con políticas de trabajo, empleo y salario.

## **Comisión de Medio Ambiente y Turismo.**

### **Objetivo:**

Tiene a su cargo la promoción, salvaguarda y aseguramiento de la biodiversidad latinoamericana.

## **Comisión de Equidad de Género, Niñez y Juventud.**

### **Objetivo:**

Dicha Comisión es la encargada de lograr la participación de la mujer en igualdad de oportunidades y derechos así como velar por la protección de los derechos humanos de niños y jóvenes.

## **Comisión de Pueblos Indígenas y Etnias.**

### **Objetivo:**

Su principal propósito es contribuir a la participación de las comunidades indígenas y otras etnias en los países de América Latina y Caribe. De igual forma, prioriza el rescate y desarrollo de las manifestaciones culturales de las comunidades indígenas y etnias.

**Comisión de Salud.****Objetivo:**

Su principal propósito es la prevención y recuperación de la salud de los habitantes en América Latina y el Caribe. Como parte de sus funciones, abarca lo referente a la salud pública y saneamiento ambiental.

**Comisión de Seguridad Ciudadana, Combate y Prevención al Narcotráfico, Terrorismo y el Crimen Organizado.****Objetivo:**

Dicha Comisión hace recomendaciones sobre políticas para la lucha contra la producción, el comercio y el consumo ilegal de estupefacientes. Por otra parte, aconseja la adopción de medidas para prevenir y combatir los actos, métodos y prácticas terroristas.

**Comisión de Servicios Públicos y Defensa del Usuario y el Consumidor****Objetivo:**

Es la encargada del desarrollo de las estructuras que garantizan la prestación y regulación de los servicios básicos. De igual forma, hace propuestas para la resolución de conflictos de servicios públicos y proposiciones para la resolución de conflictos con consumidores.

*Proyectos de Leyes Marco<sup>10</sup> o Leyes Modelo aprobadas por el Parlatino*

Una de las acciones más significativas y quizá incluso una de las más difíciles que debe realizarse dentro del proceso de integración, es lo referente a la armonización y homologación legislativa. El Parlatino, fundamentalmente a través de sus Comisiones Permanentes y con apoyo de los Organismos Internacionales con los que tiene acuerdos de cooperación interinstitucional, ha elaborado proyectos y propuestas de Leyes Marco o Leyes Modelo en temas tan diversos como la salud, el crimen cibernético, comunidades indígenas, afrodescendientes, derechos de la Madre Tierra, gestión de riesgo de desastres, protección contra la violencia

---

<sup>10</sup> La expresión "Ley Marco" comprende todo acto legislativo aprobado por los Órganos del Parlamento Latinoamericano con el objetivo de establecer criterios normativos para alcanzarse en los Países Miembros en pos de la armonización legislativa, pilar ineludible de la integración y la cooperación entre legisladores de la región en la construcción de normas de avanzada tendientes a reafirmar los principios y propósitos del Parlamento Latinoamericano. (Art. 1 Res. AO/2008/01). No obstante, las Leyes Marco no tienen carácter vinculante y dependerá de casa país, adoptarlas, acoplarlas y aprobarlas para convertirlas en ley.

feminicida, derecho a la alimentación, combate y prevención de la trata de personas, cambio climático, pesca artesanal entre otras.

### *México en el Parlatino*

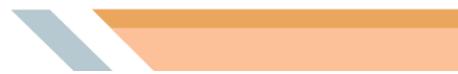
México ha formado parte del Parlatino desde su creación y tiene un papel preponderante dentro de las Comisiones y órganos directivos, siendo promotor de Leyes Marco.

El Congreso Mexicano ha presidido en tres ocasiones al Parlatino: la primera fue del 25 de abril de 1977 al 16 de julio de 1979, con el Diputado Augusto Gómez Villanueva y sustituido por el Diputado Víctor Manzanilla Schaffer. La segunda ocasión en que México presidió el Organismo fue del 18 de marzo de 2000 al 8 de noviembre de 2002, con la entonces Senadora Beatriz Paredes Rangel. La tercera ocasión estuvo a cargo de la entonces Senadora Blanca Alcalá Ruiz (2015-2017).

México ha ocupado la Secretaría General en dos periodos consecutivos del 2011 al 2012 y del 2012 al 2015, así como la Secretaría de Comisiones a través de la Senadora María de los Ángeles Moreno Uriegas del 2006 al 2010. De manera reciente, ocupó la Secretaría de Relaciones Interparlamentarias con la entonces Senadora María del Rocío Pineda Gochi (noviembre de 2017-agosto de 2018).



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

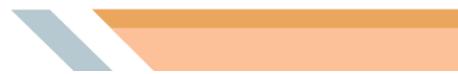


## V. Documentos de Apoyo

*Este apartado se encuentra integrado por un resumen del Acta de la reunión anterior de la Comisión, documentos aportados por el Parlatino, y notas informativas relacionadas con los temas incluidos en la agenda elaboradas por el CEIGB.*



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



## **RESUMEN DEL ACTA DE LA XXVIII REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA Y POLÍTICAS CARCELARIAS DEL PARLAMENTO LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO**

**15 Y 16 DE MARZO DE 2018**

Los días 15 y 16 de marzo de 2018, legisladores de Aruba, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Cuba, Curazao, México, Panamá, Paraguay y Uruguay, se reunieron en la Sede Permanente del Parlamento Latinoamericano y Caribeño, con motivo de la reunión de la Comisión de Derechos Humanos, Justicia y Políticas Carcelarias. En dicha reunión, el Grupo de trabajo de Denuncias y de Políticas Carcelarias de esta Comisión presentó sus informes, además de que se aprobó por unanimidad el acta de la Sub-Comisión.

Durante la reunión se habló sobre la problemática que presenta el Grupo de trabajo de Políticas Carcelarias, ya que este grupo, según los legisladores, “no está funcionando bien”, por lo que decidieron sustituir al coordinador de dicho grupo por el diputado de Cuba José Luis Toledo, de manera temporal.

Por otra parte, se hizo el análisis del Régimen de Gocce de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Carta de los Derechos Sociales del Parlatino.

Posteriormente, el representante de Bolivia se refirió al proceso que se estaba llevando a cabo en la Corte Internacional de La Haya respecto a la obtención de una salida al mar para su país. Por su parte, el representante de Cuba mencionó las consecuencias del bloqueo que mantiene Estados Unidos contra su país.

En cuanto al segundo tema que se trató durante la reunión, el Análisis y Tratamiento transversal de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, los legisladores consideraron que era un “tema muy delicado”, que requiere de informes, investigaciones y datos pormenorizados, con el fin de conocer la problemática en América Latina. Asimismo, se acordó seguir tratando este tema en la próxima reunión de la Comisión, con la presencia de expertos en la materia.

En lo que concierne al tercer y último tema, Protección de los Derechos y Resocialización de la Población Penitenciaria, la Comisión decidió enviar al Grupo de trabajo de Políticas Carcelarias el trabajo realizado por el Dr. Daniel Díaz Maynard en el Parlatino, para que pueda ser analizado, actualizado y sea convertido en un instrumento de trabajo de la Comisión. Además, cada legislador expuso la situación al respecto en sus respectivos países.

**INFORME CARCELARIO**  
**COMISIÓN ESPECIAL DE POLÍTICAS CARCELARIAS PARA AMÉRICA**  
**LATINA**  
**PARLAMENTO LATINOAMERICANO MARZO DE 1999**

---

### Introducción

La Comisión de Derechos Humanos del Parlamento Latinoamericano recibió, en su reunión en Punta del Este de Octubre del '96, denuncias aparentemente fundadas sobre tratos inhumanos y degradantes a reclusos en prisiones de algunos países miembros. Con la convicción de que las personas privadas de libertad son, en general, especialmente vulnerables a la violación de sus derechos fundamentales, de que ésta situación estaba particularmente agravada en la generalidad de los países de la región, la citada Comisión decidió solicitar a la Junta Directiva se gestionara permiso a los gobiernos de los países miembros para realizar una visita a los establecimientos penitenciarios de los mismos. A los efectos de evitar cualquier interpretación discriminatoria, la visita debía comprender a todos los países integrantes del PARLATINO.

Comenzada la tarea, a sugerencia del Secretario Ejecutivo Dr. Humberto Peláez Gutiérrez, y ante la evidencia de que la intensidad que ella requería absorbería totalmente la gestión de la Comisión de D.D. H.H., la Junta Directiva resolvió crear una Comisión Especial de Políticas Carcelarias en América Latina, que se integró con el senador mexicano Eduardo Andrade Sánchez y los diputados Gustavo Hernández Salazar de Venezuela y Daniel Díaz Maynard de Uruguay, quien la preside.

Gracias al apoyo prestado por la Junta Directiva y la eficaz colaboración de los diputados Nilmarío Miranda (Brasil), Ludmila Riveros (Paraguay), Lázaro Barrredo (Cuba), Gabriel Ascencio (Chile), el Senador Stanley Inderson (Antillas Holandesas), el Secretario Ejecutivo Dr. Humberto Peláez Gutiérrez, - quien acompañó a la Comisión en su visita a varios países, participando en la elaboración de este informe - y a los Asesores Dr. Rolando Gonzalez Ulloa (Costa Rica), Dr. Guillermo Arismendy (Colombia), Dr. Luis Emilio Sierra (Colombia) y Sra. Estela De Carli (PARLATINO), la Comisión culminó su tarea, visitando a veintiuno de los veintidós países miembros, no pudiendo alcanzar la totalidad por dificultades de comunicación que le impidieron llegar a Surinam. Sin embargo, se solicitó a este país la información pertinente, a través de su Asamblea nacional.

A pesar de que todas las visitas fueron seguidas de informes pormenorizados por parte de quienes integraron la delegación, se ha resuelto no mencionar a ningún país, ya que su propósito no es el enjuiciamiento particular de las situaciones comprobadas, sino la conformación de un diagnóstico general. Ello, sin perjuicio, de

que se haga llegar a los países miembros recomendaciones o sugerencias relativas a la situación de sus regímenes penitenciarios.

No podría dejar de reconocerse la franca y sincera colaboración de los gobiernos y demás autoridades de los 21 países visitados, que permitieron conocer todas las realidades que se les solicitaron y el contacto directo y reservado con los reclusos en más de 70 establecimientos.

Corresponde señalar que este informe no pretende ser abarcativo de la situación global del funcionamiento del régimen penitenciario en la región. Y ello por dos razones. En primer término, porque existen dentro de cada país prisiones que responden a modelos muy diferentes y, razonablemente, no hubo tiempo de visitarlas todas, problema que se agrava en los países de mayores dimensiones (v.g.: Brasil, Argentina, México). En segundo lugar, porque el régimen penitenciario no es más que el último eslabón del sistema penal - con todas las reservas que deben tenerse al utilizar el término sistema - cuyo análisis estaba fuera de su objetivo, pero cuya incidencia sobre la población reclusa quedó claramente de manifiesto, por lo que resultará ineludible referirse a él, aunque sea en forma tangencial.

De todas maneras, esta Comisión entiende que su tarea ha sido importante en varios sentidos:

Permitió formarse una idea global de la situación penitenciaria, confirmando la hipótesis que motivó su formación al comprobar la frecuencia con que derechos humanos fundamentales son violados en ella;

Pudo verificar la indiferencia con que el tema es asumido, en general por la opinión pública y los gobiernos, sin perjuicio de la preocupación, que percibimos en algunos altos funcionarios y en organizaciones no gubernamentales;

Posibilitó la acumulación de una vasta experiencia sobre lo que no debe hacerse y, también, sobre políticas que deberían extenderse a toda la región;

Sin duda alguna, sensibilizó a los estados miembros sobre la importancia que en un Estado de Derecho debe asignarse al tema; y

Demostró la necesidad de la existencia de normas supranacionales inspiradas por ejemplo, en las recomendaciones de las Naciones Unidas, que obligue a los gobiernos y a sus congresos a legislar sobre

la materia, así como el establecimiento de organismos de control para su cumplimiento.

## **Reflexiones, conceptos y consideraciones**

Hemos entendido necesario, antes de ingresar al informe en sí de lo actuado, intentar contextualizar el tema.

La sociedad necesita de defensas frente al comportamiento criminal que pone en peligro la tranquilidad ciudadana, pero eso no justifica que, en sentido general, los sistemas penitenciarios latinoamericanos se encuentren en abierta contradicción con las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos y otros instrumentos internacionales.

Bajo el pretexto del legítimo derecho a la seguridad que reclaman los ciudadanos, en no pocos países de la región, las cárceles se transforman en depósitos de personas ante la ausencia de políticas penitenciarias.

Por otra parte, el tratamiento debido a la cuestión judicial ha evolucionado muy lentamente en los últimos cien años. Hay en la región una imperiosa necesidad de llevar adelante una reforma de la justicia penal que produzca un cambio radical del sistema procesal, más garantista y humano, aunque la mera adopción de nuevos textos no es suficiente si no existe, al mismo tiempo, un empeño y una voluntad política para asegurar que sus medidas se transformen en realidad práctica.

La prisión es la última etapa del sistema penal, que forma parte de los instrumentos de control social.

Según García-Pablos "por control social se entienden el conjunto de Instituciones, estrategias y sanciones sociales que pretenden promover y garantizar el sometimiento del individuo a los modelos y normas comunitarias".

Para lograrlo la sociedad recurre a controles informales, como por ejemplo la familia, la escuela, la Iglesia, la profesión, la opinión pública, etc. Estos agentes intentan la adaptación del individuo a las normas sociales con el fin de que actúe de conformidad con pautas y modelos de conducta transmitidos y aprendidos.

Sin embargo, "cuando las instancias informales de control social fracasan, entran en funcionamiento las instancias formales (policía, justicia, administración penitenciaria, etc.), que actúan de modo coercitivo e imponen sanciones cualitativamente distintas de las sanciones sociales: sanciones estigmatizantes que atribuyen al infractor un singular status (desviado, peligroso, delincuente, etc.)".

El control social penal –integrado por los segmentos policial, judicial (tanto en sentido sustantivo como procesal) y penitenciario- es el sistema normativo más formalizado y con mayor división de trabajo y funciones específicas de sus distintos agentes y difiere de los controles informales por sus fines y por los medios de que se sirve. El Profesor Zaffaroni lo define como el control social punitivo institucionalizado.

Cabría señalar las dudas que se presentan para hablar con propiedad de un sistema penal. En tal sentido se expresa Zaffaroni: "la diversidad de composición, extracción social y entrenamiento de las personas que integran los grupos y sub-grupos de sus diferentes segmentos, el aislamiento de cada uno de estos segmentos respecto de los otros, la disparidad de criterios de eficacia con que operan, las diferencias cualitativas con que asumen su papel ante la opinión pública a través de los medios masivos, la dependencia de distintas autoridades o agencias estatales, son todos elementos que inclinan a mantener la denominación de sistema penal en razón de un uso convencional, porque no puede sostenérsela seriamente, ya que es muy claro que no configuran un sistema". En similar sentido se pronuncia el chileno Andrés Domínguez Vial al decir que "el desorden y la falta de humanidad que caracterizan el sistema penal derivan en parte significativa de la forma fragmentaria en que se desarrolla", de lo que se deriva el error de "creer que en virtud de las normas administrativas vinculantes, se producirá una relación adecuada entre los diferentes componentes de la justicia penal, lográndose una acción adecuada de modo espontáneo".

Dentro de lo que tradicionalmente se denomina sistema penal, el subsistema penitenciario tiene características absolutamente específicas.

El derecho liberal – una vez estructurada la doctrina de los derechos civiles y políticos - fue particularmente cuidadoso en establecer las garantías para la privación de libertad. En prácticamente todas las constituciones latinoamericanas de principio del Siglo XIX aparecen disposiciones sobre cuando es posible privar a un individuo de su libertad (flagrancia delictual u orden de juez competente), así como en la legislación se desarrollan minuciosamente a nivel del derecho penal y el procesal penal las garantías del ciudadano: Nullum crime, nulla pena sine legge; Nullum crime sine conducta; irretroactividad de la ley penal incriminante o agravante de penas, debido proceso penal, principio del juez natural; plazos breves y perentorios para presentar ante el juez a los detenidos y decidir su sumisión a un proceso o su liberación, carga de la prueba de parte del Estado, etc.

Pero a partir de la sentencia – o simplemente, del auto de procesamiento - el derecho parece desinteresarse de la suerte del individuo privado de su libertad. Señala Borja Mapelli, catedrático de la Universidad de Sevilla, que el derecho penitenciario – cuando existe - "se caracteriza por ser un mundo completamente diferente, ajeno a la realidad cotidiana de las prisiones, tanto es así que se ha dicho

muchas veces que la verdadera utopía del mundo de las cárceles es que simplemente se llegue a cumplir".

El mismo autor expresa: "es verdad que los jueces deciden el tiempo de duración, entre comillas claro, de la pena privativa de libertad... es completamente ajeno al poder de los jueces decidir la intensidad con que se debe aplicar la privación de libertad ... los presos son los parias del derecho, son personas que están acostumbradas a ser tratadas como objetos del derecho y no como sujetos de derecho" (Ejecución y Proceso Penal).

Es notoria la contradicción entre la teoría y la práctica. Es unánimemente aceptado que la función jurisdiccional implica juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, lo que se observa escrupulosamente en el campo del derecho privado. Pero, en materia penal, la jurisdicción se agota en el juzgamiento y su ejecución queda, habitualmente en las manos de la Administración. Por consiguiente, se deja a la Administración decidir el establecimiento de unas relaciones no jurídicas con la población penitenciaria, una especie de relaciones internas o domésticas, que le permite regular todo lo concerniente a la ejecución de la pena privativa de libertad en un campo completamente ajeno al control del derecho.

El profesor del Instituto de Criminología de la Universidad de Barcelona, Dr. Iñaki Rivera Beiras, afirma que la legislación y la jurisprudencia han configurado "derechos de segunda categoría" para los reclusos. Así "pese a las declaraciones normativas que señalan que a los reclusos sólo se les ha de privar de su libertad, todos y cada uno de sus derechos fundamentales (a la vida, a la salud, a la integridad física y síquica, a la defensa, al trabajo remunerado, al respeto de su vida privada, al secreto de su correspondencia, etc.), se encuentran devaluados en comparación con la tutela que poseen esos mismos derechos cuando los mismos se refieren a quienes viven en libertad".

