

248
2 es.



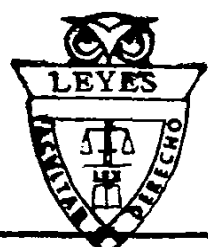
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

PROBLEMAS SOCIO JURIDICOS DE LA FAMILIA DEL INculpADO PENALMENTE POR OMISION EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO LICENCIADO EN DERECHO P R E S E N T A GASPAR RODOLFO FUENTES CARBAJAL



MEXICO, D. F.

249/94

1998.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

PROBLEMA SOCIO-JURIDICO DE LA FAMILIA DEL INculpADO PENALMENTE POR OMISION EN LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

INDICE

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MARCO SOCIO ECONOMICO DE LA FAMILIA EN MEXICO, LA PRODUCTIVIDAD EN RECLUSION, Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

I.1. El desarrollo del Marco Socioeconómico de la familia en las tres últimas décadas en México.....	7
I.2. Los antecedentes históricos de la productividad de los Centros de Reclusión.....	12
I.3. El desarrollo de la Seguridad Social en el Mundo y en particular en México.....	42

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL, SU REPERCUSION EN EL AMBITO LABORAL Y PENAL; Y SU POSIBLE VINCULACION AL AMBITO PRODUCTIVO EN RECLUSION

II.1. Concepto de la Seguridad Social.....	51
II.1.A. Definición.....	54
II.2. La estabilidad en el trabajo y la filiación al Seguro Social.....	57
II.2.A. La duración y terminación de la relación de trabajo.....	58
II.2.A.1. La Terminación.....	60
II.2.A.2. La Suspensión.....	63
II.2.A.3. La Rescisión.....	66
II.2.B. Lo conecctario al rompimiento de la estabilidad laboral.....	69
II.3. El Procedimiento penal y la privación de la libertad del inculpado.....	71
II.3.A. Averiguación previa, etapa de inseguridad.....	75
II.3.B. Consignación y auto de formal prisión.....	78
II.3.C. El proceso penal y las instancias de apelación como un problema de tiempo.....	80
II.3.D Ejecución de sentencia.....	86
II.4. Reclusión y Productividad.....	88
II.4.A. Un marco de relaciones humanas.....	91
II.4.B. Una relación laboral necesaria.....	96

CAPITULO III
EL MARCO SOCIO ECONOMICO Y LA FAMILIA

III.1. El salario mínimo como concepto de familia.....	103
III.1.A. El salario mínimo y la distribución del ingreso.....	109
III.2. La economía familiar y los servicios.....	114
III.2.A. La familia y los servicios sociales.....	116
III.2.B. Enfoque General.....	120

CAPITULO IV
MARCO JURIDICO

IV.1. El sentido Social del Derecho Laboral.....	131
IV.2. Marco Jurídico de la Seguridad Social.....	133
IV.2.A. Marco General y Constitucional.....	133
IV.2.B. La Ley del Seguro Social.....	135
IV.2.B.1. Los Servicios Permanentes.....	137
IV.2.B.2. Ramos de Seguro.....	138
IV.2.B.3. Formas de dar por terminada la prestación de servicios.....	140
IV.2.B.4. Las últimas Reformas a la Ley del Seguro Social.....	142
IV.3. Fundamentos del Procesamiento Penal y la Reclusión en México.....	149

CAPITULO V

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PROPUESTA Y SOLUCION
A LA PRODUCTIVIDAD EN RECLUSION

V.1. El Seguro Social Penitenciario.....	164
V.1.A. Concepto, propuesta de.....	167
V.1.B. Marco Jurídico.....	170
V.2. El Seguro Penal.....	172
V.2.A. Antecedentes aplicables.....	175
V.2.B. Estructuración del concepto.....	176
V.2.C. Características y viabilidad jurídica.....	178
CONCLUSIONES.....	179
BIBLIOGRAFIA.....	182

INTRODUCCION

En el desarrollo del estudio de las necesidades sociales, y principalmente el campo de los límites del comportamiento humano, así como en el principio que regulan estas estructuras, el concepto de Seguridad Social se convierte en exégesis de investigación de los demás conceptos.

El ejercicio de poder político encuentra su máxima legitimación, cuando actúa en función de los intereses, valores y, creencias de los grupos sociales más desprotegidos, *no como un concepto de beneficencia pública o de comprensión piadosa*, sino como un motor de desarrollo cultural y económico, que ataque de manera profunda las profundas desigualdades sociales. La idea de seguridad lleva en su definición funcional, el ejercicio de la voluntad, entendiendo esta en su fase de expresión, en el actuar del individuo dentro del marco de la interrelación, del choque de límites; elementos que a su vez son parte del concepto "Sociedad". Así hablar de Seguridad Social, implica hacerlo de límites de conducta, de certeza en la protección de valores, intereses, y creencias, que como dijimos, se consideren superiores en cuanto que *con ello se logre el desarrollo del grupo social hacia mejores niveles de vida, intelectual y material.*

El conocimiento de la Realidad Social, entendiendo ¿ que es una realidad social ? es, en un primer plano, el medimiento de desigualdades culturales y económicas, y por lo tanto, la identificación de grupos, determinados por sus propios intereses, como elemento integrador o desintegrador del grupo social. El conocimiento y determinación de los elementos que conforman esa realidad, se convierte en sí misma en un método de investigación, y en la también determinación de los "aprioris" que normarán la interpretación de los resultados de esa parte de la complejidad social, entendiéndose determinación como el alcance de un categoría de verdad de lo propuesto.

El Derecho, como un elemento de regulación social, determina en el contenido de la norma un fin en sí mismo, que trata de forzar esa realidad hacia otra más elaborada y

adecuada a la necesidad Social, al plantearse ésta como un proceso de cambio, no en el sentido general de un extremo a otro, sino en el mecanismo de transformación constante de una realidad a otra, que haya modificando, ampliando y, complementando conceptos, y por lo tanto, conductas humanas; aceptando este camino de cambio, como una proposición intelectual "apriorística científica", que no puede pretender transformaciones radicales, en el orden jurídico y en la conducta humana; y que dentro de este parámetro propondrá verdades parciales y temporales, en la medida de su vigencia y resultado práctico, que demostrará su vinculación con la realidad cambiante; aquí es donde toma importancia la investigación multidisciplinaria en el área de las Ciencias Sociales.

Así, el conocimiento de la Sociología Jurídica, en cuanto a la vinculación del Derecho con la realidad, se convierte en el pivote en el que se basan las proposiciones, y en el mecanismo probatorio de su validez y sentido útil. Es todo estudio dirigido a la estructura de la familia, los factores, denominados externos, que determinan su desarrollo, se deben, después de lograr su concretización como estructura social, medir en su peso específico, e interpretar como causa de este mismo desarrollo.

Estos factores pueden dividirse como de orden económico, estrictamente familiares y/o de contorno o macroeconómicos; de riesgo personal; de orden político y; por último, de recursos administrativos, división útil para el presente estudio.

El tema "Problema Socio-Jurídico de la Familia del Inculcado Penalmente por Omisión en la Ley del Seguro Social", es objeto de desarrollo de la presente Tesis, como un trabajo propositivo concreto; presentar un problema actual, en las circunstancias de Crisis, que en México y el resto del Mundo se han estado viviendo, pero que en un país como el nuestro adquiere características especiales; se desarrolló con el convencimiento de que el solo planteamiento resulta importante, que su desarrollo propositivo no es mas que un ligero esbozo de un proceso de investigación multidisciplinario, que podrá lograr un proyecto más elaborado e inmediato a su aplicación.

Por ello en el desarrollo del trabajo se aborda, como se señala en el índice temático en el primer capítulo una perspectiva histórica del marco socio-económico de nuestro país, particularmente el desarrollo de la actividad productiva en los Centros de Reclusión y, el desarrollo de la Seguridad Social en su dimensión internacional y particularmente en México. Ello constituye el marco del *antecedente histórico* en que se comprende el presente trabajo, tanto en lo que representa a la justificación de la propuesta como un paso de evolución histórica, como de la necesidad a que se logre.

En el capítulo II se establecen las bases técnico - jurídicas en lo referente al concepto de Seguridad Social, estabilidad laboral y los elementos que se le relacionan, el procedimiento penal, la privación de la libertad, y aspectos de reclusión y productividad. Todo ello se debe razonar y comprender dentro de la proyección del marco socioeconómico de la familia, analizando el concepto de salario mínimo, y la relación directa del valor de los servicios en la economía familiar, lo que se desarrolla dentro del capítulo III. El aspecto fundamental de la viabilidad de la propuesta *tesística* es el marco jurídico, además de que metodológicamente es el medio o el vehículo para su desarrollo; lo que es desarrollado en el capítulo IV; ello en las áreas de derecho laboral, *seguridad social*, y *fundamentos del procesamiento penal* y de reclusión.

En el capítulo V hacemos la propuesta concreta respecto a la creación del Seguro Social Penitenciario y El Seguro Penal, que se definen y justifican en forma conclusiva.

Al final el reto intelectual personal, resultó de gran interés y motivante para dar el mejor esfuerzo que la capacidad y preparación intelectual permite, por ello, aunque la información puede plasmarse en miles de libros y documento en su estructura, el trabajo presenta el enfoque formativo del postulante, por lo que es necesario reconocer y agradecer la paternidad intelectual y profesional que me une a ésta Máxima Casa de Estudios.

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL MARCO SOCIO ECONOMICO DE LA FAMILIA EN MEXICO, LA PRODUCTIVIDAD EN RECLUSION, Y LA SEGURIDAD SOCIAL.

1.1. EL DESARROLLO DEL MARCO SOCIOECONOMICO DE LA FAMILIA EN LAS TRES ÚLTIMAS DECADAS, EN MEXICO

Desde 1982 México ha experimentado la peor crisis económica de los últimos cincuenta años, con una efímera recuperación en 1984-1985 y una segunda de 1988 a 1994, lo que ha demostrado que los pilares de la estrategia del financiamiento del desarrollo nacional, que son las políticas fiscal - monetaria, crediticia y de financiamiento social, no han logrado recuperar el estancamiento económico, del proceso inflacionario, el creciente desempleo, la caída del poder adquisitivo de la gran mayoría de la población, ni la creciente concentración de ingresos, la asistencia social efectiva, entre muchos otros problemas que atacan de manera más recia a la familia obrera, y a las clases medias del país; y a últimas fechas la crisis financiera más profunda de la historia de México, que ha sumergido al país en la recesión más pronunciada que se tenga cuenta.

Las razones de esta crisis no sólo hay que buscarlas en aciertos y errores de la política económica, o en factores externos adversos, sino también en las deficiencias y distorsiones del instrumentamiento financiero y fiscal mexicano, como reflejo de desequilibrio y desintegración del aparato productivo, en sus formas de acumulación de capital, apropiación de excedente económico, y del desigual acceso a la oportunidad y calidad de los bienes y servicios básicos; así como en la paupérrima capacidad tecnológica y financiera en la competitividad industrial ante la apertura de Libre Comercio que se ha venido promoviendo.

Mucho se ha discutido lo conceptual al subdesarrollo, en el que inclusive se han enmarcado de manera definitiva a los países de América Latina; sin embargo, el problema fundamental a que se enfrenta una economía subdesarrollada no es sólo la

deficiencia de la demanda efectiva, o de adecuación de la oferta a las necesidades de la sociedad, como fue el caso de los países socialistas; sino que una economía subdesarrollada enfrenta tanto problemas de demanda efectiva como de adecuación de oferta, aunque en distintas proporciones; dada las características estructurales de una economía como la mexicana, que se puede mencionar como bajo nivel de productividad del trabajo y de elasticidad en la oferta de los sectores claves de la economía, en la que se incluye la perspectiva de los servicios sociales; o mencionar la alta concentración de recursos y del ingreso generando un patrón distorsionado de la demanda que impide la integración del aparato productivo y la selectividad de los servicios, aumentando la dependencia externa en la demanda de bienes de consumo final, insumos intermedios y de capital, que incide directamente sobre el proceso inflacionario ya sea vía de distracción de recursos, o generación de capital adquisición artificial. Así también se puede señalar la fuerte participación de capital transnacional en las ramas más dinámicas de la economía, la cual retroalimenta la inelasticidad de la oferta, la desintegración del aparato productivo y la alta concentración de los recursos y de los ingresos; y por último mencionamos una gran incapacidad para generar y asignar adecuadamente los recursos suficientes para el financiamiento del desarrollo, lo que impide un integración entre la actividad productiva y la financiera.

En este contexto habría que señalar que en cuanto a los países capitalistas desarrollados entre 1980-1982 presentaron tasas negativas de crecimiento en su producción, iniciándose un proceso de repunte que parece haber terminado en 1984, año en que los cinco países más importantes alcanzaron para 1985 el nivel más alto que promedió el 3.7% en dicho período; sin embargo, la crisis en América Latina toma su inicio en 1981, no así en México en que se creció a una tasa de 8%; y es a mediados de ese año en que surgen los primeros graves problemas con la baja del precio internacional del petróleo y con el desencadenamiento en forma de bola de nieve de los problemas financieros, en particular lo referente al pago de la deuda externa y a la fuga de capitales, generalizándose la crisis para 1982, siendo cuando México y la mayoría de los países de

América Latina presentan tasas negativas de crecimiento, lo que deja de manifiesto una precaria actividad productiva, la que se asocia al desempleo e inflación en toda la región, alcanzando entre 1980-1985 un promedio del 130.9%, sin contar a Bolivia que se desata particularmente en forma irrefrenable alcanzando los cuatro dígitos, mientras que la inflación de los países desarrollados fue apenas del orden del 6.8% en el mismo período, y la tasa de desempleo para América Latina todavía es peor pues se calcula para 1985 una tasa del 20%.

La economía mexicana no se escapa a estos problemas, los argumentos oficiales sostienen que la estrategia económica y social para detener la crisis iniciada en 1982 se basa en dos aspectos fundamentales, un primero referido a la reordenación económica como respuesta ante la crisis, con la finalidad de lograr la recuperación de la capacidad de crecimiento de la economía, y un segundo enfocado al cambio estructural para propiciar una transformación de fondo en el aparato productivo y actualmente se abre el tercero en cuanto a la integración en bloques comerciales, financieros de producción y estrategia de desarrollo, a nivel regional, bajo los conceptos de libre comercio, y subsidiariedad en la mano de obra, materia prima y tipo de producción. Con estos fines el gobierno mexicano se propuso abatir la inflación, defender el empleo, proteger el consumo básico y la planta productiva, superar los problemas financieros y la inestabilidad cambiaria a través de políticas de fortalecimiento y saneamiento de las finanzas públicas, de moderación voluntaria, así como el fomento y promoción del ahorro interno, y reducción del desequilibrio interno; esto implica desde luego, una mayor atención a la estructura de los servicios sociales, dirigidos a mayor cantidad y sectores de la población, así como en el afinamiento de los servicios y conceptos de prestación. Sin embargo, dichas metas a corto y mediano plazo, en gran medida no han pasado de ser sino simples intenciones, adquiriendo un carácter coyuntural profunda, escasa efectividad y fuertes contradicciones. No obstante de los programas especiales de solidaridad, en los que se han apostado la mayor parte del financiamiento social actual. Sin embargo, existen factores externos que agravan sus efectos negativos, como son las

tasas de interés internacionales, el deterioro de los precios de los principales productos de exportación, fundamentalmente el petróleo y las políticas económicas imperialistas dirigidas a un control político. Hasta fines del año de 1987, el comportamiento fue semejante; sin embargo, los factores políticos que denominan el escenario en México hicieron dudar de los efectos que se vivieron en el año de 1994 a partir de 1988, todo esto bajo los llamados "pactos de solidaridad" que se han implementado hasta el final del sexenio Salinista. Las grandes reducciones de gasto público de Gobierno Federal no se pueden contemplar en la misma magnitud, reducciones tan severas al gasto de la atención social de necesidades sociales básicas, ya que son éstos los mínimos de beneficio que se dirigen a las grandes masas de población en nuestro país.

El financiamiento del desarrollo en México debe y tiene como propósito fundamental asegurar una relación adecuada entre los recursos que genera la economía y aquéllos orientados a financiar el desarrollo, no obstante ni la política fiscal ortodoxa, en sus perspectivas de ingresos, gastos y deuda pública, ni la política monetaria y crediticia oficial han contribuido realmente a financiar un desarrollo integral, ya que inclusive han llegado a obstruirlo; la prueba de ello es la fragilidad del sistema financiero y crediticio, con la salida masiva de capitales de diciembre de 1994, que detonó la crisis de caída del Producto Interno Bruto más grande de nuestra historia

Por ello, la política de financiamiento de desarrollo, debe enfrentar los problemas estructurales de una economía subdesarrollada, basándose en una adecuada planificación de la economía, con el fin de incrementar gradualmente los niveles de inversión y productividad de los sectores claves, sin desatender ninguna posible fuerza de trabajo productiva, creando una relación ajustada con el aumento de los ingresos nacionales, y las clases Sociales.

La estructura de la familia actual corresponde a un proceso de desarrollo económico principalmente en las áreas urbanas, en donde se concentran el mayor número de habitantes con importancia dentro del sistema productivo; aunque es cierto que

políticamente se trata de dar importancia primordial a la productividad en el campo dando un matiz sobresaliente a las instituciones comunales y colectivas, para ello basta referir las reformas agrarias recientes hacia una economía de mercado; lo cierto es que en primer término, las cifras reales de carácter financiero demuestran que es el área comercial e industrial en donde está la subsistencia del país; y en segunda que la productividad agrícola pase a su importancia histórica y planeación, es económicamente una falsedad actual. Por ello el conocimiento cultural, económico y de planeación deben atender a realidades muy concretas y diferentes.

Así al hablar de clase media por ejemplo, debemos especificar si la referencia atañe directamente a la estructura urbana-industrial o a una subestructura agrícola, inclusive al hablar de marginados significa hacerlo de sistema de producción y de estructuras culturales determinadas.

Los factores externos, que como hemos afirmado, determinan el desarrollo de la estructura familiar, influyen de manera diferente e incluso son diferentes los factores que influyen a cada tipo de familia. Y ante este planteamiento los problemas que surgen son de orden estructurales; el orden jurídico, la toma de decisiones, la planeación, son orientados en función de estructuras ideales y no de realidades y sentidos parciales.

Concretando, la familia como estructura ideal y valorativa es una y su realidad en nuestro país es tan diferente y variada como realidades económicas y culturales existen. Así los procesos de desarrollo y amalgamamiento de este grupo social atendido a impulsos desequilibrados en las diferentes regiones del país, generando fenómenos parciales de gran importancia y trascendencia como lo es la amalgamo urbana, y toda la serie de contradicciones y disfunciones que en esta familia existen, generando además fuertes procesos de desintegración.

Lo cierto es que la pauperrimisación de la gran mayoría de la población que se ha venido dando desde los inicios de la década de los setenta, y que logro un aceleramiento a partir de 1982 por los hechos que históricamente son de todos conocidos, ha terminado

con el amplio concepto de clase media que dominaba en la sociedad mexicana, cuando menos en lo económico; y ha generado un claro fenómeno de empobrecimiento de la familia, que la vincula mucho más a los servicios sociales.

L.2. LOS ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA PRODUCTIVIDAD EN LOS CENTROS DE RECLUSION

Para comprender las características que definen y determinen las relaciones humanas dentro de los centros de reclusión debemos entender, aunque sea de manera muy breve, ciertos aspectos históricos de la privación de la libertad del hombre, y de los lugares, políticas y actividades que se desarrollaban. En la antigüedad sólo los prisioneros de guerra trabajan en las construcciones de grandes obras del Estado, como cuentan las leyendas y mitologías del oriente y occidente; trabajo en el que después de la edad media, fueron sustituidos por los condenados a trabajos forzados. En el Derecho Romano, que es base de gran parte de las Instituciones civiles de occidente en la actualidad, se conoció bastante poco del derecho penal, creando penas bastante graves y alejadas a la privación de la libertad, la cual se hacía por apoderamiento directo de la persona del deudor, así los delitos graves se castigaban con muerte como sucedía con los salteadores, siendo privados de la libertad sólo mientras se les condenaba y ejecutaba. "Durante mil largos años, las cárceles cumplieron su oficio de recibir y detener la carne humana penetrándose bien sus muros y su pavimento del sudor, de la sangre, de las lagrimas de los presos, mientras los ecos de sus bóvedas, repetían sus maldiciones y lamentos".¹

Ya en el inicio del cristianismo en Roma, en el año 320, en la Constitución Imperial de Constantino, se abolió la crucifixión, se estableció la separación de sexos, se prohíben los rigores inútiles en la cárcel, los cepos, las cadenas y esposas, se ordena la manutención de los reos pobres por el Estado, se crearon espacios abiertos y soleados para la alegría y salud de los presos, pero se daba una falta de actividad laboral ya que

¹BERNALDO DE QUIROZ, Constancio. Lecciones de Derecho. Op.. Cit. p. 44.

segúan siendo simples lugares de custodia, en donde lo único que se cuidaba era evitar que se fugaran, sin tomar en cuenta su educación, ni su libertad individual y humana, acorde con los sentidos sociales testamentarios que caracterizaron la edad antigua y media Europea.

Es hasta la edad media, cuando el derecho penitenciario encuentra en su primer estado embrionario y es en el Derecho Canónico, donde aparece propiamente la pena de prisión. Esto se crea bajo una imagen de ficción, las prisiones laicas de la edad media eran calabozos y subterráneos en fortalezas, castillos, palacios u otros edificios, sin preocuparse de la higiene y de la moral. Es hasta lo que podemos reconocer como la edad moderna en donde la prisión se ve como una pena jurídica verdadera, sea dispuesta por los tribunales en una sentencia. En la enciclopedia universal ilustrada Europea - Americana se dice: "Ya en el siglo XVI aparecen algunas casas en las prisiones y su régimen se humaniza, tendiendo de algún modo a la corrupción del trabajo, casas de este género (casas de trabajo por corrección), Lubesk y Bremen (1613); Berna (1615); Hamburgo (1677) y Munich (1678)".² En esta época es, pues, cuando nace en definitiva el trabajo penitenciario como hecho, que ya se manifiesta en el hospicio de San Miguel ordenado por Clemente II para jóvenes delincuentes, como aislamiento celular nocturno y trabajo diurno en común que debía ser en silencio y que después fue aplicado en el sistema celular Auburn.³ Aparecen en esta época el sistema penitenciario de comunidad, en que los presos viven juntos día y noche, y no existe el trabajo penitenciario; el sistema de calificación es en el que surge la enmienda de la profesión; y el sistema celular o de aislamiento, en el que ya se habla de trabajo en silencio e incluye el filadélfico y al de Auburn.

En cuanto a México en la época precolonial se dio la esclavitud como producto de la guerra para hacer sufrir a los vencidos; los delitos en el derecho Azteca se castigaban con destierro, penas infames, pérdida de la nobleza, destitución de empleo, esclavitud,

²DICCIONARIO ESPERANZA CALPE, J. Barcelona 1922. p. 500.

³DICCIONARIO ESPERANZA CALPE, J. Barcelona 1922. p. 95

demolición de sus propiedades, confiscación de bienes y muerte.

Entre los Aztecas no existía la prisión como pena, pues éstos rechazaban la idea de la existencia de un hombre que no representara la utilidad de la sociedad y que, por el contrario, significara una carga para la misma. Los delitos se dividían en leves y graves, los leves se castigaban correccionalmente, por lo general con azotes o golpes de palos, y los graves eran contra las personas; ataque a la propiedad, al orden público o a la moral y la desobediencia a ciertas leyes preceptivas.⁴

Distinguió cuatro tipos de prisiones, a saber:

1. El Teilpiloyan. Que estaba destinada para recluir a los deudores que rehusaban pagar su crédito y otras penas menores.
- 2.- El Cauhcalli. Cárcel para la reclusión de los delincuentes que habían cometido delitos graves y que se les debía aplicar la pena capital. Se trataba de una jaula de madera muy estrecha, vigilada rigurosamente hasta la ejecución. A esta cárcel también se le denominaba Petlacalli, que quiere decir casa de espera.
3. El Malcalli. Que era una cárcel especial para los cautivos de guerra, a quienes se les tenía gran preferencia y no había igualdad en el trato en relación con los prisioneros de otras cárceles, ya que se les alimentaba en forma abundante y tenían un buen trato.
4. El Petlalco. Cárcel donde eran encerrados los reos por faltas leves. Se trataba de una galera grande, ancha y larga, donde de una parte a otra había una jaula de maderos gruesos. Se abría por arriba una compuerta y metían por ahí al preso, permaneciendo *encerrado hasta que se determinaba su situación jurídica.*

Igual sucedió con los texcocanos y tlaxcaltecas; sin embargo, no se puede hablar de la existencia de un Derecho Penitenciario, ya que para ellos se trataba de un castigo en sí, mas no para lograr la readaptación social del reo. Era necesario en todo caso que

sufriera, antes de la ejecución, los rigores de la pena que le sería impuesta en caso de encontrársele culpable del delito que se le hubiere acusado.

Del anterior análisis podemos concluir que en el Imperio Azteca se vivía un pleno período de la venganza privada, pero con la autorización y supervisión del Estado, siendo aplicable en cierto modo la *Ley del Talión*; predominaba la pena de muerte en la ejecución de sus penas; en el caso de la pena de prisión, ésta simplemente se utilizaba como un lugar donde los culpables de la comisión de delitos permanecían en calidad de depósito hasta el momento de enfrentar el castigo principal, que generalmente era la muerte en sus diferentes y atroces modalidades.

En el pueblo Maya se encontraba en pleno período de venganza privada, sin embargo, utilizaba una represión menos brutal con un nivel superior de principios morales, lo cual enriquecía las alternativas de la ejecución de penas, siendo común el sistema de la pérdida de libertad en vez de la pena de muerte, logrando con esto un avance importante en la humanización de su Derecho penal.

Los Mayas no poseían cárceles bien construidas ni protegidas, por el poco interés que le prestaban en su comunidad según sus leyes y costumbres, ya que debido a la sumaria averiguación y rápido castigo de los delincuentes les era de muy poca utilidad.

Así, ni los mayas ni los aztecas veían en la prisión un lugar en donde se reeducara al reo para volver a integrarse a la sociedad, sino que sólo era un lugar de retención antes de que llegara el momento de sufrir la pena a la que se había sido condenado.

Epoca Colonial.

Esta época se caracterizó por la conformación y consolidación de un orden social y político derivado de una legislación que hizo posible el sostenimiento de una sociedad compuesta de mestizos, mulatos, negros libres, esclavos, criollos y españoles.

⁴ CHAVERO, Alfredo. México a través de los siglos. Tomo 1. Ed. Cumbres. México.

No fue sino hasta el año de 1680 cuando aparece publicada en Madrid la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, mandadas publicar por su majestad católica, el rey Don Carlos II. Esta recopilación estaba compuesta por libros que se subdividían en varios títulos cada uno. En el libro VII - Título VI, Ley XVI - , aparece ya la privación de la libertad reglamentada como pena, y que no como una simple medida de custodia preventiva en la que el prisionero sólo esperaba el momento del sacrificio o del castigo, según el caso.

En esta legislación también fueron considerados los aspectos siguientes: se ordenó la construcción de cárceles en todas las ciudades; se procuró el buen trato a los presos; se prohibió a los carceleros utilizar a los indios y tratarlos con presos; se prohibió detener a los pobres por incumplimiento en el pago de sus obligaciones y/o quitarles sus prendas, de igual forma se enunciaron algunos principios como: la separación de reos por sexos; *necesaria existencia del libro de registro y prohibición de juegos de azar en el interior de las cárceles.*

Con el paso de los años, además de las cárceles proliferaron los presidios, fundados sobre todo en la región norte del país. Estos también sirvieron como fortalezas militares de avanzada para ensanchar la conquista. Existieron, entre otros, los presidios de Baja California y Texas. Igualmente se conocieron las fortalezas - prisiones del tipo de San Juan de Ulúa y Perote -, las cuales aún se utilizaban para tal fin después de la Independencia de México.

Por otra parte, la Ropería era una cárcel amplia, con tres o cuatro cuartos, de los cuales el último parecía ser el más utilizado. Estas cárceles eran un lugar de hacinamiento sin *regla ni beneficio, los calabozos funcionaban como un mar de suciedad, donde se confundía la gente; entre ellos se encontraban tanto indios como españoles, negros y mulatos.* En estos sitios los presos eran víctimas de las ratas, en calor, las chinches y la basura. El moho y el salitre subían hasta la mitad de las paredes.

En México, desde la época colonial hasta nuestros días, han existido una gran cantidad de cárceles y lugares de reclusión. Entre los más importantes está la Cárcel de la Perpetua, la de Acordada, la Real Cárcel de Corte, la Cárcel de la Ciudad de la Diputación y la Cárcel de Belén.

Durante la colonia imperan las leyes buscadas por los españoles, con un régimen de prisión enfocado a la seguridad material, y encadenado a los presos durante la noche y durante el día realizando trabajos que no se les pagaban, existiendo en México las cárceles de la corte, la de Ciudad, la de Santiago Tlatelolco, y aún en la cárcel de La Acordada, perteneciente al Tribunal del mismo nombre, existía obligación de trabajar sin remuneración. Es hasta 1814 en que se da el primer reglamento de cárceles, y en el que se hace obligatorio el trabajo, designándoles un lugar en las obras públicas; ya para 1833 se expide el reglamento de la cárcel nacional en el que existe trabajo obligatorio de los presos en los talleres de artes y oficios, mismo que no se aplicó por la falta de éstos.

México Independiente.

El 11 de mayo de 1831 y 5 de enero de 1833 se declaró que la ejecución de las sentencias corresponden al poder ejecutivo. . En 1814 se reglamentaron las cárceles de la ciudad de México, estableciéndose en ellas talleres de artes y oficios. Esta reglamentación fue modificada en dos ocasiones, 1820 y 1826; se condicionó la admisión en los penales, ya que únicamente debían ingresar quienes reunieran los requisitos que para ello estableciera la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, decretada el 4 de octubre de 1824, en el cual se estableció que la Nación adoptaba el sistema federal. Este mismo principio se conservó en la Constitución de 1857, que además sentó las bases del derecho penal y penitenciario, según se aprecia en sus artículos 22 y 23 que señalaban:

Artículo 22.

Quedan prohibidas las penas de mutilación, de infamia, los azotes, la marca, los palos,

el tormento de cualquier especie, la multa excesiva y la confiscación de bienes y cualquier otra pena inusitada y trascendental.

Artículo 23.

Por lo que respecta a la abolición de la pena de muerte, ésta será hecha a condición de que el Poder Ejecutivo se encargue de establecer, en el menor tiempo posible, un régimen penitenciario.

En esta época cuando inicia una real gestión penitenciaria, que pugnó la prohibición de juzgar a cualquier persona por tribunales especiales o leyes privativas; se estableció que nadie debe ser juzgado ni sentenciado, sino por leyes anteriores al hecho, en tribunales establecidos previamente; la prohibición de la prisión por deudas de carácter civil, la detención mayor de tres días, sujeta a un auto que la justifique. Estas y otras disposiciones vinieron a garantizar el respeto del inculpado.

En 1871, el Código Penal de Martínez de Castro incluye ya un sistema penitenciario propio, partiendo de la base de la progresividad del mismo y de la clasificación del reo, quien debe trabajar y educarse para que vuelva al sendero del honor y la virtud. Este ordenamiento instituyó, además, la igualdad de condiciones y derechos entre los reos, señalando obligaciones al Estado para atenderlos, quedando desde ese momento prohibidas las faenas que lo humillaran y explotaran.

En el Código Penal Martínez Castro de 1871 se establece ya la forma como debe aplicarse el producto del trabajo del preso, a la reparación del daño, a los gastos de sostenimiento de la prisión y a un fondo de ahorro que se entregaba al cumplir la pena, buscando también dar un oficio o arte a quienes carecieran de este medio de subsistir, ya como un concepto de rehabilitación. Es hasta el Código de 1929, donde se contempla la creación de diversos organismos para el estudio del delincuente a fin de que sea tratado conforme a sus antecedentes, tendiendo mediante el trabajo y otros elementos, a la readaptación social del reo.

Conforme hemos avanzado en el análisis de los antecedentes sobre la ejecución penal, observamos que las causas principales de los delitos fueron: la ignorancia, como consecuencia de la nula instrucción recibida por las clases desamparadas; el abuso de las bebidas embriagantes; y la urgencia de satisfacer las necesidades más elementales por la parte de la población más pobre del país.

Ahora bien, cabe recordar que fue hasta el mes de enero de 1933 cuando dio inicio a una nueva etapa en la vida de las Instituciones penitenciarias y en el tratamiento del delincuente; en 1948 se establece el sistema filadélfico en las cárceles mexicanas, ordenándose la construcción de una penitenciaría para la aplicación del sistema; paulatinamente fueron trasladados, de las cárceles existentes hasta la época, a la nueva penitenciaría del Distrito Federal, mejor conocida ahora como Lecumberri. El diseño arquitectónico de Lecumberri se basó en el sistema panóptico, que facilitaba el control y vigilancia de la población del penal. Estaba constituida por una torre central con mayor altura que los demás edificios, desde donde se dominaban las azoteas y los espacios descubiertos entre las crujiás.

Si bien, en sus inicios Lecumberri fue considerada como la mejor penitenciaría de América Latina, con el traslado de los internos de la cárcel general de México se originaron graves problemas de sobre población dentro del penal, al tal grado que cuando algún interno tenía visita conyugal se veía obligado a rogarles a sus otros dos compañeros de celda que lo dejaran solo para poder recibirla.

En la década de los setentas se dio un gran movimiento de reformas al sistema penitenciario. Este hecho colocó nuestro país a la vanguardia mundial en la materia. Uno de los primeros pasos de esa gran reforma fue la promulgación de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. El 19 de mayo de 1971, una vez dispuesto el marco jurídico para efectuar la reforma penitenciaria, fue necesario pensar en modificar también la estructura de las prisiones, lo cual trajo como resultado la construcción de modernos reclusorios preventivos para

separar a los procesados de los sentenciados evitando así la degradante promiscuidad que se vivía en Lecumberri.

La concepción del hombre del siglo XX parte del fundamento filosóficos muy distintos, en la carta constitutiva de las Naciones Unidas se manifiesta: "Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos: a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.

A promover el progreso social y elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de libertad.

Y con tales finalidades:

A emplear un mecanismo internacional para promover el proyecto económico y social de los pueblos".

En la declaración universal de los derechos del hombre la parte que interesa al trabajo penitenciario en el segundo párrafo de consideraciones declaro: "Considerando que el menosprecio de los derechos del hombre han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad; y que se ha proclamado como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y la miseria...". Y más adelante en el artículo 25 de la declaración señalada: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez o viudez, vejes u otros casos de pérdida de sus medidas de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad".

Esta es una base axiológica que debe regir el trato de los seres humanos en general sin excluir a quienes se ven privados de su libertad por parte del sistema penal y penitenciario, y que es también el parámetro que regirá las relaciones humanas dentro

de estos centros y sus repercusiones hacia el exterior.

En este espíritu es que en el informe de las prisiones en México, emitido por la CNDH analiza el marco de legalidad de la ejecución de penas, se analiza, denuncia, propone y concluye la realidad penitenciaria en México, documento de suma importancia para nuestro estudio. Existen diversas leyes y reglamentos que tienen por objeto regular el estado restrictivo de la libertad. A la compilación de estos ordenamientos se les ha denominado Derecho Penitenciario. El tratadista mexicano Gustavo Malo Camacho, define el Derecho Penitenciario como "el conjunto de normas que regulan la ejecución de las penas y medidas de seguridad, impuestas por la autoridad competente, como consecuencia de la comisión de conductas previstas como delitos en la Ley Penal".⁵

Como quedo asentado en las páginas anteriores dedicadas a la historia de la ejecución de las penas, en la época antigua la prisión no tubo otro fin que la mera custodia de los detenidos; sin embargo, con el paso del tiempo se ha definido, y ahora busca compaginar la custodia y la progresividad del tratamiento técnico individualizado con la corriente del respeto de los Derechos Humanos.