Por otra parte, resulta indudable que el sistema penal y, particularmente, el subsistema penitenciario, es altamente discriminatorio y selectivo. Como señala el Prof. Zaffaroni "tenemos la clara impresión de que el sistema penal arroja su red sobre esos sectores de la población (se refiere a los pertenecientes a las clases marginales) y atrapa a aquellos que no sólo son más vulnerables socialmente – puesto que casi todos lo son dentro del mismo estrato social -, sino a los que son también más vulnerables síquicamente, porque ha habido un proceso previo de condicionamiento, de generación de esa vulnerabilidad síquica, que los pone en situación de buenos candidatos para la criminalización". Y más adelante continúa: "Esta comprobación en muchos criminalizados latinoamericanos de las clases subalternas o sumergidas económicamente, lejos de demostrar que esas características son causa del delito, está demostrando que son causa de la criminalización en el caso individual y que el propio sistema penal se encarga de acentuarlas, cuando no de crearlas".

¿Cómo no recordar el famoso sarcasmo de Anatole France, "la Ley Penal, en su majestuosa igualdad, prohíbe por igual al rico como al pobre, robar pan para alimentarse, pedir limosna para comer o dormir bajo el puente"?

La pena de privación de libertad - convertida hoy en la reina de las penas - es relativamente moderna. Antes de la revolución Industrial, las cárceles tenían como finalidad esencial "guardar" a los presuntos delincuentes mientras se sustanciaba su proceso. Las penas estaban destinadas a infringir un sufrimiento físico y la reina de las penas era, sin duda, la muerte.

Durante más de dos siglos, la criminología – con éste u otro nombre - ha hecho ingentes esfuerzos por legitimar la cárcel. Entendemos que no corresponde a este informe seguir ese tortuoso camino ideológico en el que se han recurrido a toda suerte de fundamentaciones metafísicas y pseudo científicas, destinadas, en primer término, a explicar el delito. Como ha dicho García-Pablos "la Criminología occidental ha practicado todos los sistemas teóricos imaginables para ofrecer una explicación generalizadora y convincente del delito (pluralismo casi errático). Existe la impresión de que estamos retornando al punto cero del saber criminológico... De un análisis crítico y objetivo de las teorías de la criminalidad parece inferirse que nuestros conocimientos actuales sobre el delito, el delincuente, la víctima y el control de la criminalidad son todavía escasos, fragmentarios e inseguros. Como manifestaba Lange hace unos años, el crimen, sigue siendo hoy un acertijo...".

Parece evidente que esta crisis ideológica ha sido provocada, en parte, por la aparición de nuevas formas de delincuencia pero, fundamentalmente, por la conciencia que existe una vasta actividad criminal sin criminalizar.

Es oportuno volver a citar a García-Pablos: "Durante mucho tiempo, se concibió el crimen como mero conflicto individual con la norma, propio de una minoría asocial y desviada. El delincuente era el otro, una persona distinta de las demás en términos cualitativos, un producto ajeno a la propia sociedad y externo a la misma; procedente, desde luego, de las clases de más baja extracción social. Las causas del comportamiento criminal se buscaron siempre en determinados factores individuales bio-físicos o bio-síquicos, sin que sea necesario recordar ahora el conocido estereotipo lombrosiano de delincuente. El crimen aparecía, naturalmente, como comportamiento disfuncional, nocivo, patológico – fruto incluso de la propia patología social que la sociedad tenía que extirpar como cuestión de supervivencia".

"Hoy en día, sin embargo, se piensa de un modo bien distinto, la delincuencia de cuello blanco, la de tráfico, la problematización creciente del campo oscuro de la criminalidad y el incremento de la criminalidad juvenil, evidencia que cada vez es mayor el número de ciudadanos normales que transgreden la norma. El crimen se caracteriza como comportamiento desviado pero normal: la otra cara de la ley, la sombra inevitable de la convivencia humana".

El pensamiento actual, abandonando toda pedantería metafísica o científica, concluye, casi sin excepciones, que la pena privativa de libertad es "una amarga necesidad".

En el mismo sentido parece expresarse la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley General Penitenciaria de España publicada el 15 de septiembre de 1978, en cuanto reza: "Las prisiones son un mal necesario y, no obstante la indiscutible crisis de las penas de privación de libertad, previsiblemente habrán de seguirlo siendo por mucho tiempo". Ello porque "es difícil imaginar el momento en que la pena de privación de libertad, predominante hoy en día en los ordenamientos penales de todos los países, pueda ser sustituida por otra de distinta naturaleza, que, evitando los males y defectos inherentes a la reclusión, pueda servir en la misma o en mejor medida a las necesidades requeridas por la defensa social".

A pesar de la unanimidad de las críticas a la prisión, la criminología contemporánea se ha resignado – como el legislador español - a la necesidad de convivir con ella, ya que la cultura occidental no ha inventado otra institución que la sustituya.

Se ha demostrado que la gravedad de las penas no inhibe la comisión de delitos. En un estudio de campo realizado por Neuman e Iruzum, en el que entrevistaron a cientos de reclusos en cárceles argentinas, establecen que: "sucede que cuando se va al hecho, el Código Penal y la represión no cuentan, ya sea porque se piensa eludirlos – por estar mejor preparado, mejor conectado, mejor pertrechado - o porque se espera que una dosis de buena suerte ha de impedir su aplicación. La pena de prisión, generalmente considerada, según las entrevistas realizadas, no intimida a nivel preventivo, por las razones apuntadas....".

Por otra parte, la pena privativa de libertad resulta inútil para la víctima. Así, señala Heleno Frago que es "carente de efecto (para) la solución o reparación del conflicto creado por la acción delictiva". Y este no es un tema menor. La criminología moderna se inclina cada vez más a la valoración de la víctima en la consideración del delito y del proceso penal. Al respecto, García-Pablos expone las razones por las cuales las víctimas tienden a no denunciar el delito: impacto psicológico que el propio delito le causa (temor, abatimiento, depresión); sentimiento de impotencia e indefensión personal: la víctima cree en la inutilidad e ineficacia del sistema legal; el propósito de evitar la victimización secundaria a la que habitualmente el proceso la expone y en casos específicos, el miedo a represalias por parte del denunciado. Y más adelante expresa: "recientes investigaciones versan sobre el modo en que la víctima de un delito percibe y valora su contacto con la policía. Al parecer, dicha experiencia tiene dos tiempos bien definidos. La víctima suele estimar satisfactorio su encuentro inicial con aquélla, exhibiendo una actitud claramente positiva. Pero, finalizada dicha etapa inicial, la actitud de la víctima hacia la policía se deteriora. La razón estriba, probablemente, en el hecho de que la policía no suele informar a la víctima del resultado de las pesquisas e investigaciones, no existe contacto ni

comunicación alguna entre ambas. Y se frustran las expectativas de la víctima al no proporcionársele, al menos, esta satisfacción: que se le comuniquen los resultados obtenidos o que se le reconozca que se hizo todo lo posible". Y concluye de forma contundente: "la víctima se siente maltratada por el sistema penal".

Esta nueva concepción – que con tanto retraso llega a nuestra región - ha provocado el nacimiento de la Victimología, que se expresa tanto en el campo de la investigación empírica como en la legislación, atendiendo a la participación de la víctima en el proceso y a sistemas eficaces de resarcimiento del daño que se le ha causado.

Por último, - sin ingresar al pormenorizado análisis de las críticas de las ideologías "re", como las calificara su más lúcido detractor, el Prof. Zaffaroni, en las que se refugiaron los defensores de la prisión - no puede haber duda que doscientos años de experiencia carcelaria no dan lugar al optimismo sobre su influencia sobre el recluso. Como expresa Heriberto Asensio Cantisán, Juez de Vigilancia Penitenciaria de Sevilla, "el impacto efectivo de la privación de libertad no es reeducador, sino antipedagógico, criminógeno. La prisión mal puede reinsertar socialmente si lo que se hace con el sujeto es apartarlo, precisamente de esa sociedad a la que se quiere que vuelva. La prisión no nace históricamente para resocializar al infractor. La experiencia demuestra que estigmatiza al reo. Acertadamente dice García-Pablos que la pena cumple los fines que cumple y no los que se pretende que cumpla. Por muchos fines que queramos atribuirle, seguirá cumpliendo los fines reales, potenciando la desviación primaria".

Esta contundencia no puede llevarnos a pensar que cualquier régimen penitenciario es indiferente, sino, por el contrario, a buscar empeñosamente su humanización, así como la del sistema penal en su conjunto.

Pero aún, desde el punto de vista estricto del sistema penitenciario, la humanización no es neutra desde el punto de vista de su eficacia. Refiriéndose a la reforma carcelaria de Cataluña, el Prof. de Criminología de Barcelona, Santiago Redondo, después de manifestar como ella redundó en forma inmediata en la mejora de la convivencia en las prisiones, se formula la pregunta de si las medidas y programas de rehabilitación implementados reducen la reincidencia, tema que en su opinión es la prueba de fuego de la que puede hacerse en el sub-sistema penitenciario. Responde a ella, estableciendo que las investigaciones realizadas después de la reforma comprueban "que existen grandes diferencias en la reincidencia de los sujetos, dependiendo de las medidas de rehabilitación aplicadas a ellos". Y proporciona dos ejemplos claros: el primero "se refiere a la comparación entre quienes durante el cumplimiento de su condena pasaron por régimen cerrado y aquellos otros sujetos que lo hicieron por régimen abierto. De los primeros, seis de cada diez sujetos reincidieron, mientras que de los segundos sólo dos de cada diez volvieron a delinquir...; el segundo ejemplo se refiere a la población estudiada entre

quienes habían terminado su cumplimiento mediante extinción de condena y quienes, por el contrario, habían accedido a la libertad condicional. De los primeros, cinco de cada diez reincidieron, mientras que de los segundos sólo volvieron a delinquir dos de cada diez". Sin duda, coincidiendo con que la consulta futura del encarcelado no es ajena a lo que la prisión ha hecho con él, el Prof. de Sociología, Dr. César Manzanos Bilbao, expresa que a su juicio "se trata de resocializar las estructuras carcelarias, y en un sentido más amplio las estructuras jurídicas, para evitar los efectos desocializadores que provoca en el preso y su familia", concluyendo que "esto supone desarrollar una estrategia de progresivo reduccionismo en la aplicación de la sanción carcelaria".

Al aproximarse a la realidad penitenciaria, resulta fácil explicar este fenómeno. Entendemos particularmente ilustrativa la descripción que de ella hace el Dr. Andrés Domínguez Vial, por lo que creemos oportuno transcribir una, tal vez demasiado larga cita, extraída de su libro "Policía y D.D. H.H.":

"A diferencia de la característica a toda vida en sociedad, en la cual sus componentes participan de ambientes claramente diferenciados para dormir, jugar, trabajar, educarse, etc., las cárceles pueden definirse como un núcleo caracterizado por la ruptura de las barreras que otorgan una autonomía a esos ámbitos de la vida".

"En estos recintos todos los aspectos de la vida de las personas se desarrollan en un mismo lugar, bajo una misma autoridad y con una sola racionalidad. Cada etapa del ciclo de vida diaria se lleva a cabo con las mismas personas, las mismas reglas y entre los mismos objetos. La rutina diaria está disciplinariamente programada y cada instante es seguido por el ya previsto, en una secuencia definida por una autoridad que escapa completamente a quien la deba cumplir".

"De este modo, una enorme cantidad de necesidades humanas, cada uno con su contenido sustantivo y valórico propio, se encuentran organizadas burocráticamente en un conglomerado humano único e indivisible, confiado a la supervisión de un personal cuya misión es la vigilancia, es decir, que todos hagan lo mismo y al mismo tiempo....." y más adelante continúa: "los internos llegan al Establecimiento con un mundo propio, pero éste los mutila en todo aquello por lo cual no son objeto de sanción y los recibe sólo por su culpabilidad, de modo que una conducta hace invisible todas las otras, produciéndose en las penas de larga duración una cierta desculturización, es decir, una pérdida del entrenamiento social para desarrollar múltiples actividades propias de toda vida en sociedad".

"El interno ingresa al Establecimiento con una concepción de sí mismo que el mundo social le había permitido construir, pero es despojado de ella de inmediato, lo cual trae consigo un pozo de depresiones, humillaciones, degradaciones y profanaciones de su yo".

"La barrera que el Establecimiento impone es la primera mutilación y rompe toda la programación de sus roles sociales, pues se le impone una rutina que lo fuerza a desarrollar papeles con los que no se identifica, produciéndose una identificación física entre su entorno inmediato y su yo, que le impide desarrollar la autonomía con su entorno que se vive en el exterior".

"Al mismo tiempo, desaparece la intimidad y su vida pasa a ser siempre pública y por lo mismo humillante e indefensa, ya que siempre está en presencia de otros y éstos son los mismos todos los días. Si además, como es habitual, el encarcelamiento se vive en el hacinamiento y la promiscuidad, la agresión a su identidad e intimidad llega a ser aplastante".

"Todas las esferas de la vida se juntan y pierden su autonomía y perfil propio, sometidos a reglamentos donde la decisión personal no cuenta y en cambio las sanciones están siempre dispuestas, lo cual tampoco permite construir otro equilibrio personal que no sea el esperado por la organización".

"Las actividades estrictamente personales no existen, lo cual produce una reglamentación de ellas que les impide sean atribuidas por la persona del condenado a sí mismo".

"Por todo ello, se puede decir que la cárcel es, por su propia realidad material, una estructura que levanta impedimentos casi insalvables para que una persona sometida a ella pueda ejercer su autodeterminación, la autonomía y la libertad de acción, cuyo defecto le condujo a ese lugar".

Podrían acumularse, en sentido similar, citas ad infinitum, lo que parece innecesario.

Por otra parte, el propio personal penitenciario- él también, en cierta manera prisionizado- es habitualmente mal preparado y mal pago, dando lugar a frecuentes fenómenos de corrupción.

Pero aún, si ello no ocurriera, la propia estructura carcelaria crea una barrera entre estos dos mundos: por un lado los guarda cárceles – obsesionados por la seguridad y la disciplina - cuya meta lejos de ser el futuro ciudadano es el presente recluso;

por el otro, el de los internos - con todos los sub-grupos individualizados con precisión en la investigación de Neuman e Irurzum - que no pueden dejar de ver en los funcionarios un enemigo. Como ha dicho Elías Neuman, "las cárceles constituyen un pequeño mundo activo por dos grupos humanos que viven, se sienten, potencial o abiertamente, enemigos: presos y funcionarios y guardianes. En esa vida de tensiones, de coloquios lastimeros, de rigor, es muy difícil borrar las vallas de hierro que los separan y a la vez los unen, en un enjambre de resentimiento social, desesperación, cargas agresivas, complejos de inferioridad. Unos mandan. Otros obedecen. Pero éstos, en casi todas las prisiones del mundo, identifican al funcionario o celador con la sociedad, con el mundo exterior". Esta barrera se acentúa cuando el personal es reclutado en la propia policía que ha sido, en numerosos casos, la responsable de la pérdida de la libertad dando lugar así a una de las más absurdas paradojas del sistema penal: el segmento de mayor poder selectivo en el proceso de criminalización – el policial - luego de haber identificado, seleccionado y estigmatizado al desviado, tiene a su cargo la tarea de rehabilitación del infractor.

Sin embargo, no se aprecia una tendencia legislativa a la descarceración, sino por el contrario un aumento exponencial de la población reclusa.

Por supuesto que no puede negarse el aumento de la criminalidad, pero como ha dicho el Prof. Frago "se trata de un fenómeno social-político que no se resuelve con el derecho penal. Ante la crisis social que conduce a mayor delincuencia, la prisión continúa siendo considerada por los gobernantes como su instrumental supremo de reacción. Es la solución más fácil, porque mediante ella sólo se va a aprehender a la parcela más desfavorecida de la sociedad".

Como dice Jeffery, más leyes, más penas, más cárceles... significa más presos, pero no necesariamente menos delitos. Los inconvenientes de una "sobreincriminación" explican las actuales tendencias descriminalizadoras".

Influye sobre estas políticas la actitud de la opinión pública ya que "desde la más remota antigüedad el sentimiento público sobre el delincuente es vindicativo. Una herencia psicológica inconsciente proyecta su mezcla de miedo y expiación contra quien ha violado las pautas de convivencia social. De ahí la creencia... de que el delincuente debe ser segregado, cualesquiera que sean los medios y métodos a emplearse sobre él. Se refuerza así la estigmatización social y la idea de que siempre se corre el riesgo de que vuelva al delito y, por supuesto, no es digno de confianza al egresar del penal. Da la impresión de que la culpa penal no se termina de pagar nunca" (Neuman e Irurzum, La Sociedad Carcelaria).

Este sentimiento de la opinión pública está habitualmente insuflado por los medios masivos de comunicación. A este respecto dice Zaffaroni que "la imagen pública del sistema penal que se proyecta en casi todos los países latinoamericanos a través

de los medios masivos está totalmente distorsionada". De modo que "por regla general no se insiste en proyectar una imagen del sistema, sino una imagen de la criminalidad, en la cual se destaca constantemente homicidios, asaltos con homicidio, violaciones, etc. En general, se carece de estadísticas y las pocas con que se cuenta no se interpretan o se interpretan arbitrariamente".

Al contrario de una política descriminalizadora, se puede observar un empuje de las doctrinas de la Ley y el Orden, funcionales a las teorías económico-sociales dominantes en gran parte de los países de la región. Conforme a ello José Eduardo Faría, en su libro "Las Transformaciones del Derecho", establece que "en una sociedad en vías de globalización, la tendencia dominante es a reprivatizarse sustituyendo la tutela gubernamental por la libre negociación y la expansión de las relaciones contractuales, a flexibilizar las relaciones del trabajo y a disminuir, en consecuencia, la legislación laboral vigente y a retroceder en el área de los derechos sociales ya que los excluidos en el plano económico se vuelven sin derecho en el plano jurídico". Sin embargo, la legislación busca "ampliar el carácter represivo de las normas penales mientras las demás ramas del derecho positivo viven un período de desregulación, de deslegalización y desconstitucionalización. En el derecho penal se verifica la definición de nuevos tipos de delitos; la criminalización de varias actividades y comportamientos en inúmeros sectores de la vida social; la relativización de los principios de legalidad y de tipicidad, mediante la utilización de reglas con conceptos deliberadamente indeterminados, vagos y ambiguos, ampliando extraordinariamente la discrecionalidad de las autoridades policiales, permitiéndoles invadir esferas de responsabilidad del Poder Judicial; y, por fin, la reducción de determinadas cargas procesales, mediante, por ejemplo, la inversión de la carga de la prueba, pasándose a considerar culpable a quien no pruebe su inocencia. El objetivo de esta posición es volver las normas penales más abarcativas y severas, para diseminar el miedo y el conformismo en su público predilecto, los excluidos".

Frente a esta crisis ideológica y fáctica de la prisión, sólo cabrían teóricamente tres posiciones. En primer lugar, asumir la posición abolicionista, defendida en su momento por ilustres pensadores, que resulta en la actualidad carente de significación al no haber propuesto soluciones alternativas razonables y que ha quedado como mero horizonte utópico.

En segundo término, aceptar con cinismo – como ocurre en autores norteamericanos - que ante el fracaso de las ideologías resocializadoras "lo correcto es que la prisión sea un mero local de depósito de mercadería humana fallada y lo mejor es que los administren empresas privadas, que son más eficientes que el Estado" (Zaffaroni).

Por último, asumir una posición militante de descriminalización, descarcerización – para lo cual se cuenta con toda la panoplia de medidas alternativas – y,

considerando la prisión como la última ratio, integrar el sub-sistema penitenciario al sistema penal, haciendo efectivo en él los principios de legalidad y protección de los D.D. H.H., imponer su humanización, colocando en el centro del mismo el concepto de dignidad del recluso como sujeto de todos los derechos que la resolución judicial privativa de libertad no haya limitado y, por fin, democratizarlo, a través de la gestión de los propios reclusos en la organización de su sistema de vida y de la participación de la comunidad, para lo cual resulta imprescindible terminar con su hermetismo y opacidad.

En tal sentido, contamos con el ejemplo europeo. Las reglas penitenciarias europeas emanadas del Consejo de Europa después de instituir, en el art. 1º, a la dignidad del interno como elemento central sobre el que debe pivotar la privación de libertad y afirmar que ella debe producirse en condiciones materiales y morales que aseguren el respeto a la dignidad humana, dice textualmente:

- "a) asegurar las condiciones de vida con la dignidad humana y las normas aceptadas por la colectividad;
- b) reducir al mínimo los efectos perjudiciales de la detención y de las diferencias entre la vida del preso y la vida en libertad, con idea de que el interno no pierda el respeto a sí mismo o el sentido de su responsabilidad personal;
- c) mantener y reforzar las relaciones de los detenidos con los miembros de su familia y el mundo exterior en interés de sí mismo y de los demás;
- d) ofrecer al detenido la posibilidad de mejorar sus conocimientos y competencias y de incrementar las posibilidades de reinserción en la sociedad después de su liberación".

Siguiendo esta orientación podrían destacarse el Decreto-Ley portugués de 1º de agosto de 1979 que dice: "la ejecución debe orientarse de modo que respete la personalidad del recluso y los derechos o intereses jurídicos no afectados por la condena" y que "el recluso conserva la titularidad de los derechos fundamentales del hombre, salvo las limitaciones que resulten del sentido de la sentencia condenatoria, así como las impuestas en nombre del orden y de la seguridad del establecimiento. Debe tener derecho a un trabajo remunerado, a los beneficios de la seguridad social, así como en la medida de lo posible al acceso a la cultura y al desenvolvimiento integral de su personalidad"; el Código de Procedimiento penal francés; la ley italiana de julio de 1975 y la ley alemana de 16 de Marzo de 1976 que regulan de forma general los derechos y obligaciones de los internos; al derecho del sufragio se refieren, entre otros, el art.73 de la ley alemana de Ejecución de

penas, varias leyes francesas, la Ley de 23 de Abril de 1976 italiana, y la Ley sueca de 1974.

## Descripción de lo actuado

No resulta fácil realizar un informe que permita extraer conclusiones generales cuando la realidad de establecimientos penitenciarios es diferente en todos los países visitados y, aún dentro de cada Estado, co-existen situaciones marcadamente disímiles.

Intentaremos dar un panorama global, mediante un recorrido por los distintos ítems que son comunes a todo sistema carcelario.

**1.- Saturación del sistema:** Resulta evidente que el número de los reclusos en los países de la región – casi sin excepción - aumenta año a año en forma alarmante, sin que se aprecie una disminución de la criminalidad si no todo lo contrario.

El conocido concepto, de que mayor cantidad de reclusos no significa menor número de delitos, se cumple en plenitud en la región.

Esta situación, sin perjuicio de las consideraciones a que daría lugar con respecto a la eficacia de la prisión, provoca una saturación del sistema penal en su conjunto, lo que se aprecia en la enorme lentitud de los procesos y la general superpoblación de las cárceles. Según el informe proporcionado por los directores de las cárceles visitadas, entre el 50% y el 95% de los internos no han sido condenados, permaneciendo entre dos y diez años en espera de sentencia. Pero más ilustrativo aún, es que en más de un país se reconoce que existen decenas y hasta cientos de miles de órdenes de prisión que la policía no cumple voluntariamente por no existir ya lugar en donde recluir a los requeridos.

Por otra parte, esta situación ha llevado a varios estados a emprender la construcción masiva de nuevos establecimientos, con una inversión de grandes proporciones – que, en general, serían imprescindibles en otras áreas particularmente carenciadas - las que poco resultado tendrán en definitiva. Si se agrega a ello, la escasez de recursos que habitualmente se destinan al sistema, este panorama debe obligar a una profunda reflexión.

**2.- Normativa:** Varios Estados han puesto en vigencia leyes (o decretos-ley), posiblemente inspirados en las recomendaciones de las Naciones Unidas. Otros, tienen simplemente reglamentos penitenciarios emanados de la propia Administración. Existen, por fin, países que carecen de toda norma, regulándose cada establecimiento con los criterios del director de turno. En algún caso, la normativa vigente es en extremo minuciosa – particularmente para reclusos incurso en determinados delitos considerados gravísimos (terrorismo, narcotráfico,

etc.) - estableciendo con detalle todas y cada una de las circunstancias en que debe desarrollarse la vida cotidiana de los internos.

Como conclusión general, puede establecerse que, salvo contadas excepciones y los casos en que las leyes o reglamentos establecen particular severidad, existe una abismal diferencia entre el texto legal y la realidad carcelaria, lo que recuerda la conocida frase de que en la prisión, la verdadera utopía es que la ley se cumpla.

**3.- Dependencia orgánica:** En todos los países visitados, los establecimientos penitenciarios dependen del Poder Ejecutivo - nacional o federal - ya sea a través de los ministerios de justicia – realidad sin duda mayoritaria - o de los ministerios de gobernación (Interior). Son absolutamente excepcionales los casos de prisiones municipales reservadas para delitos de menor cuantía.

Hemos recogido la impresión de que, en general, la Dirección Penitenciaria disfruta de cierto grado de autonomía, particularmente cuando depende del Ministerio de Justicia.

**4.- Personal Penitenciario:** En este tema se aprecian marcadas diferencias. En algunos casos, se trata de funcionarios policiales con escasa o nula preparación para la tarea. En otros, es también personal policial que pertenece a un Cuerpo diferente de la policía ejecutiva y que, al menos teóricamente, ha recibido algún tipo de formación profesional. Cuando los establecimientos dependen de los Ministerios de Justicia los funcionarios no son policiales y han sido formados en Institutos de diversa jerarquía. En más de un país se advierte un esfuerzo por dotar a este personal de una preparación completa, ya sea a través de convenios con universidades o con la creación de Institutos de nivel terciarios. (Esta situación se encuentra en vías de transición en algunos de los países visitados). En alguna circunstancia, se ha apreciado que el nivel de conflictividad existente en algunas prisiones, ha provocado la sustitución de ese personal por la propia policía.

Es habitual que efectivos policiales, en general militarizados, cumplan las funciones de control perimetral y, muchas veces, de vigilancia interna, aunque – en teoría - no tengan relación con los reclusos.

Mención especial merece la dirección de los establecimientos, en manos de altos jefes policiales o de civiles con experiencia carcelaria o formación universitaria.

Llama la atención la alta rotatividad de estas direcciones, ya que con frecuencia se entrevistaron Directores que recién habían accedido al cargo o con muy pocos meses en su desempeño. (Es verosímil pensar que estos cambios hayan sido provocados, en algún caso por lo menos, por razones meramente políticas, lo que indicaría la falta de profesionalidad en la carrera penitenciaria).

En general, además de los guardiacárceles, las prisiones cuentan con personal médico, psicólogos, asistentes sociales (en algunos casos) y, con menor frecuencia, abogados. (Se han registrado prisiones en las que existen Oficinas Jurídicas de buen nivel).

**5.- Sistemas de tratamiento:** Principalmente, en los países que cuentan con legislación penitenciaria, se habla de un sistema progresivo de tratamiento, que comenzando con regímenes de alta seguridad, culmina con la reclusión en cárceles más o menos abiertas.

Sin embargo, en la enorme mayoría de los establecimientos visitados, este régimen resulta de imposible aplicación por la imposibilidad fáctica de diferenciar a los condenados de los procesados.

Este tema es, sin duda uno de los más graves registrados y que lleva de la mano al problema de los procesos penales. Casi sin excepción la mayoría absoluta de los reclusos están sometidos a prisión preventiva – es decir, que teóricamente, deberían disfrutar de la presunción de inocencia -, prisión preventiva que se prolonga durante años, creando una sensación de injusticia, inseguridad e intranquilidad. La mayoría de las quejas recibidas estuvieron referidas a esta situación.

Este problema, que en algunos países resulta realmente dramático, confirma la necesidad imperiosa de vincular los diferentes sub-sistemas del sistema penal.

En otros casos, -además de la situación a la que nos hemos referido - la clasificación se torna imposible por razones de espacio, sin perjuicio de las dudas que pueden merecer los criterios de clasificación, basados, en general, en la capacidad de adaptación al régimen penitenciario (ser un buen preso) y no en la recuperación para integrarse a la sociedad una vez excarcelados. La tendencia de los actuales sistemas carcelarios de la región están más concebidos como castigo que como medio de rehabilitación. Por supuesto, subyace, en casi todos los casos, el concepto de peligrosidad, con todos los riesgos que ello implica

Por lo menos en dos países se han implementado – o se está implementando paulatinamente - un régimen que merece particular atención. Se trata de la división de los reclusos en grupos pequeños – entre ochenta y cien en un caso y no más de treinta en otro - a cuyo cargo se encuentra un Director o "Monitor", lo que permite un relacionamiento directo e individualizado con cada uno de los componentes del grupo. Su resultado tendería a convertir grandes prisiones – totalmente desaconsejable por las dificultades de administración y por la necesaria despersonalización que implican - en un conjunto de prisiones de tamaño reducido, funcionando en el mismo recinto. Si el personal a cargo de cada uno de esos grupos, - que en general están acompañados de Comisiones Técnicas con cometidos

específicos - tienen suficiente nivel de capacitación, el procedimiento debe significar un sensible mejoramiento de las posibilidades de que tengan éxito los programas que pretendan la reinserción social de los internos.

**6.- Plantas físicas:** Los establecimientos carcelarios están habitualmente instalados en grandes edificios destinados a albergar poblaciones de más de 1000 reclusos, salvo aquellos concebidos como de alta seguridad que son de más pequeñas dimensiones, que en algunos ejemplos han logrado instaurar el sistema panóptico, sustituyendo la construcción estrellada por sofisticados medios electrónicos. Con algunas excepciones se trata de construcciones que datan de varias décadas y que, en ocasiones, no fueron construidos con ese destino.

En general, su nivel de conservación es apenas mediocre, presentando en algunos casos carencias esenciales, por ejemplo la falta de agua en algunos pisos o durante largas horas del día o la ausencia de electricidad en algunos sectores del establecimiento.

En muchas prisiones no existen celdas, sino pabellones constituidos por largos corredores, que los propios reclusos dividen para lograr un mínimo de intimidad, con cualquier material posible (sábanas, maderas y, en algunos casos bloques). En algún establecimiento, se ha comprobado que estos espacios se venden por parte de quienes los han construido a los nuevos ingresados.

Por lo general, la mayoría de las cárceles se encuentran situadas dentro de los centros urbanos o en sus cercanías. En las nuevas construcciones o los proyectos actuales, se hallan alejadas de las ciudades, con dificultades para su acceso.

**7.- Superpoblación:** Con raras excepciones, las prisiones de hombres se caracterizan por un alto nivel de hacinamiento, lo que provoca que se alberguen poblaciones 3 y 4 veces superiores a las proyectadas en el momento de su construcción. Celdas concebidas para contener 2 personas están ocupadas por hasta 4 y 5 que deben dormir en el suelo. Cuando los espacios de habitación son para 20 o 30 reclusos se comprobó que muchos de ellos duermen en hamacas colgadas o aun en el estrecho sanitario adjunto a ella.

Cabe recordar la sentencia del Tribunal Provincial de HAMM (Alemania) que, en 1967, declaró que el encarcelamiento de tres personas en la misma celda de dimensiones reducidas, destinada a un solo preso, con sanitario abierto, violaba el art. 1<sup>a</sup> de la Constitución que declara inviolable la dignidad de la persona humana.

En algunos casos extremos, se ha comprobado tal nivel de hacinamiento, que los reclusos deben permanecer sentados durante las 24 horas del día ya que no cabrían acostados (prisión para presuntos delincuentes investigados aun por la policía en los que todavía no ha intervenido el Juez, situación que, a pesar de las disposiciones

legales, puede prolongarse hasta 7 o más días). En otros, esta situación se produce en locales sin ventilación en los que se hacían entre 40 y 50 internos y en la que resulta dificultoso hasta respirar. Cuando ello se produce con adolescentes de 14 y 15 años – lo que ocurre en algún país en que la imputabilidad comienza esta edad - el panorama se torna aún más indignante.

Por otra parte, la superpoblación provoca en muchos establecimientos que los locales destinados a talleres o aulas hayan sido ocupados como alojamiento de los internos, con la consiguiente disminución de las escasas posibilidades de trabajo y educación.

Debe tenerse en cuenta que, en varias prisiones, los reclusos deben pasar largas horas en estas celdas – es norma en algunos regímenes de alta seguridad que esta permanencia dure 23 ½ horas por día, a veces en la penumbra - que, por otra parte, aun cuando alojan decenas de personas tienen un solo sanitario, en general abierto.

En las cárceles de hombres, la mayoría de la población reclusa se encuentra detenida en primer lugar, por delitos contra la propiedad, realizados generalmente con violencia y, en segundo lugar, por estupefacientes en sus diversas modalidades, ambos con penas muy elevadas.

**8.- Higiene:** Las condiciones higiénicas son en general inadecuadas, llegando en algunos casos a lo caricaturesco. A pesar de que fueron visitas anunciadas se comprobaron celdas y espacios comunes particularmente sucios (sin perjuicio de algunos encalamientos y pintura todavía frescos), sanitarios en malas condiciones, ausencia de agua caliente en casi todos los establecimientos.

En algunos de ellos, los lugares destinados a la permanencia de los internos carecen de sanitario y sus habitantes deben solicitar a los guardias autorización para utilizar los escasos que la prisión posee, demanda que, fundamentalmente en la noche, no es siempre satisfecha.

En otros, los reclusos se ven obligados a orinar en recipientes colocados fuera de la celda, junto a la reja.

Se ha comprobado la existencia de celdas cuyos sanitarios carecen de agua, por lo que los presos deben evacuar sus excrementos sobre papeles que luego arrojan por las ventanas.

En un establecimiento, el único elemento que oficiaba de sanitario era el resumidero ubicado en la mitad de la galería a la que accedían las celdas.

**9.- Trabajo:** El trabajo –que debe ser considerado como un derecho y elemento esencial en cualquier hipótesis de rehabilitación- es habitualmente escaso y ocupa

un muy bajo porcentaje de la población. Existen, en general, pocos talleres y la ocupación principal es la de colaboración con la Administración Penitenciaria en tareas de limpieza, elaboración y distribución de alimentos, etc. Es frecuente que los reclusos desarrollen tareas artesanales en su propia celda.

En varios establecimientos, se comprobó que fuentes de trabajo, de cierta importancia, son propiedad de reclusos con elevado nivel económico, que contratan a compañeros de prisión como asalariados y tienen montadas redes de suministro de materias primas y de comercialización de productos terminados. Existen almacenes, restaurantes, provisiones y fábricas (aproximadamente con 50 reclusos trabajando). En algunos casos estas fábricas utilizan maquinaria y energía eléctrica propiedad del establecimiento.

Las condiciones exigidas por la Administración para el otorgamiento de estos privilegios no ha quedado clara, aunque resulta razonable pensar que constituyen un premio por buena conducta o que el nivel económico de esos "concesionarios" ha interesado particularmente a los directores del establecimiento.

En otras prisiones, el escaso trabajo está proporcionado por convenios con empresas externas.

**10.- Cárceles de mujeres:** Los Establecimientos destinados a mujeres presentan características muy diferentes. La población reclusa femenina es notoriamente inferior a la masculina (entre 2 y 4%), lo que determina que los edificios sean más pequeños y que no exista prácticamente hacinamiento.

La higiene y el orden son notoriamente superiores y el trabajo más abundante.

La mayoría de las reclusas están detenidas por delitos vinculados al narcotráfico registrándose un alto número de extranjeras.

El problema fundamental de estas prisiones lo constituye la presencia de niños, hijos de las reclusas, que conviven con ellas hasta muy diferentes edades. En algunas, se separan los niños de sus madres terminado el período de lactancia, procurando ubicarlos con familiares o en establecimientos públicos; en otras, el límite son los 3 años y se han visto prisiones con niños de hasta 11 años. En estos casos, se registran también diferencias en cuanto a la escolaridad, ya que existen ejemplos de niños que no asisten a la escuela. En alguna situación extrema, se ha comprobado que los niños nunca han consumido leche, pasando de la lactancia a compartir el "rancho" destinado a sus madres. En escasos Establecimientos, existen buenas guarderías anexas a las prisiones, en las que las madres pasan gran parte de su tiempo con sus hijos, quienes quedan, cuando no están con ellas, a cargo de personal especializado.

Es poco habitual que las reclusas tengan derecho a visitas íntimas, lo que ocurre – salvo contadas excepciones - sólo cuando su marido o concubino está también recluido, en cuyo caso, el encuentro se realiza en la prisión para varones. Esta situación propicia lesbianismo, como un fenómeno social dentro del sistema penitenciario.

**11.- Atención médica:** En éste, como en tantos planos existen diferencias abismales entre las prisiones visitadas.

En algunas de ellas, - sin duda son la excepción - existen hospitales dentro del propio Establecimiento, que responden a los estándares del desarrollo médico que se practica con relación al resto de la población, en los que se cumplen prácticamente todas las etapas de un tratamiento médico completo, en los que se realiza hasta cirugía mayor, todo ello con un elevado nivel técnico y asistencial.

- En otros, en una gradación difícil de precisar existen clínicas médicas - algunas particularmente primitivas y carentes de materiales esenciales, particularmente en cuanto a los medicamentos y atención odontológica - en las que se practican primeros auxilios, consultas físicas y síquicas y, en algunos casos, cirugía menor. Cuando la situación requiere tratamiento más sofisticado se recurre a los hospitales generales. Esto crea, en algunas ocasiones graves conflictos entre las Administraciones Penitenciarias y los Ministerios de Salud Pública, ya que a éstos les crea problemas de seguridad que han determinado – existen ejemplos concretos - su negativa a aceptar reclusos en su dependencia, creándose, en consecuencia, verdaderas omisiones de asistencia.-

Los enfermos mentales constituyen un problema en sí. En algunos países se han creado hospitales especiales para los reclusos que presentan esta patología; en otros, se derivan a los hospitales psiquiátricos generales (con la consiguiente problemática ya descrita) y como en algún caso, existen pabellones especiales dentro de la propia prisión.