Las disposiciones constitucionales relacionadas con la esfera penitenciaria abarcan los artículos: 18, 19, 21 y 22, aunque el 21 no corresponde al ámbito penitenciario, se menciona por considerar al arresto administrativo como una sanción que conlleva privación de la libertad, así sea por poco tiempo.

Artículo 18.

"Sólo por delito que merezca penal corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas, y estarán completamente separados".

⁵ MALO CAMACHO, Gustavo. Manual de Derecho Penitenciario Mexicano. Ed. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social, INACIPE, México 1976. p.5.

"Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto".

"Los gobernadores de los Estados, sujetándose a los que establezcan las leyes locales respectivas, podrán celebrar con la Federación convenios de carácter general, para que los reos sentenciados por delitos de orden común extingan su condena en establecimientos dependientes de Ejecutivo Federal".

"La Federación y los gobiernos de los Estados establecerán Instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores".

"Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentran purgando penas en países extranjeros podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo, y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos de orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que se hayan celebrado para ese efecto".

"Los Gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes locales respectivas, la inclusión de reos del orden común en dichos tratos. El traslado de los reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso".

La orientación de este precepto, referente a la organización del sistema penal sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, pone en claro que el sentido finalista de la pena, es la readaptación social de infractor de la ley penal.

También establece la autonomía de los sistemas penitenciarios estatales, lo que permite que cada entidad federativa ajuste a sus particulares necesidades las Instituciones

penitenciarias en su territorio. No obstante, se contempla el establecimiento de un régimen de coordinación que permita sumar esfuerzos para la consecución de un sistema penitenciario nacional, que evite la fragmentación de tareas que por su propia naturaleza interesan a la colectividad.

Artículo 19, en su párrafo III establece:

"Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, tal gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades".

Esta disposición constitucional representa una orientación de orden penitenciario que limita las acciones que durante muchos años se llevaron a cabo en las antiguas prisiones mexicanas; sin embargo, es lamentable ver que todavía en la actualidad esta garantía es violada por las autoridades que tienen a su cargo la custodia de las personas privadas de su libertad - tanto previamente, como las que se encuentran purgando una sentencia. Aunque estas violaciones se dan con frecuencia, ningún interno ni sus familiares se atreven a denunciarlas, por temor a posibles represalias posteriores.

De esta forma, el Derecho Penitenciario, en sentido amplio, abarca toda forma de privación de libertad impuesta por la autoridad competente, por lo que se incluye este caso también dentro del mismo sistema, aunque no corresponde en estricto sentido

Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social del Sentenciado.

Esta ley contiene las corrientes más avanzadas en la materia. El criterio penológico que utiliza se deriva de los mandatos contenidos en el artículo 18 constitucional. Estas normas apuntan sólo criterios generales para el tratamiento a los infractores de la Ley Penal. Su carácter sintético permite rehabilitar al delincuente con miras a que, el momento en que se reincorpore a la sociedad, sea un miembro útil para la misma.

Para la consecución de este fin, la referida Ley prevé que la aplicación del tratamiento y

el manejo de las Instituciones esté a cargo de personal debidamente capacitado, señalando para este efecto los fundamentos para la selección y formación del personal penitenciario en todos los niveles.

En primer artículo establece la finalidad de dicho ordenamiento es organizar el sistema penitenciario en la República Mexicana. Los artículo: 2, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 14 y 16 prevén la organización del sistema, sobre las bases del trabajo y educación; señalada, además, de que el tratamiento de readaptación social será individualizado, con bases en las diversas ciencias y disciplinarias pertinentes para la reincorporación social del sujeto que ha delinquido, apoyándose en los estudios de personalidad del sujeto y adecuada clasificación; también requiere de un régimen progresivo técnico, que lleve aparejada la creación de organismos técnicos y criminólogos en los centros penitenciarios. Este régimen progresivo culmina con el tratamiento preliberacional, entre cuyas manifestaciones se cuentan los permisos de salida al exterior de la prisión en las llamadas instrucciones de la pena. Otra innovación el sistema de tratamiento son las relaciones del interno con el mundo exterior, así como la autorización de la vista íntima, con la finalidad de mantener las relaciones materiales del detenido en forma sana dentro de las instalaciones de reclusión.

Los artículo 3 y 17 señalan en estricto sentido la nueva orientación y atribuciones de la *Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social*, que vino a sustituir el Departamento de Prevención. Estos artículos estipulan que dicha Dependencia tendrá a su cargo la aplicación de la citada ley en el Distrito y Territorios Federales y en los reclusorios dependientes de la Federación. Además, para las tareas de la prevención social de la delincuencia, el Ejecutivo Federal podrá celebrar convenios de coordinación con los Gobiernos de los Estados.

Estas disposiciones son independientes para la consecución de los objetos trazados en esta Ley. La vocación de aptitudes deben ser los requisitos prioritarios para que una persona aspire a ocupar algún cargo dentro del sistema penitenciario, ya que a últimas

fechas, el no planear cursos de capacitación ni relacionar rigurosamente al personal, tanto operativo como directivo, a ocasionado que este sistema se encuentre viciado e inmerso en una gran corrupción. Las designaciones que se han efectuado en los centros penitenciarios, al no tomar en cuenta ni siquiera las recomendaciones de los organismos internacionales, en lo referente a no designar personal militar para dirigir una prisión, entorpecida la rehabilitación de los internos, pues en muchas ocasiones este personal confunde los centros de readaptación social con centros de concentración, en donde lo único que importa es la disciplina.

Conforme al Código Penal para el Distrito Federal en materia Fuero Común y para toda la República en materia Fuero Federal la pena privativa de la libertad tiene como objetivo la readaptación social del sentenciado o dicho en otras palabras, hacer ver al individuo que su conducta fue ilícita, antijurídica, y por lo tanto reprochable por la sociedad. Con base en esto, la autoridad competente lo someterá a un tratamiento, el cual se basará en estudios psicológicos que determinarán su personalidad, las circunstancias que lo orillaron a cometer el delito y su grado de peligrosidad: baja, media o alta, así como otras circunstancias dadas durante el tiempo de su reclusión.

En los centros de readaptación social el interno debe observar buena conducta, desempeñar actividades cívicas, culturales, laborales y educativas. Existen varios beneficios de libertad para los sentenciados que reúnen estas características.

Este ordenamiento también establece los llamados substitutivos de la prisión, que son:

- 1) Tratamiento en libertad y semilibertad (aplicable en sustitución de sentencias hasta 3 años).
- 2) Trabajo en favor de la comunidad (aplicable en sustitución de sentencias hasta de un año).
- 3) Condena condicional.

También establece los beneficios a que se puede hacer acreedora una persona cuya sentencia ha causado ejecutoria, y que rebase los tres años de pena privativa de libertad:

- 1) Libertad preparatoria.
- 2) Reconocimiento de inocencia e indulto.
- 3) Conmutación de penas.

Respecto al Reglamento de Reclusorios del Distrito Federal, este instrumento jurídico fue expedido por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal el día 20 de febrero de 1990. Establece la normatividad relativa a la estructura y funcionamiento de los reclusorios y centros de readaptación social del Distrito Federal, procurando lograr su objetivo a través del respeto de los derechos del interno y el abatimiento de la corrupción penitenciaria. Este reglamento especifica las facultades del Departamento del Distrito Federal en esta materia, las cuales se ejercitan a través de la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social.

El artículo 6o. del citado reglamento señala:

"El Jefe del Departamento de Distrito Federal expedirá los reglamentos, instructivos y manuales de organización y procedimientos para el funcionamiento de los reclusorios. En estos instrumentos se precisarán las normas relativas a: instalaciones, seguridad y custodia, manejo presupuestal y sistemas técnicos de administración y atribuciones del personal directivo, administrativo, técnico y de custodia, normas de trato y formas y métodos para el registro, ingreso, observación, clasificación y tratamiento de los internos".

Asimismo, se establecerán los sistemas para la realización de las actividades laborales de capacitación para el trabajo, médicas, asistenciales, educativas, culturales, recreativas, deportivas, sociales y para la comunicación con el exterior y recepción de visitantes.

El Reglamento para el Patronato para la Reinserción Social para el Empleo en el Distrito Federal, fue expedido el 23 de noviembre de 1988, y establece al Patronato como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, con autonomía operativa, pero que debe trabajar coordinadamente con la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social y el Consejo Tutelar para Menores Infractores del Distrito Federal.

Las funciones de este Patronato están especificadas en el artículo 3o. de su reglamento, que a la letra dice:

“Los sujetos de atención del Patronato serán”:

- I) Los excarcelados o libertados, tanto por haber cumplido su condena, como por haber obtenido su libertad por cualesquiera de las formas previstas por la Ley, y
- II) Los menores infractores o externados del Consejo Tutelar y de las respectivas Instituciones del tratamiento

El objeto del Patronato es apoyar la reinserción social y la prevención de conductas antisociales, con el apoyo de los sectores público, social y privado.

De acuerdo con la información que ha dado a conocer el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), sobre los resultados preliminares del once Censo General de la Población y Vivienda realizado en la República Mexicana en 1990, sabemos que la población total en nuestro país es de 81'140,922 habitantes, de los cuales 41'262,386 son mujeres y 39'878, 536 hombres.

Estos resultados nos permiten señalar que el ritmo de crecimiento de la población en la último década fue de 2.3%, y que México duplicó su población en los últimos 30 años.

Por otro lado, un informe que publicó el Consejo Nacional de Población sobre la situación demográfica en México en 1990 señala que, aun cuando se logren mejores

avances en la disminución de ritmo de crecimiento poblacional, merced a la confluencia e intensificación de los esfuerzos en materia de educación, comunicación, planificación familiar y bienestar social, el potencial reproductivo de nuestra población - mayoritariamente joven - es tal, que México llegara al siglo XXI con un poco más de 100 millones de habitantes.

Las cifras anteriores nos permiten prever fuertes presiones en las estructuras de nuestra sociedad, y en especial del Sistema Nacional Penitenciario. Necesariamente, dicho sistema tendrá que adecuarse a las exigencias del siglo XXI; no hacerlo o hacerlo tarde, implicara enfrentar graves problemas entre los procesos sociales externos y su correlato socio - penal: una prisión ajena al tipo de sociedad que se tenga, lo que ya de alguna forma se comienza a configurar.

Se piensa además que el Estado no debe erogar ningún gasto pues son inversiones perdidas, por fortuna, los sectores de la sociedad que aún piensan así, con el paso del tiempo están más conscientes de la desproporción que existe en el mal causado y el mal recibido al estar en prisión.

Desde hace siglos se ha luchado por desterrar la vieja concepción de la pena como castigo o retribución, sustituyéndola por nuevas técnicas, que hacen uso de la ciencia del humanismo. La prisión preventiva debe ir desapareciendo y únicamente debe destinarse para aquellos casos en que la sociedad haya sido vulnerada gravemente, asegurando así el procedimiento.

Los postulados constitucionales en torno a la readaptación social del infractor de la ley penal son hoy tarea difícil, debido a los altos niveles de sobre población penitenciaria, a los problemas de seguridad en el interior de los centros y a los problemas de corrupción.

La reforma de los años setenta fue el parteaguas que marco el paso de las intenciones a la práctica. A partir de allí podemos hablar de inicio de un sistema penitenciario propio, vanguardista en su Ley de Normas Mínimas, que vio la luz el 19 de mayo de 1971, el

cual fue uno de los acontecimientos más notables en la materia, ya que a partir de este ordenamiento, todos los Estados de la República cuentan hoy con sus respectivas leyes de ejecución de penas. Lo mismo sucedió con la construcción de nuevos establecimientos penitenciarios en diferentes estados de la República, donde se implantaron novedosos sistemas de trato y tratamiento de interno.

Desde luego, cabe mencionar el problema siempre presente del presupuesto, de no obtenerse el financiamiento necesario, no se podrá aplicar, como la ordena la Constitución Política, un tratamiento adecuado para lograr la readaptación social de las personas privadas de su libertad y como consecuencia, no se alcanzarán los fines de la pena, es decir, que el sujeto que ha infraccionado el derecho penal, deje de hacerlo.

La República Mexicana cuenta e su conjunto con 445 centros de reclusión para albergar a 61,173 personas; sin embargo, de acuerdo a la información proporcionada por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, de la Secretaría de Gobernación, hasta el mes de diciembre de 1990 la población real existente es de 93,119 internos, lo cual arroja un índice de 52% de sobrecupo que equivale a 31,946 personas.

Características de la población penitenciaria:

- La mayoría de la población interna en este país es menor de 35 años de edad.
- El 3.8% del total de la población son mujeres.
- El 53% es de precedencia urbana y el 47% rural.
- Con base al grado de peligrosidad de los internos, el 5% está considerado como de alta peligrosidad, 75% como de media y baja, el 18% como mínima y el 2% restante corresponde a los enfermos mentales.
- Del total de la población penitenciaria del país, 56,193 internos se encuentran procesados a disposición del Poder Judicial (primera, segunda instancia o juicio de

amparo) y las 36,926 personas restantes se encuentran debidamente sentenciadas y ejecutoriadas, a disposición del Poder Ejecutivo para el cumplimiento de la pena impuesta por la autoridad judicial competente.

Del universo de la población reclusa, 53,593 cometieron delitos del Fuero Común, en tanto que 31,779 cometieron delitos del orden Federal.

En la actualidad sólo el 11% de los internos tienen ocupaciones productivas redituables, el 12% se dedica a la prestación de servicios de mantenimiento y el 20% se dedica a elaborar artesanías de manera desorganizada en el interior de su celda; el 57% restante se encuentra desempleado o sin posibilidad de acceder a una adecuada remuneración, elemento fundamental para la readaptación social. El problema no ha sido solamente consecuencia de la sobrepoblación, sino también de la falta de técnica para administrar adecuadamente un establecimiento que proporcione empleos suficientes a los internos.

Como se indicó anteriormente, la población penitenciaria real a diciembre de 1990 excede un 52% a la capacidad instalada. En el país existen varias entidades federativas que rebasan la medida nacional, sobresaliendo los siguientes Estados:

Tamaulipas	220%	de sobrecupo
Baja California	196%	de sobrecupo
Sinaloa	133%	de sobrecupo
Sonora	127%	de sobrecupo
Distrito Federal	113%	de sobrecupo
Jalisco	97%	de sobrecupo
Michoacán	84%	de sobrecupo

Zacatecas	80%	de sobrecupo
Querétaro	71.1%	de sobrecupo
Chihuahua	56%	de sobrecupo

Únicamente en los Estados de Hidalgo, Coahuila, Nuevo León y Guanajuato, así como en el Penal Federal de las Islas Marías, la capacidad instalada aún no ha sido rebasada, sin embargo, en términos generales confrontan la posibilidad de saturarse en un futuro inmediato.

Para ilustrar lo anterior se presenta la información proporcionada por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, en forma desglosada, de la capacidad del internamiento en los centros penitenciarios del país (ver cuadro número 1 al final del capítulo).

A su vez, por considerarlo de utilidad, el programa general de las prisiones, a continuación mencionaremos algunos datos comparativos de los años 1976-1986, respecto al incremento de la población penitenciaria.

En el período 1976-1986 la población del país creció a una tasa promedio anual del 2.6%, en tanto que la población penitenciaria creció el 3.8%. En 1987, la tasa de crecimiento de la población general descendieron al 2%, mientras que la población penitenciaria aumento al 11% anual.

Para ilustrar adecuadamente la problemática de la población hasta el mes de abril de 1988, se presenta un cuadro que muestra cantidades reales el sobrecupo por entidad federativa, (ver cuadro número 2 al final del capítulo).

Como puede observarse en este cuadro, el problema de sobrecupo no fue uniforme a lo largo y ancho del territorio nacional, ya que el 80% de éste se concentró, según los datos, en nueve estados de la República. Esta situación, lejos de aliviarse ha adquirido

con el transcurrir del tiempo un rostro desesperanzador: hacinamiento, mezcla de reos de alta peligrosidad con reclusos de mediana y baja peligrosidad, incluso con personas afectadas de sus facultades mentales, así mismo se originó que los recursos económicos, técnicos y humanos fueran insuficientes, ya que los costos de operación se elevaron en demasía; al igual que hoy, el costo de internamiento promedio por interno rebasó considerablemente el salario mínimo general.

A este respecto, cabe mencionar que el doctor Sergio García Ramírez ha señalado que: "Las cárceles están retrasadas por la sobrepoblación, que es la lepra en el cáncer de las prisiones... El sistema carcelario en México ha fallado por causa de recursos económicos, la mal formación y corrupción de quienes ejercen los servicios profesionales penitenciarios. (México, La Jornada, p. 8,2 de agosto de 1989).

El cambio estructural requerido hoy, no es contrario a la reforma penitenciaria de los años setenta; lo que busca es actualizar y precisar principios aplicados erróneamente. Este cambio estructural pretende atender, no las consecuencias de la problemática, sino incidir en sus causas profundas, y lograr que los centros de internamiento cumplan la función de defensa de la seguridad pública que la sociedad les ha conferido y readaptar a cuanta persona ingresa a estos establecimientos. En este sentido, vale la pena mencionar que son notables los esfuerzos que ha venido realizando la actual administración para combatir la problemática que aqueja al sistema nacional penitenciario, y consideramos que afortunadamente se empieza a retomar el camino idóneo para la solución del mismo.

Los 445 centros de reclusión que conforman el sistema penitenciario nacional se encuentran distribuidos de la siguiente forma: 129 cárceles municipales; 135 cárceles distritales; 25 cárceles regionales; 3 penitenciarías; 127 centros de readaptación social (CERESO); 26 reclusorios preventivos y 1 colonia penal federal, Islas Marías.

Nuestro país únicamente cuenta con una prisión federal: la Colonia Penal de las Islas Marías; administrada por la Secretaría de Gobernación, y ha entrado en funcionamiento

un nuevo penal federal, localizado en Almoloya de Juárez, Estado de México; además de existir otros dos, en los Estados de Jalisco y Tamaulipas.

Los informes rendidos por los responsables de las Instituciones penales del país, hablan de avances y altos números de personas readaptadas; sin embargo, detrás de estas cifras se esconde una realidad que rebasa lo imaginable, que dista mucho de lo deseable.

Una vista por los Centros de Readaptación Social del país, reclusorios preventivos, cárceles municipales, distritales, regionales y la colonia penal federal de Islas Mariás, nos ha convencido de que quienes pueblan estos lugares en su gran mayoría pertenecen a las clases sociales más vulnerables, tanto rurales como urbanas, caracterizados por sus bajos ingresos económicos y su escasa o nula educación.

Un ejemplo son los servicios sanitarios son escasos e insalubres; en su mayoría los desagües se encuentran tapados debido al constante uso, ya que no fueron diseñados para servir a un alto número de personas; esto origina un fetidez, que aunada a la falta de agua en algunos casos, crea un ambiente infrahumano para las personas que se encuentran privadas de su libertas. Esta situación se agrava en los centros penitenciarios que alguna vez fueron cuarteles o fortalezas.

En el caso de la visita conyugal, las áreas utilizadas para tal fin son insuficientes, por lo que existe la necesidad de habitar los dormitorios durante el día donde conviven 3 o 5 personas, situación que representa una total falta de higiene. Sobra decir que las áreas destinadas a talleres, capacitación y deportes son escasas y, en ocasiones, inexistentes, por lo que el objetivo de la readaptación social en esos lugares es tarea difícil.

Las deficiencias de estos establecimientos, en los que hoy se encuentra indefinido su objetivo, resaltan en la imposibilidad para dar un auténtico tratamiento de readaptación social.

Pero entonces, si no es posible readaptar socialmente a los internos en estos lugares, se estaría afirmando que el principio rector en la actualidad es el castigo al delincuente y

que las prisiones son centros de contención disciplinaria y no de readaptación social. De ser así, estaríamos ante un retroceso, que nos ubicaría de nuevo en la época en que la pena era reparación a la sociedad y castigo al delincuente, situación que no podemos permitir de ninguna forma.

Como ya se mencionó, el Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de Fuero Federal, señala que las personas inimputables deben estar en Instituciones especializadas para recibir las medidas de seguridad ordenadas por la autoridad judicial, sin embargo, en la práctica encontramos, muchas de las veces, a estos internos mezclados con la población normal, sin recibir el tratamiento adecuado según el cuadro clínico que presentan.

También observamos que, en contravención a los postulados constitucionales, no se da en todos los casos separación entre procesados y sentenciados, entre hombres y mujeres, y en muchas ocasiones entre menores. Además, detectamos la ausencia de una adecuada clasificación y diferenciación de la población, según sus características de personalidad y peligrosidad, haciéndose evidente la carencia de reglamentos internos para establecimientos penitenciarios, principalmente en las cárceles municipales, distritales y regionales de las entidades federativas.

Otro aspecto también importante es la salud de los internos. En la mayoría de los centros se carece de una atención médica adecuada, limitándose en muchas ocasiones a curaciones simples y tratamientos básicos para controlar infecciones y malestares leves. En el caso de enfermedades cardíacas o del llamado mal del siglo, (Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida, SIDA), entre otras, no se cuenta con la infraestructura médica adecuada para su atención.

Vale la pena mencionar que estamos en contra de lo que ha dado en llamarse autogobierno en las Instituciones penitenciarias, toda vez que este sistema - en muchos caso justificado por las autoridades encargadas de los establecimientos de reclusión, argumentando falta de personal de seguridad y custodia, genera en la mayoría de las

veces graves violaciones a los derechos humanos. Poner la prisión en manos de los mismos internos es violatorio a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Normas Mínimas, ya que dichos ordenamientos establecen que el fin de la pena es la readaptación social, y cuando la seguridad de un establecimiento se encuentra en manos de los propios internos, ¿ qué readaptación social se puede lograr ?

Por el contrario, el llamado autogobierno crea al interior de los centros parcelas de poder que son dirigidas por los internos más fuertes, para explotar a los menos dotados, generando una corrupción encubierta por las autoridades. Esta explotación destroza la dignidad de los internos y arrastra a la familia entera. Además este sistema amenaza y desestabiliza a la misma autoridad, cuando éste pierde su control; únicamente puede darse el autogobierno en Instituciones abiertas o de mínima seguridad, mediante una clasificación científica y profunda, no en cualquier establecimiento.

Por ello es recomendable que toda persona encargada de prisiones en cualquier parte de la República Mexicana, luche porque se elimine el autogobierno, se implementen auténticos tratamientos de readaptación social y se continúe la ardua tarea en favor del respeto a la igualdad humana en toda aquella persona privada de su libertad.

Es tarea impostergable retomar el camino que las generaciones anteriores iniciaron para humanizar el sistema y transformar las prisiones en Instituciones que eduquen al interno, lo clasifiquen laboralmente, consoliden sus valores, hábitos y capacidades, para que su reintegración a la sociedad sea óptima.

Para que lo anterior sea posible y no quede en el ámbito de la autopía, sociedad civil y gobierno, de manera consiente, deben apoyar la tarea de prevención en las conductas susceptibles de desviación delictiva, buscando retomar los valores éticos y morales que otrora caracterizaron la vida en sociedad, y este es fundamentalmente el trabajo creativo y productivo.

Consideramos que efectivamente el delito genera costos sociales, humanos y materiales

muy elevados, sin embargo, el problema más preocupante es la inseguridad en que se encuentra la población civil. Por ello, es de vital importancia abatir los altos índices delincuenciales como elemento prioritario para retomar el camino de la seguridad y bienestar de la colectividad, de esta forma, también se abatirá en gran medida el problema carcelario.

Para cumplir estos objetivos, la Secretaría de Gobernación puso en marcha el Programa Nacional Penitenciario, que tiene por objeto estructurar una adecuada política penitenciaria, que permita cumplir un estricto sentido de la readaptación social de quien infringió la norma jurídica y reincorporarlo a la sociedad como un ser productivo a la misma.

Con este programa se ha buscado, mediante la concertación y apoyos recíprocos entre la Federación y los Estados, conseguir a nivel nacional el cumplimiento de las siguientes vertientes:

- Clasificación técnica de la población penitenciaria.
- Óptimos niveles educativos para todos los internos.
- Idénticas oportunidades para desarrollar un trabajo digno y remunerado, así como la capacitación para el mismo en el interior de los centros.
- La seguridad en los establecimientos penitenciarios.
- Una adecuada reincorporación social del infractor.

Con esta finalidad se creó el Programa Nacional de Solidaridad Penitenciaria y se establecieron ciertos perfiles bien definidos, en los cuales se dio prioridad a los siguientes estratos sociales: indígenas, mujeres, campesinos, pescadores, ancianos, enfermos, jóvenes de mínima peligrosidad con posibilidades reales de readaptación social y, en general, a todos aquellos internos que por su precaria situación social no

hubieren obtenido algún beneficio de libertad, teniendo derecho a él, de acuerdo con criterios de justicia y equidad. Secretaría de Gobernación, Segunda Reunión Nacional Penitenciaria, PRONASOLPE, Explicación y Alcance, Ponencia presentada por el Lic. Carlos Berumen Álvarez, 1991.

Los días 4, 5 y 6 de marzo de 1991 se realizó la segunda Reunión Nacional Penitenciaria, en la que participaron autoridades de la Secretaría de Gobernación, los Directores de Prevención y Readaptación Social de los 31 Estados de la República, el Presidente del Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el D. F., y el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En esta reunión nacional se abordaron temas muy importantes en materia de readaptación social, alternativas de solución al problema que enfrenta el sistema, acciones para la prevención del Síndrome de Inmuno Deficiencia Adquirida (SIDA) el sistema penitenciario y el respeto y salvaguarda de los derechos humanos en los centros de reclusión. Al término del evento el entonces Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, dio a conocer las siguientes acciones relacionadas con el área penitenciaria:

Primera. Extensión del Programa Nacional de Solidaridad Penitenciaria al fuero común, a fin de que la disminución del número de internos se convierta en un programa permanente.

Segunda. Nuevas remodelaciones y aplicaciones a los centros existentes, así como construcción de obras en las entidades que se requieran, para ampliar la capacidad instalada y reordenar en condiciones más dignas a la población interna.

Tercera. Expansión del Programa de Dignificación Penitenciaria hacia aquellos centros en donde todavía no se hayan implantado.

Cuarta. Instrumentación de una nueva estrategia de readaptación social mediante un esquema novedoso de educación, capacitación y trabajo penitenciario.

Quinta. Promoción del establecimiento de patronatos para liberados en las entidades federativas, con el fin de asegurar su reincorporación social por medio de empleo, con la asistencia de representantes gubernamentales y los sectores social y privado de la localidad de que se trate.

Sexta. Instalación del Centro Nacional de Capacitación Penitenciaria para el personal directivo, técnico, administrativo y de custodia, tanto de la Federación como de los Estados y el Distrito Federal.

Séptimo. La celebración de un convenio de colaboración con el Consejo Nacional del Deporte, que permita promover este tipo de actividades como otro medio para lograr la readaptación social del interno.

De igual forma, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha emitido las recomendaciones números 8/90, 10/90, 13/90, 2/91 y 12/91, las cuales tuvieron por objeto promover medidas urgentes para separar procesados y sentenciados; hombres y mujeres; menores y adultos; destituciones de autoridades; investigación de anomalías dentro de los centros de reclusión que generan prostitución y corrupción; mejoramiento de servicios y remodelación de instalaciones; la rehabilitación del Centro Médico y Reclusorios del D. F., capacitación de personal y acciones similares para la Cárcel de Mujeres.

Asimismo el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dio a conocer durante la segunda Reunión Nacional Penitenciaria, 11 acciones con objeto de proteger los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios, mismas que se implementan en coordinación con la Secretaría de Gobernación. Dichas acciones son las siguientes:

- Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la Reunión Nacional Penitenciaria, como órgano asesor con carácter permanente.

- Ampliación al sistema de Información Penitenciaria que permita mantener actualizados los datos sobre los Centros Penitenciarios, la población de internos y fundamentalmente las políticas y acciones del propio sistema, incluyendo mecanismos de información oportuna al interno sobre su situación jurídica y de comunicación.
- Promoción de clasificación y retribución de la población penitenciaria según sus alternativas de readaptación y su peligrosidad (alta, media y baja).
- Fortalecimiento de la readaptación social del interno mediante el derecho al trabajo, con la capacitación y la educación, como bases indispensables de la vida y del esfuerzo readaptador, así como los medios para hacer esto posible.
- Realización de campañas de difusión de la cultura, respeto y salvaguarda de los Derechos Humanos en todos los centros penitenciarios, combatiendo frontalmente la corrupción.
- Revisión y actualización del marco normativo aplicable. Presentación del proyecto de nuevo reglamento para la Colonia Penal Federal de las Islas Marías y del Centro Federal de Readaptación Social de Almoloya de Juárez.
- Formulación y proposición de los reglamentos respectivos de las leyes de Normas Mínimas sobre la concesión de beneficios de libertad.
- Garantizar esquemas adecuados de atención médica y fomento a la salud física y psíquica de los internos, particularmente para el tratamiento de los enfermos mentales y de los que padezcan enfermedades infecciosas, en colaboración con las autoridades del sector salud; específicamente se propuso la habilitación del centro psiquiátrico para imputables del Distrito Federal.
- Introducción de mecanismos para avanzar en la autosuficiencia penitenciaria.
- Coordinación de los Poderes Judiciales, Federal y Estatales para intercambiar

información que permita agilizar los términos constitucionales en los juicios que se instruyen a las personas.

- Realización de visitas periódicas a los centros penitenciarios, especialmente a los más vulnerables del país, con un programa y objetivo de apoyo precisos, para observar las condiciones de vida de los internos.

1.- Es necesario dejar de aplicar la pena privativa de libertad, indiscriminadamente, toda vez que en las condiciones en que se encuentran los prisioneros actualmente, en lugar de readaptar a una persona se le está desadaptando más, lo que esta repercutiendo en el aumento de los índices delincuenciales.

2.- Debe ser obligatoria la clasificación en las prisiones preventivas o de readaptación social, estableciendo un exacto perfil criminológico.

3.- Es urgente que se redoblen las medidas de despresurización, para que se termine con los problemas de sobrepoblación, hacinamiento, insalubridad, prostitución, violencia y venta de protección en los centros penitenciarios

4.- La Secretaría de Gobernación debe instrumentar un programa rector de construcción de reclusorios y centros de readaptación social que se aplique a nivel nacional, para unificar por un lado, los criterios de arquitectura penitenciaria, y por el otro, permita diseñar un plan de trabajo nacional sobre el tratamiento penitenciario, que dé cumplimiento irrestricto al artículo 18 constitucional.

5.- El cambio requerido hoy, no es contrario a la reforma penitenciaria de los años setenta, lo que busca es actualizar y precisar principios aplicados erróneamente, para que los centros de internamiento cumplan la función de defensa de la seguridad pública, que la sociedad les ha conferido, readaptar a cuanta persona entre a esos lugares.

6.- Se requiere conjugar una serie de acciones debidamente sustentadas en la ley, y puestas en marcha por especialistas y técnicos que busquen en todo momento, que el

- sujeto que delinquiró vuelva a ser una persona de bien a la sociedad y a su familia.
- 7.- No es posible que se dé igual trato a quienes son diferentes, (internos de baja peligrosidad media y alta), pues ello es anticonstitucional, inequitativo y falta de profesionalismo.
- 8.- En nuestras leyes, se encuentran plasmadas las disposiciones jurídicas necesarias para combatir la criminalidad y readaptar al delincuente, sin embargo, en la práctica se dan situaciones que ofenden los sentimientos de las personas privadas de su libertad y los de la sociedad misma.
- 9.- Es necesario que la Secretaría de Gobernación acelere la creación del Centro Nacional de Capacitación Penitenciaria, para que toda aquella persona que desee ingresar a trabajar al sistema esté debidamente capacitada. La improvisación del personal que dirige los centros penitenciarios, ha originado que algunos funcionarios vean la prisión como jugosos negocios, y lo que es peor, encuentran en ella, el lugar idóneo para saciar sus instintos de crueldad. Y en el caso del personal militar, lo único que le preocupa es que impere la disciplina a cualquier costo.
- 10.- Se debe velar porque el sistema penitenciario tenga una continuidad, a pesar de los cambios sexenales, ya que el no haber hecho esto a tiempo ha contribuido de alguna forma al deterioro de nuestro sistema.
- 11.- Es necesario que a la brevedad posible se reabra el Centro Médico de Reclusorios y rehabilitar la cárcel de mujeres.
- 12.- El proceso de privación de la libertad, en muchos de los casos, genera desintegración de la familia, pues los familiares para subsistir, deberán cambiar radicalmente su forma de vida. La mayoría de las veces los menores de edad abandonan sus estudios para subemplearse al igual que la madre.
- 13.- Es importante que se dé continuidad entre el sistema penitenciario y el tratamiento

de reincorporación social.

14.- Al establecer los anteriores subsistemas, la prisión preventiva tenderá a desaparecer para ciertos delitos. Buscando nuevas alternativas

15.- Para las personas de origen rural, consideradas de baja peligrosidad, es necesario crear granjas, donde este tipo de población continúe desenvolviéndose en un medio muy parecido al que estaba acostumbrado antes de ser privado de su libertad y de esta forma no desarraigarlo de sus costumbres y hábitos como actualmente está sucediendo.

16.- Para las personas habituadas al uso de drogas o ingestión de bebidas embriagantes, se requiere de rehabilitación del Centro Médico de Reclusorios, y que se cuente además con el apoyo de Alcohólicos Anónimos, Centros de Integración Familiar, Sector Salud, entre otros, para aplicar tratamientos que produzcan cambios de fondo y no de apariencia.

17.- Es necesario fortalecer la ejecución de sentencias en libertad, con la corresponsabilidad de los familiares; esta solución es más viable para evitar el ingreso de personas que poco o nada deben hacer en una prisión. Por costumbre, el tratamiento de readaptación social se ha manejado dentro de las prisiones, sin embargo, hoy, que la población penitenciaria ha cambiado tanto cualitativa como cuantitativamente, y por lo mismo que el sistema penitenciario se encuentra en crisis, es necesario buscar otras alternativas.

18.- Es urgente que se dé cumplimiento a la disposición constitucional que ordena la separación entre procesados y sentenciados en todos los centros penitenciarios del país.

I.3. EL DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL MUNDO Y EN PARTICULAR EN MEXICO

Haremos referencia de manera muy breve a los antecedentes históricos, como una forma de ubicación y visión del ritmo del desarrollo de las Instituciones de Seguridad Social y su directa relación con la evolución de las estructuras políticas y económicas .

"La evolución histórica de la Seguridad no ha seguido un plan sistemático", dice Francis Neter,⁶ y continúa: "Es el resultado de la superposición o yuxtaposición de realizaciones independientes o sucesivas, sin coordinación entre sí. Es la síntesis de esfuerzos múltiples tendientes a corregir las consecuencias de los mecanismos económicos, tomando en cuenta las circunstancias que pueden afectar estos recursos".

Y sigue "La Seguridad Social se ha formado al margen del derecho del trabajo. Se ha desarrollado en función del movimiento de ideas que se conjugaron con la función de la estructura social, la democracia y las condiciones económicas. Sigue siendo muy limitada la capacidad económica del individuo y su familia en la lucha contra la adversidad".

Los problemas sociales, surgidos con el motivo del nacimiento de la nueva industria, se agudizan a fines del siglo pasado y se acentúan durante los primeros años de nuestra era. Una nueva concepción de la Sociedad, del Derecho, del Estado y del hombre, habían de gestarse.

En Alemania en el año de 1883, Bismarck implanta el Seguro Social, particularmente el de accidente profesional, de enfermedad, invalidez y vejez. Sin embargo, se afirma que ya desde la antigüedad, sobre todo en Egipto, funcionaban asociaciones de carácter religioso y mutualista, con el fin de aliviar la mala situación económica de agricultores, obreros y artesanos. En Roma en la época de Imperio, los Collegios se establecían como mutualidad mediante el pago de primas o cuotas para realizar un servicio, o bien la entrega del dinero en efectivo a los familiares de un trabajador para el pago de su sepelio. Así, en la Edad Media los gremios hacían prestaciones para los casos de enfermedad de los afiliados; y en Inglaterra las famosas Guildas ayudaban a los trabajadores.