Los enfermos de SIDA plantean también problemas específicos. Hay administraciones que los segregan totalmente del resto de la población aunque afirman que se les proporciona el mismo tratamiento que a quienes están en libertad, lo que resulta particularmente costoso (se afirma que entre 10 y 12.000 dólares por año y por cada enfermo). Otras administraciones entienden que la segregación es discriminatoria y mantienen a estos enfermos en las mismas condiciones que al resto de los reclusos. Caben severas dudas de que esta patología sea tratada, en general como corresponde.

Habitualmente se tiende a excarcelar a los enfermos terminales, ya sea de ésta u otra enfermedad.

**12.- Educación:** Se han comprobado situaciones altamente diferenciadas. Desde prisiones que sólo disponen de la posibilidad de alfabetizar –en una población con altos índices de analfabetismo- hasta las que proporcionan la oportunidad de cumplir todos los ciclos de enseñanza –aún de nivel terciario con educación a distancia- con particular preocupación por algunas técnicas específicas, especialmente en materia de computación.

Es habitual que, además del personal externo, existan entre los reclusos, educadores en diversos oficios y profesionales que ejercen como maestros. En algunos países, la educación es la herramienta fundamental en el proceso de resocialización del interno.

**13.- Alimentación:** Como en otros aspectos, la situación no es la misma en todas las prisiones. En algunas, se observa particular preocupación a este respecto con personal especializado y, hasta dietas que llegan nominadas al recluso que las requiere. En el otro extremo se comprueban carencias importantes con alimentación escasa y de baja calidad.

Es habitual que los reclusos que reciben "paquetes" de sus familiares cocinen en sus propias celdas o en las galerías, constituyéndose grupos ("ranchadas") que lo hacen en común.

Tuvimos alguna experiencia, observamos a detenidos que no han sido todavía objeto de intervención judicial, los cuales no reciben de la policía alimentación alguna, dependiendo su subsistencia de lo que puedan proporcionarles sus familiares, los que, en casi todos los casos, provienen de los estratos más carenciados de la sociedad.

Existen, por lo menos, dos sistemas para la alimentación: el más frecuente, es que la administración adquiera la materia prima y su elaboración se realice en cocinas – con muy diverso grado de desarrollo e higiene - en las que colaboran algunos reclusos; en otros países se ha optado por la tercerización de la alimentación.

(No puede desconocerse que, tal como se ha expresado, en algunas prisiones coexisten restaurantes propiedad de algún recluso, en los que se alimentan los internos de buen nivel económico).

Otra circunstancia destacable es la forma y el lugar en que los presos ingieren sus alimentos. Mientras que algunas prisiones cuentan con comedores claramente organizados, en varias de ellas el "rancho" se distribuye directamente desde las ollas, formándose largas filas, en las que cada recluso recibe su porción en escudillas, habitualmente de plástico, la que debe consumir en su propia celda o, a veces, en patios o galerías.-

**14.- Esparcimiento:** No existen normas generales al respecto. Lo habitual, es que los reclusos cuenten con horas de patio – generalmente espacios cerrados con piso de hormigón, aunque existen varias prisiones en las que puede hablarse de jardines - en donde desarrollan alguna actividad física, frecuentemente el juego de basket-ball.

La televisión constituye un elemento usual, ubicada en lugares comunes, aunque en muchos establecimientos un gran número de reclusos cuentan en su celda con televisores, lo que, por supuesto, es la norma en varias prisiones, para los reclusos de alto nivel económico.

Es evidente, que los internos busquen diversas formas de utilizar su ocio, recurriendo a diversos juegos (cartas, dados, damas y, con menor frecuencia, ajedrez) o al desarrollo de algunas aficiones como el tallado o la pintura.

Algunas administraciones han implementado esparcimientos colectivos de carácter cultural como, por ejemplo, el teatro.

**15.- Visitas Comunes:** En este aspecto, se registran diferencias en cuanto a la frecuencia, del lugar en que se desarrollan y quienes pueden concurrir a las mismas, dependiendo muchas veces del nivel de severidad en que se encuentra el recluso en el llamado sistema progresivo.

Hay prisiones, en que los internos pueden ser visitados hasta tres veces por semana mientras que en otras –en régimen de alta seguridad- éstas se espacian hasta por 45 días.

Es habitual que las visitas se restrinjan a los familiares más directos, aunque en muchas de ellas se amplía a los amigos que el preso seleccione.

En algunas cárceles se aprecian espacios comunes para el desarrollo de las entrevistas y hasta jardines que se utilizan habitualmente cuando el visitante es acompañado por los hijos del interno. En situaciones de particular hacinamiento, las visitas deben realizarse, por muy breve término, y, a veces, en la propia puerta de la celda.

En prisiones de alta seguridad o en regímenes de la misma índole, se impide todo contacto físico entre el recluso y su visita, a través de un doble enrejillado

Se han recibido quejas respecto al tratamiento que reciben las vistas - particularmente femeninas - durante el registro previo a su ingreso.

En algunos establecimientos, las familias pueden pasar el día, compartiendo el almuerzo en espacios abiertos y, en ocasiones especiales, se organizan bailes.

**16.- Visitas íntimas:** En las cárceles de hombres es muy difícil encontrar prisiones en que no estén habilitadas, aunque, en general, están concebidas como un premio o privilegio y no como un derecho.

Los lugares en que se realizan presentan notables diferencias. En algunas de ellas se han construido habitaciones con baño incorporado con un elevado nivel de decoro y comodidad. En otras, se practican en la propia celda, las que como habitualmente están ocupadas por varios reclusos, éstos deben turnarse para su utilización privada. Se han comprobado ejemplos en que los propios reclusos construyen en los patios, con sábanas, pequeños habitáculos – uno junto a otro - para recibir a su pareja. Se manifiesta que para mantener cierto grado de intimidad se utiliza, en estos casos, encender una radio con el mayor volumen posible.

La frecuencia de estas visitas es también muy dispar y sus regímenes son similares a los de las visitas comunes.

**17.- Régimen disciplinario:** Este tema puede considerarse desde dos puntos de vista. En primer término, como la mayor o menor reglamentación de la vida cotidiana de los reclusos y de su forma de relacionamiento con las autoridades penitenciarias. En segundo lugar, como el sistema de premios y castigos que se distribuyen de conformidad con la adaptación del interno a la vida carcelaria.

En el primer sentido, se aprecian notorias diferencias. Hay prisiones, generalmente bien organizadas, en donde reina un régimen disciplinario prácticamente castrense. Como ejemplo, basta decir que el mero anuncio de la presencia de las autoridades provoca que al asomarse a la celda, todos sus ocupantes estén de pie junto a sus lechos. En otras, por el contrario, los internos permanecen indiferentes ante la presencia de la autoridad, continuando en la actividad y posición en que estuvieren. En algún caso extremo se ha apreciado que el paso del Director acompañando la Delegación no impide que un grupo de presos prosiga jugando a los dados con el dinero de sus apuestas a la vista.

En el segundo sentido, es claro que en los países en que no existe tan siquiera un reglamento penitenciario, los premios y, fundamentalmente los castigos, quedan al arbitrio y discrecionalidad de la dirección. Cuando estas normas existen – dada la opacidad de los sistemas penitenciarios - es difícil determinar si se cumple o no con las disposiciones establecidas. Es posible inferir que un quantum de discrecionalidad – y aun de arbitrariedad- esté siempre presente en un medio en que los controles son pocos o inexistentes y que los destinatarios no se consideran a sí mismos como sujetos de derecho.

Es en este aspecto en el que los autores insisten ante la necesidad de introducir la ley en materia disciplinaria, estableciendo una definición taxativa de las faltas, reglas de procedimiento que aseguren la defensa y un sistema de recursos.

Los castigos habituales están constituidos por la reclusión en celdas de aislamiento – muchas veces particularmente inhumanas - por períodos de distinta duración, la suspensión de visitas tanto comunes como íntimas o el retroceso en la etapa en que estuviera el infractor en el sistema progresivo.

(Hace más de veinte años, tribunales norteamericanos calificaron como trato cruel e inhumano el aislamiento por más de quince días).

Se recibieron, en varias prisiones, denuncias de mal trato físico – tanto en la etapa investigativa como en la reclusión -, exhibiendo algunos internos cicatrices en la espalda atribuidas a heridas recibidas por los guardacárceles, las que, por su dimensión y orientación harían verosímil esta versión.

**18.- Minorías étnicas:** El problema que plantean los internos que representan estas minorías étnicas merece particular atención, especialmente cuando han conservado sus pautas de conducta tradicionales y no hablan el idioma con que son juzgados. Se ha comprobado que en varios países de la región existe un porcentaje de la población reclusa compuesta por indígenas, varios de los cuales no hablan ni entienden el español o el portugués. Muchos de ellos no saben siquiera porqué han sido condenados y en algunos casos se les ha llegado a aplicar la pena capital. Si bien algunos Estados han implementado – o están en vías de hacerlo - la presencia de intérpretes en los juicios penales, en las prisiones habitualmente no existen, por lo que la relación de estos reclusos con la Administración se hace prácticamente imposible.

Por otra parte, en algunas prisiones se encuentran segregados – se ignora si por propia voluntad o por disposición administrativa - viviendo en construcciones muy precarias y con pésimas condiciones de higiene. En alguna de ellas, con agua que debía ser transportada desde otros lugares del Establecimiento y con un hoyo en la tierra, al aire libre, como sanitario.

**19.- Extranjeros:** Se ha comprobado la existencia de un elevado número de extranjeros en casi todas las prisiones visitadas. Su situación es particularmente penosa ya que, además de la ausencia de lazos familiares y sociales – con todo lo que ello significa de falta de suministros muchas veces esenciales - están habitualmente excluidos de los beneficios que permiten a los nacionales una liberación anticipada y aun de aquellos que significan salidas transitorias.

Hemos tenido conocimiento de casos en los que por la falta de medios económicos o escasa colaboración de sus gobiernos, no pueden recuperar la libertad otorgada. Aquellos que la consiguen en forma condicional - sujetos a vigilancia - , no logran reinsertarse en la sociedad por ser extranjeros y estigmatizados, lo que alienta la reincidencia por razones de mera subsistencia.

Esto se ve agravado, particularmente en los presos latinoamericanos, por la indiferencia - que con honrosas excepciones - son considerados por sus Cónsules que, excepcionalmente los visitan.

**20.- Derecho de Defensa:** En razón de que la mayoría de la población reclusa pertenece a los sectores más carenciados de la sociedad, es obligación de los Gobiernos proporcionar a los imputados defensa gratuita. Si bien, en teoría, esto es así, se ha podido apreciar que, en varios países los defensores gratuitos existen sólo en la Capital o en ciudades importantes, existiendo, por tanto, un alto porcentaje de prevenidos que no tienen acceso a ellos. Aún, en los casos en que éstos existen, son escasos y, en consecuencia, su tarea se ve imposibilitada por el alto número de casos a su cargo. (Por ejemplo, en alguna prisión, un defensor tenía a su cargo trescientos reclusos).

En general, se respeta la privacidad de la comunicación del Abogado con su cliente, existiendo espacios reservados para ella.-

En algunos países existió o existe la llamada justicia sin rostro y los testigos secretos, lo que resulta un impedimento esencial para un correcto desempeño de la defensa. El resultado negativo de esta experiencia ha provocado un deterioro en la administración de justicia y una pérdida elemental de los derechos del imputado, determinándose su eliminación.

**21.- Privilegios:** En algunas prisiones, es notorio que el nivel económico de algunos internos determina que mantengan en prisión un status de privilegio. Ya se ha expresado, la existencia de negocios (almacenes, restoranes, etc.) y hasta de verdaderas fábricas, propiedad de reclusos adinerados.

Pero, en otras, existen "celdas especiales" que cuentan con todos los elementos de confort, incluidos equipos de aire acondicionado, las que son adjudicadas a quienes han podido pagar para obtenerlas. Esta situación fue denunciada por los reclusos y, en alguna oportunidad, reconocida por la propia dirección que, por supuesto, atribuyó su origen a su antecesor.

**22.- Corrupción y violencia interna:** El ambiente carcelario - por su opacidad, hermetismo, obligada convivencia entre funcionarios mal retribuidos, reclusos económicamente poderosos y la habitual ausencia de controles externos, constituye un ambiente especialmente propicio para distintas formas de corrupción. Se ha comprobado que, en varias prisiones, es habitual el ingreso de alcohol y drogas, lo que resultaría imposible sin la complicidad de los funcionarios (esta circunstancia ha sido reconocida por más de un director).

En algún caso, se denuncia el ingreso al establecimiento de armas, aún de fuego, estableciéndose la tarifa para que ello ocurra que representa varios años de

remuneración de un guarda cárceles. Si bien es común que los reclusos fabriquen "puntas" y "cortes" – los que son habitualmente exhibidos por las direcciones, aduciendo siempre que se obtuvieron en la última requisa, para justificar las medidas a que obliga la peligrosidad de la población reclusa - la presencia de armas de fuego significa un cambio cualitativo, que provoca un clima de violencia interna que, en una ocasión, determinó que la visita fuera realizada en compañía de personal provisto de armas largas.

En algunos establecimientos, la nueva dirección señaló que se estaba sustituyendo el antiguo personal, proclive a la corrupción, por nuevos funcionarios especialmente seleccionados y preparados.

**23.- Co-Gestión:** Sin duda, una de las experiencias más importantes registradas es la relativa a la participación de los propios reclusos en la administración de los Establecimientos. Ella se da de diversas formas pero, en general, los reclusos eligen en cada pabellón – en forma democrática - una comisión, entre cuyos miembros se distribuyen áreas de competencia (alimentación, higiene, disciplina, etc.). Uno de sus miembros oficia de coordinador, conformando con los coordinadores de los demás pabellones una comisión general que denominan Mesa de Trabajo, que se relaciona fluidamente con las autoridades para canalizar los problemas y buscarle soluciones.

En algún caso, podrían caber dudas de que no fueran efectivamente electos sino designados por la Administración como forma de beneficiar a los "buenos presos". Pero ésta sería la excepción. Habitualmente, es notorio el orgullo y la dignidad con que estas comisiones desempeñan sus tareas, mereciendo el respeto del resto de la población. Hemos sido informados actualmente, que en uno de los países visitados donde se realiza esta experiencia, se han trasladado internos a otras cárceles del país para que informen sobre esta nueva forma de comunicación entre reclusos y administración penitenciaria.

En una prisión, los delegados portaban largos bastones, lo que estaría indicando su función de colaboración con los funcionarios en el mantenimiento del orden.

Los Establecimientos en que se ha implementado este régimen presentan características de convivencia excepcionalmente pacífica a pesar de que, en alguno de ellos, la población es dos y hasta tres veces superior a la real capacidad locativa de la prisión.

Es evidente, que estos procedimientos son el primer paso de un sistema más democrático y participativo, permitiendo que el recluso se convierta en persona y se prepare para su futura vida en sociedad.

**24.- Derechos Políticos:** En muchos países, a los internos les son conculcados sus derechos políticos, especialmente su derecho al voto, hay casos en que esta situación ocurre por meras razones de hecho, - por ejemplo no colocan mesas electorales en las prisiones-; otros son por mandato constitucional o legal, una vez sentenciados.

Esto genera la apatía de los políticos hacia la situación carcelaria, ya que no les produce dividendos electorales

**25.- Libertad Religiosa:** En todas las prisiones existe libertad de culto, tanto de la religión católica –dominante en casi todos los países de la región- como de otras orientaciones evangélicas, ingresando normalmente sacerdotes y pastores a cumplir sus oficios.- En algunas instituciones los sacerdotes católicos forman parte del personal permanente e intervienen en las comisiones asesoras de disciplina.

En general, las autoridades miran con buenos ojos la práctica religiosa la que resulta funcional para el mantenimiento del orden.

Llama la atención la diferencia experimentada en un número importante de establecimientos entre las opciones religiosas de los reclusos con la del resto de la población. Es notoria la influencia de los cultos evangélicos, cuyos representantes dedican particular esfuerzo a la catequización de los reclusos.

En algunas cárceles, los internos están separados de acuerdo a su religión, existiendo pabellones católicos y pabellones evangelistas.

**26.- Comunicación con el exterior:** Como ya se ha dicho, la población reclusa accede comunmente a los medios masivos, tanto televisión como radio y, en algunos casos, reciben la prensa diaria.

En general es posible que la correspondencia no sea censurada. En muchos establecimientos, existen teléfonos de libre disponibilidad (habitualmente uno por piso) a los que acceden, sin control, mediante el uso de tarjetas magnéticas o monedas.

**27.- Beneficios:** Prácticamente todos los países de la región han implementado el instituto de la libertad condicional, dependiendo su concesión de haber cumplido determinado porcentaje de la pena (de acuerdo a las legislaciones un tercio, la mitad, dos tercios) y el informe de conducta carcelaria y, habitualmente, de peligrosidad a cargo de Institutos generalmente dependientes de las máximas autoridades penitenciarias.

La libertad condicional – otorgada en casi todas las legislaciones por el Juez de la causa - es negada en algún país a determinada categoría de presos, que deben por disposición legal, cumplir íntegramente la condena.

Por consiguiente, se deja a la Administración decidir el establecimiento de unas relaciones no jurídicas con la población penitenciaria, una especie de relaciones internas o domésticas, que le permite regular todo lo concerniente a la ejecución de la pena privativa de libertad en un campo completamente ajeno al control del derecho.

Se ha comprobado que éste, como otros beneficios, se otorgan en algunos países con dificultad a los extranjeros y en otros no se otorgan.

Es práctica frecuente, el permiso de salida en casos excepcionales (por ejemplo muerte de un familiar) y la instrumentación de salidas transitorias de fines de semana o de más larga duración o las salidas diurnas para desempeñar tareas remuneradas fuera del establecimiento.

En algunos regímenes, se otorga la excarcelación al llegar el recluso a determinada edad, así como también, a los enfermos terminales.

En numerosos países existe el beneficio de remisión de la pena, consistente en disminuir un día de condena por cada dos o tres días de trabajo y en algunos Estados, este instituto está reglamentado, por lo que otorga el mayor respaldo, dado el estímulo que significa para la labor y la educación.

Monitoreo electrónico: Determina la presencia o ausencia del sujeto vigilado por la señal que emite un transmisor. Se observó en un establecimiento penitenciario la experiencia de colocar pulseras electrónicas como medida alternativa de prisión. Este tema por su complejidad ha planteado numerosos problemas jurídicos, sociales, psicológicos y éticos, lo que lo hace merecedor de un amplio debate.