⁶NETTER, Francis. La Seguridad Social y sus principios. Colección Salud y Seguridad Social. serie Manuales Básicos y Estudios. traducción Julio Arteaga. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1982. p. 15.

Siguiendo el ejemplo Alemán, se implanta el Seguro Social, en Noruega en 1894, Gran Bretaña en 1897, Dinamarca en 1898, Italia en 1898, Francia en 1898, España en 1900, Rusia en 1903, Estados Unidos de América en 1908, México en 1943.

En Alemania es pues donde se inició la Seguridad Social en su forma moderna, y se funda con el objeto de vincular al proletariado, mediante cajas de previsión obrera, anexas a las Corporaciones, para mitigar los riesgos de enfermedades profesionales, desempleo, y para ilícito involuntario.

La Seguridad Social en América Latina se inicia, en una primera etapa, a principios de este siglo, y llega hasta 1935 en Argentina, Brasil, Cuba, Chile y Uruguay, y en mínima parte a Colombia y Ecuador, los riesgos se concretaban en jubilaciones, pensiones de vejez y cesantía, y en algún caso en pensiones a invalidez.

La segunda etapa inicia poco antes de la primera Conferencia Regional Americana del Trabajo, de Santiago de Chile, celebrada en 1936, y continúa hasta la segunda guerra mundial, con la inclusión de Ecuador en 1935 con ahorro obrero, Panamá en 1941, Costa Rica en 1941, México en 1943, Paraguay en 1943 y Venezuela en 1944.

La tercera etapa inicia después de la segunda guerra mundial y pertenecen a ella Colombia en 1949, Guatemala en 1946, República Dominicana en 1947, El Salvador en 1953, Haití en 1961, Nicaragua en 1955 y Honduras en 1962. La cuarta época corresponde a los años de la década del 60 y corresponde al desarrollo de los Seguros Sociales en los países de la comunidad Británica, que en las siguientes décadas han obtenido su independencia: Barbados. Guyana, Jamaica y Trinidad Tobago.

Posteriormente la evolución en América de la Seguridad Social es en cuanto a prestaciones y servicios; en la actualidad las circunstancias de crisis económica, principalmente en América Latina, ha marcado nuevos derroteros en el desarrollo, buscando su ampliación en sus límites y conceptos.

En particular en México durante la colonia fueron los religiosos, más que los gobiernos, quienes se dedicaron a proteger a los necesitados, con un marcado sentido humanista.

En la etapa de independencia el primer signo de interés y protección social se encuentra en la obra de Morelos y en la Constitución de Apatzingán de 1814, documento que nunca fue vigente en Colonia. La Constitución de 1824 sólo consideraba el aspecto político del país. Es hasta la Constitución de 1857 que se incluyó la declaración de los Derechos del Hombre, en que se reconocían las garantías de Libertad, Igualdad, Propiedad y Seguridad, así como la soberanía popular, además se incluyeron leyes sobre abolición de fueros, desamortización de bienes de las corporaciones civiles y eclesiásticas, y libertad de enseñanza. Pese a toda esa labor, en buena parte teorizante, vivían en condiciones de injusticia, miseria, ignorancia e insalubridad millares de campesinos convertidos en asalariados.

A fines del siglo XIX y principios del siglo XX, la mitad de la población rural vivía en haciendas, sometidos los peones a la esclavitud; la otra mitad vivía en pueblos libres, pero agrupaba la comunidad campesina en reducidas extensiones confinadas a las montañas o completamente rodeadas de grandes haciendas. La población rural de 1910 representaba el 77% de la población total y solo tenía tierras en propiedad en 2.8% de la superficie, con lo que se puede imaginar el estado de miseria general de peones y campesinos, sometidos a la autoridad del amo o cacique.

En 1906 y 1907 dos grandes movimientos obreros, uno en Cananea, Sonora, y otros en Río Blanco, Veracruz, pusieron de manifiesto la fuerza que iba adquiriendo las organizaciones de trabajadores.

En los momentos históricos del Carrancismo ya se contemplaba la necesidad de mejorar el bienestar de las clases pobres. En la Ley de Trabajo de 1915, expedida por el General Alvarado para Yucatán, se consideraban garantías para el trabajador el derecho de huelga, limitación de la jornada de trabajo, salario mínimo, reconocimiento legal de sindicatos, reglamento del trabajo de mujeres y niños, responsabilidad en accidentes de

trabajo y creación del Seguro Social, que quedarían plasmadas en la nueva Constitución Política de nuestro país, en forma más sistemática.

Al quedar consagrados estos principios en la Constitución Revolucionaria de 1917, rompen con los modelos Jurídicos tradicionales, no sólo en México sino del mundo; incluyéndose principios avanzados de Reforma Social se instituyeron derechos en favor de lo campesinos y obreros, naciendo con ellos la Garantías Sociales. Dentro de las Garantías Individuales se contempló la libertad de creencias, la libertad de expresión y la libertad de poseer y disfrutar el producto legítimo del trabajo.

El artículo 123 se ocupó del trabajo y previsión social, se consagra el derecho a ligar en defensa de sus intereses, formando sindicatos y asociaciones profesionales; también se estableció el principio de salario mínimo, bajo el concepto de cubrir la necesidades primordiales del trabajador y de su familia, de acuerdo a criterios originales; asimismo se estableció el principio de equidad laboral que señala "a trabajo igual corresponde salario igual"; así como el pago de salario en moneda de curso legal, impidiendo la continuación de las tiendas de raya.

En el año de 1921 el Presidente de México General Alvarado Obregón elaboró el primer Proyecto de Ley del Seguro Social, aunque nunca llegó a ser promulgada, influyó promoviendo interés en la creación del Seguro Social en los años de 1927 y 1928; en su segunda campaña política adquirió el compromiso de promulgar la Ley del Seguro Social, para garantizar los intereses de la población económicamente débil, lo que se coartó con su asesinato.

Se comenzó a cristalizar en las reformas de 1929, obligando a los trabajadores y patrones a depositar en un Banco, del dos al cinco por ciento del salario mensual, para ser entregado posteriormente a los obreros.

Un importante antecedente del Seguro Social fue la Ley General de Pensiones Civiles promulgada en 1925, aplicada a funcionarios y empleados de la Federación del

Departamento del Distrito Federal y de los Gobiernos de los Estados y Territorios Nacionales, formando el fondo con descuentos forzosos sobre sueldos y subsidios de los gobiernos.

En 1928 la Secretaría de Educación Pública creó por decreto el Seguro Federal del Maestro, para ayuda a los familiares en caso de defunción.

En 1932 el Congreso de la unión expidió un decreto otorgando facultades extraordinarias al ejecutivo, que recaía en el Ingeniero Pascual Ortiz Rubio, para que expidiera la Ley del Seguro Social, propósito que no se llevó a cabo por los cambios políticos que sobrevinieron; posteriormente se suscitaron conflictos obrero-patronales, como consecuencia de la Ley Federal del Trabajo, haciendo necesaria la promulgación de una Ley del Seguro Social para garantizar los derechos expuestos en la referida Ley.

En 1934 en el Primer Congreso Mexicano de Derecho Industrial se estudio el problema del Seguro Social, discutiéndose como puntos centrales entre otros problemas, el que solo debiera de existir un solo Instituto que abarque todos los riesgos o que estos quedarán fuera del Seguro Social, y como segundo problema las formas de pagar las cuotas ya que se presionaba para que las cubrieran el patrón y el gobierno, entre otros problemas.

Con el gobierno del General Lázaro Cárdenas se desarrolló el primer Plan Sexenal, elaborándose varias iniciativas de Ley; así en 1938 envió a la Cámara un Proyecto de Ley del Seguro Social, que cubría los riesgos de enfermedad y accidente de trabajo, enfermedades no profesionales, maternidad, vejez, invalidez y desocupación involuntaria, pero desafortunadamente corrió la misma suerte de los anteriores proyectos.

Al tomar posesión de la Presidencia de la República el General Manuel Avila Camacho, dio categoría de Secretaría de Estado al Departamento de Trabajo, siendo titular el Lic. Ignacio García Téllez, quien creó el Departamento de Seguros Sociales.

En marzo de 1942 la comisión encargada terminó el llamado proyecto García Téllez, que fue presentado a la Oficina Internacional del Trabajo y la Conferencia Interamericana de Seguridad Social. El 15 de enero de 1943 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Seguro Social, y el 14 de mayo del mismo año de 1943 se hizo público su reglamento en lo referente a la inscripción de patrones y trabajadores, así como el funcionamiento de la Dirección General del Instituto y sesiones del Consejo Técnico.

A partir de 1958 se crearon los Centros de Seguridad Social para el bienestar familiar, con el fin de elevar el nivel de vida del trabajador y asimismo de la población. El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado inició sus actividades como tal el día 1o. de enero de 1960, la Institución que lo antecedió fue la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro que data, como dijimos, de 1925.

Otras Instituciones que dan prestaciones similares a los trabajadores y que evolucionaron paralelamente con estas son la Secretaría de Salubridad y Asistencia, con su red de Centros de Salud para cualquier persona que necesite atención médica; Petróleos Mexicanos cuenta también con sus propios servicios en el Distrito Federal y en zonas petroleras; y los Ferrocarriles Nacionales, con su red de Hospitales.

CUADRO 1

Oferta y utilización de bienes y servicios en años seleccionados,
1980 - 1981; estructura y variación media anual
(Miles de millones de pesos a precio de 1970).

CONCEPTO	1960		1971		1977		1981		VARIACION MEDIA ANUAL (%)	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	71/60	77/71
81/77										
Producto Interno Bruto	237.2	90.1	462.8	91.9	657.7	91.9	908.8	86.3	6.3	6.0
Importe de bienes y servicios	26.0	9.9	40.9	8.1	57.6	8.1	144.7	13.7	4.2	5.9
OFERTA Y UTILIZACION	263.2	100.0	503.7	100.0	715.3	100.0	1,053.5	100.0	6.1	6.0
Consumo Total	186.1	70.7	371.9	73.8	510.6	71.4	699.2	66.4	6.5	5.4
- Privado	172.3	65.5	336.2	66.7	453.8	63.4	616.7	58.5	6.3	5.1
- De gobierno	13.8	5.2	35.7	7.1	56.8	8.0	82.5	7.9	9.0	8.0
Formación bruta de capital fijo	38.6	14.7	87.1	17.3	123.9	17.3	226.4	21.5	7.7	6.0
Variación de existencias	22.1	8.4	8.9	1.8	32.0	3.2	46.4	4.4	(-)/7.9	17.1
Exportaciones	16.4	6.2	7.1	7.1	57.8	8.1	81.5	7.7	7.4	8.3

Fuente: Sistema de cuentas nacionales de México. 1960 - 1985, INEGI - PNUD, México, 1987.

CUADRO 2

Oferta y utilización de bienes y servicios en años seleccionados,
1981 - 1988; estructura y variación media anual
(Miles de millones de pesos a precios de 1980).

CONCEPTO	1981		1984		1988		VARIACIÓN MEDIA ANUAL (%)	
	ABS.	%	ABS.	%	ABS.	%	84/81	88/84
Producto Interno Bruto	4,862.2	87.7	4,796.1	93.5	4,855.2	91.5	(-0.5)	0.3
Importe de bienes y servicios	682.7	12.3	330.9	6.5	453.2	8.5	(-21.4)	8.2
OFERTA Y UTILIZACIO	5,544.9	100.0	5,126.9	100.0	5,308.4	100.0	(-2.6)	0.9
Consumo Total	3,618.0	65.2	3,529.4	68.8	3,637.9	68.5	(-0.6)	0.8
- Privado	3,123.2	56.3	2,976.6	58.0	3,076.4	58.0	(-1.6)	0.8
- De gobierno	494.8	8.9	552.8	10.8	561.5	10.5	3.8	0.4
Formación bruta de capital fijo	1,286.4	23.2	817.0	15.9	818.8	15.4	(-14.0)	0.0
Variación de existencias	106.6	1.9	(-30.1)	0.0	(-10.3)	(-0.2)	-	-
Exportaciones	533.9	9.7	780.6	15.3	826.0	16.2	13.5	2.5
								7.1

Fuente: Sistema de cuentas nacionales de México, Cuentas consolidadas de la Nación 1980 - 1986 y Cálculo preliminar, 1988. INEGI - PNUD, México, 1987 y 1989.

CAPITULO II

LA SEGURIDAD SOCIAL, EN SU REPERCUSIÓN EN EL AMBITO LABORAL Y PENAL; Y SU POSIBLE VINCULACION AL AMBITO PRODUCTIVO EN RECLUSION

II.1. CONCEPTO Y MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

La Seguridad Social, como coinciden la mayoría de los autores de la materia, constituye un sinónimo de prevención social, y no obstante con las múltiples definiciones que de ella existen, se debe de aceptar que se encuentra en un periodo de fijación de conceptos y discusión de ámbitos; así podemos citar que en la Tercera Conferencia Interamericana de Seguridad Social, de marzo de 1951, se señaló que "la Seguridad Social nace de realidades sociales y de necesidades económicas del individuo y se traduce en una unidad universal de protección bio-socio-económica".

El Doctor José González Calvin en su obra escribe:⁷

"La Seguridad Social emplea los mismos métodos que el seguro, pero su campo de acción es mucho más vasto. La enfermedad, el accidente, la invalidez, la vejez y la muerte, siguen mereciendo su vigilante atención".

"Pero la vida es, y debe ser ante todo y sobre todo salud, trabajo, valentía, cultivo de la inteligencia, convivencia y amor. Y la Seguridad Social se empeña en llevar todo esto hasta donde sea posible, a cada hogar".

En suma, la Seguridad Social cuida de la familia a través de la cabeza productiva de ésta, a quien debe de buscar aplicar su protección; al menos en principio, en cuanto a los servicios de salud, y el riesgo de la imposibilidad de seguir siendo cabeza; así los demás miembros de la familia no se vean coartados en estas prestaciones, situación que viene a

⁷GONZALEZ CALVIN, José. Previsión Social, Académica de Ciencias Económicas. Edición Especial Núm. 11. Ed. Lozadas S. A. Buenos Aires. 1946. p. 119.

agravar la falta de ingresos económicos; y me refiero al caso concreto de la pérdida de la libertad, ya que en la enfermedad, incapacidad o muerte son ampliamente contempladas.

Francisco González Díaz Lombardo, cita en su obra⁸ a Don Francisco de Allende Ramos, al decir que la expresión previsión social designa todos los beneficios de carácter social otorgados a los trabajadores sin distinción, que corresponden al Seguro Social propiamente dicho.

El mismo autor Díaz Lombardo cita también al Profesor Richard R. Molis, quien en su estudio "Importancia de las Investigaciones Sociales Americanas", habla de que el moderno significado de Seguro Social tiene su más amplia expresión y sentido en una concepción ética de la vida humana, que se integra con formas histórico-sociales coexistentes en la realidad. Léase carencias y desigualdades económicas y culturales.

En este mismo sentido el Doctor Francisco José Martoni,⁹ dice que "la Seguridad Social es sinónimo de bienestar, de salud, de ocupación adecuada y segura, de amparo contra todos los infortunios y prevenciones. En lucha contra la miseria y desocupación"; agregando la imposibilidad de ocuparse, o la pérdida de la ocupación laboral por falta de oportunidad dentro del Sistema de Reclusión Penal. Así continua Martoni; "En fin, es la elevación de la personalidad humana en todo su complejo psicofísico, amparado a todos los riesgos fundamentales".

El Profesor chileno Moisés Poblete Troncoso,¹⁰ escribe que "el Seguro Social es la protección adecuada del elemento humano que lo pone a cubierta de los riesgos profesionales y sociales, valiendo por sus derechos inalienables que le permiten una mejor vida cultural, social y del hogar".

⁸GONZALEZ DÍAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Ed. UNAM. México Distrito Federal. 1973. pág. 121.

⁹MARTONI, Francisco José. Seguro Social Obligatorio. Buenos Aires. 1951. p. 17.

¹⁰POBLETE TRONCOSO, Moisés. Derecho del trabajo y la Seguridad Social. Santiago de Chile. 1949. p. 10.

Es elemental que el factor humano se entienda en su sentido de inter relación y dependencia, que es en primer término, su núcleo familiar, sin entrar en ese momento a definir lo que entendemos por familia; y en su segundo nivel el factor humano como parte de la comunidad, así el bienestar de este, es el bienestar de la propia comunidad; en otras palabras, el bienestar del individuo repercute directamente en el del núcleo familiar y el de éste determina el bienestar de la comunidad en su conjunto. La repercusión de la afectación en la pérdida de la libertad, está en relación directa a los miembros que le rodean, en la medida de su dependencia o descarga que él realiza, y en esta misma ordenación, la carga se revierte hacia la comunidad; y conste que no se habla de grado de responsabilidad que el sujeto tiene en otro aspecto con la propia sociedad, y que no se discute en cuanto a la validez del castigo o la pena. El segundo nivel sería el hecho de que el individuo pudiera seguir siendo igualmente productivo dentro del Sistema Sancionador, y aquí no se habla de teorías de readaptación, ni de causas de desviaciones antisociales y su posible cura, sino simple y exclusivamente del miembro social productivo, hecho que se demuestra con la generación de derechos laborales y de seguridad social, del cual dependen miembros de su familia.

Al efecto es pertinente citar al Profesor Gustavo Arce Cano¹¹ quien en su obra escribe "Sin embargo, México vive un período de transición de los Seguros Sociales a la Seguridad Social".

Las prestaciones sociales que se han de impartir e impulsar y que forman parte de la actividad de Seguro Social, muestran importantes conquistas logradas hacia esa nueva proyección y nuevo sentido del bienestar social. La Seguridad Social se distingue de los Seguros Sociales clásicos, tanto por más aplica protección que concede para abarcar el ciclo de cada vida de la cuna a la tumba - como por la estructura financiera y económica de tipo fiscal - de uno y otro sistema.

¹¹ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Editorial Porrúa. México D.F. 1972. p. 110.

II.1.A. DEFINICION

La seguridad del ser humano dentro del grupo social es uno de los temas más cuestionados; así, se puede hablar de Seguridad como un concepto general; del latín securitas "calidad de seguro, fianza u obligación de indemnidad a favor de uno, por lo regular en materia de interés. SOCIAL. Conjunto de medidas que tienden a asegurar un mínimo de rédito a todo hombre cuando la interrupción o pérdida de la capacidad del trabajo le impide conseguirlo por sus propios medios".¹² Por lo que es la forma de la organización del sistema productivo la que determina los matices en el concepto de seguridad social, y a su vez en el concepto de propiedad, el que genera la dinámica de la producción de la riqueza y su distribución.

En México, conceptualmente, contamos en origen con un sistema que se ha denominado de economía mixta, esto quiere decir que por un lado está legitimado el concepto más amplio de propiedad privada y el de libre empresa a nivel Constitucional; artículo 27 Constitucional: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada". Y en cuanto a la libre empresa el artículo 5o. Constitucional dice: "a ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícito. ..." El artículo 25 de Carta Magna en su último párrafo dice: "La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución". Y por otro lado la misma Constitución otorga al Estado la rectoría del desarrollo nacional y la organización de la planeación democrática del desarrollo nacional, planeando, conduciendo, coordinando y orientando la actividad económica nacional, regulando y fomentando el interés general, así mismo reconoce la existencia de los sectores público,

¹²PALOMAR DE MIGUEL, Juan; Diccionario para Jurista; Ed. Mayo Ediciones S. R. L.. 1980. P. 1231.

social y privado.¹³

Reconoce pues, la existencia de una desigualdad en la oportunidad y fuerza de producción, es ahí donde interviene el Derecho Laboral y agrario para proteger a quien depende de su fuerza de trabajo y a la pequeña propiedad privada y social.

El artículo 123 Constitucional, inciso A, en la fracción XXIX establece "Es de utilidad pública la ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida o de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedad y accidentes, de servicio de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares". La Ley del Seguro Social en su artículo 2 establece "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección a los médicos de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar individual y colectivo. "Esto es una definición clara del significado de seguridad social integral".

La Seguridad Social se da como un principio y garantía de tipo laboral, en la que el estado interviene como intermediario y garante de la prestación de servicios y prestaciones. Esta Seguridad Social está dirigida a los sujetos económicamente activos que generan derechos en prevención de dejar de serlo. Así el Seguro Social puede ser definido como "El instrumento Jurídico del derecho del trabajo, por lo cual una institución pública queda obligada, mediante una cuota fiscal o de otra índole, que pagan los patrones, los trabajadores y el Estado, o sólo uno de éstos, a proporcionar el asegurado y a sus beneficiarios, que deben ser trabajadores o elementos económicamente débiles, atención médica o una pensión o subsidio, cuando se realice alguno de los riesgos laborales o siniestro de carácter social".¹⁴

Así los elementos característicos del Seguro Social según el Profesor Gustavo Arce

¹³CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Ed. Porrúa S: A. Edición 1996.

¹⁴ARCE CANO, Gustavo. Op. Cit. P. 94.

Cano¹⁵, son:

- a) El asegurado pertenece a una clase social económicamente débil, no necesariamente viva de un salario, no necesariamente trabajadores en el sentido jurídico.
- b) Los asegurados y personas ajenas a ellos cubren los fondos para cubrir los créditos de los ramos de seguros y el financiamiento de la prestación de servicios.
- c) El Seguro Social es una Institución de Política Social que no persigue fines lucrativos, de interés general y protección del bienestar del pueblo.
- d) Los asegurados y/o beneficiarios tienen derecho a los subsidios, pensiones y asistencia médica o sea que garantiza el derecho humano a la salud, la atención facultativa, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales para el bienestar colectivo.
- e) Es mas una Institución de derecho administrativo del trabajo, que una rama del Derecho Laboral.

Se podría agregar que el verdadero riesgo que cubre el Seguro Social es la imposibilidad para trabajar, el peligro, y la falta de trabajo. Además de que el concepto de pensión es un derecho y no tiene el carácter de indemnización.

El Seguro Social es un fruto del proceso de transformación de los Seguros Sociales a la Seguridad Social Integral, que define la propia ley, y esto se ha dado dentro del marco de la doctrina del intervencionismo de Estado o el llamado estado de bienestar-social, que modera su actuación al no admitir la colectivización de los medios de producción, si pretende, mediante la actuación enérgica, el tutelaje de los trabajadores, que les permita gozar de los adelantos de la civilización y de una vida cómoda y decorosa.

Entendido el sentido de que dicho tutelaje lo ejerce a través de la administración directa

¹⁵ARCE CANO, Gustavo. Op. Cit. P. 94. y 95.

de los recursos jurídicos y materiales; no hace imposible este tutelaje a través de la privatización de las Instituciones de Seguridad Social (IMSS), como se ha propuesto actualmente; y normatizado en las reformas legales que tocaremos especialmente.

II.2. LA ESTABILIDAD EN EL TRABAJO Y LA FILIACION AL SEGURO SOCIAL

La carencia o la pérdida del trabajo son las causas principales de la miseria, ya que representan la falta de ingresos para el trabajador y su familia; idea expresada por el constituyente Heriberto Jara en diciembre de 1916 en Querétaro. La idea de estabilidad en el trabajo nace con la Carta Magna de 1917 en nuestro país, sin existir ningún precedente en otras legislaciones, ni en la doctrina jurídica; solo nació y dio fuerza a la vida obrera.

Es un principio que da permanencia a la relación de trabajo, es creador de un derecho para el trabajador y nunca de un deber para éste, esto significa que la disolución de la relación laboral depende libremente de la voluntad del trabajador, al menos en el estricto sentido del concepto laboral, y excepcionalmente dependerá de la voluntad del patrón al existir causas graves de incumplimiento en las obligaciones de trabajador y circunstancias ajenas a la voluntad de los sujetos de la relación, que imposibilite la misma.¹⁶

El principio de estabilidad en el trabajo está metodológicamente ligado con el enfoque del presente trabajo, por la simple consideración de que una de las formas de perder este principio es la pérdida de la libertad; ahora si la estabilidad en el empleo implica la prestación de los servicios y garantías del Seguro Social, éste se pierde en igual forma; y es aquí en donde no sólo se debe aplicar el concepto de Seguridad Social, sino incidir en el perfeccionamiento del concepto y principio de la estabilidad en el trabajo al pretender

¹⁶DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo Editorial Porrúa S. A. México. 1978. p. 219. Cita Ideológica.

extender la oportunidad de la permanencia en el marco productivo, organizado y protegido.

En otras palabras, no es sólo seguir otorgando determinados servicios y/o prestaciones a la familia del inculpaado, sino conjuntamente con la extensión de la protección social, la oportunidad laboral en un medio especialmente estructurado, como lo son los Centros de Reclusión, y con ello extender y dar un nuevo sentido a la seguridad en la oportunidad laboral o estabilidad en la actividad productiva.

II.2.A. LA DURACION Y TERMINACION DE LA RELACION DE TRABAJO

Para hablar de duración y terminación de la relación laboral debemos de entender el concepto de estabilidad en el empleo, así consideramos que "La estabilidad en el empleo debe entenderse como el derecho a conservarlo no necesariamente en forma indefinida, sino por el tiempo en que la naturaleza de la relación lo exija: si ésta es indefinida no se podrá separar al trabajador, salvo que existiera causa para ello. Si es por tiempo o por obra determinada, mientras subsiste la materia de trabajo, el trabajador podrá continuar laborando. En otras palabras, puede expresarse la misma idea señalando que el patrón, por regla general, no puede dar por terminada la relación laboral caprichosamente. En todo caso la relación laboral habrá de subsistir hasta su terminación natural".¹⁷

Su fundamento constitucional está en las fracciones XXI y XXII del artículo 123.

"XXI.- Si el patrono se negara a someter sus diferencias al arbitraje o a aceptar el laudo pronunciado por la Junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte de conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en las fracciones siguientes. Si la negativa fuere de los trabajadores se dará por terminado el contrato de trabajo".

¹⁷DE BUEN LOZANO, Néstor Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa S. A. México. 1976. p. 547.

"XXII .- El patrono que despida a su obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte de una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarle con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato, mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario, cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él".

"Se habla de estabilidad absoluta cuando se niega al patrono, de manera total, la facultad de resolver una relación de trabajo por un acto unilateral de voluntad y únicamente se permite la disolución por causa justificada que deberá probarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje en caso de inconformidad del trabajador. Y se habla de estabilidad relativa cuando se autoriza al patrono, en grados variables, a disolver la relación de trabajo por un acto unilateral de su voluntad mediante el pago de indemnización."¹⁸

Al analizar lo que se denominó vicisitudes de la relación laboral, Néstor de Buen Lozano escribió:

- a). Por regla general, la duración de la relación de trabajo es indefinida.
- b). Excepcionalmente podrá pactarse que se establece la relación por obra o tiempo determinado y excepcionalmente para la inversión de capital determinado, cuando se trate explotación de minas. (artículo 38 L. F. T.).
- c). La subsistencia de las causas que dieron origen a una relación determinada, prolonga la relación por el término necesario hasta que se cumplan los fines propuestos, independientemente de la fecha originalmente prevista para la terminación.

¹⁸DE LA CUEVA, Mario. Op. Cit. P. 219.

d). Por regla general, los trabajadores no podrán ser separados de su empleo, sin causa justificada, de lo contrario, podrán exigir la indemnización correspondiente a la reinstalación.

e). Los patrones no podrán negarse a reinstalar a un trabajador, salvo que se trate de uno de los casos de excepción al principio de estabilidad que marca la Ley".

"En virtud de lo anterior, se concluye que la estabilidad en el empleo es, actualmente en México, un derecho relativo de los trabajadores. Por ello puede afirmarse que, aún cuando sea de manera excepcional, la relación del trabajo puede concluir por voluntad exclusiva del patrono".¹⁹

En cuanto al contrato de prueba sólo cabe señalar: "Conforme a nuestra legislación, el contrato de trabajo a prueba carece de validez, ya que desde que se inicia la prestación de servicio el trabajador adquiere los derechos que consigna la ley laboral en su favor, ente tanto subsista la materia del trabajo, por lo que si un patrón o empresa despide a un trabajador al término fijado en el llamado contrato de trabajo o prueba, subsistiendo la materia del trabajo, tal despido es injustificado y le da derecho al trabajador a ejercitar las acciones respectivas. Sólo tratándose del trabajo de los domésticos se admite el contrato de trabajo a prueba, conforme el artículo 343".²⁰

Aquí sólo cabe el comentario de la fracción I del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo (L.F.T.) lo contempla con una casual de terminación de la relación laboral sin responsabilidad para el patrón, por lo que debe proceder solo como un despido justificado, conforme al artículo 47 último párrafo de la Ley Federal del trabajo.

II.2.A.1. LA TERMINACION

"La estabilidad en el trabajo produce el derecho de cada trabajador a permanecer en su

¹⁹DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. Cit., p. 549.

²⁰TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARREDA, Jorge. Nueva Ley Federal del Trabajo. retomada. Editorial Porrúa S. A. p. 41.

trabajo en tanto no ocurra una causa justificada para su separación".

"Sin embargo, hay que señalar que muchas veces es imposible continuar con dicha relación, ya por causa que intervenga la voluntad de una o ambas partes, ya por circunstancias ajenas a esa voluntad o por la combinación de uno y otro supuesto. No obstante lo anterior, se debe distinguir entre rescisión en el sentido anotado en el artículo 46,²¹... y lo consignado en el artículo 53 de la L.F.T. , que son causas de terminación de la relación del trabajo, y a saber son: El mutuo consentimiento de las partes, la muerte del trabajador, la terminación de la obra al vencimiento del término o inversión de capital, la incapacidad física o mental o inhabilidad manifiesta del trabajador que imposibilite la prestación del trabajo; y las causas de terminación de la relación colectiva del trabajo contempladas en el artículo 434 de la L.F.T.

En cuanto a obra y tiempo determinado se llega la confusión o inclusive a la analogía de los términos: " el concepto de ' obra terminada' es ajeno a la idea de modalidad. En realidad se trata de una idea que expresa la temporalidad del objeto de tal manera que al extinguirse éste, cesa en sus efectos la relación".²²

"La modalidad por el contrario, afecta a un acto perfectamente estructurado y presumiblemente válido que por circunstancias ajenas a su esencia está llamado bien a producir efectos, bien a extinguirse.

El tiempo determinado actúa en función del período que se considera necesario para prestación de un servicio de utilidad, ante la perspectiva de que llegado el término y cumplido el servicio, no subsistiera la necesidad de seguir produciendo dicho trabajo; ya que tanto en obra como en tiempo determinado si subsiste la materia del trabajo, la relación quedará prorrogada por el tiempo que perdure dicha circunstancia".

²¹RUSSOMANO, Mozart Victor. La Estabilidad del Trabajo en la Empresa. Notas del Derecho Mexicano de José Davalos. Editorial UNAM. México 1981. p. 59.

²²DE BUEN LOZANO, Néstor. Op. Cit. 59-61.

familiar y ayuda asistencial con el requisito de 65 años y 500 semanas cotizadas, para vejez y 60 años para cesantía en edad avanzada, (artículo 137 a 149 de la Ley del Seguro Social). Benéficos extendidos a los servidores públicos.

En este rubro de terminación de la relación laboral en donde encuadra la protección de la familia del inculpado penalmente, dado que aunque algo se contempla en la terminación unilateral o despido, no es una falta de orden laboral en estricto sentido, sino una contingencia de orden social que afecta de manera directa la estabilidad laboral y la seguridad social de la familia. Existen dos salvedades al respecto que tocaremos en su oportunidad.

A este respecto, se insiste en dos puntos, no confundir la responsabilidad social por la comisión de un delito y lo que conlleva en lo referente al castigo y la readaptación social del infractor, y la idea de que se contempla a un ser económicamente productivo del que depende el núcleo familiar, y que probó o probará con la generación de derechos.

Es pues, en conclusión, la sentencia definitiva que condene a la privación de la libertad, al trabajador una forma de terminación de la relación laboral del orden de riesgo o contingencia social que afecta directamente la estabilidad en el trabajo y coloca en un estado de inseguridad a la familia obrera.

II.2.A.2. LA SUSPENSION

La suspensión en materia laboral implica dejar de prestar el servicio y pagar el salario sin la responsabilidad para el trabajador y el patrón, con la perspectiva de reanudar el servicio y el pago del salario al desaparecer la causa de la interrupción, definido por el artículo 42 de la L.F.T., el mismo precepto enumera las causas:

"I.- La enfermedad contagiosa del trabajador;

Aquí funciona el seguro de enfermedad, ya que la obligación de cubrir un porcentaje de salario recae en el Instituto, esta causa se analiza en el inciso anterior desde el punto de

vista de la incapacidad total o parcial permanente y en este punto se refiere a la incapacidad total o parcial temporal, lo que se contempla específicamente en la fracción:

"II.- La incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo"; ya que si hablamos de riesgo de trabajo, la responsabilidad recae en el patrón de manera absoluta, y subsidiariamente en el Instituto. En las dos fracciones anteriores se habla de la imposibilidad física de desarrollar el trabajo, por salud pública y la protección a la salud personal.

Las fracciones III y IV nos interesan muy especialmente:

III. La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria. Si el trabajador obró en defensa de la persona o de los intereses del patrón, tendrá éste la obligación de pagar los salarios que hubiese dejado de percibir aquél;

IV. El arresto del trabajador.

Es la fracción III la primera de las salvedades que mencionamos en el inciso de Terminación de la Relación Laboral, aunque esta fracción se refiere a la prisión preventiva seguida de sentencia absolutoria, más adelante hablaremos del concepto de prisión preventiva y las implicaciones procesales en materia penal, ahora sólo cabe señalar que se entiende que el trabajador inculcado guarda una situación de indefinición en lo referente al tiempo en que permanecerá privado de su libertad, expectativa que de acuerdo a nuestro sistema judicial penal tan deficiente se convierte en una indefinición total que afecta de manera directa al trabajador y su familia, como al patrón en cuanto a los derechos que debe salvaguardar en favor del trabajador.

Lo que sí es que, aún en esta causa de suspensión, las afectaciones económicas y de seguridad social son graves para la familia y el trabajador, ya que aún no rompiéndose la relación del trabajo, a menos que se le dé la sentencia definitiva de privación de la libertad, y subsistiendo los derechos y obligaciones pactados, que se mantienen en

expectativa a la resolución del hecho, el patrón no está obligado conforme a la L.F.T. a pagar el salario y por lo tanto, las prestaciones y cotizaciones al Instituto, provocando también la suspensión del servicio dos meses después; aquí es donde debe indicarse una nueva protección a la familia del inculpaado penalmente, proposiciones concretas que realizaremos más adelante.

Recordemos que estamos en la suspensión de la relación laboral, pero que es el punto de partida para la pérdida total de la estabilidad laboral.

Aquí surge, como dijimos, la primera salvedad "actuar en defensa de la persona o de los intereses del patrón"; si entendemos que se actúa en defensa, se entiende que se está ante una causa de inculpabilidad y por lo tanto ante una segura libertad, sin embargo, no es tan sencillo y salvable en materia penal; las cuestiones se analizarían entonces desde el punto de vista de, qué se entiende por defender a una persona y sus intereses?, sin perder de vista que la L.F.T. es una ley protectora del trabajador y por lo tanto los criterios no pueden ser excesivamente técnicos como en materia penal, como podría ser el exceso en la defensa, o interpretación del deber jerárquico, o la preterintencionalidad en el delito, etc.; ahora que tampoco podemos afirmar que la simple manifestación en la intención de la defensa baste para que surta el segundo efecto. La obligación de pagar los salarios que hubiese dejado de percibir, que es a mi juicio pésima redacción, y la consecuente cotización a la seguridad social.

Esto se aclara y se simplifica con las últimas reformas a el Código Penal para el Distrito Federal en cuanto a los delitos graves y no graves, y la libertad bajo caución, al desaparecer los términos medio aritmético para este efecto, y que tocaremos en el tema correspondiente.

Las fracciones VI y VII del citado artículo 42 de la L.F.T. no son trascendencia para el presente estudio y resultan de otro orden en la realidad laboral.

Por último, el artículo 43 de la L. F. T., en su fracción II determina "La suspensión

surtirá efectos: Fracción II. Tratándose de las fracciones II y IV desde el momento en que el trabajador acredite estar detenido a disposición de la autoridad judicial o administrativa, hasta el momento que cause ejecutoria la sentencia que no lo absuelva o termine el arresto".

Los problemas que aquí se plantean son en referencia a ¿desde cuando se acredita una detención?, al menos oficial o públicamente, y la oportunidad para realizar esta acreditación, problemas íntimamente ligados al procedimiento penal, que se trata en el capítulo especial multireferido.

II.2.A.3. LA RESCISION

A este respecto el artículo 46 de la L.F.T. dice: "El trabajador o el patrón podrán rescindir en cualquier tiempo la relación de trabajo, por causas justificadas sin incurrir en responsabilidad". Es evidente que la figura de la rescisión en nuestro derecho laboral está más encaminada para servir a la parte patronal que a la trabajadora por una simple consideración de oferta y demanda en nuestro sistema productivo, o lo que se denominará como la oportunidad; sin embargo, el legislador reconquista de manera más estricta el derecho a rescindir del patrón y lo sanciona de manera directa y contundentemente.

Así el patrón siempre debe de probar la causa, la debe de notificar fehacientemente y debe de cumplir con el término fatal de treinta días para hacer valer una causal de acuerdo a la naturaleza de ésta. (Art. 47 L. F. T.).

Dentro de las sanciones están la de la equiparación a un despido injustificado por no probar la o las causales, por estar fuera del término por hacerlas valer y/o por no probar la notificación u omitir su causa o fundamentación; asimismo ante un despido injustificado se habla de la indemnización o reinstalación con pago de salarios caídos, que se pagarán si el patrón no probó la causa independientemente de la acción intentado.

Aunque de hecho la reinstalación no es en estricto sentido una sanción, sino una figura que armónica con el principio de estabilidad en el cumplimiento de lo contratado.

Con lo que respecta al trabajador en el artículo 5o. Constitucional establece en sus párrafos séptimo y octavo "...El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menos cabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

"La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que ningún caso pueda hacerse o acción sobre su persona".

El trabajador puede separarse en cualquier momento del trabajo, pero se denomina rescisión cuando existe una causa justificada para ello, (artículo 48 de la Ley Federal del Trabajo), con la consecuente indemnización a favor del trabajador.

Retomando, podemos afirmar que:

- a). La iniciativa de la disolución corresponde o compete al patrón o al trabajador, acorde a la causa;
- b). La disolución se inicia con el despido, o sea el acto mediante el cual el patrón le hace saber al trabajador que rescinde o da por terminada la relación individual del trabajo; y en cuanto al trabajador es el aviso que da este al patrón de que rescinde de la relación de trabajo y exige la indemnización correspondiente;
- c). El despido y la separación del trabajador son actos anteriores a cualquier procedimiento ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, en el que determinarán las responsabilidades en base a las causas justificadas;
- d). La comprobación de una sola de las causales de varias que hayan sido alegadas,

bastará para considerar a ésta, fundada, sin que sea necesario la comprobación de las demás, como se ha determinado en jurisprudencia firme de la Corte Suprema

Es importante referirnos a posteriores reformas, como la del artículo 49 de la *Ley Federal del Trabajo*, en la que manifiesta: "El patrón quedará eximido de la obligación de reinstalar al trabajador, mediante el pago de las indemnizaciones que se determinan en el artículo 50 en los casos siguientes:

"I. Cuando se trate de trabajadores que tengan una antigüedad menor de un año.

"II. Si comprueba ante la Junta de Conciliación y Arbitraje que el trabajador, por razón del trabajo que desempeña o por las características de sus labores, está en contacto directo y permanente con él y la Junta estima, tomando en consideración las circunstancias del caso, que no es posible el desarrollo normal de la relación del trabajo.

III. En los casos de trabajadores de confianza.

IV. En el servicio doméstico; y

V. Cuando se trate de trabajadores eventuales".

Este artículo abre perspectivas que están en contra de la estabilidad en el trabajo, fueron reformas que pretendieron dar beneficio al manejo patronal, pero acorde al enfoque del presente trabajo no es menester profundizar en este aspecto.

Nos interesa básicamente las causales que tiene el patrón para dar por terminada la relación laboral individual con un trabajador y que contiene el artículo 47 de la L.F.T., y de estas quince fracciones nos interesa particularmente la fracción XIV. La sentencia ejecutoria que imponga al trabajador una pena de prisión, que le impida el cumplimiento de la relación del trabajo"; es evidente que no se habla de una falta directa en contra de su fuente de trabajo a las personas que en esa tengan una función y relación con el trabajador, pero sí de una imposibilidad física de asistir al desarrollo de sus

labores; nótese que existen penas de orden penal que no implican la privación de la libertad, y que por lo tanto permiten que el infractor desarrolle su vida laboral de manera normal y cotidiana.

Un caso especial es el referido a los trabajadores de confianza a que se refiere al artículo 185 de la L.F.T. "El patrón podrá rescindir la relación de trabajo si existe un motivo razonable de pérdida de la confianza, aún cuando no coincidan las causas justificadas de rescisión a que se refiere el artículo 47". A este respecto sólo cabe comentar que el espíritu del principio de estabilidad en el trabajo es dar permanencia en éste al prestador de su servicios, que al mismo tiempo el trabajo de confianza se fundamenta no sólo en la aptitud de desarrollar una labor, sino en la disponibilidad, discreción y buenas relaciones de ambas partes, y que es difícil creer en una relación de trabajo de confianza cuando es roto el equilibrio en cualquiera de estos sentidos.

II.2.B. LO CONCECTARIO AL ROMPIMIENTO DE LA ESTABILIDAD LABORAL

Como vimos en lo relativo a la duración y terminación de la relación laboral, existen una serie de consecuencias de este orden que fincan responsabilidades a la parte patronal, *principalmente en la rescisión*; en todos los casos existen una serie de derechos que subsisten y que corresponden a las prestaciones y garantías de la clase trabajadora, como son la prima de antigüedad, el pago de marcha, el reparto de utilidades, aguinaldo, fondos de ahorro, fondos de aportación como los del Seguro Social, pensiones, licencias prejubilatorias, primas vacacionales, y en general todo derecho normalmente constituido por la sola existencia de la relación y el transcurso del tiempo, y desde luego son derechos que al constituirse no pueden perderse por sobrevenir una causa de terminación, suspensión o rescisión, y que incluso se constituyen por algunas de estos motivos, como el pago de marcha en beneficio de sus deudores a la muerte de un trabajador, o la pensión por viudez por el mismo motivo, o la prima de antigüedad en cualquier caso de terminada la relación.

Lo que sí es un hecho es que las consecuencias laborales están en relación directa a las consecuencias de los servicios de seguridad social tanto en forma positiva como negativa, como pueden ser las pensiones. En el caso particular de la presente tesis, la privación de la libertad por inculpación de orden penal, tanto en la suspensión como en rescisión al existir una sentencia ejecutoria, se suspende o termina la obligación de cotizar la afiliación, en la medida de la obligación del patrón, y por lo tanto, él y sus beneficiarios perderán los servicios del Seguro Social; a este respecto el artículo 118 de la ley del Seguro Social determina: "El asegurado que quede privado del trabajo remunerado, pero que haya cubierto inmediatamente antes de tal privación, un mínimo de ocho cotizaciones semanales ininterrumpidas, conservará durante las ocho semanas posteriores a la desocupación, el derecho a recibir las prestaciones correspondientes al seguro de enfermedad y maternidad en los términos del presente capítulo. Del mismo derecho disfrutarán sus beneficiarios".

"Los trabajadores que se encuentren en estado de huelga, recibirán las prestaciones médicas durante el tiempo que dure aquél".

Y ante tal perspectiva, la propia Ley del Seguro Social en el régimen obligatorio regula sobre la continuación voluntaria, en el artículo 194, al establecer: "El asegurado con un mínimo de cincuenta y dos cotizaciones semanales acreditadas en el régimen obligatorio, al ser dado de baja tiene el derecho a continuar voluntariamente en el mismo, bien sea en los seguros conjuntos de enfermedad y maternidad y de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte, o bien en cualquiera de ambos a su elección pudiendo quedar inscrito en el grupo de salario que pertenecía en el momento de la baja o en el grupo inmediato inferior o superior. El asegurado cubrirá íntegramente las cuotas obrero patronales respectivas, que podrá enterarlas por bimestres o anualidades adelantadas". Y el artículo 195 del mismo ordenamiento establece: "El derecho establecido en el artículo anterior se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito dentro de un plazo de doce meses a partir de la fecha de baja".

En este sentido, el trabajador se ve privado de su libertad definitivamente y que por tal motivo pierde la estabilidad en el trabajo y los servicios de Seguridad Social, en el mejor de los casos, siempre que reúna las cincuenta y dos semanas cotizadas, podrá hacer uso de un derecho a la continuación voluntaria dentro del régimen obligatorio, aún fuese solo dentro del ramo de enfermedad y maternidad, si ya no para beneficio de él, si de su familia; pero no debemos olvidar que es él o en su caso su familia quienes deberán de cotizar las cuotas obrero - patronales, y que uno de los elementos fundamentales que se ha esgrimido en el hecho de que al perder el trabajo se pierde para la gran mayoría la única fuente de ingresos familiares, y si no, sí la más importante; además de los bemoles de la información y orientación en tiempo.

Todo esto habla por sí solo, la familia se ve desprotegida, el propio trabajador ve cambiada su vida radicalmente, aunado en los enormes daños psicológicos, emocionales y culturales que conlleva nuestro sistema penitenciario, tan suigéneris en su aplicación como en sus deficiencias, ya que teóricamente es un medio de readaptación, cuando podría llamarse de adaptación a la delincuencia, ya que el que no lo es, ahí se convierte. Es necesario proteger socialmente a la familia de este sujeto privado de su libertad y dentro del mismo reclusorio, aunque esto último suena mucho más utópico en razón de lo expresado y por expresar del sistema penitenciario en México

II.3. EL PROCEDIMIENTO PENAL Y LA PRIVACION DE LA LIBERTAD DEL INculpADO

Los problemas inherentes al derecho punitivo se encuentran vinculados a las conductas antisociales, que el poder público regula a través del derecho penal. Las actividades o inactividades que el ser humano realiza en forma intencional o, por descuido, o fortuitamente, se traducen en beneficio ó perjuicio para los demás seres humanos; en el universo de lo penal sólo se deben incluir las que se traducen en perjuicio para los demás, aunque debemos distinguir entre las que se realizan por absoluta necesidad para la protección de un bien, sin tener a su alcance otra alternativa de actuación no lesiva o

menos lesiva, ya que en otro caso sería actuar sin necesidad, y en este supuesto no cabe juicio de reprobación alguno; este juicio de reprobación surge sólo cuando el daño se *infiere sin necesidad*. Ahora el elemento que califica antisociabilidad se encuentra en una índole social-objetiva de los bienes individuales o colectivos protegidos, con el fin de hacer soportable la convivencia social, y preservar a la propia sociedad.

Los bienes que se protegen tienen como titular a un ser humano, a un grupo social, a una clase o a la colectividad entera, *mismos que varían en tiempo y espacio*, que se determinan de acuerdo a cada sistema social, y pueden no serlo en otro. El derecho penal debe de reflejar el sistema de bienes de una misma comunidad, y llevarlos a una categoría de prohibición penal, y legitiman a los titulares del poder público para intervenir, desplegando medidas orientadas a satisfacer la correspondiente necesidad social, debiéndose manifestar el área del derecho penal en forma progresiva y racional, utilizando una facultad constituyente para consagrar en tres niveles de poder el derecho punitivo; y que son el legislativo en la creación de normas aplicables como derecho de pena, y la tipificación de los delitos o conductas antisociales, así como la determinación de las penas; ejecutivo en cuanto a la prevención, persecución y ejercicio de la acción penal, así como responsable de la aplicación de las penas; y por último, el ejercicio del derecho punitivo por parte del poder judicial, que se traduce en la elaboración de una sentencia que alcance el carácter de cosa juzgada, requiriendo que el delito esté penalmente probado en todos y cada uno de sus contenidos, por el órgano acusador.

Aún de ser uno de los tantos medios no deseados y pesimistas por su propia construcción, de orden preventivo, correctivo y sancionador, no es un medio anárquico ni autoritario, desde luego siempre y cuando se dé en un marco de justicia penal, social y democrático, y se cumpla con las exigencias sociales, políticas y jurídicas apuntadas, y *que regulan su estructura*.

"El derecho punitivo en todas sus fases (legislativa, judicial y ejecutiva), radica en el Estado y en términos menos abstractos en las personas o clases que dirijan este Estado;

sin bien con las auto limitaciones materiales que, consistentes en los criterios políticos e instrumentos técnicos, viene a sumarse a los formales (principios de legalidad, jurisdiccionalidad, presunción de inocencia, etc.)".

"Derecho penal es la parte del ordenamiento jurídico público sustantivo regulador de la facultad Estatal de castigar a las conductas consideradas más antisociales, y que, al estar enmarcada a un ámbito de seguridad y justicia, resulta exclusivamente determinada por la ley, que a su vez aplican y ejecutan también órganos públicos, teniendo un carácter personal la responsabilidad específica que de tal infracción resulta".²³

Fijando todo lo anterior habrá que determinar qué se entiende por punibilidad: "Punibilidad es comunicación de privación o restricción de bienes del autor del delito, formulada por el legislador para la prevención general, y determinada cualitativamente por la clase de bien tutelado y cuantitativamente por la magnitud del bien y del ataque de éste".²⁴

Cosa diferente es la punció: "Punció es fijación de la particular y concreta privación o restricción de bienes del autor del delito, realizada por el juez para reafirmar la prevención general y determinada cuantitativamente por la magnitud de la culpabilidad".²⁵

Por último, la pena es: La pena es la real privación o restricción de bienes del autor del delito, que lleva a cabo el órgano ejecutivo para la prevención especial y determinada en su máximo por la culpabilidad y en su mínimo por la despersonalización".²⁶

²³RODRIGUEZ RAMOS, Luis. Memorias del primer Congreso Mexicano de Derecho Penal. Ponencia Criterios Políticos y Técnicos para la Creación de Abrogación de las Normas Penales. Ed.. UNAM. 1982. p. 22, 23 y 25.

²⁴DE LA BARREDA SOLORZANO, Luis. Memorias del primer congreso mexicano de Derecho Penal. Ponencia "Punibilidad, punció y pena de los substitutivos penales. Ed.. UNAM. 1982. p. 69.

²⁵DE LA BARREDA SOLORZANO, Luis. Op. Cit. p. 75.

²⁶DE LA BARREDA SOLORZANO, Luis. Op. Cit. p. 83.

En el caso del presente trabajo la pena privativa de la libertad implica la pérdida de ésta por un tiempo determinado en proporción a la gravedad del hecho y la culpabilidad del autor; supresión de libertad que se impone por razones de utilidad, como una acción individualizada que bajo la idea de reeducación y readaptación del condenado trata de modificar favorablemente aquél sector de la personalidad del delincuente que influye en su delincuencia o estados peligrosos para reincidencia.

Algunos problemas básicos que inferen al planteamiento del presente trabajo son los que se refieren a la falta del dinamismo y eficacia en la impartición de justicia en nuestro sistema penal, y en particular al Distrito Federal, ya que la materia penal es de orden local, por lo que existen diferencias procedimentales y de derecho sustantivo, incluso en el propio Distrito Federal en lo que se refiere al fuero federal y al local de la Ciudad de México; este problema de tiempo por un lado, lo es también de funcionamiento y presiones de corrupción, ya que aún existiendo una serie de garantías de orden constitucional, y de tipo administrativo, el inculpado y su familia, entran en un mundo de ineptitud y corrupción apoyado desde las más elevadas esferas políticas y de responsabilidad administrativa, y que lejos de ser un medio de impartición de justicia y protección social, aún para el inculpado, en un medio de influyentismo, poder económico y opresión para el más débil económica y culturalmente. Tal vez no exista de que alarmarse y es tan sólo el reflejo de la estructura social y política de un pueblo tan latinoamericano como el nuestro, en el que la estructuración de la corrupción resulta del todo común cotidiana e incluso aceptable, no obstante lo que encarnamos es consecuencia de esta corrupción en la actualidad.

Sin embargo la afectación directa a la familia del inculpado existe, aún mas en la medida de su falta de capacidad económica en relación a las exigencias del medio, y no es de dudarse el enorme porcentaje que representan las clases débiles económicamente en relación a quienes son poseedores de una estructura económica que les apoye para solventar este tipo de incidencias de la vida; y conste que como se ha acotado desde un principio me refiero a quienes son económicamente productivos dentro del sistema

abierto de producción o que tienen la posibilidad de ello; hecho que les genera derechos para recibir la protección de la seguridad social, y en particular los afiliados al sistema de Seguridad Social, que representan mayoría e importancia económica, dejando fuera a todos aquellos sujetos y familiares que producen dentro de una economía subterránea, o de subempleo, o que de plano son marginados del propio sistema de producción.

II.3.A. AVERIGUACION PREVIA, ETAPA DE INSEGURIDAD

Primeramente, por desgracia debemos hacer mención a la figura del Ministerio Público, que es una Institución dependiente del Poder Ejecutivo, que actúa en representación del interés social en el ejercicio de la acción penal y tutela social en los casos que se le asigna la ley; esto significa que el poder público ejerce un derecho otorgado por la sociedad, para ejercer la tutela general, y éste a su vez, la delega en el Ministerio Público, quien se constituye en un representante social, lo que hace, por sus funciones y facultades legales, un órgano sui generis y autónomo en sus funciones. Considerando la naturaleza jurídica del proceso y de quienes en él intervienen el Ministerio Público, es un sujeto de relación procesal, con el carácter de parte acusadora, y que actúa como autoridad administrativa en la fase preparatoria de ejercicio en la acción penal, además como auxiliar de las funciones jurisdiccionales, y por último ejerce tutela general sobre menores incapaces.

Del artículo 21 constitucional se desprende la atribución fundamental del Ministerio Público, que es representar a la sociedad ofendida por el delito, y esto apoyado por la interpretación sistemática del sistema jurídico, es el único titular de la acción penal.

Florián dice: "La acción penal es el poder jurídico de excitar y promover la decisión del órgano jurisdiccional sobre una determinada relación de un derecho penal".²⁷ La acción penal pública, surge al nacer el delito, y tiene por objeto definir la pretensión punitiva.

²⁷FLORIA, Eugenio. Elementos de Derecho Procesal. Editorial Bosch. Barcelona. 1934. p. 6.

El procedimiento penal consta de cuatro períodos: Averiguación previa, instrucción, juicio y ejecución de sentencia.

La averiguación previa, o período de preparación de la acción penal, el Ministerio Público está en aptitud de ejercitar la acción penal, con la consignación de los hechos al órgano jurisdiccional marcando el inicio del proceso, y con ello en su instrucción.

En esta etapa de la preparación del ejercicio de la acción penal, el Ministerio Público en ejercicio de facultades de Policía Judicial, practica todas las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud para esta acción penal, debiendo integrar para ello, el cuerpo del delito y la presunta responsabilidad.

Conforme a la fracción XVIII del artículo 107 Constitucional, en sus reformas de 1995, se establece por primera ocasión el término para que el Ministerio Público (MP) consigne a un presunto responsable ante la autoridad judicial competente, o en su defecto libere a esta persona por no ser procedente o no existir elementos para su consignación; bajo la regla de cuarenta y ocho horas, o hasta el doble de este término en caso de delincuencia organizada para efectuar tales actos de consignación o liberación de la misma persona.

Esto desde luego es aplicable para el exclusivo caso de existir dentro de la averiguación previa persona o personas detenidas en flagrancia, o para tales efectos de consignación, que se encuentren en disposición del Ministerio Público investigador; no siendo un término aplicable para cualquier tipo de averiguación previa en el que o los presuntos responsables de la comisión de un delito no se hayan determinado, o no se les haya presentado y detenido por flagrancia o dentro de las averiguaciones previas para los efectos de consignación en la instancia ministerial, ya que de no existir detenido, se puede solicitar ante el juez competente, y mediante consignación, la orden de detención ante el órgano judicial que la obsequie en su procedencia.

Con estas reformas se da certeza y seguridad jurídica en cuanto a los tiempos y

características en su prevención y privación de su libertad a las personas que sería implicadas en averiguaciones ministeriales; y con ello se termina esa etapa de incertidumbre y desviaciones al ejercicio, hasta hoy corrupto, de los agentes del Ministerio Público y órganos auxiliares en la investigación y persecución de los delitos

El Ministerio Público conoce de un hecho delictuoso en forma directa e inmediata, por conducto de particulares, por la policía o por quienes estén encargados de un servicio público, así como por la autoridad judicial en el ejercicio de sus funciones, y por acusación o querrela.

Desde este momento de la averiguación previa surgen dos preguntas que deben responderse y que afectan directamente la procedibilidad y la pérdida de la libertad, y que son: ¿Los hechos delictivos a que tipo de delito o delitos corresponde en relación al fuero local o federal que los contempla?, siendo un factor determinante el tiempo, forma y lugar, y ¿si son delitos privativos de libertad y considerados graves?, ya que al implicar la privación de la libertad, al ser consignados posteriormente se determinará la posibilidad de fianza o caución, para obtener libertad condicional.

La muerte del agraviado en los casos de querrela antes de ser ejercitada, el otorgamiento al perdón en los delitos de querrela, la prescripción del derecho de querrela y la muerte del ofensor, extingue la acción del Ministerio Público para actuar sobre el inculcado penalmente, y en el caso del perdón y muerte del ofensor en cualquier momento del proceso termina la acción jurisdiccional.

El agente investigador del Ministerio Público, al conocer los hechos debe determinar si estos corresponden a un tipo penal o ilícito, y determinar quien es el autor o si a quien se le hace la imputación, lo ha cometido; y según el caso procederá la citación, presentación y/o detención de éste en los casos permitidos por la Ley y mediante orden judicial. Por ello la averiguación de los delitos en el Distrito Federal, la llevan a cabo los Agentes Investigadores del Ministerio Público adscritos a la Dirección General del Distrito Federal o de la República, según el fuero que determinan los hechos delictivos,

y los Ministerios Públicos adscritos a delegaciones de policía.

II.3.B. CONSIGNACION Y AUTO DE FORMAL PRISION

La consignación es el acto procedimental a través del cual el Ministerio Público, ejercita la acción penal, poniendo a disposición del Juez las siguientes diligencias y/o al indiciado en su caso, iniciando con ello el proceso penal judicial.

Al llevar a cabo el ejercicio de la acción penal, hasta antes en preparación, se inician los actos de persecución del delito; de este modo, los actos de acusación darán margen a los actos de defensa y a los de decisión.²⁸

La consignación puede ser sin detenido, y si se trata de delitos que se sancionan con pena corporal, se acompaña del pedimento de orden de aprehensión; si es delito de pena alternativa, se hace con pedimento de orden de comparecencia; si se trata de consignación con detenido, se pondrá al indiciado a disposición del Juez en la cárcel preventiva.

Aquí surge el concepto de instrucción, en donde se llevarán a cabo actos procesales, encaminados a comprobar los elementos del delito y al conocimiento de la responsabilidad o inocencia del supuesto sujeto activo, ésta se inicia al ejercitar la acción penal y el Juez ordene la radicación del asunto, principiando así el proceso y los actos acusatorios, de defensa y decisorios.

La instrucción termina con un asunto que así se declare y se rige por los principios de publicidad, oralidad, escritura e inmediatividad.

El acto de radicación es el primer acuerdo que dicta el órgano jurisdiccional, el procesado queda sujeto a la relación y jurisdicción de un tribunal determinado.

²⁸COLIN SANCHEZ Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa. 1983. p. 261.

Los efectos serán en relación a la consignación sin detenido o con él. Si existe detenido, el Juez determinará con el auto de radicación si los hechos ameritan una sanción corporal o son de pena alternativa, en la primer hipótesis, y reunidos los requisitos del artículo 16 constitucional, procede la orden de aprehensión y en el segundo la cita, comparecencia o presentación ante el Juez.

En el caso de la pena alternativa, y de acuerdo al artículo 19 constitucional no puede exceder de tres días una *detención sin que se justifique con un auto de formal prisión*, en el que se exprese el delito, los elementos que lo constituyen, lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, y los datos arrojados por la averiguación previa, para comprobar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del acusado.

Aquí surge la declaración preparatoria, que es el acto a través del cual comparece el procesado ante el órgano jurisdiccional, con el objeto de hacer de su conocimiento del hecho punible por el que ejercitó la acción penal el Ministerio Público en su contra para que puede llevar a su defensa, y el Juez resuelva su situación jurídica en el término de 72 horas. Esta declaración es una garantía constitucional otorgada en la fracción III del artículo 20.

En cuanto a la libertad bajo fianza o caución, cuando el delito se castigue con pena cuyo término medio aritmético no sea mayor de cinco años de prisión, en delitos que no tengan pena alternativa, el Juez se lo deberá hacer saber, e instruirle en la forma de obtenerla.

"Auto de formal prisión es la resolución pronunciada por el Juez, para resolver la situación jurídica del procesado al vencerse el término constitucional de setenta y dos horas, por estar comprobados los elementos integrantes del cuerpo de un delito que merezca pena corporal y los datos suficientes para presumir la responsabilidad; siempre y cuando no esté probado a favor del procesado en una causa de justificación o que extinga la acción penal, para así determinar el delito o delitos por los que ha de seguirse

el proceso".²⁹

En delitos que merezcan pena no corporal o alternativa se denomina Auto de Formal prisión con sujeción a proceso, ya que no está privado de su libertad el procesado.

Al presente trabajo implica el hecho de que un sujeto, que reúna los aspectos laborales y productivos señalados, se vea sujeto a un proceso penal, privado de su libertad y mas aún sin derecho a fianza o caución, ya que en otro caso se vería posibilitado a seguir siendo cabeza de familia productiva y saldría del campo de nuestra atención testística, siempre y cuando se cayera en la necesidad de compurgar una pena de privación de la libertad, ordenada y ejecutada en y con base en una sentencia penal culpabilidad, definitiva y firme.

II.3.C. EL PROCESO PENAL Y LAS INSTANCIAS DE APELACION COMO UN PROBLEMA DE TIEMPO

El auto de formal prisión abre un procedimiento sumario cuando no excede de cinco años de prisión la pena máxima aplicable al delito que se trate o de la penalidad máxima del delito mayor, si fueran varios delitos y reincidencia y las solicitudes de proceso ordinario del defensor y/o inculpado.

Esto quiere decir que en los procesos privativos de libertad del inculpado que interesan al trabajo, por la relación con el derecho a fianza o caución implica siempre que estaremos ante procesos ordinarios.

El procedimiento ordinario tiene como única distancia del sumario la mayor amplitud de términos para el desahogo de los actos probatorios y por consecuencia resolutorios; el ejemplo es el de 15 días para el ofrecimiento, con posible prórroga de 10 días más y 30 para desahogo.

²⁹COLIN SANCHEZ, Guillermo. Op. Cit. P. 288.

El artículo 315 del C.P.C. D.F. determina: "Transcurrido o renunciados los plazos a que se refiere el artículo anterior, o si no se hubiera promovido prueba, el Juez declarará cerrada la instrucción y mandará poner la causa a la vista del Ministerio Público y de la defensa, durante cinco días por cada uno, para la formulación de conclusiones. Si el expediente excediera de 50 fojas, por cada 20 de exceso o fracción se aumentará un día más".

Y el artículo 325 del C.P.C. D.F. determina: "Exhibidas las conclusiones de la defensa, o en el caso de que se le tengan por formuladas las de inculpabilidad, conforme al artículo 318, el Juez fijará día y hora para la celebración de la visita, que se llevará a cabo dentro de los cinco días siguientes".

Si no hay concurrencia de la defensa o el Ministerio Público se recitara dentro de los ocho días, la que se efectuará de cualquier forma, sustituyendo al defensor por uno de oficio. La sentencia se pronunciará dentro de los quince días posteriores a la visita y aumento de un día por cada 20 fojas o fracción que exceda de cincuenta.

Retomando, desahogadas las pruebas ofrecida por las partes y practicadas las diligencias ordenadas por el órgano jurisdiccional, y determinando que se llevó a cabo todas las diligencias necesarias para el conocimiento de la verdad histórica, se dicta un acto donde se declara cerrada la instrucción y aquí surge una tercera etapa: "El juicio", o propiamente en nuestro sistema se denomina vista o audiencia, alejado el sentido histórico del término juicio, como instancia que remarque la oralidad, el debate, el ser público y contradictorio, así el término juicio es aplicable a todo el proceso penal.

Para llevar a acabo la audiencia final de primera instancia, y luego la sentencia, o bien para decretar el sobreseimiento de la causa, las partes ejecutarán los actos procedimentales llamados conclusiones, que será en primer instancia el Ministerio Público quien las realice, y después la defensa, con el fin de fijar las bases sobre la que versará el debate en la audiencia final, además el hecho de que se fijarán los elementos que confirmen o modifiquen en relación a los fijados en el auto de formal prisión por los

que se siguió el proceso, además de que cumple con los fines específicos del proceso penal que son determinar la verdad histórica y la personalidad del delincuente.

Las conclusiones se formulan una vez cerrada la instrucción, en el proceso ordinario se pondrá durante diez días a la vista de las partes para cada uno para formular dichas conclusiones, aumentando un día por cada cien de exceso o fracción si excede de doscientas fojas el expediente, en el código federal de procedimientos penales, y en el de procedimientos para el Distrito Federal será de cinco días para una de las partes, aumentando un día por cada veinte fojas o fracción si el expediente excediera de cincuenta.

Una vez desahogadas y aceptadas las conclusiones de las partes como definitivas, el acto procedente es la audiencia final de primera instancia o mal conocida como vista de parte, audiencia o debate; dicha audiencia se fijará en un término de cinco días en el procedimiento ordinario según el Código Procesal para el Distrito Federal, observándose lo estatuido para las audiencias en general, así como las prescripciones que especialmente se señalan para ello, y en la que se rodean extremas garantías a la defensa.

Por último, habrá que referirse en cuanto a la primera instancia, al último acto personal que es la sentencia penal, como una resolución judicial que fundada en los elementos del injusto punible y las circunstancias objetivas y subjetivas condicionales del delito, resuelve la pretensión punitiva estatal individualizando el derecho, que a través de la sentencia se hace vivo y tangible, en la que se plantean problemáticas de la acción penal vinculada con la decisión del Juez que observa la causa, como pueden ser modificadas de la tipificación y modalidades de los hechos delictuosos por los que acusó el Ministerio Público, o las modificaciones de aplicación de las penas, en un sentido a lo mayor de lo solicitado por el Ministerio Público.

De este acto, la figura de la sentencia de condena es la que importa para el presente estudio, y que se entiende como la resolución judicial, que sustentada en los fines

específicos del proceso penal, afirma la existencia del delito y, tomando en cuenta el grado de la responsabilidad de su autor lo declara culpable, imponiéndole por ello una pena o una medida de seguridad.

Desde el punto de vista de la técnica jurídica penal, la sentencia se entiende como definitiva, cuando el órgano jurisdiccional de primera instancia así lo declara, al transcurrir el plazo señalado por la ley para interponer alguna medida de impugnación, o el tribunal de segunda instancia, al resolver el recurso interpuesto en contra de lo determinado por el inferior, independientemente de que el inconforme acuda al juicio de amparo y obtenga la protección de la justicia federal, pues éste último es de naturaleza distinta, en la sentencia, un punto importante para nosotros es el relacionado con la fijación del tiempo en la pena de prisión, y las disposiciones legales aplicables, ya que el Juez atenderá al mínimo y máximo que la ley fije para el caso concreto, sin rebasar jamás lo prescrito en el artículo 25 del Código penal para el Distrito Federal en el que se habla de tres días hasta 40 años, que no podrá ser rebasado, tomando en cuenta el mandato constitucional de abandonar a la sentencia el tiempo que estuvo privado de su libertad. Además cabe recordar el artículo 90 del Código penal en el que se menciona los elementos para conceder la condena condicional, que pondrá o no en libertad al sentenciado, como ya se refirió anteriormente existen otros elementos que determinan la fijación de la pena, como son la aplicación de la pena a los reincidentes y a los delincuentes habituales que contempla el artículo 65 del Código penal para el Distrito Federal, así como las denominadas penas en los delitos culposos, en lo que de acuerdo a lo establecido en el artículo 60 del mismo ordenamiento, existe una calificación de gravedad a la imprudencia, y por último lo relacionado a la imposición de la pena y la acumulación de los delitos como lo contemplan los artículos 18 y 64 del Código Penal para el Distrito Federal. En consecuencia todos estos elementos determinan el quantum o sea los años que resten por cumplir la privación de la libertad en relación al tiempo que ya se ha estado recluso.

Existen otros dos elementos más que son la sanción pecuniaria y las medidas de seguridad, que de acuerdo al caso concreto se influyen en menor o mayor medida a la penalidad, en forma complementaria a la actividad jurisdiccional.

En cuanto a los efectos de sentencia nos interesa básicamente el relacionado con el procedimiento, ya que da por terminada la primera instancia y da lugar a la posibilidad de la interposición de un recurso de apelación, o en su defecto otorga autoridad de cosa juzgada, en lo que opera el principio de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, fuese cual sea la sentencia emitida, además de que se abre la posibilidad que de hecho se produzca la ejecución de la sentencia.

El interés público lleva consigo la realización de la justicia como medio de tranquilidad social, y beneficio de quienes directa o indirectamente resienten un daño causado por la conducta o hecho ilícito, ello se interesa en la falibilidad, pasiones, intereses y otras negociaciones, que afecten el ámbito de la justicia y que provoquen el error, la mala fe y el quebrantamiento del deber. Por ello, la ley contempla un procedimiento de impugnación o un recurso de apelación como un medio establecido por la ley para impugnar las resoluciones jurídicas que por una causa fundada se consideran injustas, buscando garantizar el buen ejercicio de la función jurisdiccional.

El procedimiento de impugnación tiene como efectos inmediatos, al ser admitido por el Juez, el dar inicio al trámite de substanciación, en el que el yudex a que remite, para su examinación; con ello se da un efecto suspensivo impidiendo la ejecución de la resolución del Juez inferior. Como efectos meditados estos buscan la confirmación, revocación, o modificación de la resolución judicial impugnada, lo que obliga a entrar al estudio del contenido de la ley penal, el delito, el delincuente, la penalidad y las medidas de seguridad, en relación con las omisiones y errores concernientes a la aplicación de las normas del procedimiento.

Aunque en nuestro sistema procesal penal la impugnación es una figura aplicable a las diversas etapas de la secuela procesal, nos referimos de manera exclusiva a lo que la ley

denomina como apelación y en particular las que se refieren a las sentencias definitivas, en su artículo 418 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, fracción I. Ya que éste es un medio de impugnación ordinario a través del cual el Ministerio Público, el sentenciado o el ofendido manifiestan su inconformidad con la resolución judicial que se le ha dado a conocer, dando lugar a que un tribunal superior al que conoció en primera instancia, estudie lo que se considere agravios, y dicte una nueva resolución judicial, confirmando, revocando o modificado la sentencia apelada; desde el momento en que el sujeto conoce de dicha resolución judicial, tratándose de sentencia definitiva corre un término de cinco días para interponer la apelación (artículo 416 C.P.P. D.F.), y en cuanto a los efectos o calificación de grado las sentencias que imponen sanción son apelables en efecto suspensivo y devolutivo.

En cuanto al procedimiento éste no es posible dividirlo en etapas singulares como el de primera instancia, sin embargo se puede marcar que es necesario que el recurso sea interpuesto y admitido, que sean formulados los agravios, que se pueda impugnar la admisión del efecto del recurso, que se ofrezcan pruebas, que se lleve a cabo la vista y por último que se resuelva. El inicio del procedimiento en segunda instancia se marca cuando el Yudex a que recibe el proceso y emite un auto de radicación, y en seguida el Tribunal mandará citar a la parte para la vista del negocio dentro de los quince días siguientes, abriéndose un período de aportación de pruebas en el que es factible admitir casi todo medio de pruebas; la audiencia final de segunda instancia denominada como vista, en la que se manifestará primeramente el apelante y después la otra parte, cabe señalar que después de celebrada la vista el juzgado para ilustrar su escrito podrá llevar a cabo la práctica de diligencias para mejor proveer, mismas que se desahogarán dentro de diez días "artículo 426" del C.P.P.D.F.