**28.- Apoyo al excarcelado:** Existen países donde Institutos estatales o para-estatales (en este último caso, con mayor o menor involucramiento de la comunidad) ofrecen algún tipo de colaboración al excarcelado sin medios económicos (albergue transitorio – hasta 8 meses en algún caso - y ayuda para su reinserción en el mercado de trabajo). En algunos ejemplos estos mismos Institutos prestan cierto apoyo a los familiares del recluso, mientras éste cumple su condena.

Es excepcional que existan programas destinados a las familias de los internos, ya sea de educación, organización o asistencia.

## RECOMENDACIONES

I.- Para resolver el problema del hacinamiento en las cárceles, proponemos llevar a cabo las siguientes medidas, a corto plazo:

1.- Definición clara y precisa del objeto de la pena privativa de libertad.

2.- Despenalizar conductas que no signifiquen un grave daño a la sociedad ni a la víctima.

3.- Reemplazar en ciertos casos, la privación de la libertad por medidas alternativas, tales como: a) sanciones verbales; b) libertad condicional; c) pérdida de derechos e inhabilitaciones; d) multas; e) incautación; f) indemnización a la víctima; g) suspensión de la sentencia o condena diferida; h) régimen de prueba y vigilancia judicial; i) prestación de servicio a la comunidad; j) presentaciones periódicas; k) arresto domiciliario; l) cualquier otro régimen que no entrañe internamiento. De esta forma se adoptan las recomendaciones contenidas en las Reglas mínimas de las Naciones Unidas ( Reglas de Tokio ) , aprobadas por la ONU el 14 de diciembre de 1990.

II.- Eliminar la pena de muerte y la cadena perpetua.

III.- Que los establecimientos carcelarios dependan de los respectivos Ministerios de Justicia, a través de institutos penitenciarios. En los países cuya estructura no prevé un Ministerio de Justicia, proponemos que dichos establecimientos estén sujetos a institutos autónomos especializados, independientes de la policía.

IV.- Que el personal penitenciario tenga un mínimo de formación académica, en institutos adecuados o por convenios con Universidades, siendo más exigentes en la preparación del personal directivo.

V.- Responsabilidad penal no antes de los 18 años. Proporcionar un tratamiento diferenciado a los jóvenes menores de 21 años que ingresen a prisión, de manera que se limite la posible influencia negativa de otros reclusos sobre ellos y que la sanción se cumpla en establecimientos diferentes o en secciones separadas del resto de los internos en una prisión.

VI.- Juzgamiento en tiempo razonable con obligatorio cumplimiento de los términos.

VII.- A excepción de los casos donde se cuenta con pruebas suficientes y serias, no privar al acusado de su libertad en la fase investigativa.

VIII.- Instaurar un régimen progresivo del cumplimiento de la pena.

IX.- Legislar sobre el sistema penitenciario, haciéndolo compatible con los demás segmentos del sistema penal.

X.- Adecuar las cárceles existentes y construir las nuevas, así como el adiestramiento del personal ( punto IV ) , a un modelo que garantice el cumplimiento de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, aprobadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente ( Ginebra 1955 ) , concordante con la Declaración de principios básicos para el tratamiento de los reclusos, aprobada por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, que se refieren a la aplicación de manera imparcial a un trato digno, la no discriminación, libertad religiosa, gozo de los demás derechos humanos, desarrollo de su personalidad, eliminación del aislamiento como castigo, facilidades laborales remuneradas, acceso a los servicios de salud y educación, condiciones favorables para su reincorporación a la sociedad, lugares de esparcimiento, factibilidad de distribución por edades y grados de peligrosidad, entre otros.

XI.- Propugnar porque todo procesado tenga una adecuada defensa. Limitar el número de procesos a cargo de los defensores de oficio.

XII.- Eliminación de todo privilegio por razones de raza, credo religioso, status político, poder económico, etc.

XIII .-Adoptar modelos que en otros establecimientos carcelarios hayan dado resultados positivos, para disminuir o eliminar los índices de violencia interna, corrupción, formación de bandas, fugas, introducción de armas, licores y estupefacientes, entre otras. Para ello establecer intercambio de información y experiencia carcelaria, dentro y fuera del país..

XIV .- Democratizar el régimen penitenciario, asegurando, en primer lugar, la vigencia de todos los derechos que la sentencia no haya limitado y, en segundo lugar, habilitando la activa participación de los reclusos en la gestión penitenciaria, con lo que se lograría devolverles su calidad de personas, sujetos de derecho.

XV- Fomentar la participación de la comunidad en las diferentes etapas de rehabilitación del recluso.

XVI.- Otorgar a los reclusos y a sus familiares el derecho de amparo, ante medidas discriminatorias o trato inhumano o degradante.

XVII.- Establecer, con absoluta claridad, los beneficios que se pueden otorgar a los reclusos, tales como: libertad condicional, salidas transitorias, remisión de la pena

por trabajo o estudio, etc., impidiendo que queden al arbitrio de las autoridades carcelarias.

XVIII.- Atención a los familiares del recluso, propendiendo a su organización y participación en los programas de reinserción social.

XIX.- Crear órganos de control externo (jueces o fiscales de vigilancia y/o ejecución de la pena) y, en lo posible, la figura del Ombudsman Carcelario.

XX.- Revalorizar el rol de la víctima, habilitando su participación en el proceso penal e impulsando programas de reparación del daño sufrido.

XXI.- Hacer posible, en el caso de los extranjeros, que la pena y los períodos de libertad vigilada se cumplan y desarrollen en su país y, mientras ello no ocurra, velar porque las misiones diplomáticas de su nacionalidad los visiten y les presten atención y ayuda.

XXII.- Prohibir la publicidad de los antecedentes penales, evitando la consiguiente estigmatización.

XXIII.- Propender a que los Estados establezcan programas destinados a colaborar en la reinserción laboral de los excarcelados.

XXIV.- Facilitar a los reclusos el ejercicio del derecho a elegir a las autoridades de su país, aún en los casos de los internos con sentencia en firme.

El Parlamento Latinoamericano, a través de esta comisión, le hará seguimiento a las políticas carcelarias de América Latina, colaborando con las Naciones Unidas en el ámbito de la región, para que se adopten, de manera vinculante, sus recomendaciones al respecto.

## PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS Y RESOCIALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA

### Nota Informativa<sup>11</sup>

#### Resumen

Esta nota informativa presenta un recuento de los tratados internacionales y regionales que contemplan los derechos humanos de las personas privadas de su libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios, especialmente aquellos relativos a recibir un trato humano, y que garantizan su dignidad, la vida y su integridad física y psicológica. Lo anterior es una responsabilidad y una obligación asumida por los Estados, acorde con los criterios internacionales.

Tras abordar aspectos generales de la protección de los derechos de las personas en prisión en México, la nota ofrece el panorama de la situación de los derechos y la resocialización de la población penitenciaria en América Latina.

#### Introducción

La protección de los derechos de las personas privadas de su libertad en establecimientos penitenciarios y carcelarios es una obligación y un compromiso asumido por los Estados. Este sector de la población debe recibir un trato humano, en igualdad de condiciones, sin discriminación y, esencialmente, apegado al pleno respeto de su dignidad y su integridad física.

Asimismo, estos derechos están consagrados en diversos instrumentos regionales e internacionales en la materia, dado que dichas personas, que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad, son titulares, en igualdad de condiciones, de los mismos derechos reconocidos a los demás miembros de la sociedad. Entre ellos, se encuentra la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, acompañados de otros tratados relacionados con la prevención de la tortura como son la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y la Convención Interamericana para Prevenir y

<sup>11</sup> Nota Informativa elaborada por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado de la República.

Sancionar la Tortura, la cual fue suscrita en Cartagena de Indias, Colombia, el 9 de diciembre de 1985.<sup>12</sup>

Otros documentos relevantes para la protección la población penitenciaria son las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (1955); el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (1988); los Principios Básicos para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión (1988); los Principios Básicos para el Tratamiento de los Reclusos (1990); y las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad (1990).<sup>13</sup>

En 2008, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos adoptó, a instancias de su Relatoría sobre los Derechos de las Personas Privadas de Libertad, los denominados “Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas” que destaca el derecho fundamental que tienen todas las personas privadas de libertad a ser tratadas humanamente y a que se les respete y garantice su dignidad, su vida y su integridad física, psicológica y moral. El documento también alude a la importancia del principio del debido proceso legal y de otras garantías fundamentales en la efectiva protección de los derechos de dichas personas y con estricto apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.<sup>14</sup>

De igual forma, esta institución del sistema interamericano de derechos humanos identificó que las penas privativas de libertad tienen como finalidad esencial la reforma, la readaptación social y la rehabilitación personal de los condenados; la resocialización y reintegración familiar; y protección de las víctimas y de la sociedad.<sup>15</sup>

Es conveniente agregar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pronunciándose en el mismo sentido que el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, ha dictado en sentencias que “la privación de la libertad trae a menudo, como consecuencia ineludible, la afectación del goce de

---

<sup>12</sup> Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Protección de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Documentos Básicos*. 2006. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/4TuZEM>

<sup>13</sup> Mercedes Peláez Ferrusca. *Derechos de las Personas en Prisión*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México / Secretaría de Educación Pública. 2015. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/d6fj6H>

<sup>14</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*. Marzo de 2008. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/P1Fwsq>

<sup>15</sup> *Ídem*.

otros derechos humanos, además del derecho a la libertad personal”, entre ellos, los derechos de privacidad y de intimidad familiar.<sup>16</sup>

Por ello, la Corte recuerda que esta restricción de derechos “debe limitarse de manera rigurosa, puesto que toda restricción a un derecho humano sólo es justificable ante el derecho internacional cuando es necesaria en una sociedad democrática”.<sup>17</sup>

Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha subrayado que “la restricción de otros derechos, por el contrario -como la vida, la integridad persona, la libertad religiosa y el debido proceso- no sólo no tiene justificación fundada en la privación de la libertad, sino que también está prohibida por el derecho internacional”.<sup>18</sup> En consecuencia, los derechos de las personas en prisión deben ser respetados y garantizados de manera efectiva como los de cualquier persona no sometida a privación de la libertad.

#### *La protección de los derechos de las personas en prisión en México*

Los especialistas en el tema resaltan que “las personas privadas de libertad en los establecimientos del sistema penitenciario mexicano gozan de todos los derechos humanos protegidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado mexicano, sin perjuicio de las restricciones derivadas de las condiciones de reclusión”.<sup>19</sup> Con ello, el Estado mexicano, acorde con los criterios internacionales, ha establecido la obligación de garantizar el respeto a la dignidad de las personas reclusas, en las mismas condiciones aplicables a las personas que se encuentran en libertad.

En este ámbito, se debe considerar que el artículo 46 del Código Penal Federal, en el Capítulo IX titulado “Suspensión de derechos”, dispone que “la pena de prisión produce la suspensión de derechos políticos y los de tutela, curatela<sup>20</sup>, ser apoderado, defensor, albacea, perito, depositario o interventor judicial, síndico o interventor en quiebras, árbitro, arbitrador o representante de ausentes. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena”.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Mercedes Peláez Ferrusca. *Op. cit.*

<sup>17</sup> *Ídem.*

<sup>18</sup> *Ídem.*

<sup>19</sup> *Ídem.*

<sup>20</sup> En términos generales, la curatela es régimen de asistencia a determinadas personas, cuya capacidad de obrar está limitada, por ejemplo menores e incapacitados. Es ejercido por un *curador*.

<sup>21</sup> Mercedes Peláez Ferrusca. *Op. cit.*

Es conveniente precisar que los especialistas han realizado la siguiente clasificación en torno a los derechos de las personas en prisión: a) derechos relativos a persona; b) derechos que amparan su situación jurídica; y c) derechos de los que son titulares las personas que se encuentran internas en los establecimientos penitenciarios.

| CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS EN PRISIÓN    |  |
|---|--|
| <b>Derechos relativos a persona</b>                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a la integridad personal.</li> <li>• Derecho a la salud.</li> <li>• Derecho a la alimentación.</li> <li>• Derecho al agua.</li> </ul>   |
| <b>Derechos que amparan su situación jurídica</b>           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho al debido proceso.</li> <li>• Derecho a la aplicación de penas alternativas a la prisión.</li> <li>• Derecho de petición.</li> <li>• Derecho al debido proceso en la aplicación de sanciones disciplinarias.</li> </ul> |
| <b>Derechos de los que son titulares las y los internos</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Derecho a un espacio digno para vivir.</li> <li>• Derecho a la educación.</li> <li>• Derecho al trabajo.</li> <li>• Derecho a tener contacto con el exterior.</li> </ul>  |

Elaboración propia con información de Mercedes Peláez Ferrusca. *Derechos de las Personas en Prisión*. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM / Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México / Secretaría de Educación Pública. 2015. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/d6fj6H>

México cuenta con la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, que regula las condiciones de internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial, así como los medios para lograr la reinserción social.<sup>22</sup>

Al respecto, el artículo 72 de dicha Ley establece que las bases de la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social son el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, siendo al mismo tiempo elementos esenciales que debe contemplar el Plan de Actividades diseñado para las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> Cámara de Diputados. *Ley Nacional de Ejecución Penal*. Consultada el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/1KuJWr>

<sup>23</sup> *Ídem*.

## Situación de los derechos y la resocialización de la población penitenciaria en América Latina

De acuerdo con información disponible a octubre de 2015, el Instituto para la Investigación de la Política Criminal (ICPR, por sus siglas en inglés) estimaba que en ese entonces existían más de 10.35 millones de personas recluidas en instituciones penales en todo el mundo, ya sea en calidad de detenidos en espera de juicio, presos en prisión preventiva y sentenciados. De esta cifra, 3, 780,528 personas correspondían a este hemisferio. Según este instituto con sede en Birkbeck, Universidad de Londres, desde el año 2000, el total de la población penitenciaria mundial creció en casi 20%, ligeramente por encima del aumento estimado de 18% de la población general a nivel mundial.<sup>24</sup>

No obstante, existen diferencias considerables entre y al interior de los continentes pues mientras en Oceanía, la población penitenciaria se incrementó cerca de 60% y más de 40% en América, en contraste, ésta disminuyó un 21% en Europa. México y Brasil se encontraban entre los países con el mayor número de personas en prisión con 255,000 y 607,000, respectivamente.<sup>25</sup>

En un panorama regional, la población en prisión aumentó 14% en Estados Unidos; más de 80% en los países de América Central y en 145% en América del Sur. Desde el año 2000, también se observa que el total de la población femenina se elevó en 50%, mientras que con respecto a la población masculina fue de 18%.<sup>26</sup>

De manera consistente con estos datos, el Informe Regional 2017, elaborado por el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho que agrupa a investigadores de 8 países latinoamericanos como México, afirma que la tasa de encarcelamiento ha iniciado una carrera en ascenso que continúa hasta hoy en día. Así, señala, por mencionar algunos casos, que en Brasil esta tasa se incrementó 859% desde 1971; en Costa Rica 334% desde 1972; en Uruguay, 263% desde 1975; en Perú, 207% desde 1975; en México, 175% desde 1972.<sup>27</sup>

En este mismo tenor, el Banco Interamericano de Desarrollo ha notado que, a raíz del incremento de las tasas de encarcelamiento, las prisiones de América Latina y el Caribe se han convertido en las más abarrotadas del mundo al albergar a poblaciones que duplican la capacidad de dichas instalaciones. En esta región, la población reclusa aumentó en forma exponencial entre 1995 y 2012, pasando de

<sup>24</sup> ICPR. *World Prison Population List*. 2 de febrero de 2016. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/cBAhfe>

<sup>25</sup> *Ídem*.

<sup>26</sup> *Ídem*.

<sup>27</sup> Sergio Chaparro, Catalina Pérez Correa y Coletta Youngers. *Informe Regional 2017. Castigos irracionales: Leyes de Drogas y encarcelamiento en América Latina*. Colectivo de Estudios Drogas y Derecho. Marzo de 2017. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/B1ed36>

101.2 reclusos por cada 100,000 habitantes a 218.5 reclusos por cada 100,000 habitantes, lo cual representó un incremento de 116%.<sup>28</sup>

Para el Banco Interamericano de Desarrollo, las cifras anteriores, sumadas al aumento de las tasas de homicidios regionales que pasaron de 13 a 26 homicidios por cada 100,000 habitantes, provocan cuestionamientos sobre el correcto funcionamiento de estos efectos anti-delictuales y exhiben la persistencia de factores que favorecen los efectos criminógenos de la cárcel:<sup>29</sup>

- Altas tasas de hacinamiento (la ocupación en promedio casi duplica la disponibilidad de plazas).
- Carencias en los servicios de rehabilitación y reinserción de aquellas personas privadas de libertad.
- Deficiencia en la infraestructura carcelaria que dificulta analizar el riesgo que sufren estas personas e imposibilita darles espacios y tratamientos diferenciados.
- Altas tasas de presos sin condena (que llegan a un 80% en algunos países).

En diversos grados y dependiendo de las características particulares a nivel nacional, estas circunstancias originan condiciones inadecuadas, incluso paupérrimas de vida de los presos. Esto además de generar preocupaciones sobre el estado de la protección de los derechos de las personas privadas de su libertad, plantea la urgencia de instrumentar acciones a fin de superar la llamada “crisis del sistema carcelario” en América Latina en la que persisten problemáticas como el hacinamiento, la ineficiencia de los servicios de salud, la mala alimentación, la pésima infraestructura, el rezago educativo y la incapacidad de brindar tareas ocupacionales que son claves para cumplir con los fines de la readaptación social, las eventuales denuncias de tortura y malos tratos, el autogobierno y la inseguridad en las cárceles que degenera en violencia, entre otros aspectos.

---

<sup>28</sup> Laura Jaitman (editora). *Los costos del crimen y de la violencia Nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. 2017. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/nWnM3D>

<sup>29</sup> *Ídem*.

### **Implicaciones para México**

En noviembre de 2017, el Senado de la República organizó el Conversatorio titulado “El trabajo como base para la reinserción social: Condiciones, prácticas y mecanismos de evaluación”, que enfatizó que México es el 7° país con la mayor población penitenciaria a escala mundial, siendo un reto de la política carcelaria mejorar el cumplimiento de los objetivos de prevención, rehabilitación y reinserción social, superando el enfoque de una justicia retributiva.

En este marco se dirigió la atención a la situación más compleja que sufren las mujeres en las cárceles frente a la de los hombres, incluso al ser objeto de estigmatización que les impide acceder a una efectiva reinserción social.