Por lo que toca a la sentencia dentro de las salas penales existe un magistrado ponente que formula el proyecto de la misma el que se ha discutido hasta su aprobación en el pleno; de dicha sentencia hay que tomar en cuenta que el pronunciar su sentencia tendrá las mismas facilidades que el tribunal de primera instancia, pero si sólo apeló al reo o su

defensor, no podrá aumentar la pena impuesta en la sentencia apelada " el artículo 427 C.P.P.D.F.; en cuanto a los efectos de apelación en contra de sentencias condenatorias, esta sentencia pone fin a la segunda instancia, si se confirma la sentencia, ésta causa ejecutoria iniciando la etapa de ejecución, y en su caso si el reo goza de libertad condicional, es ordenada su captura para ser conducida al lugar donde deba extinguir la sanción privativa de la libertad.

Existen medios de impugnación extraordinarios por violaciones a las garantías constitucionales, que es conocido como amparo penal, además de la figura del indulto necesario, sin embargo para efectos del estudio en cuestión, es la sentencia definitiva y la privación de la libertad como impedimento físico, la primera como una causa legal, la que confirma o rompe la pérdida de estabilidad laboral, como ya se ha manifestado en capítulo e incisos anteriores; por la práctica cotidiana, todo esto se enmarca en un problema de tiempo, por ello es menester que la seguridad social dirigida a la familia actúe desde los primeros indicios reales y jurídicos que determina el procedimiento penal de un trabajador, en relación a su familia y a este mismo; una persona puede permanecer recluida durante periodos que pueden sumar años sin que se defina su situación jurídica penal, pudiendo llegar al absurdo que resulte absuelto, y ante tal hecho el tiempo que permaneció recluido se convirtió en un drama moral pero también económico para su familia, en lo que no hay que abundar mucho para demostrar los enormes benéficos que podrá representar el sólo hecho de que su familia continuará recibiendo prestaciones de servicios médicos de orientación y apoyo familiar, inclusive.

II.3.D. EJECUCION DE SENTENCIA

Lo que se conoce como la etapa de ejecución de sentencia no es mas que los actos encaminados a hacer efectiva la continuación o inicio de privación de la libertad del condenado; en el inciso anterior, hicimos mención que uno de los efectos de la sentencia de la instalación de apelación era la de causar ejecutoria y con ello iniciar la etapa de la que nos referimos, en la que se gira a la Dirección General de Servicios Coordinados de

Prevención y Readaptación Social, la comunicación prevista en el artículo 1o. 578 de Código de Procedimiento Penal para el Distrito Federal, con el fin de que se señale el lugar donde el sentenciado deberá extinguir la sanción privativa de libertad impuesta, o en su defecto se ordene la captura del sentenciado, si éste goza de libertad caucional o, si está en prisión, se le traslada al lugar donde deberá cumplir la condena.

También nos referimos en los incisos anteriores lo referente a los aspectos fundamentales para decretar las sanciones como son la fijación del tiempo en la pena de prisión, la aplicación de sanciones a los reincidentes y a los delincuentes habituales, las penas en delitos culposos y la imposición de la pena en la acumulación de los delitos, también nos referimos al concepto de quantum, en el que se toma en cuenta como base la pena señalada y el momento a partir de cual el procesado fue privado de su libertad. Sin embargo, el punto más trascendente para nosotros en el que podríamos denominar como pérdida de la garantía laboral, o pérdida de la estabilidad en el trabajo; nos referimos en el capítulo anterior al hablar de la estabilidad que éste en su concepto limitado que hace depender de diversas situaciones y circunstancias que rodean y afectan la relación laboral, y que una de estas circunstancias en particular la contempla la Ley Federal del Trabajo, en dos sentidos, uno como causa para suspender la relación laboral y una segunda como causal de rescisión, y que es a lo que nos hemos venido refiriendo como la pérdida de la libertad, y en este inciso como la ejecución de sentencia penal o sentencia definitiva.

En este momento es en donde se abren varias perspectivas para el trabajador condenado penalmente y para los miembros de su familia que de él dependieran. Por un lado suponemos que la Seguridad Social debe de extender su protección a la familia desde el momento en que el trabajador se vea privado de su libertad hasta que se haya definido su situación penal conforme a la Ley Federal del Trabajo, y en segunda perspectiva en que la Seguridad Social, después de la pérdida total de la estabilidad laboral continúe protegiendo a estos miembros de la familia en medida y circunstancia en que se puedan prever, sin embargo surge una tercera vertiente, ya que las dos anteriores sería el

resultado del género especial de seguro que se pudiese contemplar, y esta tercera sería la de la suerte de la capacidad productiva del condenado dentro del sistema de privación de libertad, que no lo es de capacidades y aptitudes hacia la productividad.

La idea de una reclusión no sólo está vinculada y legitimada como los conceptos de readaptación penal, aún mas en un sentido útil, el ser humano, está vinculado con una idea de servicio en la productividad hacia la sociedad y hacia el medio directo e inmediato de este. El Derecho Laboral, como garantía social busca proteger al individuo de todos los elementos y vicisitudes que el sistema productivo y la división de clases genera en afectación de las clases trabajadoras, y dentro de este marco parece que la función estatal sancionadora de lo penal, no es parte de estos factores; sin embargo, y como ya lo dijimos, no se discute la validez del sistema productivo si no la afectación directa que realiza sobre un miembro y quienes dependen de él de manera directa o indirecta, y que deba de ser contemplado dentro de la perspectiva de la solidaridad social. El factor tiempo para la ejecutora jurisdiccional en el ejercicio de sus facultades incide en forma distinta para la dinámica, en éste se desarrolla, resultando alternamente *dañino para las estructuras familiares y para el individuo en su desarrollo como parte de la clase trabajadora*; por ello en el capítulo siguiente hablaremos con referencia, de manera más precisa al tercer aspecto de producción y productividad, las incidencias que estos factores puedan traer en beneficio de la familia y del propio individuo, a través de una aplicación más amplia de la seguridad social.

II.4. RECLUSION Y PRODUCTIVIDAD

Este título en el que se analiza la actividad productiva dentro de los centros de reclusión penitenciarios y subantecedentes y consecuentes en el sentenciado y su familia, está *metodológicamente ligado a los conceptos de pena, readaptación social, delincuencia, etc.*; por lo que podemos partir del análisis del concepto de trabajo penitenciario, como una actividad consiente desarrollada por los internos en los establecimientos de privación de la libertad, pudiendo ser dicha productividad de satisfactores o de

prestación de servicio, dirigidos a la propia comunidad carcelaria o a la comunidad de consumo externa.

En el XIII Congreso Internacional de Derecho Penal y Penitenciario celebrado en la Haya en 1950, ante la pregunta de ¿ cómo se debe organizar el trabajo penitenciario para obtener, a la vez, un beneficio moralizador y un rendimiento económico y social útil?, se votó una resolución que recomendaba: a). El trabajo penitenciario no debe ser considerado como un complemento de la pena, sino como un método de tratamiento de los delincuentes; b). Todos los detenidos deben tener el derecho y los condenados tienen la obligación de trabajar. c). Los límites compatibles con los derechos de orientación profesional y las necesidades de la administración y la disciplina penitenciaria, los detenidos deben tener la posibilidad de elegir el trabajo que deseen realizar. d). EL Estado debe asegurar a los prisioneros un trabajo suficiente y adecuado.³⁰

Según cita Bernardo de Quiróz a Novelli,³¹ el derecho penitenciario es el conjunto de normas jurídicas que regulan la ejecución de la pena y las medidas de seguridad, desde el momento que es ejecutado el título que legitima la ejecución. El III Congreso Internacional de Derecho Penal del Palermo de 1933, definió el derecho penitenciario como el que está constituido por las complejas normas legales que regulan la conducta del Estado frente al condenado, a partir de la sentencia y la ejecución legal de condena, es decir, todo lo que se refiere a la ejecución de la sentencia en el sentido más lato de la palabra. El Derecho Penitenciario tiene por objeto el cumplimiento de las normas legales y disposiciones jurídicas que regulen la ejecución de la pena en un determinado Estado. Lo integran las normas que dicta el Estado para asegurar el cumplimiento de la sentencia que recibe todo sujeto infractor, tomado como objeto de derecho y reconocido

³⁰BERNALDO DE QUIROZ, Constancio. Op. Cit. p. 127.

³¹BERNALDO DE QUIROZ, Constancio. Op. Cit. p. 66.

como reo, después de su juzgamiento y su sentencia judicial.³²

Enfocado así el Trabajo Penitenciario viene a ser el conjunto de normas del Derecho Penitenciario y del Derecho del Trabajo que rigen la actividad productiva y de servicios que prestan los reclusos durante el tiempo de ejecución de la condena, de la que se desprenden sus derechos y obligaciones frente al Estado y de éste en relación a ellos en materia laboral penal.

Por ello, el trabajo penitenciario encuentra su fundamento no sólo en el Derecho Penitenciario del que forma parte, sino también en el derecho del trabajo que busca que éste otorgue protección al preso laborante, en múltiples aspectos; como lo han pugnado las *Organizaciones Internacionales*, en la aplicación de algunos principios, de los que mencionamos los más importantes : a). Que tenga no solo obligación de trabajar, sino también el derecho al trabajo, que debe serle garantizado por el Estado, como ser humano que es. b). Que se le apliquen en su trabajo iguales reglas de higiene y seguridad que el trabajador libre. c). Que las condiciones de trabajo y organización de la industria libre le sean aplicadas en la medida de lo posible, con la finalidad de adaptarlo a la colectividad una vez que recupere su libertad. d). Que la jornada de trabajo sea igual a la que impere en la industria libre de la especialidad a la que se dedique el reo en prisión. e). Que se le pague un salario que le permita favorecer a sus propios intereses dentro del penal, en la esfera de los límites prescritos, que le permita ahorrar, hacer frente al pago de sanciones pecuniarias y ayudar a su familia a subsistir fuera de prisión (uno de los puntos más importantes para el presente trabajo). f). Una vez cumplida la jornada obligatoria de trabajo, se le paguen las horas extras en partida al trabajo libre y como si lo fuera. g). Que se le indemnice por los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y en un futuro no muy lejano, incluirlo dentro de la protección del seguro social (a él y a su familia, aunque los verdadera y directamente beneficiados son los segundos, ya que el reo independientemente de su productividad recibe protecciones básicas médicas y alimenticias). h). Para su educación profesional, se le da el derecho

³² Año IX.- "Revista Criminal". México. D. F. p. 543.

de aprendizaje, que también es parte del derecho del trabajo.

En la consideración de todo lo supuesto debemos afirmar que el Derecho Laboral es y debe ser, cada vez en mayor amplitud, uno de los fundamentos del Trabajo Penitenciario; lo cierto es que, también debemos de atender a una realidad concreta, ya que en nuestro país en donde impera el compadrazgo, el nepotismo y las recomendaciones, así como el manejo gangsteril del funcionamiento de los centros de reclusión, una reglamentación adecuada y que atienda a factores de idiosincrasia y realidad económica y material es absolutamente necesaria, ya que estos centros se han llegado a considerar simples lugares de encierro en donde los prisioneros se encuentran abandonados a su suerte y a sus pocos o muchos recursos materiales que cada interno tenga, y así sus familiares carecen de prestaciones sociales y del bienestar más indispensable. No hay que esforzarse demasiado para evidenciar que todo esto va en perjuicio indiscutible de la sociedad, y resulta ser no sólo una pesada carga, sino un medio de producción de pequeños y grandes delincuentes que paralizan la economía nacional.

II.4.A. UN MARCO DE RELACIONES HUMANAS

La idea de productividad en los centros de reclusión está vinculada con diversos conceptos, como son los de capacitación y aprendizaje, áreas de productividad generación de beneficios y plusvalor, así como la organización y el enfoque comercial - industrial; sin embargo, a todos estos conceptos que se pueden decir, pertenecen en origen al campo exclusivo de la actividad productiva, se matizan y relacionan los conceptos de derecho penitenciario; lo cierto es que al final de cuentas se está en busca de generar beneficios morales, materiales y sociales dirigidos al recluso, su familia y a la sociedad en sí. El trabajo penitenciario se aplica en diversas formas, que va desde la explotación directa del Estado hasta la explotación que hacen los particulares, con la autorización de los establecimientos; y la forma mixta cuando el Estado y los particulares unen recursos para aprovechar la actividad productiva de los reclusos.

Podemos hablar básicamente de siete formas de utilización y explotación de trabajo penitenciario, siendo en tres de ellos la participación del interés privado la forma en que se realiza.

Primeramente hablaremos de una forma de arrendamiento de servicios, en el que la manutención, la vigilancia e inspección de un trabajo de los reclusos está a cargo de contratistas privados, reembolsando al Estado en base a una tasa fija por hombre fuera del establecimiento penitenciario; en el que su estancia y vigilancia dependen del mecanismo productivo exclusivamente. Esta forma de explotación reduce considerablemente los gastos de manutención de los reclusos por parte del Estado, generando mano de obra barata en relación al mercado libre, lo que lleva consigo una explotación ilimitada a los reclusos, ya que las consideraciones son meramente de parámetros de productividad sin consideración al aspecto humano. En este sistema obviamente no se contempla tratamiento alguno, sin regeneración o educación laboral del recluso, mucho menos puede extender su función a la protección familiar y al beneficio social general que debería cuidar el Estado, es un sistema de esclavitud disfrazada.

En segundo término se puede hablar de un sistema que maneja ciertos elementos al anterior, pero basado en la idea del contrato; en el que los servicios de todos los reclusos del centro penitenciario se ponen a disposición de contratistas privados, quien *suministran al establecimiento los instrumentos de trabajo, maquinaria y materias primas*, vigilando y dirigiendo los labores por medio de sus propias capataces; situación que modera, por el lugar y circunstancias, el abuso a los reclusos. En este sistema la alimentación puede llegar a correr a cargo del contratista pero la vigilancia y control general continúan a cargo del Estado. En este mismo sistema se puede dar una modalidad especial en el que se contratan parte de los servicios de los reclusos de acuerdo a una selección que hacen las autoridades del centro bajo determinados criterios, creando un beneficio en el sentido de que el trabajo está de acuerdo a las aptitudes, posibilidades, experiencias y perspectivas de empleo al recobrar su libertad;

además de generar variedad y especialización del trabajo. Los beneficios para el concesionario se establecen en la obtención de mano de obra barata, eliminando ciertos factores de riesgo y gastos, también generando ventajas al Estado que crea formas de producción, educación y entretenimiento; sin embargo, dicho sistema en nuestro país en particular se ha prestado para crear mecanismos de corrupción entre el contratista y las autoridades penitenciarias, viéndose imposibilitado el reo a controlar o influir sobre dicha situación.

Aún más matizado, un sistema intermedio del privado y del público, es el trabajo a destajo, ya que representa una mínima intrusión de los intereses privados en la actividad productiva del recluso, ya que en los contratistas, solo realizan sus pedidos al establecimiento penitenciario, pagando cantidades fijas por cada artículo producido a satisfacción; claro que es el concesionario, el que tiene que aportar la materia prima, y el Estado proporcionar el equipo y la dirección del trabajo, por tanto, cualquier relación posible entre el concesionario y el trabajador recluso es nula. Para tales fines el Estado contrata instructores civiles para realizar la coordinación y supervisión del trabajo; aquí se dan dos matices, que al estar sujetos a la oferta y a la demanda en relación a los contratistas externos existen períodos de ocio al no conseguirse contratos, y en otro extremo se pueden dar períodos de sobrecarga de trabajo, por la urgencia de la demanda de mercancía que se venderá en el mercado libre a precios más accesibles, generando también beneficios a la administración del establecimiento en cuanto a utilidades, control y fiscalización de los reos.

Las tres formas de trabajo penitenciario aquí relacionadas aplican de mayor a menor la intervención del interés privado, existiendo cuatro sistemas en que el Estado maneja sus propios elementos y beneficios. El estado puede incluirse en un primer sistema de cuenta pública, en el que se convierte en un verdadero contratista que vende en el mercado libre las manufacturas que producen los trabajadores reclusos, existiendo una administración de dicha producción por medio de mayoristas, aunque la comercialización y producción son responsabilidad directa del Estado, lo que genera la necesidad de especializarse en

la producción de artículos, preferentemente en procesos de producciones simples, produciendo utilidades apreciables. Desde luego, esto lleva consigo una restricción en la variedad del conocimiento y actividad técnica debido a la especialización, adaptando la producción a la economía particular de la actividad seleccionada, creando un problema posible de variedad de conocimientos y oficios de los reclusos que integran al penal, ante la exigencia del encaminamiento hacia una sola producción. En esta forma o sistema debe existir una conciencia clara de la función por parte de los dirigentes representantes del Estado, cosa que a veces no resulta compatible con la mentalidad de *estos sujetos influidos por conceptos políticos, represivos y de explotación ilegal que abundan en el medio.*

Se puede hablar de una forma de uso público, donde el Estado es el consumidor, evitando su injerencia en actividades de empresa propia al parecer más a los particulares; *aquí se suministran al Estado los artículos manufacturados en los establecimientos penitenciarios, para consumo en las Instituciones y organismos públicos.* El Estado como consumidor plantea la diversidad en las necesidades, traduciéndose en la pluralidad de áreas de producción de trabajo, así como formación profesional para los reclusos; esto es, una coordinación de las Industrias penitenciarias con las necesidades del Estado, contrarrestando efectos de inestabilidad en la demanda, como se da en el mercado libre, lo que es una gran ventaja; si embargo, habría que poner especial énfasis en el renglón de la productividad en relación al interés por ambas partes para producir, que podría generar vicios de productividad como se ve en el sector público y en las empresas que éste maneja, podríamos denominar riesgos de burocratización.

Un sistema ampliamente utilizado en el mundo es el de la obra pública, en el que se construyen y mejoran carreteras públicas, puentes, diques, edificios, parques, desecan y desmontan tierra, se conservan los bosques, se construyen y reparan prisiones, a base de producir trabajo al aire libre a los reclusos, generando beneficios económicos para éstos y bajos costos al Estado.

Por último, se habla de un sistema intermedio y especial, llamado de empleo de reclusos en empresas privadas durante el período previo a su liberación; no se trata de un sistema de arrendamiento como el descrito anteriormente; éste permite a los reclusos a punto de cumplir su condena, trabajar con contratistas privados bajo el sentido y condiciones similares de la libertad plena; aquí las motivaciones económicas pierden importancia, ya que es la rehabilitación de los reclusos por medio del trabajo normal en libertad lo que se busca, con un fin de prepararlos para el regreso de la convivencia en sociedad. Así los supuestos son, que se trabaje en condiciones similares a los trabajadores libres, el salario sea similar al pago en estas condiciones, aunque sea el Estado el encargado de cobrar dicho salario, además las condiciones de alojamiento y transporte de ida y vuelta se den en mayor libertad, llegando los reclusos a vivir separados de los reos ordinarios y reduciéndose al mínimo la vigilancia directa. Este sistema ofrece grandes ventajas, y todavía mayores motivaciones, aunque para garantizarlo tiene que otorgarse como un derecho, tal vez con ciertas salvedades, pero no bajo un enfoque de valoración por parte de la autoridad, ya que se prestaría a convertirse en una preventa de carácter público y económico generando nuevas justificaciones al mecanismo de corrupción.

Resumiendo, la actividad laboral dentro de los centros de reclusión penitenciaria es por su naturaleza una relación necesaria, habida cuenta que también en su medio de subsistencia del recluso. Por lo tanto, se desvincula la dinámica productiva o equilibrio de los factores de producción como razón fundamental de su existencia. Sin embargo, no deja de incidir en dicha relación laboral necesaria la estructura axiológica y jurídica de derecho laboral, como un parámetro de protección y funcionamiento, y en esa medida plantea las bases para una estructuración de un derecho laboral penitenciario, que responda a los factores diferenciales de esta suígeneris relación, y que a su vez atienda directamente a las afectaciones externas creadas por esta dinámica penal, en particular a la familia; y al mismo tiempo crea beneficios directos al Estado en los diferentes aspectos en que este incide, como son seguridad pública, bienestar social, rehabilitación de los reos, autosuficiencia económica de los centros penitenciarios, productividad

dirigida a las necesidades del Estado, reforzamiento de las actividades en las Instituciones de Seguridad Social, perfeccionamiento de las Instituciones jurídicas del país, además de los que indirectamente se ven incluidos.

Hemos dicho que es menester que el propio Estado genere mecanismos más imaginativos para la organización y funcionamiento de la actividad productiva penitenciaria, que además de todos los beneficios ya mencionados, en gran medida purifique el funcionamiento de dichos Centros, cree mecanismos de control y tienda a evitar gangsterismo y corrupción, que ciertos grupos de reos e incluso de autoridades fomentan por intereses propios o de grupo; pienso que no es utópica la idea de que el trabajo y sus beneficios sean los medios para ello, fomentando un cambio de mentalidad y suprimiendo carencias, al crear intereses más sanos, que puedan tener supervisión interna, como la lógica externa. Todo ello reforzado con la amenaza de sanciones bastante severas a la desviación de la autoridad. Desde luego, y esto de acuerdo al enfoque que se le dé, puede ser un factor de mayor ambición, principalmente de ciertos grupos de autoridades, sin embargo el intento vale la pena ya que no se puede afirmar que exista un intento serio para metodizar y profesionalizar la actividad productiva penitenciaria. Todo esto no solo depende de las reformas jurídicas, ni de el surgimiento de todo un cuerpo legal especial para el caso, también influye la capacidad económica, así como la imaginativa, y la voluntad política para ello indispensable.

II.4.B. UNA RELACION LABORAL NECESARIA

Se ha dicho que el trabajo penitenciario encuentra su fundamento tanto en el derecho penitenciario como en el derecho laboral, que rigen la actividad productiva de los reclusos durante el tiempo de ejecución de la condena. También hemos dicho que uno de los principios básicos del trabajo subordinado es la estabilidad en el trabajo como la permanencia en el mismo mientras que surja una causa o terminación espontánea para el rompimiento de la relación laboral. Además de que las garantías laborales en nuestro sistema jurídico se dan al trabajo subordinado y no a la actividad profesional

independiente; bajo la dinámica de *cápital* - trabajo y un Estado protector de las clases más desprotegidas, procurando el equilibrio de los factores de la producción.

En esta relación de ideas lo que se debe resolver y contestar es *¿en qué medida es aplicable la norma laboral, creada para la actividad productiva en un medio de libertad físico como intelectual o de elección, a un medio de reclusión, obligación para desarrollar determinadas actividades, y subordinación a un manejo de quien realizaría las funciones de un patrón.?*

Lo cierto es que ni el Estado actúa como patrón en el escrito sentido del concepto, ni el recluso es un trabajador libremente adherido a una subordinación: por lo que existen ciertos matices, en el sentido de que no todos los principios del derecho laboral en medida o totalmente pueden ser aplicados. *Definir la naturaleza jurídica del trabajo penitenciario puede ser tan simple como difícil su explicación.*

A)

TRABAJO EN LIBERTAD EN
FORMA SUBORDINADO

A.1

Subordinación en el desarrollo de la actividad productiva por parte del trabajador. (libremente elegida y aceptada por ambas partes como regla General).

B)

TRABAJO EN RECLUSIÓN
RELACION LABORAL NECESARIA

B.1

Relación laboral necesaria en el desarrollo de la actividad productiva productiva por parte del recluso producto de la pérdida de la libertad por causa penal).

A.2

Enfoque de la actividad productiva sujeto al interés particularizado del sujeto que solicita los servicios de productividad subordinada, y con capacidad productiva por parte de éste.

A.3

Aplicación del principio de estabilidad laboral, como permanencia en el empleo, existiendo causas de rompimiento de la relación especiales o excepcionales. Existe una carga mayor de responsabilidad al patrón para cuidar la estabilidad del empleado, sin pena de cargas o sanciones económicas especiales.

B.2

Enfoque de la actividad productiva doble; de rehabilitación y beneficio productivo directo al reo y al Estado en los intereses comunes. Enfoque de aprovechamiento de las capacidades productivas y de fomento de la capacitación en el elegido.

B.3

Existe una relación laboral necesaria, se aplican directamente los conceptos de derecho penitenciario al hacer o no obligatorio del desarrollo de una actividad productiva dentro del centro de reclusión, lo que da un cierto margen de elección, pero la permanencia en el puesto los

productivo se sujeta al cumplimiento de la condena, y a las normas disciplinarias de internos. Las autoridades penitenciarias están obligadas de acuerdo al ordenamiento aplicable a mantener la infraestructura productiva en los reclusorios, así como organizar y coordinar dicha actividad.

A.4

Aplicación de los derechos de coalición y del derecho de huelga, con la intervención y mediación del Estado. Mecanismos de defensa del trabajador, para el estudio y el mejoramiento de su condición.

A.5

Posibilidad del ejercicio de las acciones

B.4

Absoluta inaplicabilidad de los derechos de coalición y huelga, con una vigilancia y control absoluto de la autoridad estatal, Quien deberá garantizar la capacidad de los beneficios de producción y la capacitación del interno.

B.5

Nula opción para la utilización

laborales en las instancias jurídicas correspondientes para el ejercicio de los derechos como trabajador, existiendo la misma opinión para el patrón.

de las acciones laborales en instancias jurídicas, substituyendo únicamente la responsabilidad de Los funcionarios y autoridades en la ejecución y ejercicio de sus funciones de supervisión, control y organización de la actividad en reclusión.

Debemos de concluir que en el estricto sentido de los conceptos laborales no existe una relación laboral con todas sus características y cualidades, e inclusive la propia Ley Federal del Trabajo no contempla esta relación como de orden del derecho del trabajo, aunque no la excluye bajo el principio extensivo de beneficios al trabajador.

Hemos afirmado que es aplicable la normatividad laboral del trabajo desarrollado en los centros de reclusión; sin embargo, afirmamos que no pueden ser ejercidos estos derechos judicialmente, e inclusive refiriéndonos a algunas principios, éstos, no son aplicables; entonces ¿cómo es que se aplica?.

Primeramente es aplicable como fundamento axiológico de las condiciones de un trabajador en el que la autoridad gubernamental por su propia naturaleza, es la primera interesada en que se cumpla; segundo, de manera conuinada con las normas penales y penitenciarias consolidan un cuerpo normativo aplicable y perfectible en la medida en que se influyan.

Y por último, no deja de ser un marco de referencia en el desarrollo de una norma especializada que podría denominarse ya como una disciplina autónoma; como el derecho Laboral Penitenciario, con su propia metodología y técnica desarrollada. Parte

de este derecho es el aspecto propositivo del presente trabajo, ya fuera como un Seguro Social Penitenciario o un nuevo ramo de seguro o seguro penal, de lo que hablaremos más adelante.

El Código Penal de México para el Distrito Federal, establece en el artículo 81: "Todo reo privado de su libertad que no se encuentre enfermo o inválido, se ocupará en el trabajo que se le asigne de acuerdo con los reglamentos interiores del establecimiento donde se encuentre". El artículo 173 de Reglamento de los Establecimientos Penales del Distrito Federal establece: "Para los reos condenados a prisión o arresto mayor, será obligatorio el trabajo, debiendo procurárselo ellos mismos siempre que la administración no pueda hacerlo". La Ley de Normas Mínimas en su artículo segundo establece que el sistema penal se organizara sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medio para la readaptación del delincuente", y en el artículo 10 dice: "El trabajo se hará teniendo en cuenta los deseos, la vocación, las aptitudes, la capacidad laboral para el trabajo en libertad y en tratamiento de aquellas, así como la posibilidad del reclusorio". Además se hará su organización conforme a las características de la economía local, y en especial el mercado oficial a los fines de favorecer la correspondencia entre la demanda de ésta y la producción penitenciaria, con vista a la autosuficiencia económica del establecimiento con el trabajo realizado en la cárcel.

En cuanto a beneficios de orden penal por causa del trabajo desarrollado en el artículo 81 del Código Penal para el Distrito Federal determina que se computará un día de condena por cada dos de trabajo, señalando dos limitaciones para no hacer efectivo dicho beneficio; 1) quien quebrante la condena o intentare quebrantarla, aunque no logre su propósito, y 2) a los que reiteradamente observan mala conducta durante el cumplimiento de la condena.

El mismo precepto se contiene en el artículo 16 de la Ley de Normas Mínimas, y aclara que siempre que el recluso observa buena conducta, participe regularmente en las

actividades educativas y revele por otros datos efectiva readaptación social, siendo esta última el factor determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena, que no podrá fundarse exclusivamente en los días trabajados, en la participación de actividades educativas, y en el buen comportamiento del sentenciado.

Las remuneraciones por el trabajo que presentan los reos en los reclusorios son muy bajas, lo que lo limita seriamente para ayudar a su familia y pagar los daños ocasionados, además de que en la práctica el beneficio señalado en el párrafo anterior se limita a los reos que no cubren la reparación de los daños. Lo cierto es que esto conjuntamente con otros vicios y corruptelas hace de estos centros carcelarios verdaderas zonas de explotación.

Referente a la norma de repartición o destino del salario, éste en primera instancia servirá como dijimos para la manutención del reo dentro del reclusorio, el resto se distribuirá en un 30% para el pago de la reparación del daño, otro 30% para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo, otro 30% a la construcción de un fondo de ahorro de éste, y un 10% para los gastos menores del interno; en el artículo 10 de la Ley de Normas Mínimas también establece "si no hubiera condena o reparación del daño o éste ya hubiera sido cubierto, o si los dependientes del reo no están necesitados, las cuotas respectivas se aplicarán por partes iguales a los fines señalados, con excepción del último término". Aquí está la fuente económica que pudiera servir para la atención y servicios que presta el Instituto Mexicano del Seguro Social, sin olvidar que el estado es también un obligado en términos de la Seguridad Social Integral que ya hemos analizado, así como en su actividad intermediaria y la actividad productiva que a él beneficia. Además de que los términos de derechos generados por el reo en su actividad laboral en el exterior, ya sea proveniente de la cotización del IMSS como del ISSSTE, y en su caso del ISFAM.

CAPITULO III

EL MARCO SOCIO ECONOMICO Y LA FAMILIA

III.1. EL SALARIO MINIMO COMO CONCEPTO DE FAMILIA

Para hablar de concepto de salario mínimo, eminentemente de Derecho Laboral, el artículo 85 de la Ley Federal del Trabajo vigente dice: "El salario debe ser remunerador y nunca menor al fijado como mínimo de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Para fijar el importe del salario se tomará en consideración la cantidad y calidad del trabajo". Más adelante el artículo 90 de este mismo ordenamiento laboral señala: "salario mínimo es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en su jornada de trabajo...". El salario mínimo debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y para proveer la educación obligatoria de los hijos...". Ante estas definiciones habrá que hacer varias consideraciones; si el salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo y éste a su vez se califica como remunerador y acorde con la cantidad y calidad de trabajo, esto quiere decir que no existe una libertad para aplicar el salario, ya que debe ser encuadrado no sólo a una cantidad fija y líquida en dinero, sino debe estar acorde con el concepto de ser remunerador, o sea que genere beneficios reales a quien lo recibe. Más aún si se dice que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en lo material, social y cultural, y proveer la educación obligatoria de los hijos, se confirma que *tampoco sólo se está a la obtención de un beneficio o remuneración, sino que define a una estructura de orden social denominada familia, que será la única y total beneficiaria de la riqueza producida. En otras palabras, el salario mínimo son todos los elementos económicos-materiales dirigidos para satisfacer los mínimos de existencia de la familia, como se dijo, en lo material, social, cultural y educativo.*

Este es un punto muy importante de apoyo en nuestra tesis, aunque dicho concepto es heredado del *industrialismo occidental*, que se refiere al hecho de dirigir satisfactorios

suficientes a la población y en particular a la célula familiar; en nuestro país se han matizado con los conceptos de justicia social y de democracia social; y de acuerdo a la realidad económica de sociedad subdesarrollada en donde el menor de los males es el bajo ingreso de comparación con el alto porcentaje de desempleo, el concepto se vuelve inaplicable, más no indeseable, no obstante que se pretende actualmente aplicar los principios del liberalismo económico, en la práctica, y con el fin de aplicar un tratado comercial de Libre Comercio con los países de Norte América a puesto en estado de congelación el concepto que analizamos.

Para ello habría que hacer unas breves reflexiones de orden histórico, ya que al analizar el proceso histórico mexicano del último medio siglo, nos damos cuenta de lo caro que los trabajadores mexicanos han pagado la subordinación en sus organizaciones a intereses de burguesía y Estado, matizado por ese principio de neutralidad que la revolución de 1910 le legó al gobierno mexicano; sin embargo, en una etapa de gran efervescencia de lucha obrera y popular se creó en México la confederación de obreros mexicanos CTM, en el año de 1936, que fue controlada por el señor Fidel Velázquez quien estaba acorde con los intereses de las clases capitalistas, puesto que hubiese correspondido a Miguel Angel Velasco candidato de los sectores comunistas y con el apoyo de la mayoría de los votantes, del que, sin embargo, fue retirada su candidatura 1); a partir de que Fidel Velázquez asume la secretaría General de la CTM en 1941, sustituyendo a Lombardo Toledano, le imprime un sentido colaboracionista de la organización con la burguesía y el Estado; para el año de 1942 el Presidente Manuel Avila Camacho, diseña una política de unidad nacional, con el fin de combatir al fascismo, la que tuvo efectos e impuso a la acumulación de capital; dicho pacto fue firmado por las principales organizaciones obreras, encabezados por la CTM, el cual significaba el compromiso de no hacer huelga ni presionar por mejores salarios, ni entrar al cuestionamiento del gobierno, o sea, representar una colaboración de clases. Ya para 1945 a iniciativa de Lombardo Toledano la CTM y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación firman el pacto obrero Industrial, con el que refrendan la

conciliación entre las clases a la conclusión de la segunda guerra mundial; a todo esto siguieron efectos en el descenso del salario y la intensificación del trabajo, agudizando el descontento de los trabajadores, expresado en numerosos movimientos entre 1946 a 1948; lo que desembocó en una evidente derrota sin movimiento, configurando la instauración del charrismo sindical, término surgido en 1948 a raíz de la imposición de Jesús Díaz de León como Secretario General del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, por sus aficiones personales a la charrería. En este panorama se configura el desarrollo e impulsó de la industrialización substitutiva de importaciones generando elevadas tasas de plusvalor y de ganancia en los años 50's y 60's, así como el aumento de la inversión extranjera da un período para la economía capitalista, a nivel mundial, de gran crecimiento en la producción y en el comercio internacionalización del capital. Solidificando el sistema sindical oficialista en nuestro país.

Para finales de los años 60's se acentúan las contradicciones económicas, sociales y políticas generadas por la acumulación capitalista; un hecho que lo demuestra es la baja de producción agrícola a partir de 1966 y el aumento de los campesinos sin tierra, 2) así como los millones de mexicanos sin acceso a la salud y a la educación, y en los altos porcentajes de la población desnutrida, 3 así como el aumento en el desempleo; 4 también se experimenta una creciente concentración y centralización de capital 5, y un crecimiento desorbitado en las ciudades en especial en las zonas metropolitana de México, Guadalajara y Monterrey, creándose grandes cinturones de miseria, en donde se concentran los trabajadores emigrantes del campo. Todo este marco se ve grabado por la falta de servicios básicos en las colonias populares de la ciudad y el campo mismo, así como el aumento de la inversión extranjera, directa o indirecta, con una creciente fuga al exterior del plusvalor extraído a los trabajadores mexicanos 7, el aumento de la deuda externa, así como de la dependencia de la denominación de los países capitalistas, y el creciente descontento popular expresado en movimientos estudiantiles a partir de la segunda mitad de los 60's y el ascenso al movimiento obrero a partir de 1970 determinaron la entrada de tres grandes décadas de crisis de nuestro país.