Una de las conclusiones enfatizó que es necesario formular políticas públicas e iniciativas de ley, con las aportaciones de la sociedad civil, destinadas a fortalecer el respeto a los derechos humanos de las personas en reclusión e incorporar un enfoque de género a favor de las mujeres reclusas, que les brinden la oportunidad de conseguir un trabajo digno y que evite la revictimización.

## ANÁLISIS Y TRATAMIENTO TRANSVERSAL DE LA RESPONSABILIDAD PENAL DE LAS PERSONAS JURÍDICAS

### Nota Informativa<sup>30</sup>

#### Resumen

Esta nota informativa aborda los aspectos centrales de la regulación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en México, así como los delitos en que éstas pueden incurrir y las sanciones que pueden recibir, todo lo cual se sustenta primordialmente en el Código Nacional de Procedimientos Penales. A la par de estos procesos, también se puede ejercer la acción penal en contra de las personas físicas involucradas en el delito cometido.

En segundo término, se presenta un apartado sobre las buenas prácticas de México en materia de responsabilidad de las personas jurídicas centradas en la necesidad de contar con políticas de integridad para las empresas.

#### Introducción

La publicación del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) representó un cambio de paradigma con respecto a la imputación de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en el derecho mexicano, lo cual conllevó un procedimiento unificado y la posible imposición de sanciones a éstas, con independencia de la acción penal que también pueda emprenderse en contra de las personas físicas.

En la construcción de este enfoque ha sido esencial el derecho español, pues mediante una reforma de 2010 al Código Penal logró incorporarse la responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos de naturaleza delictiva en el plano económico e incluso por las actividades relacionadas con la corrupción, reconociendo que los mecanismos administrativos de sanción eran insuficientes.<sup>31</sup>

Las disposiciones y reformas al Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) en la materia previsiblemente se encuentran encaminadas a la urgencia de contar con un instrumento penal para hacer frente a los hechos de criminalidad

<sup>30</sup> Elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques del Senado mexicano con información citada.

<sup>31</sup> José Luis de la Cuesta Arzamendi. *Responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Derecho español*, en Revista Penal México. Número 5. Septiembre de 2013-febrero de 2014. INACIPE. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2yoKndx>

cometidos en el marco de las actividades vinculadas con las personas jurídicas, tal como las empresas.<sup>32</sup>

Aunque las reformas presentan muchas dudas sobre su correcta aplicación, si las empresas no toman medidas oportunas pueden, por ejemplo, tener como consecuencia sanciones económicas, la prohibición de realizar determinados negocios o bien su intervención o disolución. A continuación, se exponen las disposiciones aplicables en el marco jurídico mexicano.

### **Entrada en vigor del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)**

El 5 de marzo de 2014 fue publicado el Código Nacional de Procedimientos Penales en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y entró en vigor gradualmente, teniendo como fecha límite el 18 de junio de 2016, tanto en el ámbito de la Federación como en el de las entidades federativas y en la Ciudad de México.<sup>33</sup> Esto se enmarcó en el proceso de implementación de la Reforma Constitucional en materia penal aprobada en 2008. Tras ello, se convirtió en el Código único, con aplicación válida en todo el territorio nacional al regular y unificar el procedimiento penal a nivel Federal y en todas y cada una de las entidades federativas, dejando atrás por consiguiente los 33 ordenamientos que existían en la materia.<sup>34</sup>

El Código Nacional de Procedimientos Penales dedica el Capítulo II del Título X del Libro Segundo al procedimiento para personas jurídicas (artículos 421 a 425). Este último es identificado como “la forma especial de tramitación del proceso, cuando el Ministerio Público ejerce la acción penal en contra de una persona jurídica (persona moral), distinta de las instituciones estatales, por la comisión de un hecho que la ley señala como delito con los medios que le proporcione aquella”.<sup>35</sup>

De esta forma, el Artículo 421 del Código Nacional estipula textualmente que “las personas jurídicas serán penalmente responsables, de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización. Lo anterior con independencia de la

---

<sup>32</sup> Jones Days Abogados - Oficina Ciudad de México. *La Responsabilidad Penal de Personas Morales en México en el Marco del Gobierno Corporativo de las Empresas*. Mayo de 2015. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2pW433M>

<sup>33</sup> Héctor Carreón Perea. *Reflexión sobre la abrogación del nuevo Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, con motivo de la promulgación del Código Nacional de Procedimientos Penales en Revista Hechos y Derechos*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2AfLgGs>

<sup>34</sup> Presidencia de la República. *Importancia del Código Nacional de Procedimientos Penales*. 8 de marzo de 2017. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2PFxYZc>

<sup>35</sup> Manuel Jorge Carreón Perea. *Para entender el Código Nacional de Procedimientos Penales*. 2016. Canal Once del Instituto Politécnico Nacional. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL en la URL: <https://bit.ly/2yK9WVQ>

responsabilidad penal en que puedan incurrir sus representantes o administradores de hecho o de derecho”.<sup>36</sup> Independientemente, el Ministerio Público también puede ejercer la acción penal en contra de las personas físicas involucradas en el delito cometido.

Asimismo, dicho artículo señala que la responsabilidad penal de las personas jurídicas no se extingue cuando éstas “se transformen, fusionen, absorban o escindan”, en cuyo supuesto se trasladará la pena gradualmente atendiendo a la relación que guarde con la persona jurídica originariamente responsable del delito. En el mismo sentido, estipula que la responsabilidad penal de estas figuras tampoco se extinguirá mediante su disolución aparente, cuando continúe su actividad económica y mantenga la identidad sustancial de sus clientes, proveedores, empleados, o de la parte más relevante de todos ellos.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 17 de junio de 2016 al Código Nacional añadió que las personas jurídicas serán penalmente responsables únicamente por la comisión de los delitos previstos en el catálogo dispuesto en la legislación penal de la Federación y de las entidades federativas.

Asimismo, el Código Nacional hace una distinción en las sanciones que deben imponerse, por un lado, a las personas jurídicas con personalidad jurídica propia, y por otro, a las consecuencias que pueden imponerse a las personas jurídicas, con o sin personalidad jurídica propia, que hayan cometido o participado en la comisión de un hecho típico y antijurídico.

Con respecto a las personas jurídicas con personalidad jurídica propia se les puede imponer una sanción pecuniaria o multa; el decomiso de instrumentos, objetos o productos del delito; la publicación de la sentencia; la disolución u otras que expresamente determinen las leyes penales. En la imposición de la sanción relativa a la disolución, el órgano jurisdiccional deberá ponderar además que ésta sea necesaria para garantizar la seguridad pública o nacional, evitar que se ponga en riesgo la economía nacional o la salud pública o que con ella se haga cesar la comisión de delitos.

En el caso relativo a las personas jurídicas, con o sin personalidad jurídica propia, que hubieran cometido o participado en la comisión de un hecho típico y antijurídico se les puede imponer la clausura de sus locales o establecimientos; la prohibición de realizar en el futuro las actividades en cuyo ejercicio se haya cometido o participado en su comisión; la inhabilitación temporal consistente en la suspensión de derechos para participar de manera directa o por interpósita persona en procedimientos de contratación del sector público; la intervención judicial para

---

<sup>36</sup>Cámara de Diputados. *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2owaSs9>

salvaguardar los derechos de los trabajadores o de los acreedores, o la amonestación pública.

Antes de la entrada en vigor de estas disposiciones, el sistema jurídico mexicano consideraba que sólo podían ser penalmente responsables las personas físicas, aunque también preveía consecuencias jurídicas para las personas jurídicas, también llamadas morales, como la suspensión de sus actividades o su disolución,<sup>37</sup> con independencia de las obligaciones que éstas pudieran tener derivada de la reparación del daño en determinados supuestos.

Las nuevas reformas suponen una ampliación de esta regla inicial estableciendo procedimientos y sanciones, que tienen como objetivo mitigar la impunidad que suele caracterizar los llamados “delitos de cuello blanco”.

### **Categoría de delitos imputables a las personas jurídicas**

El Artículo 11 Bis, apartado A, del Código Penal Federal estipula que para efectos del Código Nacional de Procedimientos Penales, a las personas jurídicas podrán imponérseles algunas o varias de las consecuencias jurídicas cuando hayan intervenido en la comisión de los delitos previstos tanto en el mismo Código como en otros ordenamientos. En el primer caso se incluyen los siguientes tipos penales:<sup>38</sup>

- Terrorismo, previsto en los artículos 139 al 139 Ter y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter;
- Uso ilícito de instalaciones destinadas al tránsito aéreo, previsto en el artículo 172 Bis;
- Contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero;
- Corrupción de personas menores de 18 años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 201;
- Tráfico de influencia previsto en el artículo 221;
- Cohecho, previsto en los artículos 222, fracción II, y 222 bis;
- Falsificación y alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237;
- Contra el consumo y riqueza nacionales, prevista en el artículo 254;

---

<sup>37</sup> El artículo 11 del Código Penal Federal establece: “Cuando algún miembro o representante de una persona jurídica, o de una sociedad, corporación o empresa de cualquiera clase, con excepción de las instituciones del Estado, cometa un delito con los medios que para tal objeto las mismas entidades le proporcionen, de modo que resulte cometido a nombre o bajo el amparo de la representación social o en beneficio de ella, el juez podrá, en los casos exclusivamente especificados por la ley, decretar en la sentencia la suspensión de la agrupación o su disolución, cuando lo estime necesario para la seguridad pública.”

<sup>38</sup> Cámara de Diputados. *Código Penal Federal*. Consultado el 18 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2wbUe4x>

- Tráfico de menores o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter;
- Comercialización habitual de objetos robados, previsto en el artículo 368 Ter;
- Robo de vehículos, previsto en el artículo 376 Bis y posesión, comercio, tráfico de vehículos robados y demás comportamientos previstos en el artículo 377;
- Fraude, previsto en el artículo 388;
- Encubrimiento, previsto en el artículo 400;
- Operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis;
- Contra el ambiente, previsto en los artículos 414, 415, 416, 418, 419 y 420; y
- En materia de derechos de autor, previsto en el artículo 424 Bis.

En el apartado B del Artículo 11 Bis del Código Penal Federal se enumeran la imputación de los delitos establecidos a las personas jurídicas en otros ordenamientos, a saber:<sup>39</sup>

- Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 Bis y 84, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
- Tráfico de personas, previsto en el artículo 159, de la Ley de Migración;
- Tráfico de órganos, previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis, de la Ley General de Salud;
- Trata de personas, previsto en los artículos 10 al 38 de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos;
- Introducción clandestina de armas de fuego que no están reservadas al uso exclusivo del Ejército, Armada o Fuerza Aérea, previsto en el artículo 84 Bis, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;
- De la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los previstos en los artículos 9, 10, 11 y 15;
- Contrabando y su equiparable, previstos en los artículos 102 y 105 del Código Fiscal de la Federación;
- Defraudación Fiscal y su equiparable, previstos en los artículos 108 y 109, del Código Fiscal de la Federación;
- De la Ley de la Propiedad Industrial, los delitos previstos en el artículo 223;
- De la Ley de Instituciones de Crédito, los previstos en los artículos 111; 111

---

<sup>39</sup> *Ídem.*

- Bis; 112; 112 Bis; 112 Ter; 112 Quáter; 112 Quintus; 113 Bis y 113 Bis 3;
- De la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, los previstos en los artículos 432, 433 y 434;
- De la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito, los previstos en los artículos 96; 97; 98; 99; 100 y 101;
- De la Ley del Mercado de Valores, los previstos en los artículos 373; 374; 375; 376; 381; 382; 383 y 385;
- De la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro, los previstos en los artículos 103; 104 cuando el monto de la disposición de los fondos, valores o documentos que manejen de los trabajadores con motivo de su objeto, exceda de trescientos cincuenta mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; 105; 106 y 107 Bis 1;
- De la Ley de Fondos de Inversión, los previstos en los artículos 88 y 90;
- De la Ley de Uniones de Crédito, los previstos en los artículos 121; 122; 125; 126 y 128;
- De la Ley para Regular las Actividades de las Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo, los previstos en los artículos 110; 111; 112; 114 y 116;
- De la Ley de Ahorro y Crédito Popular, los previstos en los artículos 136 Bis 7; 137; 138; 140 y 142;
- De la Ley de Concursos Mercantiles, los previstos en los artículos 117 y 271;
- Los previstos en el artículo 49 de la Ley Federal para el Control de Sustancias Químicas Susceptibles de desvío para la fabricación de Armas Químicas;
- Los previstos en los artículos 8, 9, 14, 15, 16 y 18 de la Ley Federal para Prevenir y Sancionar los Delitos Cometidos en Materia de Hidrocarburos; y en los demás casos expresamente previstos en la legislación aplicable.

Por otra parte, el Artículo 27 BIS del Código Penal del Distrito Federal estipula que las personas morales son responsables penalmente de los delitos dolosos o culposos y, en su caso, de la tentativa de los primeros que sean cometidos en su nombre, por su cuenta, en su provecho o exclusivo beneficio, por sus representantes legales y/o administradores de hecho o de derecho.<sup>40</sup>

Asimismo, las personas morales también son responsables por los delitos que cometan las personas sometidas a la autoridad de sus representantes legales y/o administradores de hecho o de derecho, por no haberse ejercido sobre ellas el debido control que corresponda al ámbito organizacional que deba atenderse según las circunstancias del caso y la conducta se realice con motivo de actividades sociales, por cuenta, provecho o exclusivo beneficio de la persona moral o jurídica.

---

<sup>40</sup> Congreso de la Ciudad de México. Código Penal para el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://bit.ly/2eYVbTd>

Es de suma relevancia indicar que este marco de responsabilidades requiere de un marco de gestión en las organizaciones y modelos de organización o prevención, a lo que se le ha llamado como “*compliance penal*”, es decir, un conjunto de políticas internas que permitan a las empresas prevenir una responsabilidad de la naturaleza y, en su caso, mitigar la responsabilidad o guiarla en los momentos de crisis.<sup>41</sup>

Esto constituye propiamente una autorregulación y la adopción de medidas encaminadas a prevenir los delitos tomando en consideración tanto las características particulares de la empresa como las disposiciones aplicables. Por ejemplo, las políticas deben tomar en cuenta, entre otros, el tamaño de la organización, e incluir medidas para promover una cultura de legalidad, implementar mecanismos de supervisión por parte de personal calificado, evitar la delegación de poderes discrecionales, así como procedimientos disciplinarios.<sup>42</sup>

### **Avances y buenas prácticas de México en materia de responsabilidad de las personas jurídicas**

El sistema jurídico mexicano marca una diferenciación entre el esquema de la responsabilidad administrativa y el relativo a la responsabilidad penal, distinguiendo en este último que el Ministerio Público tiene la facultad de investigar y perseguir las conductas tipificadas por la ley como delitos, incluyendo aquellos actos cometidos por los funcionarios públicos, empresas o sus representantes legales.<sup>43</sup>

A la Secretaría de la Función Pública “le compete, por mandato legal, investigar y en su caso sancionar, posibles faltas administrativas cometidas en el ejercicio de la función pública y en contravención al orden legal que la rige; así como aplicar el marco jurídico sancionatorio, en el ámbito estrictamente administrativo, a servidores públicos y ahora a particulares vinculados con la actividad gubernamental federal”.<sup>44</sup>

En conformidad con sus competencias, la Secretaría de la Función Pública ha impuesto sanciones de inhabilitación a una filial de la empresa Odebrecht (“Constructora Norberto Odebrecht, S.A.”), que le impiden participar en los procedimientos de contratación o celebrar contratos con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República y con las entidades federativas cuando usen recursos federales. Como resultado de la apertura de una investigación, el 22 de diciembre de 2016, dicha dependencia mexicana ha iniciado ocho procedimientos administrativos: cuatro en contra filiales de la empresa constructora, dos en contra de sus representantes legales y dos más

<sup>41</sup> Jones Days Abogados - Oficina Ciudad de México. *Op. cit.*

<sup>42</sup> *Ídem.*

<sup>43</sup> Secretaría de la Función Pública. *Palabras de la maestra Arely Gómez González, Secretaría de la Función Pública ante representantes de medios de comunicación.* 15 de diciembre de 2017. Consultado el 7 de marzo de 2018 en la URL: <https://goo.gl/eXnDpt>

<sup>44</sup> *Ídem.*

en contra servidores públicos de Pemex.<sup>45</sup>

Es preciso mencionar que en virtud de la Ley de la Ley General de Responsabilidades Administrativas,<sup>46</sup> -siendo una de las leyes secundarias que sustentan el Sistema Nacional Anticorrupción-, se establecieron sanciones para los particulares, las personas físicas y las personas morales o jurídicas, como las empresas, por actos vinculados con faltas administrativas graves.<sup>47</sup>

Asimismo, los artículos 24 y 25, que conforman el Capítulo II intitulado “De la integridad de las personas morales” de dicho ordenamiento estipula que para “la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad”.