La política laboral de régimen Echeverriista se orientó en flexibilizar los aumentos salariales, llegando a ser superiores a los precios de los medios de consumo; sin embargo entre 1971 y 1973 se dio una reducción a los salarios mínimos reales; hasta 1976, los salarios mínimos reales, se elevaron hasta un 33.1%, situándose en ese año a nivel más alto de toda la historia capitalista de este país. Otro factor es que en septiembre de 1974 el Presidente lanzó una iniciativa enfocada a lograr la revisión salarial anualmente; en ese mismo año se creó el fondo nacional para el consumo de los trabajadores (FONACOT), quien otorgó créditos a los obreros, para la adquisición de bienes muebles; pero ya en 1972 se había creado un Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), la cual contaría con una aportación paritaria de empresarios y trabajadores equivalente al 5% del salario, y con ello promovería la construcción, compra, reparación o ampliación de vivienda de los trabajadores.

En el sexenio presidencial de José López Portillo se dio inicio a una reorientación en relación a los rumbos trazados en el anterior sexenio, el populismo no tuvo cabida ante un agravamiento de la crisis, las condiciones allanaban el camino hacia la represión del movimiento obrero; así en el año 1977 la crisis se profundizó, siendo los trabajadores los más afectados, ya que además de la caída de los salarios reales, aumentó el desempleo y se intensificó el trabajo de los que se mantuvieron en sus puestos. A partir del año 1978 se dio un crecimiento sostenido en la inversión pública que principalmente fue dirigida a la industria y en particular a la explotación petrolera, convirtiéndose ésta en el eje de la política del Estado.

El 11 de septiembre de 1982 más de 100 organizaciones acuerdan construir al frente nacional en defensa del salario y contra la austeridad y carestía (FNDSCAC), en esta organización se incluyen casi todos los partidos y agrupaciones políticas de izquierda, 24 sindicatos pertenecientes al frente auténtico del trabajo (FAT), 24 secciones del sindicato único de trabajadores universitarios (SUNTU), 23 sindicatos y corrientes de diversa organizaciones obreras del país, y muchas otras organizaciones campesinas y

regionales populares, así como agrupaciones estudiantiles. Esto se daba dentro de un marco de crisis total, y factores que debilitaba dicha convergencia obrera, como fueron los decretos de nacionalización de la banca y el control generalizado de cambios, y el endurecimiento de los controles políticos y financieros de nuestro país, nulificaron su efectividad posible.

Esta crisis se prolonga hasta nuestros días; sus efectos han recaído principalmente, como ya lo dijimos sobre la clase trabajadora, que se ilustra en el aumento progresivo en el deterioro de las condiciones de trabajo, en el descenso de salarios mínimos en términos reales, que es más agudo en el promedio industrial, provocando un descenso en el poder adquisitivo que en relación con 1973 para 1975, como ejemplo, marca un porcentaje de pérdida del 43.2%.³³

Además de la caída de los salarios reales, el recorte en el gasto público, especialmente en el rubro de desarrollo social - salud pública, asistencia y seguridad social, asentamientos humanos, fomento de la educación, difusión cultural, recreación y deportes - ha significado una disminución de esta forma indirecta del salario, asumida por el Estado, con el deterioro de servicios públicos. En el gasto ejercido en desarrollo social, en términos reales, solo aumento 3.5% en 1982 y se reducen a los dos años siguientes (-28.1% y -8.3%); pero, como la población del país creció aproximadamente 7.9% a lo largo de 3 años, tenemos que la parte de dicho gasto por cada habitante del país se redujo de 5994.3 pesos en 1981 a 4710 pesos en 1984, es decir, tuvo una merma del 21.7%.³⁴

El deterioro de las condiciones de vida de los trabajadores se ha agravado también por el aumento de desempleo, aunque entre 1978 y 1981 se crearon cuatro millones de

³³ABOITES, Hugo. 60 años del salario del educador (1926-1985). Autor Anguiano. Coordinador. varios autores. "los salarios de la crisis". Cuadernos obreros del Centro de Documentación y Estudios Sindicales. México. 1986. Pp. 85-86.

³⁴DE LA MADRID HURTADO, Miguel. 0. informe de gobierno. 1984. Sector Político Económico. México. 1985.

empleos, tomando en cuenta el aumento de la población económicamente activa que aumento en dos millones 347 mil personas en ese mismo periodo, resulta que el número de desempleados sólo se redujo en un millón 653 mil durante el llamado auge petrolero, y para agosto de 1982 un millón 788 mil personas habían perdido su puesto.

Estos son algunos datos que dan una clara idea de la condición de vida y de trabajo de la mayoría de los mexicanos, aunque en el sexenio 82-88 se fijó una rigurosa política económica, se enfocaba a la reducción de gasto público también resultó sumamente dañina para el poder adquisitivo de los mexicanos. Desde noviembre de 1987, y a lo largo de todo 1988 funciono el llamado pacto de solidaridad, que entre uno de sus puntos más importantes el de la practica congelación de los aumentos salariales; por ello, y en resumidas cuentas, para hablar del salario mínimo, éste como tal no existe ya que de ninguna forma representa un ingreso remunerativo, ni mucho menos suficiente para atender a las necesidades mínimas y elementales de un jefe de familia y los miembros de ésta, este es pues el marco económico y social en que se desarrollan las familias trabajadoras mexicanas.

En este panorama, la orientación Política Económica en el sexenio Salinista (1988-1994) se dirigió a la liberación total de la Economía; se aceleró la privatización, se redujo el gasto público, se firmó el Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, que entró en vigor en enero de 1994; se reformó el artículo 27 constitucional, dirigido a lograr la liberación jurídica y financiera del campo; en lo social se implementó como la medida más importante el programa de Solidaridad, que fue el medio de canalización del gasto social del Gobierno Federal, que además cumplió con un fin de control político de trascendencia para el gobierno federal en los procesos electorales que enfrente en el sexenio, pero que sin embargo no evitó una gran perdida de terreno electoral al PRI.

No obstante de la acelerada apertura comercial que ha amenazado con la perdida de la industria nacional por la desventajosa competencia con los mercados más industrializados del mundo, el proyecto Salinista parecía poder conseguir, no obstante

de la guerrilla en Chiapas de enero de 1994, la entrada a un camino de mejoramiento económico de los mexicanos. Sin embargo el detonador político, en el marco de la sucesión presidencial iniciado en el proceso electoral de 1994, provocó después del homicidio del candidato procedencia del PRI Luis Donaldo Colosio, la antesala de un Presidencialismo legítimo pero débil y de un consecuente sismo financiero de los capitales externos, que con la facilidad que llegaron se fueron; haciéndonos entrar en la mayor crisis de este país, que representó la caída de golpe del 10% del Producto Interno Bruto de nuestro país.

Ello solo ha acentuado y profundizado la pérdida del poder real adquisitivo de la familia; el salario mínimo tendrá que aumentar un 250% para alcanzar el poder adquisitivo que mantenía en principios de la década de los ochentas, lo que significa la muerte real del salario mínimo, y el aumento de la importancia de los servicios para la mayoría de la población, más aún por el altísimo nivel de desempleo con el que se inicia.

III.1.A. EL SALARIO MÍNIMO Y LA DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Una forma de analizar la distribución del ingreso radica en considerar la participación de distintos estratos de familias en el ingreso disponible de los hogares. En este tipo de análisis interviene no sólo la distribución funcional del ingreso, sino también la forma en que cada una de las distintas fuentes de ingreso se distribuyen entre los hogares del país en un momento dado. La vinculación entre este tipo de distribución y el crecimiento económico ha sido extensamente analizada en la literatura económica, en lo que se conoce como la "Hipótesis de Kznets" o "Hipótesis de Myrdal".³⁵

Esta hipótesis sostiene que al inicio del proceso de industrialización y urbanización se

³⁵KUZNETS, S. Quantitative Aspects of Economic Growth of Nations, VII: Distribution of Income by Size. en: Economic Development and Cultural Change, vol. 11, núm. 2, enero de 1963, pp. 1-80. También: MYRDAL, G. Teoría económica y regiones subdesarrolladas. FCE. México. 1963.

produce un aumento en la concentración del ingreso de los hogares de los países en vías de desarrollo, porque éste se encuentra en el sector "moderno" de la economía. Sólo cuando se han alcanzado elevados niveles de ingreso per cápita, el desarrollo tecnológico comienza a extenderse a los demás sectores de la economía, lo que produce a una paulatina desconcentración del ingreso de los hogares de la sociedad.³⁶

Kuznets basó buena parte de su análisis en las diferencias de productividad entre las actividades agrícolas y no agrícolas de los países en desarrollo. Estudios posteriores extendieron el argumento para considerar los contrastes de productividad y distribución entre los sectores tradicional y moderno de la economía, y en esencia llegan a conclusiones idénticas.³⁷

En México, numerosos estudios han abordado el análisis de la distribución del ingreso de los hogares sin llegar a conclusiones muy claras respecto a las tendencias de largo plazo.³⁸ Ello obedece a que no son comparables las distintas encuestas de ingresos y gastos de los hogares de que se dispone, dado el sobreporte que presentan los ingresos familiares respecto de las cuentas nacionales. Es extensa la literatura que analiza la naturaleza y magnitud de este problema de las estadísticas mexicanas.³⁹

³⁶CHENERY, H. y SYRQUIN, M. Patterns of Development 1950-1970. Oxford University Press. Oxford. 1974. p. 60.

³⁷H. F. Lydall. A Theory of Income Distribution. Oxford. Oxford University Press. 1979.

³⁸FELIX, D. Income Inequality in México, en: Current History. núm. 136. Marzo de 1977. H. F., Lydall. Inequality in México. Institute of Economic and Statistics. Oxford University. 1979 (mimeo). DIEZ CANEDO, J. y VERA, G. Distribución del ingreso en México 1977. Banco de México. Análisis Estructural. México. Cuaderno núm. 1, 1981. HERNANDEZ LAOS, E. y CORDOVA CHAVEZ, J. La distribución del ingreso en México. Cuadernos del CIIS núm. 5. Centro de Investigación para la Integración Social. México. 1982. ASPE, P. Una visión panorámica sobre el análisis de la distribución del ingreso en México. México s.f. REYES HEROLEZ, J. Política Macroeconómica y Bienestar en México. FCE. México. 1983. GARCIA ROCHA, A. La desigualdad económica El Colegio de México. México. 1986.

³⁹BERGSMAN, J. Income Distribution and Poverty in México. World Bank. Working Paper. Washington. núm. 234-A, No. 176-B-15, 1981. También: REYES HEROLEZ, J. Op. Cit. La discusión técnica más autorizada se debe a ALTIMIR, O. La distribución

En el cuadro 4 se presentan estimaciones del ingreso mensual real por hogar, de los distintos deciles de hogares del país, para el período 1963 y 1968; a una tasa de 2.7% entre ese año y 1977, y registró una reducción de (-) 1.7% anual promedio entre 1977 y 1984. Este último comportamiento fue consecuencia, como se vio en apartados anteriores, de un crecimiento positivo durante el auge petrolero (1978-1981), y de una significativa disminución a partir de 1982, con el inicio de la crisis económica que caracterizó a la década pasada.⁴⁰

De lo anterior se desprende que, aunque el deterioro de los salarios reales afectó a toda la escala distributiva, la reducción habría sido mayor en los hogares de ingresos medios y altos que en los de bajos ingresos. Los ingresos no salariales (ingresos mixtos) por el contrario, sólo se habrían reducido a términos reales en la parte baja de la distribución; habrían aumentado ligeramente en los hogares de ingresos medios, y habían aumentado en mayor proporción en los hogares de altos ingresos.

Como resultado de todos estos movimientos, el ingreso agregado se redujo en mayor proporción en los hogares de ingresos medios que en los de bajos y altos ingresos. En suma, durante la crisis los ingresos mixtos (en especial los ingresos de la propiedad) no sólo aumentaron su participación en el ingreso nacional, como se vio en el párrafo anterior, sino que además se acentúa su concentración entre los hogares mexicanos. Esa mayor concentración, sin embargo, se vio compensada por una menor desigualdad en la distribución de los ingresos salariales que perciben los hogares mexicanos. El coeficiente de Gini de los ingresos mixtos pasó de 0.404 en 1977 a 0.453 en 1984, apuntando hacia una mayor concentración de ese tipo de ingresos. el coeficiente de Gini de los ingresos salariales, por el contrario, se redujo de 0.516 a 0.484 entre ambos años, indicando una menor desigualdad en la distribución de ese tipo de ingresos.

del ingreso en México. Ensayos. Banco de México. Serie Análisis Estructural. Cuaderno 2. Tomo I. México 1983. Para una análisis de las encuestas más recientes véase: HERNANDEZ LAOS, E. Tendencias recientes de la distribución del ingreso en México 1977-1984. en: Análisis Económico. UAM-A, (en prensa).

⁴⁰HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. p. 89.

En el cuadro 5 se resume la información sobre la incidencia de largo plazo de la pobreza en México. De acuerdo con tales estimaciones, al inicio de la década de los sesenta, alrededor de 30 millones de personas podían considerarse en condiciones de pobreza absoluta en México, toda vez que con sus niveles de ingreso o de consumo no alcanzaban a adquirir en ese año los bienes y servicios especificados por la CNSE.⁴¹

El número de personas en condiciones de pobreza absoluta se incremento en los siguientes años, para alcanzar alrededor de 30 millones en 1968 y entre 36 y 37 millones de personas en 1977. De acuerdo con estimaciones, sólo durante el auge petrolero se redujo la incidencia absoluta de la pobreza en México, en alrededor de 2 y 4 millones de personas, para alcanzar en 1981 entre 32 y 34 millones, dependiendo de si la base de comparación es el consumo o el ingreso de los hogares (ver cuadro 5 al final del capítulo).⁴²

Los efectos de la crisis a principios de los ochenta revirtieron de manera dramática las favorables tendencias registradas durante el auge petrolero. Así, sólo entre 1981 y 1984, el número de personas en condiciones de pobreza absoluta se incrementó entre 10 y 13 millones, y en 4 millones más en los siguientes años, para alcanzar en 1988 un total de entre 48 y 50 millones de mexicanos en condiciones de pobreza absoluta (ver Gráfica 1 al final del capítulo).⁴³

El empobrecimiento de la población durante los ochenta se aprecia más claramente si se considera que, entre 1981 y 1988 el número de pobres se incrementó en 14 y 17 millones de personas, frente a un incremento de la población nacional de poco más de 11 millones en ese mismo período. Lo anterior significa que el crecimiento de la pobreza fue entre 25 y 50% más elevado que el crecimiento natural de la población en esos años. Se trata, sin lugar a dudas, de una regresión histórica sin precedente en las últimas tres décadas.

⁴¹HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. p. 109.

La población en condiciones de pobreza extrema, por otra parte, se redujo, en términos absolutos, durante los sesenta y los setenta, al pasar de 24 y 27 millones de personas en 1963 a 15 y 19 millones en 1981, dependiendo de si la medición se hace con el consumo o el ingreso de los hogares (ver cuadro 5 y gráfica 2 al final del capítulo). En la medición de la incidencia de la pobreza extrema los resultados con base en los ingresos son sistemáticamente mayores que los que resultan con base en el consumo de los hogares, porque la distribución del consumo suele estar menos concentrada que la de los ingresos en los deciles de los hogares críticos, es decir, en la cercanía de las líneas de pobreza extrema.⁴⁴

A partir de 1981, sin embargo, la población con carencias extremas también se incrementó en términos absolutos conforme se profundizaba la crisis de los ochenta. El incremento, de acuerdo con las estimaciones, fue del orden de entre 2.5 y 4.6 millones de personas, el cual representó entre el 22 y el 41% del aumento natural de la población registrada en el país entre 1981 y 1988. Hasta (1988), entre 18 y 23 millones de mexicanos se encuentran en condiciones de pobreza extrema (ver cuadro 5 y gráfica 2 al final del capítulo).⁴⁵

Con la crisis de los ochenta se revirtieron esas tendencias para aumentar, tanto en términos absolutos como relativos, la población en condiciones de pobreza y de pobreza extrema. Para 1988, entre 48 y 50 millones de mexicanos (60% de la población nacional) vivían en condiciones de pobreza, de los cuales entre 18 y 23 millones de personas (entre 22 y 28% de la población total del país) vivían en condiciones de pobreza extrema. No es difícil imaginar la situación actual.

⁴²HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. p. 109.

⁴³HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. p. 110.

⁴⁴HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. p. 109 y 111.

⁴⁵HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. p. 109 y 111.

III.2. LA ECONOMIA FAMILIAR Y SUS SERVICIOS

Entre los bienes y servicios públicos, destacaremos la importancia del gasto gubernamental en educación y el cuidado de la salud. En relación con el consumo privado, debemos considerar la evolución del empleo y de los ingresos de los hogares, y la forma como se distribuyen.

El uso de los bienes y servicios requeridos para satisfacer las necesidades esenciales de la población depende de su disponibilidad en un momento dado. Esta disponibilidad a su vez depende de la producción doméstica y de las importaciones de tales bienes y servicios.

El indicador generalmente usado para evaluar la capacidad de la sociedad para satisfacer sus necesidades es el producto per cápita de un país, aunque sería más apropiado considerar la evolución del consumo per cápita de la sociedad en su conjunto. En nuestro análisis partimos de las distintas formas de acceso a los bienes y servicios contenidos en la Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE).

De acuerdo con esta discusión, las necesidades de educación y el cuidado de la salud se satisfacen, preferentemente, por medio de transferencias gubernamentales a través del gasto público corriente en esos rubros. Las demás necesidades (alimentación, vestido, calzado y vivienda), se satisfacen por vía mercantil o por autoproducción.

De esta manera, el análisis de la evolución del gasto público en términos reales en educación y cuidado de la salud, permite evaluar la capacidad agregada de la sociedad para satisfacer las necesidades esenciales de la población en ambos rubros, en tanto que el examen de las tendencias del consumo privado real permite evaluar la capacidad agregada de la sociedad para satisfacer las demás necesidades básicas, sobre todo si se compara con la magnitud de lo que podría representar el consumo esencial necesario para satisfacerlas.

La gráfica 3 traza la evolución de largo plazo (1960 a 1988) de los gastos en consumo privado, público y total, en términos reales. Resulta clara la tendencia ascendente del consumo de los sesenta y los setenta, en especial durante el período de auge petrolero (1978 a 1981), y su virtual estancamiento durante los ochenta, a consecuencia de la prolongación de la crisis económica.⁴⁶

El consumo público sextuplicó su cuantía entre 1960 y 1981, al crecer a una tasa de 8.8% anual en promedio, en tanto que el consumo privado se multiplicó por 3.6%. Durante los ochenta, en cambio, el consumo público sólo aumentó en 1.8% anual en términos reales, en tanto que el privado disminuyó en (-) 0.2% anualmente en promedio (ver cuadro 6 al final del capítulo).⁴⁷

El gasto social en educación y cuidado de la salud siguió una pauta similar, aunque fue relativamente más acelerado su crecimiento durante la década de los sesenta que en la de los setenta; por lo contrario, el gasto (final) en administración y defensa acrecentó su dinamismo en los setenta. El incremento del gasto público en educación y salud se tradujo en el mejoramiento de las condiciones educativas y de salud en núcleos crecientes de la población mexicana, especialmente durante los setenta. Véase: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Proyecto regional para el tratamiento integral de la pobreza. México. Informe de la etapa, capítulo I, abril de 1987.

El estancamiento de los rubros de gasto social durante los ochenta, por el contrario, repercutió negativamente sobre los índices educativos y de salud de la población. Tal estancamiento fue especialmente acentuado a partir de 1985, como se observa en la gráfica 4.⁴⁸

Pese a su estancamiento en términos absolutos, el gasto social incrementó

⁴⁶HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. P. 48.

⁴⁷HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. p. 49.

⁴⁸HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. p. 50.

marginalmente su participación en el Producto Interno Bruto durante los ochenta, al pasar de 3.9% y 2.1% el consumo público en educación y salud en 1981, a 4.6% y 2.6% respectivamente en 1988 (ver gráfica 5 al final del capítulo).⁴⁹

Así, no obstante la severidad de la crisis, no se redujo el volumen de los servicios públicos en materia educativa y del cuidado de la salud, aunque existen evidencias indirectas que muestran el profundo deterioro en la calidad de tales servicios, producto entre otras cosas, del estancamiento en la construcción de instalaciones y de la limitación de recursos (ver gráfica 6 al final del capítulo).⁵⁰ Un extenso análisis de las condiciones financieras del Instituto Mexicano del Seguro Social en el período 1982 a 1988 deja ver el deterioro de la calidad de la atención a la salud, tomando en consideración las restricciones de personal y equipo vis a vis la creciente demanda de servicios médicos por parte de los derechohabientes.⁵¹

III.2.A. LA FAMILIA Y LOS SERVICIOS SOCIALES

La estructura moderna de la familia ha desarrollado sus conceptos y estructuras culturales de vida dentro de las características del desarrollo de los procesos de industrialización, y pos industriales de las nueve décadas de nuestro siglo.

En particular en México, y en especial a partir de la consolidación de las Instituciones Revolucionarias, el sentido social de la familia ha considerado a esta no solo ser el núcleo de la estructura y desarrollo de la sociedad, sino también como el centro de estructuración y conceptualización de los valores, creencias y sentidos que regulan tanto la conducta individual como del grupo social, en sus mecanismos de control, como en los procesos de cambio; siendo las instancias de poder político, la que genere de manera radial, las decisiones, en la evolución de la familia.

⁴⁹HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. p. 51.

⁵⁰HERNANDEZ LAOS, Enrique, Op. Cit. p. 52.

⁵¹EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LA SITUACION ECONOMICA ACTUAL. 10 volúmenes que cubren los años 1982 a 1988.

En este sentido la familia no cumple en su plenitud la función característica, de cualquier estructura democrática, de ser el núcleo en donde se genere las conceptualizaciones y presentación de requerimientos de necesidades sociales, que al ser captadas y sistematizadas por las organizaciones o instituciones sociales intermedias, determinen o influyan la toma de decisiones del poder formal.

Así en nuestro país, el poder político se convierte en el único implementador y emisor de las tomas de decisiones que han sido elaborada y conceptualizadas en el marco de una información estructurada en base a consideraciones teóricas, en su mayor parte; y que sin embargo deben ser implementadas por medio de las acciones concretas en que se les traducen, y que van dirigidas para la atención de la estructura social, convirtiéndose en los mecanismos únicos para atender las necesidades sociales.

Si consideramos a los servicios, como una forma importante de atención social, estos deben cumplir con múltiples y diversas funciones, ya que por un lado es la forma idónea de legitimar acciones que justifiquen la decisión política, y por otro lado se convierte en el medio de ejecutar los conceptos de justicia social que enarboló la revolución mexicana; así mismo, en un sentido práctico, los servicios es un medio idóneo de complementación de la economía de las clases económicamente débiles, y que en el caso de México son prácticamente todas las que no se consideran como económicamente fuertes, tomando en cuenta la paulatina desintegración económica de la clase media.

Al ser concordante con este sentido, los servicios adquieren la connotación de ser fundamentales para la subsistencia de las mayorías, además de convertirse en una forma de vida y conceptos de cultura.

Si deseamos apoyarnos en el concepto de salario mínimo como un concepto de familia, encontraremos lo limitativo de este, ya que como hemos apuntado, responde a una

estructura social rica industrializada, y por esta razón conceptualiza y prioriza de manera diferente el valor, función y estructura de los servicios. Es pues la economía familiar una conformación de ingresos materiales, estructurados en recursos monetarios y servicios que representan un valor y forma de subsidio, entendido no literalmente, ya que está directamente ligado al concepto de generación de derechos con base en la productividad.

Si medimos los requerimientos, nos podemos dar cuenta que las llamadas estructuras Institucionales de servicios responden a necesidades colectivas muy definidas, sin discutir su eficiencia y calidad; representando un soporte fundamental a la economía familiar, y una vela de popa que la impulsa, o apoya cuando menos.

Al concretizar debemos de entender que la aceptación servicios está siendo tomada y legitimada en su proyección de función y apoyo en la obtención de bienestar de la estructura social de las clases económicamente débiles, por lo que debemos identificar, como una división útil para el presente estudio, los siguientes servicios de atención social:

I.- Por el prestador del servicio:

- a) De servicio público.
- b) Servicio de Interés Social Institucionalizado.
- c) Servicio particular subvencionado y/o Inter Social.
- d) Servicio particular de promoción social.
- e) Servicio de protección social y jurídica

II.- En razón a quien se dirige el servicio:

- a) Servicio social y comunitario.

b) Servicios de prestaciones laborales de manera directa o subsidiaria.

c) Servicios de seguridad pública y control social.

d) Servicios de salud pública.

e) Servicios especializados.

f) *Servicios de recreación y cultura.*

g) Servicios educativos y de capacitación.

h) Servicios de protección jurídica y Humanitaria

III .- En función de quien lo financia o subsidia:

a) Servicios gubernamentales.

b) Servicios particulares.

c) Servicios institucionales de interés social de atención pública

1a) De financiamiento Estatal

2b) De financiamiento particular

3c) De financiamiento mixto

4d) *De financiamiento sectorial.*

IV .- En relación al tipo de servicio:

a) Servicios profesionales especializados

b) Servicios recreativos y culturales

- c) Servicios educativos
- d) Servicios de salud
- e) *Servicios mercantiles y financieros*
- f) Servicios de seguridad y protección social
- g) Servicios de seguridad y protección económica
- h) Servicios de comunicación y transporte
- i) Servicios de comercialización y abasto
- j) Servicios de impartición de justicia
- k) Servicios de seguridad
- l) *Servicios de atención médica.*

III.2.B. ENFOQUE GENERAL

Lineamientos Generales para una Política de Ataque a la Pobreza en México.- La interrupción del crecimiento económico durante la década de los ochenta arrojó un saldo social negativo de grandes proporciones, que suele considerarse como una deuda social, que se refleja en el incremento de la pobreza y la pobreza extrema, como herencia directa en nuestra década.

Durante el boom petrolero, al reducirse en términos absolutos la población pobre y aumentar el tamaño de la planta productiva, es posible que se haya registrado una reducción absoluta y relativa de la deuda social histórica del país. A partir de 1982, sin embargo, a la cuantía de esa deuda histórica se añadió una nueva deuda, como producto de la prolongada crisis económica por la que atravesó el país durante los ochenta, y la *que se acumula en la presente.*

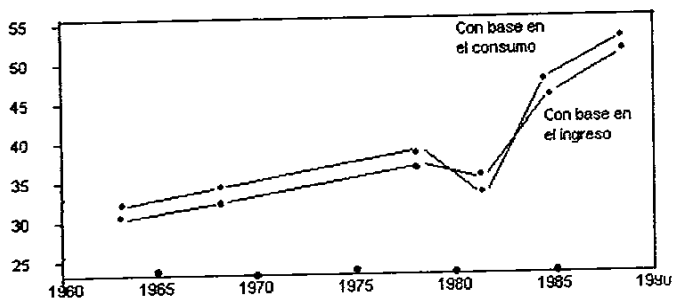
Esta nueva deuda social, de carácter coyuntural, es el resultado de la forma desigual en que los distintos estratos socioeconómicos sobrellevaron el costo de ajuste económico. En efecto, la transferencia neta de recursos al exterior realizada en esos años se efectuó, casi en su totalidad, a expensas de los ingresos de los trabajadores, aumentando absoluta y relativamente el número de hogares en condiciones de pobreza y de pobreza extrema, como se menciono anteriormente.

Lineamientos de estrategia: Compatibilizar la magnitud de la deuda social que México tiene con los estados pobres y pobres extremos de la población es de enormes dimensiones. Es imperativo que el país retome la senda del crecimiento económico, de no hacerlo la magnitud de la deuda social se incrementará con el crecimiento de la población, dado el territorio que registra la capacidad productiva de la economía para generar empleos remunerados, por la disminución acumulada de los ingresos salariales y por la proliferación de actividades de baja productividad en el sector informal de la economía.

Los Servicios Sociales son en un futuro inmediato la única forma y medida de atender socialmente las necesidades básicas de la mayoría de la población; el costo es un rompimiento de la paz social. Ya que el mejoramiento del ingreso per capita a través de creación de empleo, productividad y crecimiento interno bruto, es una cada vez más lejana promesa del nacionalismo revolucionario de la destacada clase política, que ha gobernado.

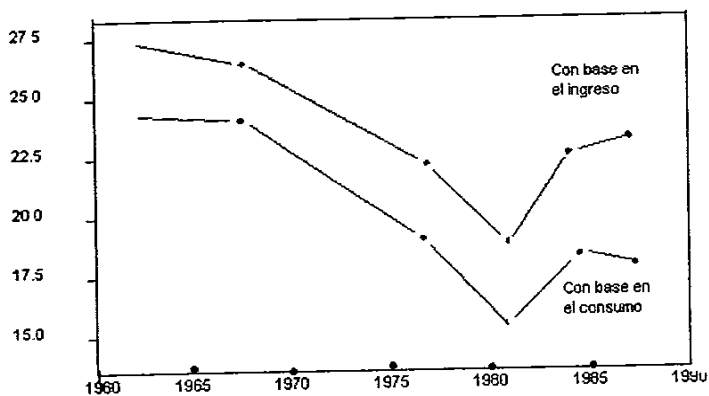
GRAFICA 1

Tendencias de la pobreza absoluta, 1963-1988
(Millones de personas)



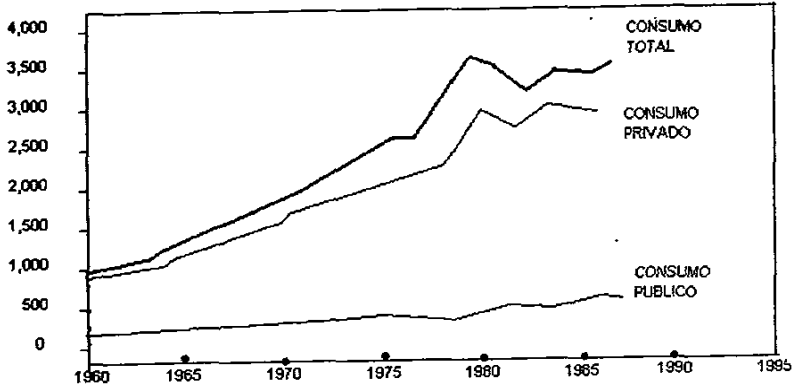
GRAFICA 2

Incidencia absoluta de la pobreza extrema
(Millones de personas)



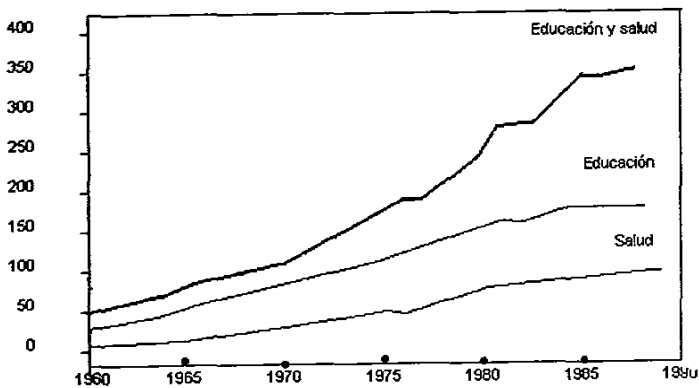
GRAFICA 3

Evolución del consumo privado, del consumo público y del consumo total, 1960-1988



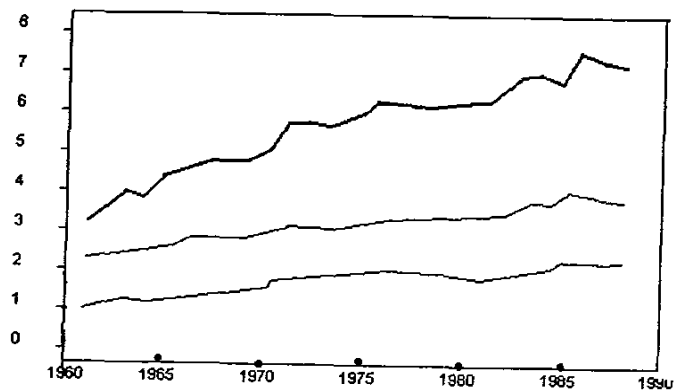
GRAFICA 4

Consumo público en educación y cuidado de la salud, 1960-1988



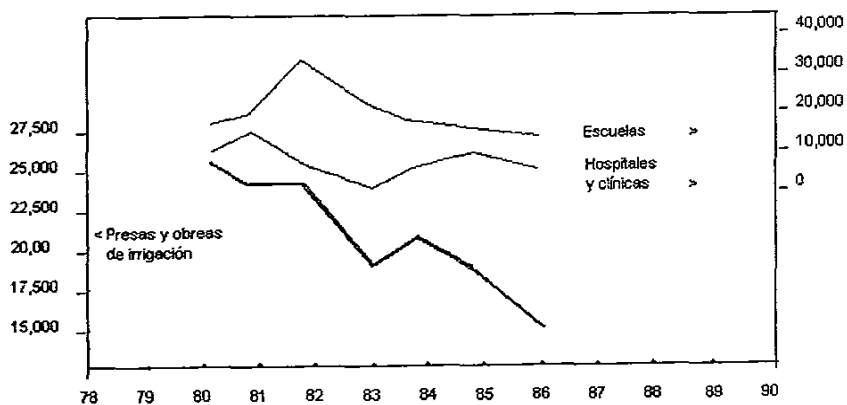
GRAFICA 5

Participación del consumo público en educación y en cuidado de la salud como % del PIB, 1960-1988



GRAFICA 6

Construcción pública en presas y obras de irrigación, en escuelas, hospitales y clínicas, 1980-1986



CUADRO 3

Ahorro interno, transferencia externa neta e inversión, 1971 - 1988 (% del PIB)

PERIODO	AHORRO INTERNO	TRANSFERENCIA EXTERNA NETA	INVERSION
1971 - 1976	18.9	2.9	19.3
1977 - 1982	22.5	2.4	22.7
1983 - 1986	22.6	5.9	17.8
1982	22.2	1.4	22.3
1983	24.5	5.7	17.3
1984	24.1	6.6	18.0
1985	20.8	5.0	18.6
1986	9.7	6.4	17.0
1987	22.5	2.8	15.8
1988	21.4	6.4	17.0

Fuente: Elaborado por Jesús Reyes Heróles G.G. (1988) con base en información del Banco de México y SPP.

CUADRO 4

Ingresos reales mensuales por hogar, por deciles de hogares, en años seleccionados, 1963 - 1984
(Pesos a precios de 1978)

DECILES DE HOGARES	1963	1968	1977	1984
I	1 013	1 252	1 627	1 520
Tasa (%)		4.3	2.9	(-1.0)
II	1 563	2 166	3 159	3 064
Tasa (%)		6.7	4.3	(-0.4)
III	2 019	2 891	4 356	4 053
Tasa (%)		7.4	4.7	(-1.0)
IV	2 804	4 209	5 866	5 055
Tasa (%)		8.4	3.6	(-2.1)
V	3 457	5 565	7 516	6 190
Tasa (%)		9.9	3.4	(-2.7)
VI	4 162	6 921	8 620	7 727
Tasa (%)		10.7	2.5	(-1.6)
VII	5 426	8 277	11 316	9 900
Tasa (%)		8.1	3.5	(-1.9)
VIII	7 707	9 632	14 930	13 134
Tasa (%)		3.4	3.2	(-2.2)
IX	13 095	15 499	20 596	17 585
Tasa (%)		3.4	3.2	(-2.2)

X	32 157	37 748	41 624	37 481
Tasa (%)		3.3	1.1	(-)1.5
PROMEDIO	7 340	9 416	11 955	10 571
Tasa (%)		5.1	2.7	(-)1.7
& de hogares				
< promedio	78.6	78.4	71.9	72.2
X / I	31.7	30.2	25.6	24.7
X - (I-IV)	17.4	14.4	11.1	10.9
Promedio / I	7.2	7.5	7.3	6.9
Promedio / (I-IV)	4.0	3.6	3.2	3.1

Fuente: Elaborado con base en las encuestas de ingreso / gasto de los hogares, ajustadas a cuentas nacionales.