De forma complementaria, se enumeran los elementos que la política de integridad debe contemplar: un manual de organización y procedimientos con las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas; un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real; sistemas de control, vigilancia y auditoría y otros relacionados con la denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes; procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana; sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad; políticas de recursos humanos para evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación; y mecanismos que aseguren la transparencia y publicidad de sus intereses.<sup>48</sup>

A nivel institucional y a fin de dar cumplimiento a estas condiciones, la Secretaría de la Función Pública publicó un Modelo de Programa de Integridad Empresarial, con lo que brinda asesoría al sector privado mediante sugerencias, buenas prácticas y lineamientos generales a las empresas.<sup>49</sup> Ahora bien, este documento encuentra su propia justificación en el artículo 12 de la Convención de las Naciones Unidas

---

<sup>45</sup> Secretaría de la Función Pública (SFP). *Impone SFP inhabilitación a una filial de Odebrecht*. 11 de diciembre de 2017 y SFP. *Inhabilita SFP por segunda vez a una filial de Odebrecht*. 7 de febrero de 2018. Consultados el 7 de marzo de 2018 en las URLs: <https://goo.gl/upimFA> y <https://goo.gl/dFjqBj>

<sup>46</sup> La Ley General de Responsabilidades Administrativas fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016 y no ha sido objeto de ninguna reforma. Cámara de Diputados. *Ley General de Responsabilidades Administrativas*. Consultada el 7 de marzo de 2018 en la URL: <https://goo.gl/NVXdh2>

<sup>47</sup> Secretaría de la Función Pública. *Como parte del SNA, entra en vigor la obligación para las empresas de contar con un Programa de Integridad Empresarial*. 18 de julio de 2017. Consultado el 7 de marzo de 2018 en la URL: <https://goo.gl/j7SrmH>

<sup>48</sup> Cámara de Diputados. *Op. Cit.*

<sup>49</sup> Secretaría de la Función Pública. *Como parte del SNA, entra en vigor la obligación para las empresas de contar con un Programa de Integridad Empresarial*. *Op. Cit.*

Contra la Corrupción, de la cual México es un Estado parte.<sup>50</sup> Dicho instrumento establece que los países deben tomar medidas para prevenir la corrupción, mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado, así como prever las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, entre otros compromisos.<sup>51</sup>

Otro de los lineamientos del Modelo de Programa de Integridad Empresarial subraya con respecto al manual de organización que éste debe considerar el respeto a las normas internas y rendición de cuentas de la empresa, las cuales deben estar en concordancia con las legislaciones nacionales e internacionales, en particular, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción; la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos; la Ley de Prácticas Corruptas en el Extranjero (*Foreign Corrupt Practices Act - FCPA*); los acuerdos de la Cumbre Global Anticorrupción de Londres (2016); la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); y los acuerdos del Grupo de Trabajo Anticorrupción del G20.<sup>52</sup>

A continuación, se describen otras de las sugerencias del Modelo de Programa de Integridad Empresarial:<sup>53</sup>

- Asegurar el compromiso por parte de directivos y altos mandos de la empresa para prevenir e inhibir a la corrupción.
- Incluir de manera obligatoria disposiciones anticorrupción en contratos internos o con otras compañías o proveedores.
- El código de conducta empresarial debe contener como condición *sine qua non* una cláusula anticorrupción o lineamientos que la prevengan, así como mecanismos de prevención de conflictos de intereses.
- Con respecto a los sistemas de denuncia, se sugiere incentivar y mantener la cooperación entre el sector público y privado, especialmente en materia de cumplimiento de la legislación y para romper el ciclo de corrupción e impunidad. Al mismo tiempo, las empresas y las entidades y dependencias públicas deben coadyuvar en la difusión de conocimiento sobre dónde y cómo reportar o denunciar un posible acto ligado a la corrupción.
- Implementar sistemas de recepción de denuncia, asesoría y seguimiento

---

<sup>50</sup> La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción fue adoptada en Nueva York, 31 de octubre de 2003; firmada por México el 9 de diciembre de 2003 y aprobada por el Senado el 29 de abril de 2004. Finalmente, la Convención fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de diciembre de 2005. *Secretaría de Relaciones Exteriores. Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción*. Consultado el 7 de marzo de 2018 en la URL: <https://goo.gl/wpdNoA>

<sup>51</sup> Secretaría de la Función Pública. *Modelo de Programa de Integridad Empresarial*. Consultado el 7 de marzo de 2018 en la URL: <https://goo.gl/vMh5By>

<sup>52</sup> *Ídem*.

<sup>53</sup> *Ídem*.

puntual a la eventual presentación de casos de corrupción, así como en la presentación de resultados de investigación interna al más alto nivel de la empresa y, en su caso, a las autoridades correspondientes.

- En relación con los procesos adecuados de entrenamiento y capacitación, los cursos deben contener temáticas como: cumplimiento de la ley y sanciones; lineamientos generales de la normatividad nacional e internacional en materia anticorrupción y antisoborno; prevención y gestión de conflictos de intereses; ética e integridad empresarial.
- Entre los mecanismos para asegurar la transparencia y la publicidad de intereses, se sugiere establecer Pactos y Convenios de Integridad con otras empresas y con el sector público para asegurar el compromiso de las primeras sobre la transparencia de los procesos, siendo identificada como una medida para la prevención de fraudes y actos asociados a la corrupción.
- Se recomienda que las organizaciones o empresas sean transparentes sobre el modelo ético con sus respectivos socios.

Es evidente que la responsabilidad, ya sea penal o administrativa, de las personas jurídicas intrínsecamente tiene implicaciones con la corrupción, siendo esencial identificar las mejores prácticas en torno a prevenir la comisión de dichos actos. En vista de la necesidad de fortalecer los mecanismos en la lucha contra la corrupción, México, en fechas recientes, ha participado en diálogos con otros Gobiernos, organismos como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, y la sociedad civil para abatir este problema.

Al respecto, en el Seminario Internacional en Materia de Beneficiario Final, se enfatizó en la necesidad de utilizar herramientas como un Registro de Beneficiarios Finales frente al marco normativo de México para la detección de actividades ilícitas y la investigación en materia de prevención y lavado de dinero, el cual debe estar acompañado de una mayor transparencia que permita al Gobierno, los ciudadanos y las empresas obtener mejores resultados e identificar de mejor manera cualquier circunstancia ilegal.<sup>54</sup>

Los participantes en el Seminario coincidieron en que los beneficiarios finales o reales son las personas físicas que en última instancia “poseen o controlan” o ejercen “control efectivo” de las personas jurídicas, a través de varios niveles de propiedad o intermediarios, de lo que deriva la utilidad de contar con un Registro de Beneficiarios Finales.

Cabe mencionar, por ejemplo, que Uruguay cuenta con la Ley N° 19.484 de fecha

---

<sup>54</sup> Secretaría de la Función Pública. *Participa SFP en Seminario Internacional en Materia de Beneficiario Final*. 25 de julio de 2017. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/4fue7A>

5 de enero de 2017, conocida como “Ley de beneficiario final o transparencia fiscal”<sup>55</sup> que instaura un Registro de beneficiarios finales ante el Banco Central del Uruguay. Los “beneficiarios finales” son “aquellas personas físicas que posean, directa o indirectamente, al menos un 15% del capital integrado o de los derechos de voto, o quien por otros medios ejerza el control final (directa o indirectamente) de una entidad, entendiéndose por tal una persona jurídica, un fideicomiso, un fondo de inversión o cualquier otro patrimonio de afectación o estructura jurídica con o sin personería jurídica”.<sup>56</sup>

La firma Guyer & Regules destaca que la información recopilada por el Banco Central del Uruguay es de carácter secreto pero en determinadas condiciones pueden acceder a la misma la Dirección General Impositiva, la Secretaría Nacional para la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo, la Unidad de Información y Análisis Financiero de dicho Banco, así como las instancias de la justicia penal u otras competentes, por ejemplo, cuando implique una obligación alimentaria, y la Junta de Transparencia y Ética Pública.<sup>57</sup>

Por otra parte, el 13 de febrero de 2018, durante un panel denominado “Buenas prácticas para la detección del soborno transnacional” que tuvo lugar con motivo del 20° Aniversario de la Convención Anti-cohecho de la OCDE, en Bogotá, Colombia, se presentaron los avances de México para la redacción del Protocolo Anticohecho, el cual, además de ser considerado como un instrumento jurídico sin precedentes en el Estado mexicano, incluirá las mejores prácticas internacionales para la prevención, detección, investigación y sanción del cohecho internacional.<sup>58</sup>

La Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Procuraduría General de la República (PGR) mencionaron que el Protocolo tiene como objetivo coordinar la participación de todas las autoridades del Gobierno Federal involucradas en las actividades previamente mencionadas, así como abordar directrices sobre la solución de problemas de jurisdicción y extraterritorialidad, la responsabilidad administrativa y penal de las personas jurídicas, el intercambio de información entre autoridades, y la mejora en los mecanismos de cooperación internacional.<sup>59</sup>

---

<sup>55</sup> Banco Central de Uruguay. *Transparencia Fiscal*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/Fy4saL>

<sup>56</sup> Guyer & Regules. *Registro de beneficiarios finales ante el Banco Central del Uruguay*. s. l. s. f. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/myFvxP>

<sup>57</sup> *Ídem*.

<sup>58</sup> Secretaría de la Función Pública. *Presenta SFP avances del Protocolo Anti-Cohecho en evento internacional de la OCDE*. 3 de febrero de 2018. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/t12uJa>

<sup>59</sup> *Ídem*.

## Legislación recientemente aprobada en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas (Argentina)

El 30 de diciembre de 2017, en Argentina, se promulgó la Ley 27401 que establece el Régimen de Responsabilidad Penal para las Personas Jurídicas por Delitos contra la Administración Pública y por Cohecho Transnacional.<sup>60</sup> En relación con el objeto y alcance, el artículo 1 menciona que esta normativa es aplicable a las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal, por los siguientes delitos: a) Cohecho y tráfico de influencias, nacional y transnacional, previstos por los artículos 258 y 258 bis del Código Penal; b) Negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas, previstas por el artículo 265 del Código Penal; c) Concusión, prevista por el artículo 268 del Código Penal; d) Enriquecimiento ilícito de funcionarios y empleados, previsto por los artículos 268 (1) y (2) del Código Penal; e) Balances e informes falsos agravados, previsto por el artículo 300 bis del Código Penal.<sup>61</sup>

En correlación, el artículo 6 señala que “la persona jurídica podrá ser condenada aún cuando no haya sido posible identificar o juzgar a la persona humana que hubiere intervenido, siempre que las circunstancias del caso permitan establecer que el delito no podría haberse cometido sin la tolerancia de los órganos de la persona jurídica”.<sup>62</sup>

Por otra parte, el artículo 7 de dicho ordenamiento determina las penas aplicables a dichos sujetos: 1) Multa de dos a cinco veces del beneficio indebido obtenido o que se hubiese podido obtener; 2) Suspensión total o parcial de actividades, que en ningún caso podrá exceder de diez años; 3) Suspensión para participar en concursos o licitaciones estatales de obras o servicios públicos o en cualquier otra actividad vinculada con el Estado, que en ningún caso podrá exceder de diez años; 4) Disolución y liquidación de la personería cuando hubiese sido creada al solo efecto de la comisión del delito, o esos actos constituyan la principal actividad de la entidad; 5) Pérdida o suspensión de los beneficios estatales que tuviere; y 6) Publicación de un extracto de la sentencia condenatoria a costa de la persona jurídica.<sup>63</sup>

---

<sup>60</sup> Senado de Argentina. *Proyecto de Ley en Revisión que establece el Régimen de Responsabilidad Penal para las Personas Jurídicas por Delitos contra la Administración Pública y por Cohecho Transnacional*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/miZeDL>

<sup>61</sup> Información Legislativa. *Responsabilidad Penal. Ley 27401*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <https://goo.gl/pzmFyJ>

<sup>62</sup> *Ídem*.

<sup>63</sup> *Ídem*.

### **Implicaciones para México**

En los países de América Latina, incluido México, se concentran cada vez más esfuerzos para fortalecer los sistemas de regulación tanto de la responsabilidad administrativa como penal de las personas jurídicas, incluidas las empresas. Esto como un instrumento para prevenir la comisión de delitos y para combatir la corrupción.

El intercambio de experiencias legislativas e institucionales entre los países de la región sobre los marcos que clarifican este tipo de responsabilidad, así como en la implementación de políticas de integridad empresarial acordes con los criterios y los compromisos contraídos a nivel internacional como la Convención Anti-cohecho de la OCDE y/o la creación de registros de las personas físicas que son las beneficiarias finales, ofrecen elementos que podrían ser considerados en una lucha más eficaz en contra de la corrupción.

## VI. Ficha técnica de la República de Panamá

*Brinda información general, incluidos aspectos políticos y económicos del país sede de la reunión.*



## REPÚBLICA DE PANAMÁ FICHA TÉCNICA



**Superficie Total:** 78,200 km<sup>2</sup>.

**Límites territoriales:** El país está situado al sureste del Istmo centroamericano y a siete grados al norte del Ecuador. Limita al norte con el Océano Atlántico (mar Caribe), al sur con el Océano Pacífico, al este con Colombia y al oeste con Costa Rica.

**División administrativa:** Panamá se divide en 10 Provincias y 5 Comarcas.

- **Provincias:** Panamá, Panamá Oeste, Colón, Bocas del Toro, Chiriquí, Darién, Veraguas, Los Santos, Coclé, y Herrera.
- **Comarcas indígenas:** Kuna Yala, Emberá-Wounaan, Ngöbe-Buglé, Kuna de Wargandí, y Kuna de Madungandí.

**Nombre oficial:** República de Panamá.

**Capital:** Ciudad de Panamá.

**Día Nacional:** Se independizó de España el 28 de noviembre 1821, uniéndose a la Gran Colombia (Venezuela, Colombia, Ecuador y Panamá), y el 3 de noviembre de 1903 de Colombia.

**Población:** 4.098 millones de habitantes (2017, FMI).

**Indicadores Sociales (2017):**

- **Esperanza de vida:** 78.8 años.
- **Tasa de natalidad:** 17.9 nacimientos/1.000 habitantes.
- **Tasa de mortalidad:** 4.9 muertes/1.000 habitantes.

**Idioma:** Español.

**Religión:** La religión mayoritaria es la católica romana; seguida por la evangélica y la protestante.

**Moneda:** La moneda oficial es el balboa, aunque circula a la par del dólar estadounidense.

**Fuente:** CIA Factbook; Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España, Fondo Monetario Internacional.

## ESTRUCTURA DEL SISTEMA POLÍTICO

**Forma de Estado:** Panamá posee un Gobierno democrático presidencialista, con una República Centralizada. El Poder Público emana del pueblo y se ejerce por medio de tres Órganos: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

**Poder Ejecutivo:**<sup>64</sup> Formado por el Presidente y el Vicepresidente, elegidos por sufragio universal directo, por un período de cinco años, y 12 ministros. El actual Presidente es Juan Carlos Varela Rodríguez (2014-2019) y la Vicepresidenta de la República y Ministra de Relaciones Exteriores es Isabel de Saint Malo de Alvarado.

**Poder Legislativo:**<sup>65</sup> Está constituido por la Asamblea Nacional de Panamá y tiene como actividad principal la expedición de leyes. La Asamblea Nacional está conformada por 71 Diputados, escogidos mediante postulación partidista y votación popular directa para ocupar el cargo por un período de 5 años. La actual Presidenta de la Asamblea Nacional de Panamá es la Diputada Yaníbel Abrego Smith, por el periodo 2017-2018.

De acuerdo con la Unión Interparlamentaria, en la Asamblea Nacional hay 13 Diputadas (18.3%), ubicándose en el lugar 109° a nivel mundial por el número de escaños ocupados por mujeres en el Parlamento.<sup>66</sup>

| Composición actual de la Asamblea Nacional de Panamá |                  |
|--|------------------|
| Partido Político                                     | Integrantes      |
| Partido Revolucionario Democrática                   | 26               |
| Partido Panameñista                                  | 16               |
| Partido Cambio Democrático                           | 25               |
| Partido MOLIRENA                                     | 2                |
| Partido Popular                                      | 1                |
| Independientes                                       | 1                |
| <b>Total</b>   | <b>71</b>        |
| <b>Mujeres</b>                                       | 13 (18.3%)       |
| <b>Hombres</b>                                       | 58 (81.7%)       |
| <b>Total</b>   | <b>71 (100%)</b> |

Fuente: Elaboración propia con información de la Asamblea Nacional de Panamá. *Diputados*. Consultada el 10 de octubre de 2018, en la URL: <http://www.asamblea.gob.pa/diputados/>.

<sup>64</sup> Presidencia de Panamá. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <http://www.presidencia.gob.pa/>

<sup>65</sup> Asamblea Nacional de Panamá. Consultado en la URL: <http://www.asamblea.gob.pa/>

<sup>66</sup> Unión Interparlamentaria. *Women in National Parliaments*. Actualizado al 1 de septiembre de 2018. Consultado el 17 de octubre de 2018, en la URL: <http://archive.ipu.org/wmn-e/classif.htm>

**Poder Judicial:**<sup>67</sup> El Órgano Judicial está constituido por la Corte Suprema de Justicia (nueve magistrados aprobados por la Asamblea Legislativa por un periodo de 10 años), los Tribunales y los Juzgados que la Ley establece, según la Constitución Política de la República de Panamá (Título VII, Capítulo 1).

## CONTEXTO POLÍTICO

La Constitución Política de la República de Panamá fue promulgada en 1972 y enmendada en 1983 y 1994. Establece como forma de Estado la República Presidencialista con un sistema democrático de Gobierno basado en tres poderes separados: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

A partir de la intervención estadounidense de 1989 desapareció el régimen militar de Omar Torrijos y continuado por Manuel Noriega. Tradicionalmente, en el poder había dos grandes partidos: el Partido Revolucionario Democrático (PRD, de centro-izquierda) fundado por Omar Torrijos y el Partido Panameñista (de centro-derecha), antiguo Arnulfista, fundado por Arnulfo Arias. La alternancia entre esos dos partidos se interrumpió en 2009 con el triunfo del partido Cambio Democrático liderado por Ricardo Martinelli.

En las elecciones presidenciales celebradas el 4 de mayo de 2014, Juan Carlos Varela, líder del Partido Panameñista, resultó ganador con el 39% de la votación y asumió su mandato como Presidente de la República de Panamá el 1 de julio de 2014. Entre las primeras iniciativas del Gobierno del Presidente Varela destacan las dirigidas al agua y el saneamiento, la ampliación de subsidios a los sectores más desfavorecidos de la población, la construcción de viviendas de interés social y la rehabilitación de la ciudad de Colón. En lo económico, sus políticas han ido encaminadas a la reducción del déficit público, el control de precios de los artículos que conforman la canasta básica, y los programas de inversión en infraestructuras.

Actualmente, Panamá es uno de los países con mayor desarrollo de Centroamérica y con mayor crecimiento económico y turístico constante de toda América. Tiene a cargo la administración del Canal de Panamá, cuya ampliación fue inaugurada el 26 de junio de 2016. Cuenta con un centro bancario internacional, centros de llamadas, centros comerciales y una gran diversidad de culturas, con riqueza ecológica destacable y una importante industria turística.

A pesar de ello, el Banco Mundial (BM) coloca a Panamá en la posición número 10 a nivel mundial y la quinta en Latinoamérica de los países más desiguales del mundo. De acuerdo con un estudio elaborado por esa institución, el 25% de los panameños no tiene servicios sanitarios, 5% no tiene agua potable, 11% sufre de desnutrición y otro 11% vive en casas precarias. En cuanto a la desaceleración

---

<sup>67</sup> Suprema Corte de Justicia. Consultado en la URL: <http://www.organojudicial.gob.pa/>

económica, el Banco Mundial detalla que Panamá es una excepción de la región pues alcanza un crecimiento promedio del 7% en los últimos 10 años.<sup>68</sup>

Igualmente, el Banco Mundial reporta que la ampliación del Canal de Panamá y una serie de megaproyectos han inyectado mayor vitalidad a la economía y se espera la impulsen a crecer de manera sostenida. Esto apoyaría a la reducción de la pobreza. Esta organización financiera internacional recomienda que, para ampliar la base de potenciales beneficiarios de la situación económica, Panamá debe alentar aún más la competitividad del sector privado y mejorar el acceso a la educación y la salud.