CUADRO 5

Incidencia de la pobreza y de la pobreza extrema por el método de líneas de pobreza,
con base en el ingreso disponible y consumo de los hogares (1963 - 1988)
(Miles de personas)

CONCEPTO	1963	1968	1977	1981	1984	1988
POBRES EXTREMOS						
- Con base en ingresos	26,735.9	25,639.6	21,519.3	18,640.5	22,821.2	23,283.5
(%)	69.5	56.7	34.0	26.1	29.9	28.2
- Con base en consumo	24,353.1	24,289.1	19,137.1	15,473.0	18,137.1	17,931.2
(%)	63.3	53.7	30.2	21.7	23.8	21.7
POBRES NO EXTREMOS						
- Con base en ingresos	3,099.5	7,188.1	15,221.5	15,975.6	21,738.2	25,497.8
(%)	8.1	15.9	24.0	22.4	28.6	30.8
- Con base en consumo	5,692.4	8,025.0	18,366.9	17,083.6	27,525.2	31,852.7
(%)	14.8	17.7	29.0	24.0	36.1	38.5
TOTAL DE POBRES						
- Con base en ingresos	29,835.4	32,827.7	36,740.8	34,616.0	44,559.4	48,781.3
(%)	77.5	72.6	58.0	48.5	58.5	59.0
- Con base en consumo	30,045.5	32,314.1	37,504.0	32,556.6	45,662.3	49,783.9
(%)	78.1	71.5	59.1	45.7	59.9	60.2
POBLACION NO POBRE						
- Con base en ingresos	8,638.1	12,383.9	26,581.4	36,689.0	31,647.0	33,928.7
(%)	22.5	27.4	42.0	51.5	41.5	41.0
- Con base en consumo	8,428.0	12,897.5	25,818.2	38,748.4	30,544.1	32,926.1

(%)	21.9	28.5	40.8	54.3	40.1	39.8
POBLACION TOTAL	38,473.5	45,211.6	63,322.2	71,305.0	76,206.4	82,710.0
(%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Cálculos con base en las encuestas ingreso-gasto ajustado a cuentas nacionales.

CUADRO 6

México. Evolución del consumo público y privado, y del consumo normativo, en años seleccionados
(Miles de millones de pesos a precios de 1980)

CONCEPTO	1960	1971	1977	1981	1984	1988
Consumo público	82.8	213.6	340.0	494.8	552.8	561.5
Tasa (%)		9.0	8.1	9.8	3.8	0.4
- Educación	29.4	90.2	135.4	192.5	214.3	222.3
Tasa (%)		10.7	7.0	9.2	3.6	0.9
- Salud	13.0	46.6	77.1	101.4	113.1	126.5
Tasa (%)		12.3	8.8	7.1	3.7	2.8
- Admón y defensa	40.4	76.8	127.5	200.0	225.4	212.7
Tasa(%)		6.0	8.8	11.9	4.1	(-1).4
Consumo Privado	872.6	1,702.3	2,298.1	3,123.2	2,976.6	3,076.4
Tasa (%)		6.3	5.1	8.0	(-1).6	0.8
Consumo Normativo	966.7	1,405.1	1,700.2	1,914.5	2,048.5	2,221.4
Tasa (%)		3.5	3.2	3.0	2.3	2.0
Privado / Normativo (%)	90.3	121.2	135.2	163.1	145.3	138.5
Consumo Privado per cápita	24.2	32.5	36.3	43.8	39.0	37.2
Tasa (%)		2.8	1.9	5.0	(-3).9	(-1).2
Consumo Normativo per cápita	26.9	26.9	26.9	26.9	26.9	29.6

Fuente: Cálculos propios sobre la base de cifras de cuentas nacionales, SPP / PNUD.

CAPITULO IV

MARCO JURIDICO

IV.1. EL SENTIDO SOCIAL DEL DERECHO LABORAL

"Del trabajo y de la previsión social" es el nombre que recibe el título sexto de la Constitución Política Mexicana de 1917, y que contempla únicamente el artículo 123 apartado A y B; en cuanto a su contenido abarca la estructura de las normas y principios que regulan los servicios subordinados entre particulares y, entre el Estado y sus empleados.

Dicho artículo 123 presenta una de las Instituciones jurídicas más firmes y humanas del derecho; más aún, rompe con el sentido liberal de las constituciones, y de tan sólo plasmar una garantía individual, que se contempla como el derecho al trabajo, emerge en una dimensión de derecho social, un derecho especial de clase, que por sus circunstancias históricas, culturales y económicas guarda una posición de desventaja ante determinados grupos de interés social.

La acuñación del concepto de Derecho Social, en un sentido original, se estructura y legitima en el Derecho Constitucional Mexicano en 1915-17. Aunque la idea de desigualdad como un factor de protección se generó a un nivel intelectual como corriente política, bajo determinados matices.

Actualmente, aún en los sistemas más liberales se acepta que determinados grupos sociales sostienen una manifiesta desventaja real ante el resto de las percepciones de grupo, estructura o sistema, por ello, es menester general reconocimientos y protección a nivel de institución jurídica de estas clases, y conste que se usa en su estricto sentido literal el concepto clase, ya que los matices ideológicos - políticos son definidos de acuerdo a los elementos y características de orden social que se consideran de nuestra realidad nacional, a la que se dirige el presente trabajo.

Es pues claro que no postulamos la existencia de una sola clase social merecedora de todas las prerrogativas y protecciones institucionales, sino la dinámica de equilibrio en la producción y distribución de la riqueza, como en factor de justicia social; además del postulado ya analizado de seguridad social integral, no como una proposición de igualdad total de la clase social única, sino como la solidaridad integral del grupo humano, hacia la totalidad de éste, en cuanto a sus necesidades y carencias elementales, y la dignidad en la vida familiar.

En una segunda fase el sentido social del derecho laboral busca generar una nueva dinámica al concepto de movilidad; desde luego nos interesa el sentido ascendente en cuanto al enfoque de la necesidad productiva del sistema, y no la simple generación de mecanismos de oportunidad poco prácticos; y me refiero al canal más trascendente que es el talento cultivado o capacitación productiva, y que es citado bajo el concepto de estudio y mejoramiento de la clase trabajadora.

Retomemos, el derecho laboral no sólo reconoce un plan de desventaja de clase trabajadora en lo económico, cultural y de oportunidad, protegiendo en la contemporaneidad la dinámica productiva, sino también busca lanzar de manera sistemática, al trabajador, al camino del mejoramiento inmediato e histórico de clase social.

El presente estudio se enfoca a una necesidad actual y urgente de la familia del trabajador, partiendo de la carencia de capacidad de previsión individual, colocándola en el plano de solidaridad y seguridad, promoviendo la elemental necesidad de salud física y mental de ser humano; no es necesario explicar la importancia de este concepto en relación con todo lo expuesto en el inciso; y es más sólido si consideramos que la salud es para todo ser humano; pero también existen la especulaciones intelectuales de la posibilidad de que dicha protección se genere ampliamente, considerando así lo cultural, educativo, la recreación y la seguridad económica.

IV.2. MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

IV.2.A. MARCO GENERAL Y CONSTITUCIONAL

El primer punto de apoyo jurídico que encontramos es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como el máximo ordenamiento jurídico que contiene los valores, creencias y sentido que determinen el enfoque del desarrollo nacional y la implementación de los órganos e Instituciones para este fin; buscando que su perfeccionamiento se de en la práctica cotidiana y no sólo en la reforma jurídica.

El artículo 4o. Constitucional en su antepenúltimo y último párrafos establece "toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las base y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y la Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución". Y el último párrafo dice " Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y la salud física y mental. La ley determinara los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las Instituciones Públicas".

Estas garantías merecen comentarse; se debe entender que todos los mexicanos tenemos derecho a los servicios de salud, sin distinción de clase social, sexo, edad, y capacidad productiva; no sólo para la seguridad del grupo social o salubridad general, a lo cual se faculta el Congreso para legislar la materia, sino también a la posibilidad de que cada individuo se mantenga físicamente sano. Si el poder público tuviera la capacidad de cubrir estos aspectos en forma gratuita y completa a toda la población, por medio de sus órganos administrativos, léase Secretaría de Salubridad y Asistencia y dependencias afines, cambiaría el sentido del presente trabajo, al menos en lo referente a servicios de salud. Y en cuanto a la protección de los menores, también el Estado es incapaz de crear todos los medios suficientes para el grueso de la población. Las Instituciones de Servicio de Seguridad Social complementan en una proporción importantísima estas responsabilidades del poder público y de los jefes de familia laboralmente productivos.

Un avance de gran importancia es la extensión del régimen de servicios del Seguro Social a los estudiantes del sistema educativo nacional, durante el sexenio de 1982-88.

La fracción XIV del artículo 123 Constitucional determina "Los empresarios serán responsables de los accidentes del trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que la ley determine. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario"; este, junto con la pérdida del trabajo son los riesgos principales que trata de cubrir la Seguridad Social por medio de los ramos de seguro, además de la prevención en la seguridad e higiene de la actividad laboral, que es propio de los reglamentos interiores de trabajo y que contempla la fracción XV del mismo artículo 123 Constitucional; y que refuerza la fracción XXVII inciso 9) del referido artículo en su apartado "A", dándole un carácter de irrenunciable.

Es el apartado B del multicitado 123 Constitucional en el que en su fracción XI inciso a), b), c), d) y f) se refiere directamente a la organización de la Seguridad Social para los trabajadores del Estado, mencionando sus particularidades, de las que nos interesan una básicamente, el inciso d) que dice "Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y proposiciones que determine la ley"; y podríamos proponer un inciso g) "En caso de pérdida del trabajo por privación de la libertad, la familia del trabajador conservará el derecho a la asistencia médica y medicinas, bajo los términos condiciones y salvedades que la ley del ramo determine".

Lo referente a la fracción XXIX del apartado A del 123 Constitucional ya fue citado en el inciso b) del presente capítulo sobre concepto de Seguridad Social, como una raíz, pero ahora nos sirve como fundamento Constitucional para la expedición de los dos

principales ordenamientos, especializados, sobre Seguridad Social en México, y que son la Ley del Seguro Social, que en particular tocamos en el presente trabajo, y la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; el primero conocido como Seguro Social y el segundo como ISSSTE, además la situación especial que guardan las fuerzas armadas por medio de ISSFAM (Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas), como se contempla en el apartado B del artículo 123 Constitucional en la fracción XIII.

IV.2.B. LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Nuestra Ley del Seguro Social data, como ya se refirió del año de 1942, como culminación a una serie de intentos no consolidados por causas múltiples de orden político, económico, en el juego de intereses de distinto orden, como fueron, básicamente, sindical, patronal y oficial. Sin embargo, técnicamente es un buen código, aunque positivamente sus resultados dejen mucho que desear, como en el pésimo nivel de atención en medicina familiar, a los bajísimos niveles de pensiones, entre otros ejemplos prácticos, que han dado lugar a reformas de gran envergadura en 1995, a las que daremos cauce en sección aparte dada su vigencia para 1997.

Nuestro código, que citaremos por las siglas L.S.S., contiene el principio de unificación, que constituye una administración para todos los seguros; lo que permite que se manejen mayores fondos y se reduzcan los costos del seguro, ampliando la perspectiva de amparo hacia el trabajador y su familia, cualquiera que sea el riesgo que sufra; además de facilitar mecanismos en el cobro de cuotas. Cabe hacer mención que por su particularidad el Seguro de Accidentes y Enfermedades de Trabajo se administra en una sección especial con contabilidad y financiamientos propios, con las características que se pueden estudiar en los artículos del Capítulo III de la Ley.

Es este marco en donde guarda mayor esperanza nuestra propuesta; en un primer aspecto, por ser un paso adelante en el principio de unificación; en otro por la viabilidad administrativa y financiera, o al menos lo facilita; y en un tercero por su integración

directa al renglón de cobro de cuotas.

En sus artículos 1o. , 3o. y 4o. de la Ley del Seguro Social establece el sistema forzoso de incorporación, lo que significa que es forzoso para el patrón y el trabajador, ya que sanciona la omisión, y finca los créditos a cargo de la patronal con el carácter de fiscales. Esto se basa en el principio o afirmación de que para ser efectivo debe de beneficiar al mayor número de trabajadores; otro aspecto es que elimina la publicitación y los gastos que ello representa a una empresa; aquí es donde radica el principio de la función tutelar de Estado a que hemos hecho referencia.

Graba el ingreso del trabajador, lo que genera un sentimiento de interés y propiedad de un derecho, borrando toda huella de caridad pública.

Desde luego la excepción es el trabajador que devenga el salario mínimo, recayendo sobre el patrón el crédito de la cuota señalada, artículo 42 de la Ley de Seguro Social, como sucede con los miembros de Cooperativas de producción y de Sociedades de Crédito ejidal o agrícola y los comuneros y ejidatarios que no sean socios, todos por sus bajos ingresos (artículo 23 y 24 de la Ley del Seguro Social).

Los patrones que obligan a cotizar el Instituto por riesgos laborales, que cubren las prestaciones por este ramo (artículo 42, 55, 56 y 60 de la Ley de Seguro Social), lo que es parte de su obligación establecida en la fracción XIV apartado A del 123 Constitucional, ya citado.

Los gastos del Seguro Social forzoso deben repartirse entre todos los elementos de la sociedad, lo que facilita y abarata su acceso a las masas; así, obreros, patrones y gobierno contribuyen a su mantenimiento (artículos 30, 31, 44 y 47 de la Ley del Seguro Social).

Conforme a la Ley de Seguro Social están obligados a asegurarse:

a) Trabajadores de empresas privadas, estatales y administración obrera o mixta

cualquiera que sea su forma jurídica.

b) Los socios de cooperativas de producción, de sociedades de crédito agrícola o ejidal.

c) Los ejidatarios y comuneros, los pequeños propietarios agrícolas y ganaderos, que sean campesinos independientes y,

d) Los operarios libres, como profesionistas, artesanos y pequeños comerciantes (artículo 12 y 13 de la Ley del Seguro Social).

IV.2.B.1. LOS SERVICIOS PERMANENTES

En los artículos 7 y 8 de la Ley del Seguro Social se establece que el Seguro Social cubre las contingencias y proporciona los servicios de cada régimen, con prestaciones en especie y dinero; además proporcionará servicios sociales de benéfico colectivo, comprendido en el Título Cuarto de la Ley. Por otro lado en el artículo 10 les da una protección de inembargables las prestaciones, excepto el 50% del monto para alimentos.

El artículo sexto de la Ley del Seguro Social, establece dos regímenes; el obligatorio, hasta ahora desarrollado y, el voluntario; este segundo fue producto de las tendencias que desde 1964 en México impulsaba a la Seguridad Social; y que establecido con estructura y requisitos limitativos, podría ser ampliado para permitir una adaptación a las personas privadas de su libertad, que apoye en las repercusiones negativas de orden económico a los miembros de su familia.

Al efecto cito al Maestro Javier Moreno Padilla, quien en su obra la Ley del Seguro Social Comentada⁵², en el realizado de este artículo refiere: "El desarrollo registrado por la Seguridad Social se caracterizó por una adaptación de condiciones nuevas, tanto en el aspecto político como en el económico, social y demográfico, que se ha destacado principalmente por los rasgos que se describen a continuación:

⁵² MORENO PADILLA, Javier. Ley del Seguro Social Comentada. Editorial Trillas. 1996. Artículo 6°. Comentado.

- a).- Instituciones de nuevas ramas de seguridad social.
- b).- Creación de seguros complementarios destinadas entre otros fines a mejorar la prestaciones de los seguros generales de alcance nacional.
- c).- Extensión de Seguro Social a la agricultura.
- d).- Extensión de Seguro Social a los trabajadores independientes y a otros grupos de personas que todavía no se encuentran protegidos.
- e).- Disminución en las condiciones legales de concesión en prestaciones, por medidas tendientes a hacerlas más flexibles.
- f).- Adaptación a la elevación del costo de la vida o al incremento de los salarios, de las prestaciones en dinero; en particular de las pensiones, mediante la aplicación de ajustes automáticos o bien por disposiciones particulares
- g).- Mejoría para la asistencia para los enfermos a merced de Instituciones.
- h).- Reforma de la organización y la administración de la seguridad social, cuyo fin es simplificar, unificar o conferir mayor eficiencia a las Instituciones de la seguridad social o a los regímenes de nueva creación".

Lo aquí expresado es mas que suficiente para entender que existen múltiples puntos o bases de apoyo y partida para el desarrollo de el objeto de este estudio desde el punto de vista de la estructuración de el Seguro Social; ya sea vía de ampliación de regímenes, de tiempos de seguros, de acción interinstitucional, e incluso de nuevas organizaciones de seguridad.

IV.2.B.2. RAMOS DE SEGURO

A partir del artículo 11 de la Ley, se reglamente el régimen obligatorio en cuanto a las personas que le es aplicable, cargo de las obligaciones financieras, tipo de regímenes

comprendidos y mecanismos de aplicación, los que se resumen en los siguientes puntos:

1.- Comprende el riesgo de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez, cesantía en edad avanzada y muerte, así como guardería para hijos de aseguradas.

2.- Son sujetos del régimen obligatorio quienes tienen calidad de trabajador subordinado, miembros de sociedades cooperativas de producción y administración obrera mixta, ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios organizados conforme a la Ley de Crédito Agrícola; trabajadores de industria familiar y los independientes en pequeño no asalariados, y los patrones personas físicas con trabajadores asegurados.

3.- El régimen es aplicable en toda la República.

4.- Se establece la obligación del patrón a niveles de procedimiento, información y apoyo al Instituto para registro, pago de cuotas, verificación de obligaciones; sin embargo se faculta al trabajador para su registro con responsabilidad del patrón.

En el capítulo II del título segundo se establecen las normas para el manejo de las bases de cotizaciones y cuotas. En el capítulo III se normativiza el riesgo de trabajo y los lineamientos para el cumplimiento de las obligaciones y protecciones laborales que el Instituto se subroga de las determinadas para el patrón por las leyes laborales a nivel Federal, y que se refieren a lo largo de este trabajo.

En el capítulo IV del mismo título se establecen las reglas para la prestación del seguro de enfermedad y maternidad, las que amparan al asegurado, su esposa o concubina, así como a sus hijos menores de dieciséis años o hasta los veinticinco como estudiantes del Sistema Nacional Educativo, y sus ascendientes dependientes; el pensionado por incapacidad total o parcial, invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y en caso de muerte del asegurado, pensiones por viudez, y de ascendientes dependientes al deudo, con los requisitos referidos para los hijos en relación a edad y actividad escolar.

En las secciones segunda y tercera se detallan las prestaciones que en especie y en dinero son otorgables para esta rama de Seguro. En la Sección Cuarta se fijan las bases para obtener los recursos para cubrir el Seguro de Enfermedad y Maternidad, el cual se divide entre patrón con el 62.5%, el trabajador con el 25% y el Estado con el 12.5% en base a un sistema de reparto puro precalculado, y que fluctúa sobre una tasa de salario dividido en grupos.

IV.2.B.3. FORMAS DE DAR POR TERMINADA LA PRESTACION DE SERVICIOS

En la sección quinta del capítulo se establece la conservación de hechos por ocho semanas al trabajador sus beneficiarios, a partir de que quede privado de su trabajo, exceptuando período de huelga en que no se pierde el servicio de enfermedad y maternidad, siempre que cotice ocho semanas ininterrumpidas (Art. 118, Ley del Seguro Social).

Existen acuerdos del Consejo Técnico del Instituto que amplían hasta dieciocho semanas más a las referidas, el goce o conservación del seguro que hablamos, sólo dejando de entregar las prestaciones económicas.

Esta figura de conservación de derechos podría ser un punto a trabajar en causas de la privación de la libertad en cuanto a que se hicieran permanentes los servicios a los dependientes familiares; desde luego, sólo en el caso específico y el tiempo de encarcelamiento, además de sumar un "X" número de cotizaciones, siempre que no actuase ninguna otra figura o seguro.

En el siguiente capítulo, quinto, se norma lo referente a los seguros de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte; de estas figuras nos interesa su funcionalidad en cuanto a que se apliquen en el marco de la pérdida de la libertad, lo que significa sean soluciones alternativas, ya que en todo caso, independiente de la prestación económica que proceda, la atención médica y de maternidad a los dependientes en términos de

Capítulo Cuarto analizado, se otorga.

No habría pues que chocar con estas figuras, que no obstante de ser soluciones alternas y parciales, no cubren la totalidad del sector que se contempla.

Hasta el Capítulo Séptimo del Título Segundo en que encontramos una figura que nos interesa para el estudio y que se refiere a la continuación voluntaria del régimen obligatorio, en la cual podría crearse una forma requisitaria especial, siempre que no fuese aplicable a ninguna otra figura de servicio o prestación que contemple la Ley; y nos referimos a una continuación voluntaria fuera del grupo salarial o especial, y en la que el Estado fuese el principal subsidiario, y sujeto a márgenes de productividad, lo que trataremos en un momento.

En el Capítulo Octavo subsecuente, se habla sobre incorporación voluntaria al régimen obligatorio, y en él se contemplan a trabajadores domésticos e industrias familiares, trabajadores independientes y no asalariados en general, ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios (Fracciones II, III, IV y V Artículo 13), y de otras, como trabajadores federales, estatales o municipales, de organismos o Instituciones descentralizadas, no comprendidas en otras Leyes o Decretos, ni en los artículos 12 y 13 de la propia L. S. S. como sujetos de seguridad social.

No es la figura, esta última, jurídicamente aplicable, pero sí el marco lógico en el que se pudieran facilitar mecanismos de incorporación colectiva en relación con la organización de la productividad de los Centros de Reclusión, que protegería aún a los que nunca han sido sujetos de seguridad social, Su realización está condicionada al hecho de que no se generalizara un régimen especial y obligatorio al trabajo en reclusión, o la creación de una Institución especializada, que no sólo daría vía al régimen voluntario en cuanto a seguros facultativos y adicionales contemplados en el Título Tercero de la Ley, con sección, Contabilidad y Administración de Fondos separados a los seguros obligatorios.

Por último, en cuanto a los que interesa a este estudio, el Título Cuarto habla acerca de los servicios sociales, que de índole colectivo tienen como fin las prestaciones sociales en el fomento de la salud, prevención de enfermedades y accidentes, y la elevación del nivel de vida y los servicios de solidaridad social que comprenden asistencia médica, farmacéutica y hospitalaria.

IV.2.B.4. LAS ÚLTIMAS REFORMAS A LA LEY DEL SEGURO SOCIAL

Hemos hecho el análisis de la Ley del Seguro Social respecto a los preceptos vigentes hasta diciembre de mil novecientos noventa y seis, ya que se han publicado para su vigencia a partir del 1o. de enero de mil novecientos noventa y siete diversas reformas substanciales, principalmente al régimen patrimonial, a la propia Ley del Seguro Social que conforme a la expresión de motivos del Ejecutivo de la Unión, expresó como consideraciones de la propuesta de reforma, las siguientes:

1.- “Asimismo, se ha señalado que es un objetivo estratégico, de la administración a mi cargo, promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable, que fortalezca la soberanía nacional y redunde en el bienestar social. Estoy convencido que dicho bienestar social sólo puede ser general y perdurable si se impulsa a través de la generación de empleos permanentes, bien remunerados, así como por incremento de los ingresos de la población”.

“La legislación vigente establece que la seguridad tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la proporción de medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo. Para cumplir con tales propósitos, el Instituto Mexicano del Seguro Social cuenta con cuatro ramos de aseguramiento: Invalidez, Vejez, Cesantía en edad avanzada y Muerte; Riesgos de Trabajo; Enfermedades y Maternidad; así como Guarderías”.

“El I.M.S.S. es patrimonio y orgullo del pueblo mexicano. Sus logros, a 52 años de su creación, así lo reflejan. Hoy en día, a través de su régimen obligatorio da cobertura a

casi 37 millones de mexicanos; cuenta con una infraestructura superior a 1,700 unidades médicas; cubre 1,500,000 pensiones mensualmente; recibe en sus guarderías a cerca de 61,000 niños; asisten a sus instalaciones médicas diariamente más de 700,000 personas, y nace en ellas uno de cada tres mexicanos”.

“Todo esto, hace impostergable emprender los cambios indispensables para fortalecer al Instituto y darle viabilidad en el largo plazo, acrecentar su capacidad de dar mayor protección, mejorar la calidad, eficiencia y oportunidad en el otorgamiento de servicios de salud así como garantizar prestaciones sociales adecuadas y pensiones justas”.

2.- Respecto a la justificación y motivación del índole financiero en su expresión de motivos el Ejecutivo manifestó

“Si bien el pasivo contingente del I.M.S.S. es de largo plazo, sus efectos empezarán a sentirse en los próximos años. Aún cuando las proyecciones más optimistas en cuanto al crecimiento del empleo y el salario, y utilizando la información de los registros de cotizantes del I.M.S.S. se tiene previsto que para el año de 1999 los egresos de I.V.C.M. superarán a sus ingresos, es decir, las cuotas que por este ramo están cubriendo las trabajadores en activo no alcanzarían para pagar la nómina de pensionados. Ante tal situación, se recurriría al uso de la reserva que es mínima, la cual se otorgaría en dos años. Este déficit crecería año con año. Las consecuencias de ello serían irreversibles propiciando efectos sociales inaceptables”.

“Además de la preocupante situación financiera del ramo, el actual sistema de pensiones presenta elemento de iniquidad. Es así como nos encontramos en la peor de las circunstancias: un sistema inviable financieramente que no ha otorgado pensiones dignas y que por sí mismo es incapaz de garantizar las prestaciones que por ley tiene derecho los pensionados y cotizantes actuales, además de que presenta problemas de injusticia, principalmente en contra de los trabajadores de más bajos ingresos”.

“Cabe recordar, que a pesar de la evolución de la cuota de Enfermedades y Maternidad,

ésta también ha sido insuficiente. Lo anterior se explica por la expansión de los beneficios y el incremento en los costos del servicio. La cuota inicial fue de 6%, misma que como ya se dijo, fue calculada para dar atención solamente al trabajador, aunque afortunadamente también se protegía a los familiares directos. Dicha prima aumentó a 8% en 1948 y en 1959 se colocó en 9%. Después de 30 años, en 1989 se elevó a 12% hasta su más reciente actualización en julio de 1993 a 12.5% de los salarios base de cotización. En esta ocasión también se amplió el salario base de cotización y el tope máximo se elevó de 10 a 25 salarios mínimos”.

“Otro factor que ha contribuido al desfinanciamiento del ramo de Enfermedades y Maternidad son los esquemas modificados de aseguramiento que en 1994 tuvieron un déficit de N\$ 954 millones. Estos esquemas, que se han ido añadiendo al I.M.S.S. paulatinamente, han permitido la incorporación de diversos grupos tales como: trabajadores estacionales del campo; miembros de sociedades locales de crédito ejidal; productores de caña de azúcar y sus trabajadores; henequeneros del Estado de Yucatán; tabacaleros; algodoneros de la comarca lagunera; cafeticultores; billeteros de la lotería; candelilleros; etc. No obstante, por su condición irregular, ninguno de ellos cuenta con base de financiamiento que los haga autofinanciables. Lo cual, con sentido de equidad, se busca corregir en la presente Iniciativa”.

“Uno de los mayores retos para la Seguridad Social en México ha sido desde siempre brindar protección a toda la población. En este sentido, es importante considerar que a los diferentes regímenes de seguridad social en el país, es decir, al I.M.S.S., I.S.S.S.T.E., I.S.S.F.A.M., etc., únicamente cotizan el 35% de la población ocupada (incluyendo en ésta a los trabajadores no asalariados o por cuenta propia), por lo que aún nos encontramos alejados del ideal de universalidad que siempre ha sostenido la seguridad social mexicana”.

“No puede pasar inadvertido el hecho de que las contribuciones y la cobertura de la seguridad social están directamente vinculada a la situación del empleo y los salarios.

Cuando disminuye el empleo formal, se reduce la cobertura y bajan los ingresos del Instituto. La recaudación, al estar ligada a los salarios y no al costo de los servicios, depende considerablemente de la evolución de éstos, por lo que en épocas en que los salarios no crecen en términos reales, los ingresos institucionales disminuyen y es en esos tiempos de adversidad cuando la demanda de servicios aumenta”.

“Por otra parte, es de hacer notar que las contribuciones por prevención y seguridad social son un componente de la nómina de las empresas del país, siendo en la actualidad del 31.5% de los salarios cotizables. Por ello, cualquier esfuerzo que se haga por disminuir esta carga contribuirá a generar más empleos e incrementar el nivel de los salarios en beneficio de los trabajadores”.

“Uno de los propósitos de la nueva Ley, es que el I.M.S.S. trascienda más allá de la protección a los trabajadores actuales y de apoyo en las empresas ya establecidas, para promover activamente la generación de empleos y el crecimiento económico. Reconociendo la magnitud de los recursos que maneja, y los efectos de su regulación en el mercado de trabajo, el Instituto debe contribuir a incrementar el ahorro interno y promover con decisión la creación de nuevas fuentes de trabajo. Sin empleo no tiene sustento la seguridad social. Seguridad Social y empleo son conceptos permanentemente vinculados, y es por ello que el crecimiento que este último propósito central de esta Iniciativa”.

“La seguridad social mexicana reafirma sus valores humanistas, de bienestar individual y familiar, de equidad social, de redistribución del ingreso y de desarrollo comunitario. El I.M.S.S. debe permanecer como instrumento de la seguridad social integral, para coadyuvar a alcanzar la plena igualdad de oportunidades que nuestro país exige”.

3.- Y por último el Ejecutivo señala en su expresión de motivos respecto a los ramos de seguro de invalidez, vejez, cesantía en edad avanzada y muerte lo siguiente.

“Uno de los ramos de seguro de mayor trascendencia del I.M.S.S. por la cantidad de

recursos que maneja y el impacto social que tiene, es el relativo a Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte (I.V.C.M.), que comprende lo referente a las pensiones en estos rubros. No obstante, que en la actualidad este ramo beneficia a más de 1,200,000 mexicanos, es necesario reconocer, como ya se ha señalado, que el 90% de ellos sólo reciben la cuantía mínima; presenta esquemas de iniquidad; además de que el ramo tiene un severo y evidente problema de inviabilidad financiera”.

“Se propone que el seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en Edad Avanzada y Muerte se divida en dos seguros, de conformidad con la naturaleza propia de riesgos o situaciones a cubrir. Esto implica también, modificar la forma de otorgas prestaciones a fi de hacerlas congruentes entre los dos seguros, así como las del seguro de Riesgos de Trabajo al que nos referiremos posteriormente. Los dos seguros que se crean son: Invalidez y Vida (I.V.); y Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez (R.C.V.). Asimismo, se establece una reserva específica para financiar los gastos médicos de todos los pensionados”.

“El seguro de Invalidez y Vida establecido en la presente Iniciativa de Ley, cubrirá dos riesgos a los que está expuesto una persona durante su vida laboral activa: accidentes o enfermedades no profesionales que le impidan al trabajador desempeñar su labor de tal manera que le permita contar con un ingreso similar al que tenía su anterioridad, y por otra parte, la debida protección a familiares y beneficiarios en caso de la muerte de asegurado”.

“Por su parte el seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, es típicamente previsional; más que proteger ante la contingencia, busca prever ante el futuro a efecto de que un trabajador al cumplir un proceso natural de su existencia, como es la vejez, tenga la certeza de vivir de manera digna y decorosa. De la misma forma, este seguro considera las previsiones necesarias para dar protección al trabajador en caso de que quede cesante a partir de los 60 años”.

“A diferencia de lo anterior, el seguro de Invalidez y Vida se refiere a la protección del trabajador ante la presencia de situaciones contingentes durante su trayectoria laboral activa como la pérdida de facultades para trabajar o la muerte, es por ello, que su estructura de beneficios se modifica. El trabajador, en caso de quedar inválido tendrá derecho, a partir de ese momento, a una pensión vitalicia para él y en caso de su fallecimiento a sus familiares y beneficiarios. La forma como se cubrirá esta pensión vitalicia será de la siguiente manera: el I.M.S.S. aportará la suma de recursos que sea necesaria para que sumados éstos a los existentes en la cuenta individual, el trabajador alcance la pensión establecida en esta Iniciativa de Ley; esta suma deberá ser también suficiente para financiar las pensiones de los beneficiarios al fallecimiento del trabajador”.

“Las pensiones de viudez, orfandad y ascendencia, así como las asignaciones familiares preservan sus montos en los términos de la Ley Vigente. Siguiendo el procedimiento señalado, el I.M.S.S. aportará una suma para financiar complementariamente estas prestaciones, con los recursos de la cuenta individual del asegurado fallecido”.

“Esta propuesta, relativa a Invalidez y Vida, de la plena congruencia en las modificaciones que se plantean al seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez, separando las prestaciones derivadas por contingencias durante la vida laboral activa de aquellas otras que son estrictamente previsionales para el retiro. Se trata entonces, de un esquema transparente donde la seguridad social cubre la formación de recursos que el trabajador ya no puede generar por haberse invalidado o fallecido, acrecentando de esta manera el patrimonio que acumuló durante su vida activa para su retiro, en favor de él mismo, su viuda y beneficiarios”.

“La primera propuesta para este seguro es del 2.5% del salario base de cotización, la cual se cubrirá de manera tripartita. Para su efecto de darle transparencia a la administración financiera del Instituto se crea una reserva especial distinta al financiamiento de los gastos médicos de todos los pensionados, que es una de las

prestaciones más significativas desde el punto de vista económico y social que reciben los trabajadores retirados y que representa uno de los rubros de mayor erogación en la institución. La prima de dicha reserva, también de naturaleza tripartita, será del 1.5% del salario base de cotización”.

“La iniciativa considera que la base de la cuantía de pensión de invalidez sea equivalente al 35% de los salarios correspondientes a los diez días años anteriores al otorgamiento de la misma cotizados por el trabajador, actualizados al índice Nacional de Precios al Consumidor. Esta cantidad, que cuando menos se incrementa en un 15% para todo trabajador con las asignaciones familiares y ayudas asistenciales, es mayor que el promedio de las pensiones que por este concepto se están otorgando en la actualidad. Asimismo, se establece que el monto de la pensión de invalidez, incluyendo las asignaciones familiares y las ayudas asistenciales, que en su caso corresponda, no podrá ser inferior a la pensión mínima garantizada en los términos de la presente Iniciativa. Dicha cuantía será actualizada periódicamente conforme al mismo Índice Nacional de Precios al Consumidor. Así, el asegurado gana de dos maneras: al ponerse al día en su salario, en virtud de que se calculará la pensión con base en el valor real de sus salarios de los últimos 10 años, y además, al Consumidor, garantizando con ello que no se pierda su poder adquisitivo”.

“Las ideas que en definitivo motivaron al Ejecutivo Federal a la realización de este proyecto de Ley, ahora aprobado y sancionado por el Poder Legislativo de la Unión son fundamentalmente de un giro significativo a la obtención, administración y aplicación de los recursos financieros para el sostenimiento y otorgamiento de la Seguridad Social al sector productivo de nuestro país, que algunos sectores sociales han llamado la privatización del Seguro Social o de la Seguridad Social en México.

“Para efectos de realizar un acuerdo de comparación de dichas normas pasaremos a reproducir los contenidos de diversos artículos de la Ley del Seguro Social en la versión “Vigente” que se refiere a la que se contempla como tal asta el ultimo día del año de

1996 y “reformada” a la que se contiene en el proyecto de Ley para entrar en vigencia a partir del primero de enero de 1997”.

IV.3. FUNDAMENTOS DEL PROCESAMIENTO PENAL Y LA RECLUSIÓN EN MEXICO

Debe diferenciarse al proceso penal (reglas jurídico-positivas) del derecho procesal penal, que es la disciplina que lo estudia. No debe olvidarse que el proceso es sólo uno de los temas o áreas de estudio del derecho procesal penal, el cual estudia además de la acción y la jurisdicción.

De esta manera, el proceso penal es sólo un capítulo dentro de la disciplina del derecho procesal penal o ciencia procesal penal que sólo hacen alusión al proceso, debe advertirse que la etiqueta derecho procesal penal no sólo implica únicamente en su estudio al proceso penal, pues cuenta en su programa con otros muy diferentes temas, como pueden ser la organización y jerarquía del tribunal, su división del trabajo (competencia), la organización y jerarquía de otros órganos (Ministerio Público, Defensoría de Oficio), cuestiones atinentes a ciertos actos (querrela, denuncia, recurso) o cuestiones de mera cooperación (exhortos).