El Banco Mundial señala que, para afrontar esos desafíos, Panamá ha puesto en marcha varios programas para reducir la pobreza e incrementar el acceso a los servicios. El programa de transferencias monetarias condicionadas Red de Oportunidades, por ejemplo, incluye el otorgamiento de \$50 dólares al mes a las madres más pobres para que sus hijos vayan a la escuela y reciban servicios básicos de nutrición y salud. El Gobierno de Panamá también ha destinado recursos adicionales a programas de protección social como “120 a los 70”, por el cual otorga \$120 dólares a más de 100 mil jubilados de más de 70 años que no estén inscritos en planes de pensión, y el programa Beca Universal que otorga una beca mensual de \$20 dólares a 550 mil estudiantes inscritos en escuelas públicas y estudiantes elegibles de centros privados.<sup>69</sup>

## POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior planteada por el Presidente Juan Carlos Varela Rodríguez está encaminada a promover cuatro principales puntos: la neutralidad del Canal de Panamá; la cooperación regional en materia de seguridad y combate al crimen organizado; integración centroamericana; y continuar desarrollando sus relaciones bilaterales.<sup>70</sup> La neutralidad del Canal de Panamá tiene la finalidad de aprovechar la situación geopolítica para mejorar las relaciones comerciales y poder potenciar el desarrollo económico.

Panamá participa activamente en varios mecanismos de integración regional como el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA); el Parlamento Centroamericano (PARLACEN); el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla; y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

<sup>68</sup> Banco Mundial. *Panamá Overview*. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>

<sup>69</sup> *Ídem*.

<sup>70</sup> Informe a la Nación del Presidente Juan Carlos Varela. Gobierno de Panamá. Consultado el 14 de julio de 2016 en la URL: <https://www.presidencia.gob.pa/Noticias/Informe-a-la-Nacion-del-Presidente-Juan-Carlos-Varela-Rodriguez>

Con la Unión Europea, Panamá, junto con los cinco países de Centroamérica, tiene suscrito el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, firmado en Roma, Italia, en mayo de 2002.<sup>71</sup>

La política exterior panameña ha seguido tradicionalmente una línea de neutralidad y una capacidad de interlocución con actores variados en la región latinoamericana. Busca ejercer un papel mediador en la región, con una participación activa en los mecanismos regionales de cooperación y una política de relaciones bilaterales que privilegia la interlocución y la solución de controversias mediante el diálogo. El Gobierno panameño refiere que el hito principal que ha constituido como una muestra de esta vocación de neutralidad y mediación fue la Cumbre de las Américas, que Panamá acogió entre el 10 y el 11 de abril de 2015.

### SITUACIÓN ECONÓMICA

De acuerdo con información del Banco Mundial, Panamá, durante la última década, es una de las economías que más rápido han crecido en todo el mundo, con un promedio anual de 7.2% entre 2001 y 2013. Durante 2014 la economía creció 6.1%, con una leve disminución de 5.8% y 5.4% en 2015 y 2016 respectivamente.<sup>72</sup> Esa misma institución prevé que las cifras finales de crecimiento para 2017 y 2018 se mantendrán en 5.4 por ciento, el más alto de Latinoamérica.<sup>73</sup>

De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadística y Censo (INEC), órgano de la Contraloría General de Panamá, la economía del país creció 5.8% en el primer semestre de 2017 en comparación con el mismo período de 2016; dicho crecimiento se vio favorecido por el consumo interno y el sector de los servicios y logística. Entre los principales sectores impulsores del crecimiento se encuentran el transporte, almacenamiento y comunicaciones, el cual aumentó un 12.6%; mientras que el comercio tuvo un crecimiento de 4.7%; y el sector de la construcción creció en un 8.1%. Otros sectores que crecieron durante este periodo fueron la banca y las finanzas (intermediación financiera) con 3.1%; bienes raíces, servicios legales y otros en un 3.5%; industria manufacturera 2.1%; así como el sector agropecuario en un 0.2%.<sup>74</sup>

<sup>71</sup> Sistema de Información sobre Comercio Exterior. Consultado el 17 de octubre de 2018 en la URL: [http://www.sice.oas.org/ctyindex/PAN/PANagreements\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/ctyindex/PAN/PANagreements_s.asp)

<sup>72</sup> Banco Mundial. *Panamá: Panorama General*. Consultado el 26 de abril de 2017 en la URL: <http://www.bancomundial.org/es/country/panama/overview>

<sup>73</sup> *Idem*. Consultado el 13 de febrero de 2018.

<sup>74</sup> Agencia EFE. *La economía de Panamá crece 5,8 % en el primer semestre de 2017*. 13 de septiembre de 2017. Consultado el 18 de enero de 2018 en la URL: <https://www.efe.com/efe/america/economia/la-economia-de-panama-crece-5-8-en-el-primer-semestre-2017/20000011-3377380>

En cuanto a la reducción de la pobreza en los últimos años, Panamá ha logrado grandes avances. Durante el periodo de la crisis financiera global, el Gobierno logró reducir ese indicador de un 26.2% a un 18.7% y la pobreza extrema de 14.5% a 10.2%, lo que significó que 168,000 panameños salieron de la pobreza extrema y casi 300,000 personas superaron la pobreza. A pesar de ello, la pobreza en el país prevalece principalmente en las zonas rurales en casi 27%, en las comarcas es superior al 70%, mientras que en las zonas urbanas la pobreza extrema está por debajo del 4%.<sup>75</sup>

**Estructura del Producto Interno Bruto en Panamá (2017)**

- **Agricultura:** 2.4%
- **Industria:** 15.7%
- **Servicios:** 82%

**Fuente:** CIA. The World Factbook.

Los ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo establecido por el Presidente Juan Carlos Varela están encaminados a la inclusión y a la competitividad mediante el mejoramiento de la productividad y la diversificación del crecimiento, el aumento de la calidad de vida, el fortalecimiento del capital humano, la ampliación de la infraestructura, y la sostenibilidad del medio ambiente.

|   |   |
|---|---|
| <p><b>Comercio Exterior (2017)<sup>76</sup>:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Exportaciones:</b> \$15.48 billones de dólares.</li> <li>• <b>Importaciones:</b> \$21.22 billones de dólares.</li> </ul> <p><b>Principales socios comerciales (2017)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Exportaciones:</b> Estados Unidos (18.9%), Países Bajos (16.6%), China (6.5%), Costa Rica (5.4 %), India (5.1%) y Vietnam (5%).</li> <li>• <b>Importaciones:</b> Estados Unidos (24.4%), China (9.8%) y México (4.9%).</li> </ul> | <p><b>Principales exportaciones:</b> Frutas y nueces, pescado, residuos de hierro y acero, y madera.<sup>77</sup></p> <p><b>Principales importaciones:</b> Combustibles, maquinaria, vehículos, barras de hierro y acero, y productos farmacéuticos.<sup>78</sup></p> |
|---|---|

<sup>75</sup> *Ídem.*

<sup>76</sup> CIA. *The World Factbook. Panamá.* Con información actualizada al 2 de octubre de 2018. Consultado el 17 de octubre de 2018, en la URL: <https://www.cia.gov/library/publications/resources/the-world-factbook/geos/pm.html>

<sup>77</sup> *Ídem.*

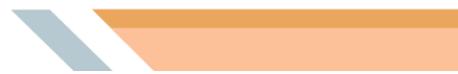
<sup>78</sup> *Ídem.*



## VII. Ficha técnica de México



# DIPLOMACIA PARLAMENTARIA



## FICHA TÉCNICA MÉXICO



**MÉXICO EN DATOS Y CIFRAS**  
 Descripción general de México: su geografía, población, organización política, economía y comercio internacional.

### INFORMACIÓN GENERAL

**Día nacional.** 16 de septiembre.

**Extensión geográfica:** 1, 964,375 Km<sup>2</sup>. Décimo tercero a nivel mundial.

**Fronteras:** 3,152 km con Estados Unidos; 956 km con Guatemala, y; 193 km con Belice.

**Población total:** 124, 286,623 habitantes. 64.3 millones de mujeres (51.4%) y 59.9 millones de hombres (48.6%).

**Esperanza de vida al nacer (años).** 75.47: hombres 73.01 y mujeres 78.05.

**Tasa de crecimiento de la población.** 1.4%.  
**Tasa de natalidad (nacidos vivos por cada 1,000 hab.).** 18.3.

**Tasa de fecundidad (hijos por mujer).** 2.2.

**Tasa de mortalidad.** 5.8.

**Población activa.** 59.4%.

**Porcentaje de población activa por sectores.** Sector agropecuario 13.3%; sector industrial y de la construcción 25.6% y sector comercio y servicios 60.5%.

**Población urbana (% del total).** 80%. El 28% de la población total se ubica en las zonas metropolitanas del Valle de México, Guadalajara, Monterrey y Puebla-Tlaxcala.

**Población en situación de pobreza (% del total).** 50.6%.

**Población indígena estimada (% del total).** 6.6%.

**Nivel de cobertura de educación superior.** 34.1%.

**Lenguas indígenas.** Náhuatl, maya, zapoteco, mixteco, otomí, entre otras.

**Ranking de población mundial.** Décimo primer lugar (124,286,623 hab.), después de China, India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil, Pakistán, Nigeria, Bangladesh, Rusia y Japón.

**Religión.** Católicos (92, 924,489) 82.9%; pentecostales (1, 782,021) 1.6%; Testigos de Jehová (1, 561,086) 1.4% y, otras Iglesias evangélicas (5, 595,116) 5%.

### SISTEMA POLÍTICO

**Forma de gobierno.** República representativa, democrática, laica y federal.

#### Mujeres en el gabinete presidencial:

- Secretaria de Cultura, María Cristina García Zepeda.
- Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Rosario Robles Berlanga.
- Secretaria de la Función Pública, Arely Gómez González.
- Presidenta del Instituto Nacional de las Mujeres, Lorena Cruz Sánchez.
- Directora del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Laura Barrera Fortoul.

#### Porcentaje de mujeres y hombres en el Congreso:

La conformación del Poder Legislativo es el siguiente:

- LXIV Legislatura del H. Senado de la República: 65 hombres (50.78%) y 63 mujeres (49.2%).
- LXIV Legislatura de la H. Cámara de Diputados: 259 hombres (51.8%) y 241 mujeres (48.2%).
- México ocupa el 9° lugar en el ranking de mujeres en el Parlamento con 42.6%.
- México ocupará el lugar 4 a nivel mundial en el ranking de mujeres en el Parlamento con 49% en la Cámara de Diputados y 51% en el Senado de la República.

#### Poder Judicial:

- Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Tribunal Electoral.
- Tribunales Colegiados de Circuito.
- Tribunales Unitarios de Circuito.

- Juzgados de Distrito.
- Consejo de la Judicatura Federal.

**Gobernadoras.** Una: Claudia Artemiza Pavlovich Arellano (Estado de Sonora).

## INDICADORES ECONÓMICOS

**PIB (US\$ a valores de paridad de poder adquisitivo).** 2 billones 406 mil 199 millones de dólares.

**PIB per cápita (US\$ a valores de paridad de poder adquisitivo).** 19,480 dólares.

**Crecimiento del PIB anual.** 1.8%.

**Participación de los principales sectores de actividad en el PIB (agricultura, industria y servicios).** Sector primario: 4.2% equivale a 902,946 millones de pesos. Sector secundario 31.0% equivale a 6,697,682 millones de pesos. Sector terciario: 64.8% equivale a 14,001,350 millones de pesos.

**Participación de mujeres y hombres en el PIB (% de la población económica).** Hombres 61.9%; Mujeres 38.1%.

**Salario mínimo.** \$88.36 equivale a 4.63 dólares.

**Tasa de inflación.** 4.65%.

**Deuda pública (% PIB).** 48.2%.

**Deuda externa.** 199,548 millones de dólares.

**Déficit público.** 233 mil 693 millones de pesos (1.1% del PIB).

**Desempleo (% de la población económica).** 3.2%.  
**Gasto público en salud/PIB.** 5.3%.  
**Gasto público en educación/PIB.** 3.75%.  
**Inversión en investigación y desarrollo/PIB.** 0.57%.

**Reservas Internacionales.** 173 mil 329 millones de dólares

## PRINCIPALES PRODUCTOS

- 12° productor mundial de alimentos.
- Primer lugar como exportador de café orgánico.
- Principal país exportador del sector agroalimentario del mundo en productos como cerveza, tomate, chiles y pimientos, además de sandía, pepino, limón, aguacate, cebolla, tequila, papaya, entre otros.

Segundo lugar en el orbe en exportación de espárragos, garbanzo, nuez sin cáscara, artículos de confitería y col; y el tercero en berenjena, aceite de sésamo, miel, fresa, espinaca, jugo de naranja, apio y café descafeinado.

- Primer productor mundial de plata con 192.9 millones de onzas.
- Décimo primer productor de petróleo a nivel mundial.
- Se ubica entre los 10 principales productores de 16 diferentes minerales: plata, bismuto, fluorita, celestita, wollastonita, cadmio, molibdeno, plomo, zinc, diatomita, sal, barita, grafito, yeso, oro, entre otros.
- Uno de los primeros 10 países productores de cobre en el mundo con 452.4 mil toneladas.

## COMERCIO E INVERSIÓN

### Principales países origen de importaciones:

- Estados Unidos de América. 179,582.7 millones de dólares.
- China 69,520.7 millones de dólares.
- Japón 17,751.1 millones de dólares.

### Principales países destino de exportaciones:

- Estados Unidos de América. 302,654.5 millones de dólares.
- Canadá. 10,427.0 millones de dólares.
- China. 5,407.4 millones de dólares.

**Principales productos de exportación.** Bienes manufacturados (armadoras de automóviles, embotelladoras de refrescos, empacadoras de alimentos, laboratorios farmacéuticos entre otros), petróleo y productos derivados, plata, frutas, vegetales, café y algodón.

**Participación porcentual de las exportaciones petroleras y no petroleras.** Manufactureras 86.6%, vehículos ligeros 75.8%, petróleo crudo 5.9%, agropecuarias 4.6%, otros derivados del petróleo 1.7% y extractivas 1.2%.

**Principales productos de importación.** Máquinas y material eléctrico, aparatos mecánicos, calderas, vehículos terrestres y sus partes, combustibles minerales y sus productos, plástico y sus manufacturas, instrumentos y aparatos de óptica y médicos, manufacturas de fundición de hierro o acero, caucho y productos químicos orgánicos.

**Participación porcentual de las importaciones petroleras y no petroleras.** Manufactureras 86.4%,

derivados del petróleo 6.6%, agropecuarias 3.0%, petroquímica 2.3%, gas natural 1.2% y extractivas 0.5%.

#### Comercio:

**Exportaciones.** 409,494 (miles de millones de dólares).  
**Importaciones.** 420,369 (miles de millones de dólares).  
**Saldo en balanza comercial.** -10,875 millones de dólares.

**Principales socios comerciales.** Estados Unidos (24,874 mdd); Canadá (1,844 mdd); Unión Europea (1,521 mdd); Japón (1,054 mdd) y, Centroamérica (1,004 mdd).

**Inversión extranjera directa.** 29,695.0 millones de dólares (2017).

**Tratados de libre comercio.** México cuenta con una red de 12 Tratados de Libre Comercio que le permite tener acceso a los mercados de 46 países.

**Ranking económico.** Décimo quinto lugar (1, 149,236 mdd), después de Estados Unidos de América, China, Japón, Alemania, Reino Unido, India, Francia, Brasil, Italia, Canadá, República de Corea, Rusia, Australia y España.

#### INDICADORES INTERNACIONALES

**Coefficiente GINI.** 51.1.

**Índice de desarrollo humano (IDH).** 0.774, lugar 74 (Alto).

**Índice de globalización.** Lugar 70, con 62.29%.

**Índice de competitividad global 2016-2017.** 51, evaluado con 4.41.

**Índice global de innovación.** Lugar 58, con puntuación de 35.79.

**Índice de libertad económica.** Lugar 80.

**Índice de facilidad para hacer negocios.** Lugar 49 con 72.27 de calificación (2018).

**Ranking mundial en el índice de transparencia.** 123.

**Índice global de la brecha de género.** Lugar 66, con puntuación de 0.7. La puntuación más alta es 1 (Igualdad) y la más baja posible es 0 (desigualdad).

**Ranking de las mejores universidades del mundo:**  
• 113. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

• 178. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM).

#### MEXICANOS EN EL MUNDO

**Mexicanos en el mundo.** 97.33% de los mexicanos que viven en el exterior radica en los Estados Unidos de América. Los tres países con mayor registro de mexicanos son: Estados Unidos (11,714,500); Canadá (118,249) y España (51,140).

**Remesas.** Cuarto receptor a nivel mundial: India (65 mil 450 millones de dólares=11.2%); China (65 mil 172 millones de dólares=11.1%); Filipinas (29 mil 100 millones de dólares=5.0%) y, México (28 mil 143 millones de dólares=4.8%).

#### Representaciones Diplomáticas en el exterior.

Embajadas: 80; Consulados: 67, y Misiones Permanentes: 7.

#### OTROS INDICADORES

**Sitios inscritos en la lista de patrimonio mundial cultural y natural de la humanidad.** México cuenta con 34 sitios inscritos en la Lista de Patrimonio Mundial, de los cuales, 6 bienes son naturales, 27 bienes son culturales y 1 es mixto.

**Ranking mundial en turismo.** Sexto lugar (39 millones de visitantes), después de Francia, Estados Unidos, España, China, Italia, Reino Unido y Alemania.

**PREMIOS NOBEL.** Octavio Paz y Lozano (Literatura-1990); Alfonso García Robles (Paz-1982) y, Mario Molina Pasquel y Henríquez (Química-1995).

Documento elaborado por el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques con información de: Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Instituto Nacional de las Mujeres; The World Bank; Secretaría de Educación Pública; Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; Instituto de los Mexicanos en el Exterior; Secretaría General del Consejo Nacional de Población; Fundación Bancomer; BBVA Research México; Instituto Matías Romero; ProMéxico; Presidencia de la República; Secretaría de Economía; International Monetary Fund; Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; Banco de México; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Asociación Mexicana de la Industria Automotriz A.C.; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Cámara de Diputados; Senado de la República; Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; The KOF Index of Globalization; World Economic Forum; World Intellectual Property Organization; The Heritage Foundation; Transparency International; QS Top Universities; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Embajada de México en Japón; Conferencia Nacional de Gobernadores; Inter-Parliamentary Union; Periódico Excelsior; Suprema Corte de Justicia de la Nación; Programa de Resultados Electorales Preliminares; Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres; Oficina de la UNESCO en México; Secretaría de Turismo y Universidad Nacional Autónoma de México. Actualización: 4 de octubre de 2018.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
**GILBERTO BOSQUES**  
DIPLOMACIA PARLAMENTARIA

**Coordinadora General**  
Aliza Klip Chelminski

**Directora General**  
María Rosa López González

**Colaboraron en la elaboración de este documento:**

Miguel Venegas Ramírez  
Gabriela Guerrero Valencia  
Alejandro Osornio Ramos