En términos muy generales (es decir, sin que sea una definición), *el derecho procesal penal es la disciplina del contenido técnico-jurídico, que inserta en su temática el estudio del proceso penal en el marco de la teoría general del proceso*. Así, una es la disciplina y otro el objeto de estudio.

La idea del proceso penal debe a su vez deslindarse del concepto del procedimiento penal. Del procedimiento recordemos que evoca la idea de *seriación de haceres, actos o actuaciones*. El procedimiento es la manera de hacer una cosa; es el trámite o rito que ha de seguirse, el orden de actos o diligencias penales.

Del proceso recordamos que implica esa cuestión de actos a que nos hemos referido, pero *unidos en atención a la finalidad compositiva del litigio*, y esta finalidad es la que

define el proceso. De cierta forma, un procedimiento orientado a la solución compositiva es un proceso en la medida en que también comprenda los nexos entre los sujetos y no se quede en lo meramente ritual.

Con fines didácticos, en las aulas universitarias se ha recurrido a símiles para explicar la diferencia, pues se ha dicho que mientras el proceso es el continente, el procedimiento es el contenido; o que el proceso es el teatro, con sus butacas y salón, en tanto que el procedimiento es la escena u obras que se representan en ese teatro.

Dentro de una corriente muy difundida en la generalidad del foro y de los *procedimientos penales en México*, se ha sostenido que el proceso es una parte del procedimiento, que todo proceso es un procedimiento, pero que no todo procedimiento es un proceso.

Arilla Bas llega inclusive a afirmar que la distinción de Carnelutti no es aplicable a México, porque el proceso es una fase del procedimiento,⁵³ idea que Colín Sánchez estimula.

Según tales ideas, lo cierto es que efectivamente no todo el procedimiento es un proceso. La prueba es que existen procedimientos que no son procesos como los procedimientos necesarios para elaborar un testamento, para obtener un permiso de importación de mercancía, el procedimiento para obtener un pasaporte, etcétera.

Pero lo falso parte de la falacia que sostiene que el proceso es un procedimiento, pues si bien es cierto que dentro del proceso hay procedimiento -o, mejor dicho, muchos procedimientos- *el proceso no queda con lo meramente procedimentista o ritualista*. Como hemos dicho, el proceso comprende además la suma de los actos de la actividad de las partes y aun las actividades realizadas por terceros (peritos, testigos, intérpretes, etc.) comprende lo que para algunos se denomina contrato procesal, la relación procesal o la situación procesal, que de acuerdo con teoría escogida da la esencia del proceso.

⁵³ ARILLA, Bas. *El procedimiento Penal en México*. pág. 47.

Por tanto, los juristas -pero en especial para los procesalistas- el *proceso penal comprende al procedimiento judicial penal, y no éste a aquél*. Profunda diferencia que de ser comprendida en su magnitud, se traduce hasta en el nombre de nuestra disciplina (derecho de procedimientos penales o derecho procesal penal).

Remarquemos a la vez que *dentro del proceso penal se tramitan varios procedimientos y no uno sólo*. Tenemos así diversos procedimientos probatorios (testimoniales, confesionales, inspeccionales, etc.), procedimientos incidentales (competenciales, recusacionales, de nulidad, etc.), procedimientos impugnativos (apelaciones, revocaciones, nulidades, etc.), procedimientos cautelares (embargos, detención preventiva, etc.).

El procedimiento no es más que la forma del proceso, y como forma, es ésta la que más vemos y más nos impresiona. Y puesto que la forma depende del objeto que ha de tratarse, la forma puede ser variante.

En conclusión “el procedimiento - apunta Flores García - es la parte formal, ritual del proceso jurisdiccional, que es el todo unitario. El procedimiento supone la ruta, el derrotero fijado de antemano para la ley adjetiva, y que debe guardar los requerimientos de la forma (elemento de validez de un arco jurídico) del actuar de las partes y del titular del oficio judicial. Mientras el procedimiento es el cómo llegar a la solución, y por ello es variable, multiforme; el proceso jurisdiccional es la solución misma al litigio, y su concepto es por ello invariable, único...”⁵⁴

Además de que la seriación procesal y sus actos se ejecutan en el espacio, también el tiempo en que se ejecutan importa en su regularización y desarrollo. Así, por lo que hace a la duración de toda la seriación procesal, *no debe ser mayor a un año* según nuestra jurisprudencia se inicia a partir del procesamiento definitivo y concluye con la sentencia de primera instancia.

⁵⁴ FLORES GARCÍA, Fernando. *La teoría general del proceso y el amparo mexicano*, pág. 99.

Como caso especial se encuentran aquellos procesos en cuyo objeto procesal se comprenden hechos que abstractamente estén sancionados como pena privativa de libertad cuyo máximo sea de dos años; en este caso, la duración de la serie debe ser *inferior a cuatro meses* (art. 20 frac. VIII const.).

Puntualizada una duración máxima para toda la seriación de actos procesales como derecho en favor del procesalmente demandado, González Bustamante, al igual que nuestra Suprema Corte, han llegado a sostener que en los casos en que por petición del propio procesado, fundándose para ello en el desahogo de alguno prueba a su favor, tal plazo podrá prorrogarse.⁵⁵

Es mediante la regulación temporal de la serie que los procesalistas penetran en lo que ya suele llamarse *principio de brevedad del proceso* el cual, dicho sea de paso, en la realidad no ha funcionado en México como el constituyente lo hubiera deseado.

“La lentitud de los procesos presentan, quizá, el más grave mal que los procesalistas latinoamericanos encuentran en sus sistemas -apunta Vescovi-, hasta el punto que es un tema constante en sus congresos y de sus trabajos, como puede observarse a través de las revistas especializadas. Y esa lentitud, como todos lo reconocen, presenta siempre, más aun en estos tiempos vertiginosos, y de inflación, una degeneración de justicia.”⁵⁶

En lo que concierne a la duración de las fases, no es mucho lo establecido en las leyes ordinarias; apenas se mencionan 72 horas para la primer fase de la instrucción judicial, y hasta 10 meses para la segunda y tercera fase (art. 147 CFPP). Por lo que hace al juicio, su duración se encuentra fragmentada.

Esto llevó a Zamora Pierce a afirmar que (hasta antes de las reformas vigentes) “bien pobre es, en estos términos la garantía de brevedad. Examinemos, a la luz del criterio de la Corte, en caso hipotético: en el proceso seguido a ‘x’, el juez declara serrada la

⁵⁵ GONZÁLEZ BUSTAMANTE, Juan José. *Principios de derecho procesal penal*. pág 208

⁵⁶ VESCOVI, Enrique. *Elementos para una teoría general del proceso civil latinoamericano*. pág 14.

instrucción al cumplirse una año de la fecha en la que se dictó la formal prisión (mejor digamos, procesamiento definitivo), y pone la causa a la vista de las partes para la formulación de conclusiones, dado que el expediente cuenta con más de mil diez fojas (expedientes de este y mayor volumen se presentan con frecuencia en la práctica), el Ministerio Público dispone de 53 días hábiles para la elaboración de su pliego acusatorio (art. 315 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal). Ante la evidente inocencia del acusado, el Ministerio Público formula conclusiones de no acusación, o bien, torpemente, las fórmulas contrarias a las constancias procesales. En este caso, el Juez dará vista al Procurador de Justicia para que las confirme, modifique o revoque. El Procurador, para dictar la resolución correspondiente, dispone de 63 días hábiles (artículos 320, 321 y 322, C.P.P.). Formuladas por el Procurador conclusiones acusatorias, tendrá entonces oportunidad la defensa, por otros 53 días, para formular conclusiones. Dentro de cinco días se celebrará la vista y, finalmente, el Juez dispondrá de otros 63 días hábiles para dictar su resolución (art. 329 procesal). Los plazos que hemos relacionado suman 237 días hábiles y equivalen a más de un año natural que, sumado al que transcurrió entre la formal prisión y el cierre de la instrucción, arrojan dos años por la conclusión del proceso. Todo ello con estricta observancia de los términos (rectius, plazos) procesales y, según la Corte, sin violación a la garantía de brevedad”.⁵⁷

Un caso no sólo especial sino curioso e inconstitucional representa el Decreto que establece los Casos en que se aplicará la Pena de Muerte a los Salteadores en Caminos o Despoblado (D.O., oct. 1994) -y que al parecer no se han abrogado-, al establecer en el artículo XI que “los procesos que sean objeto de estos delitos deberán concluirse en un plazo mayor de 90 días a partir de la formal prisión”.

Por lo que hace a la regulación secundaria de los actos procesales en particular, nuestra Ley resulta desafortunada en su técnica y marco conceptual. Confunde con frecuencia *término* (*de terminus*), punto último con *plazo* (entendido como espacio o lapso)

⁵⁷ ZAMORA PIERCE, Jesús. *Garantías y proceso penal*. págs 116 y 117.

procesal; da cabida a las *etapas muertas o entreactos procesales*, como les llamó Alcalá-Zamora; no todos los cómputos están procesados en su *dies aquo y dies ad quem*; la preclusión no está regulada, etcétera.

En lo que toca a la caducidad del proceso penal, es desconocida en ellas leyes procesales, no sólo en la mexicana sino en la de varios países. Afortunadamente, no hay necesidad de “acuses” de rebeldía, pero si por desgracia se introducen plazos dilatorios o perentorios en favor del Ministerio Público para que presente conclusiones, este plazo en contra partida, no le es reconocido al defensor.

En las leyes mexicanas -que cuentan con más de una treintena de códigos-, la división no ha sido siempre igual, e inclusive existen códigos como el Distrital, que ni siquiera listan los periodos.

En el Código Federal de Procedimientos Penales se afirmaba anteriormente la existencia de cuatro periodos, y hoy se mencionan los siguientes procedimientos, que no son propiamente fases:

- a) *Averiguación previa*, que “establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal”.
- b) *Preinstrucción*, donde “se realizan las actuaciones para determinar los hechos materia del proceso, la clasificación de estos conforme al tipo penal aplicable y la probable responsabilidad del inculcado, o bien, en su caso, la libertad de éste por falta de elementos para procesar”.
- c) *Instrucción*, que “abarca las diligencias practicadas ante y por los tribunales con el fin de averiguar y probar la existencia del delito, las circunstancias en que hubiese sido cometido y las peculiaridades del inculcado, así como la responsabilidad, o irresponsabilidad penal de éste”.
- d) *Primera instancia*, en el que “el Ministerio Público precisa su pretensión y el acusado

su defensa ante el tribunal, y éste valora las pruebas y pronuncia sentencia definitiva”.

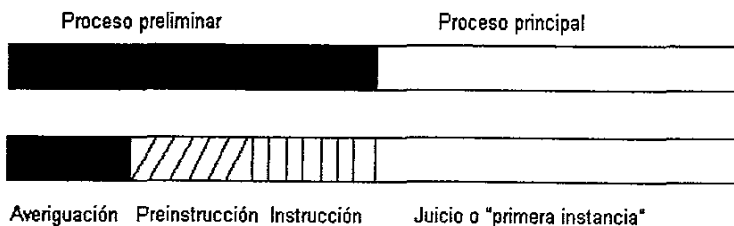
e) *Segunda instancia*, donde “se efectúan las diligencias y actos tendientes a resolver los recursos”.

f) *Ejecución*, que “comprende desde el momento en que causa ejecutoria la sentencia de los tribunales hasta la extinción de las sanciones aplicadas”.

g) “*Los relativos e impugnables*, a menores y a quienes el habito o la necesidad de consumir estupefacientes o psicotrópicos.”

Como puede apreciarse, la llamada averiguación previa, la preinstrucción y la instrucción son en gran medida subetapas del primer gran periodo conocido como *proceso preliminar o instrucción en sentido general*. El periodo llamado “primera instancia” en el código federal “anteriormente le llamaba juicio), sería el mismo periodo que en lo general se conoce como “proceso principal”. Por lo que hace a la llamada “ejecución”, en nuestro sistema, ésta realmente no es un periodo del procedimiento penal, sino de la ejecución, como veremos al referirnos a la ejecución de sentencia.

La llamada *segunda instancia* sólo comprende los procedimientos impugnativos verticales que ante ella se ventilan.



Este tipo de división a que se refiere la ley federal es esquematizada en otras leyes mexicanas con algunas variantes. La ley chihuahuense, por ejemplo, alude a la

averiguación previa de manera similar a la federal, pero al subperiodo de la preinstrucción el código federal lo denomina procesal. El juicio sigue siendo tratado por igual, la ejecución se excluye como periodo. La ley poblana y la yucateca se refieren a la averiguación previa como “*averiguación fase A*”, y a una parte de la instrucción judicial le denominan “*averiguación previa fase B*”.

En realidad, nuestro código tal como ha quedado después de diversas reformas y adiciones, abandonó la idea de clasificar las *fases o periodos*, para adoptar una clasificación más difícil, como lo es la de *procedimientos*.

Una de las medidas cautelares de naturaleza personal más socorridas, típicas o representativas del proceso penal, es aquella que *asegura la restricción de la libertad personal o física del sujeto pasivo* del proceso penal, presumido como sujeto activo del delito.

Esta medida, tan peculiar del proceso penal y casi desconocida en otro tipo de procesos, lleva a la aplicación de medidas restrictivas a la libertad física de una persona; esto es, *la reduce a la detención y reclusión preventiva*.

Entre los estudios se afirma que este tipo de medida cautelar tiende a asegurar los siguiente bienes:

- a) *La ejecución de la eventual condena*, impidiendo que huya o se fugue. Se asegura así la ejecución de la pena privativa de la libertad o incluso de la vida.
- b) *La presencia o disponibilidad del sujeto pasivo* del proceso penal, a los actos procesales.
- c) *El impedir que destruya las fuentes de prueba*. Es decir, que utilice su libertad para borrar las huellas del delito y dificultar la acción de la justicia.⁵⁸

⁵⁸ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y ADATO, Victoria. Prontuario del proceso penal mexicano. págs. 74 y 75

d) El *protegerlo* —dice Prieto-Castro— contra toda venganza privada.⁵⁹

e) Rodríguez Manzanera agrega, además, el *proteger a los testigos, el proteger al "criminal"* de sus "cómplices", y el *evitar que conchaya el delito*.⁶⁰

En el fondo, la restricción provisional de la libertad física también implica una *sanción anticipada*. Esto es precisamente lo que ha llevado a los hombres a criticarla. *¿Cómo es posible que sin existir sentencia de condena, una persona ya se encuentre privada de su libertad?*

Por esto García Ramírez recuerda que "contra existencia misma de la privación preventiva se ha alzado un denso clamor, que la tilda de *injusta*. Lo es que los hombres torturen para saber si se debe torturar, en frase de San Agustín, que linda con la concepción de Carrara sobre el mismo instinto: lepra del proceso penal. Concepción Arenal sostuvo: 'imponer a un hombre una pena grande como es la privación de la libertad, una mancha en su honra, como es la de haber estado en la cárcel, y esto sin haberle probado que es culpable, y con la probabilidad de que sea inocente, es cosa que dista mucho de la injusticia'. Pisapia censura la preventiva: es inmoral su contenido aflictivo o ejemplar, porque se aplica a quien aún no ha sido condenado. También el cometido de prevención especial se confunde al imputado con el sentenciado. Plantearla como medio para evitar la destrucción de las pruebas es ingenuo y perjudicial para la defensa. El fin de la responsabilidad del imputado en el proceso no requiere de algo tan extremo como lo es la privación constante de la libertad. El objetivo de asegurar la ejecución de la pena puede hacer de la cárcel preventiva un instrumento práctico, pero no darle verdadera justificación jurídica. Por la diversidad de bienes en juego y la irreversibilidad del perjuicio que causa, no es posible compararla válidamente con el secuestro. Empero, en el estado actual de las cosas es imposible abolir la preventiva;

⁵⁹ PRIETO-CASTRO, Leonardo. Derecho Procesal Penal Pág. 262.

⁶⁰ RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. Sustituídos de la penal. Pág. 11.

sigue siendo cierto, como afirma Manduca, que la exige en suprema necesidad social”.⁶¹

Encontramos, al final, que la detención preventiva se *explica* por razones de carácter práctico, mas *no que se justifique*.

Así como se diferencia la privación *provisional* de la libertad, con respecto a la *definitiva* (la que surge con la condena), se suele diferenciar dentro de la propia privación provisional de la libertad individual del sujeto pasivo del proceso (o potencial sujeto pasivo del proceso) —a la “*detención*” o “*arresto*”—, de la “*prisión preventiva*”.

Ambas, se dice, son especies de un mismo género: la privación provisional de la libertad.

Mientras que la *detención o arresto* es más efímera en el tiempo, la *prisión preventiva* es más o menos prolongada. Podríamos decir que la *detención* limita la libertad del individuo durante un período brevísimo, hasta cuando sea convalidada u homologada tal orden de detención. Esta convalidación u homologación de la orden de detención es a la que se llama *prisión preventiva*, cuyo estado es más intenso que la *detención*.

Dicho de otra manera, la privación provisional de la libertad puede ser *preliminar* (hasta que se decida si continua) u *homologada*. La diferencia es que atisba es de grado de intensidad, aunque no es esencia.

Si implicamos al procedimiento (según el sistema mexicano), tengamos en cuenta que la *detención* judicial supone al procedimiento provisional, en tanto que la *prisión preventiva* supone necesariamente al procedimiento definitivo.

Como vemos, la *detención* puede ordenarla no sólo la autoridad judicial (orden de *detención*), sino también cualquier particular (casos de *flagrancia*) o cualquier otro órgano de la autoridad, incluso administrativa (por ejemplo, en el llamado caso urgente), en tanto que la *prisión preventiva* es privativa del campo procesal penal, es decir, la

⁶¹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Curso de derecho procesal penal, págs. 401 y 402.

autoridad judicial, la que en su caso podrá homologar o convalidar la orden de privación provisional de la libertad, dada por el mismo tribunal o por otro tipo de autoridades, a través del llamado *auto de formal prisión*, también denominado de *reclusión preventiva*.

En atención al sujeto que ordena la detención, esta puede ser: a) *judicial*, si proviene del tribunal judicial, o b) *perjudicial, policial, o también conocida como gubernativa*, en los demás caso enumerados (flagrancia, caso urgente).

El artículo 14 constitucional prescribe que para que un gobernador sea privado de su libertad, se requiere que medie al acto de privación, el *procedimiento previo*, en el caso que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Como esta disposición constitucional impide la privación provisional de la libertad, resulta entonces que las medidas de cautela consistentes en la libertad, resulta entonces que las medidas de cautela consistentes en la privación provisional de la libertad, aparentemente resultan inconstitucionales.

La explicación a lo dispuesto por el propio artículo 14 sólo puede encontrarse en el texto de la propia Constitución, y no en preceptos de orden secundario.

La base constitucional a la privación provisional de la libertad física de una persona la encontramos en el artículo 18 constitucional, cuando dispone que sólo por delito que merezca pena de cárcel corporal, habrá lugar a la "*privación preventiva*".

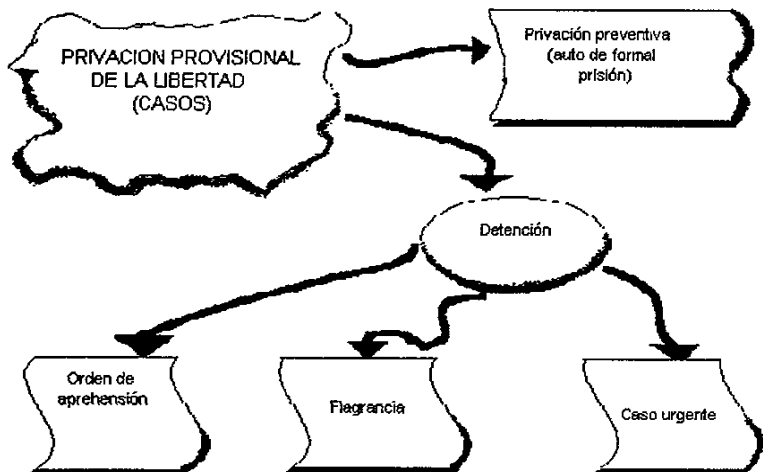
Esto significa que en los casos en que la pena pudiera ser aplicable (en el caso de resultar triunfante la pretensión del sujeto activo del proceso) o sea, según la ley, de carácter "*corporal*", será factible aplicar una medida de cautela restrictiva de la libertad física. Fuera de ese caso, será inconstitucional toda medida cautelar que tienda a restringir preventivamente la libertad.

Cabe mencionar que la pauta establecida por nuestra constitución para privar preventivamente de su libertad a una persona, no es universal. Existen otros sistemas

que le conceden facultades al tribunal para resolver si debe o no imponerse la medida restrictiva de la libertad, basándose principalmente en factores de peligrosidad social, más que en el tipo de sanciones por imponer.

“Existe —dice Fix Zamudio— una vigorosa corriente doctrinal en México, como en muchos países, para limitar en lo posible a la detención preventiva y sustituirla por otras medidas cautelares que son menos restrictivas de la libertad personal, como la libertad vigilada, el arresto domiciliario, el arraigo y otras similares, tomado en cuenta que esta institución contradice el principio esencial de la presunción de inocencia del acusado en el proceso penal y que fue consagrado expresamente en el art. 30 del Derecho Constitucional para la Libertad de América Mexicana, expedido en Apatzingán en 1814 y según el cual: ‘todo ciudadano se reputa inocente, mientras no se declare culpado’.”⁶²

Los casos en que se permite la medida restrictiva de la libertad personal, se dice que son de dos tipos: los de detención y los de prisión preventiva, a los que ya hemos aludido.



⁶² FIX ZAMUDIO, Héctor. “Detención”, en Diccionario jurídico mexicano.

Dentro de los supuestos o requisitos de orden de aprehensión encontramos los propios del auto de procesamiento provisional a que ya hemos referido

estos supuestos, que la doctrina, y aun la jurisprudencia, menciona constantemente, son, entre otros:

- a) Que se encuentren satisfechos los requisitos de procedibilidad, tales como la denuncia o la querrela.
- b) Que se haya promovido previamente la acción penal. Esto es, que el sujeto activo del proceso previamente haya ejercitado la acción penal.
- c) Que exista radicación del negocio procesal ante el tribunal.
- d) Que exista petición del Ministerio Público.
- e) Que se declare la existencia del cuerpo del delito y de responsabilidad, fundados en datos de persona digna de fe o cualquier otro dato que haga probable la responsabilidad del potencial aprehendido. Vale decir, que se dé el procesamiento provisional.

La Suprema Corte, ha sostenido que para ordenar una aprehensión no se requiere de la prueba plena del cuerpo del delito, ya que sólo bastan denuncia o querrela en torno a un hecho calificado como delito. No obstante, para las aprehensiones a través del exhorto, debe destacarse que por disposición expresa de la Ley Reglamentaria del artículo 119 constitucional, el cuerpo del delito debe estar *plenamente comprobado*.

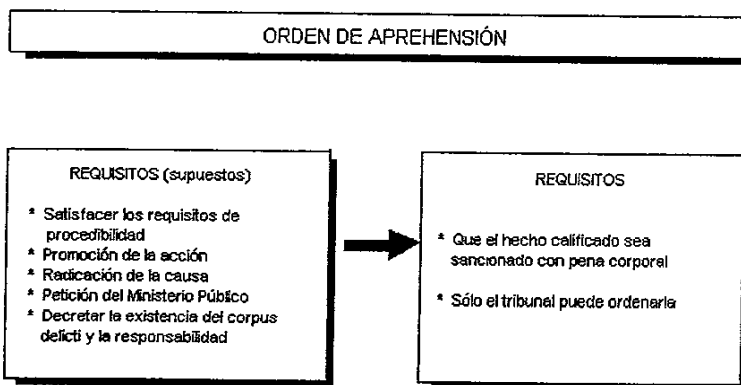
Como se advierte de esta lista, que es común encontrar en los escritorios mexicanos de derecho procesal penal, no se menciona ningún requisito de la orden de aprehensión, sino tan sólo prerequisites; prerequisites o supuestos que también son comunes a la orden de citación.

En lo que atañe a los requisitos de esta providencia o medida cautelar, encontramos a

los siguientes:

- a) Que el delito que se califique con los hechos en que se basa el ejercicio de la acción, se encuentre sancionado abstractamente en la ley penal, con pena privativa de la libertad o con pena contra la vida; es decir, a las que la doctrina mexicana ha llamado penas corporales.
- b) Que sólo el tribunal la puede ordenar, no pudiendo por tanto dictar tal resolución ningún otro tipo de autoridades, pues formal y materialmente sólo la autoridad judicial es la competente.

Conviene diferenciar a la orden de aprehensión de otro tipo de resoluciones



ORDEN DE APREHENSION	ORDEN DE CITACION O COMPARECENCIA	ORDEN DE ACOMPAÑAMIENTO O ESCOLTA
Pena potencial corporal	Pena no corporal	Pena no corporal
Se dirige a su tercero para que la ejecute	Se dirige directamente al citado	Se dirige a un tercero para que comparezca el citado
Autoriza el empleo de fuerza o contrerfimiento	Intima o apercibe para que comparezca por sí solo	Puede emplear la fuerza o el contrerfimiento
Luego de la aprehensión sobreviene la custodia (detención)	No implica custodia posterior	El sujeto solo es custodiado hasta su presentación

CAPITULO V

LA SEGURIDAD SOCIAL COMO PROPUESTA Y SOLUCION A LA PRODUCTIVIDAD EN RECLUSION

V.1. EL SEGURO SOCIAL PENITENCIARIO

Cierto es que el individuo al ingresar al medio penitenciario lo hace por causas generadas por el mismo, y en el mejor de los casos por factores de riesgo social, como se les ha denominado en presente trabajo; y que desde este punto de vista todos los perjuicios y afectaciones que en este medio reciba son consecuencia de ello; sin embargo se afirma que existen las suficientes bases jurídicas y éticas para pretender, cuando no exigir que estas instancias garanticen de manera seria el bienestar social del ser humano recluso, razones ya esgrimidas en diferentes partes del estudio. Por otro lado se ha expresado de diversas maneras que el concepto de seguridad social no es la sola creación de una institución, sino que es una conformación de elementos materiales e intelectuales, acompañados de una voluntad que busque y alcance el beneficio de todos los miembros del grupo social, estén estos en libertad o reclusos; sin embargo, debido a la especialización en la actividad o características del medio, el sistema jurídico y político mexicano a creado diversas organizaciones o Instituciones que se dedican a la misma actividad de alcanzar seguridad social para sus interesados.

Se ha dicho que una de las perspectivas más interesantes en la actividad productiva en los reclusorios, es la de alcanzar niveles de riqueza material que beneficien externa como internamente al recluso y a su familia, y aminoren la carga económica estatal; por ello pensar en crear u organizar el seguro social penitenciario no resulta nada descabellado, aunque su nivel de eficiencia y capacidad esté determinado por el nivel de productividad. No es crear subsidios o medidas populistas que hablen de la gran capacidad estatal, tampoco es regalar la subsistencia o parte de esta a los reos y sus familias; el Estado no responde a una culpabilidad o remordimiento de conciencia social como tratamiento de víctimas sociales, es simplemente un mecanismo de seguridad

social para el bienestar general, pero aplicado de manera particularizada.

Entonces debemos determinar que la posibilidad de existencia de un seguro social penitenciario depende de los aspectos fundamentales; posibilidades de orden material y viabilidad jurídica. Se dijo que en las posibilidades de orden material se sujetan a una reestructuración en la organización productiva y en sus enfoques de eficiencia, y a su vez se acompañe de una reforma legal que delimite responsabilidades y límites en la organización de la estructura productiva, sentando a nivel laboral las bases del derecho laboral penitenciario y a nivel del Código Penal y Ley de Normas Mínimas el sentido útil de una nueva organización productiva.

En cuanto a viabilidad jurídica creo que es perfectamente posible, ya que el fundamento de la privación de la libertad no es el del solo castigo, y los principios de derecho social son perfectamente adecuables a las necesidades del Estado en el control absoluto de los centros de reclusión y de sus actividades para garantizar la seguridad y tranquilidad del entorno social; por otro lado, la organización de la economía nacional permite general una explicación y justificación de la intervención del Estado en una fase productiva como ésta, ya que es de interés social y carácter prioritario el que la sociedad aproveche toda la capacidad productiva humana con que el país cuenta, y a su vez genere riqueza que permita la preservación de estos centros y su mejoramiento material como cultural. En esta misma dirección el Estado es un obligado en la promotoria de actividades que eviten la degradación y dependencia de cualquier grupo humano.

A nivel constitucional considero que es la integración de una nueva garantía de carácter social a la avanzada estructura jurídica de nuestro país; insistiendo que no se discute el valor de la pena, el merecimiento de las mismas, en cuanto que el medio social, absurdamente concluido, sea el único responsable de cualquier conducta antisocial, sino de la perspectiva de que todo ser humano tiene el derecho, a la oportunidad de que, aún en las más desgraciadas circunstancias, entre a un canal de posibilidades que llene sus necesidades y las de su familia y que le permita una valoración a la integración como

miembro socialmente útil, con una exacta dimensión de sus ventajas y desventajas del medio que lo rodea; creo que eso es uno de los métodos más adecuados para la readaptación social y no un concepto expiatorio de las culpas y vicios humanos que se encuentra como un rezago, al menos en la práctica diaria de la desgracia de la reclusión penal.

La estructura de un Seguro Social Penitenciario debe de responder a dos factores diferenciales a cualquier seguro social, primeramente a que la prestación de los servicios se da en dos núcleos diferentes que son el interno de los centros de reclusión y el externo que es la familia del cotizador; y un segundo que se refiere a la administración y la coordinación de servicios entre Instituciones afines.

El recluso, se pretende, genera derechos con la actividad productiva, además del hecho de que debe de existir un reconocimiento de los derechos que el pudiese haber generado en este ramo como trabajador independiente, en lo que se puede dar un mecanismo de continuidad y reconocimiento de manera subsidiaria o complementaria, y así mismo generar atención más especializada dentro de los propios centros de reclusión. En lo que se refiere a la prestación de servicios a los dependientes económicos, ésta puede continuar o darse por medio de Instituciones afines de manera coordinada.

Se podría decir que estamos ante una simple extensión de servicios interinstitucionales entre las Instituciones ya establecidas y la interna penitenciaria, lo que podría confundir con otro aspecto propositivo del trabajo, que es el seguro penal en su fase de administración interna penitenciaria; aquí es donde interviene el segundo aspecto.

Es decir que debe de existir una administración autónoma mixta, que debe de contemplar la participación tanto de autoridades penitenciarias y laborales y la de los propios reclusos por medio de representantes directos, además de una vigilancia de buena fe por parte de representantes gremiales que participan en las Instituciones afines. Y un punto de suma importancia es la coordinación y corresponsabilidad jurídica de la nueva Institución y la ya existente, como dijimos por extensión de reconocimiento de

derechos, así como por subsidiariedad en la prestación de servicios y generación de cotizaciones participantes o totales entre las Instituciones.

Como dijimos no se confunde con la sola existencia de un nuevo ramo de seguro social, ya que se pretende generar una organización completa, con bases suficientes para llegar a ser totalmente auto suficiente a futuro, que genere un interés y motivación del grupo, o sea que se encamine a realidades concretas del sector y a su vez no sea un desfazamiento entre la vida anterior y posterior del individuo en un paso por la estructura penitenciaria, lo que es una evidente cualidad en la readaptación y reincorporación social, tanto por los servicios y protección familiar, como por una forma de seguimiento de capacidad, productividad y reintegración social.

Otra consideración importante es, como se ha dicho, que en la generación de esta organización debe de ir paralela a la reorganización y reorientación del proceso productivo en estos centros, dando mayor seguridad y certeza en su funcionamiento, lo que se traduce en un beneficio directo de orden económico en la carga estatal, ya que podrían llegar a convertirse en auto suficientes estos centros; que a su vez incidiría en el mejoramiento del nivel de vida de los internos como de quienes laboran en dichos lugares; riqueza que desde luego el estado debe de encaminar en su mayor parte al mejoramiento intelectual, físico, como moral de los individuos reclusos, que en su mayoría llegan a dichos centros por ignorancia, pobreza, descuido familiar, social y educativo del sistema, o por enseñanza de corrupción del medio.

V.1.A. CONCEPTO, PROPUESTA DE

Debe de ser una institución jurídicamente establecida, que promueva a iniciativa o a través del Ejecutivo Federal, de acuerdo con los lineamientos de orden jurídico laboral y las estructuras complementarias del derecho penitenciario. En esos términos debe crearse mediante una Institución Pública de Interés Social, con una denominación similar a la de "Instituto de Seguridad Social Penitenciaria y Familiar" y que cuenta con los recursos económicos y de infraestructura suficiente para garantizar las prestaciones

de asistencia médica al recluso y a su familia, así como la generación de derechos en diferentes ramos de seguros similares a los existentes en el sistema de seguridad social nacional, sin olvidar la vinculación ya sea anterior como posterior al período de reclusión con las actividades productivas del reo, en el sector público como el privado.

Por ello, podemos proponer como concepto que defina el Seguro Social Penitenciario como "La Institución Pública encargada de administrar los recursos aportados por las personas que, privadas de su libertad, generan en relación a una actividad productiva dentro de los centros de reclusión y los aportados por el Estado en sus actividades de manejo del sistema penitenciario y la organización de la actividad productiva por el propio sistema; con la finalidad de otorgar al reo y a su familia las prestaciones de servicios médicos, de fomento a la recreación y a la cultura, así como la de la prevención y el ahorro mediante la generación de derechos para los diferentes ramos de seguros, de manera vinculada a la actividad económica anterior y posterior a la reclusión.

Así dentro del concepto que definimos de Seguro Social Penitenciario, el término Institución Pública se refiere al concepto de administración pública correspondiente a un órgano desconcentrado, del poder ejecutivo, con personalidad y patrimonio propio con denominación similar a la propuesta, y que por necesidad contara con su propia normatividad especializada, que a su vez sea apoyada y relacionara necesariamente con las instituciones de seguridad social y del trabajo ya existentes, y con reformas muy específicas que regulan a estas instituciones. no se descarta la posibilidad que pudieran nacer el concepto institucional dentro de un organismo público de seguridad social ya existente, tanto por la interrelación e interdependencia natural que existe básicamente con las instituciones de seguridad social, laborales, y penitenciarias; sin embargo no obstante del riesgo que representa el aumento de la estructura burocrática la consecuente carga fiscal; esta se justificaría en la eficiencia real de la actividad productiva en los centros de reclusión, que nuevamente justificaría una nueva carga inicial al Estado, pero en toda forma comprometida a resultado prácticos de creación de riqueza en los centros

de reclusión.

A esta propuesta institucional no se debe de dejar de considerar seriamente los factores de corruptibilidad del sector oficial que históricamente han hecho de las instituciones y organizaciones publicas sociales una forma de dividendo político y de enriquecimiento de la descartada manada de funcionarios públicos ajenos al verdadero servicio publico; pero aun dentro de esa visión pesimista del ejercicio del poder publico, debemos confiar y por ende proponer acciones y funciones verdaderamente naturales al poder político, que alguna vez puedan reivindicarlo.

Si la institucionalización de esta seguridad social solo dramatizáramos preferentemente hacia los beneficios de la familia, cometeríamos la histórica hipocresía oficialista de afirmar en el discurso el derecho a la readaptación social del procesado, y en el fondo estaríamos reafirmando el olvido social dela readaptación del delincuente, como en la practica historia que en nuestro país se ha dado. Por ello para el funcionamiento real de la institución social que proponemos, y el alcance de un verdadero nivel de beneficios, es necesario depender la creación y funcionamiento de la institución, al existo de los resultados de productividad en los centros penitenciarios; ya que la riqueza trae consigo bienestar y avance cultural cuando llega a quienes verdaderamente la producen.

La administración y aplicación de los recursos que alcanzan los fines que se buscan y propones, no depende de buenas leyes, ni de mejores interpretaciones, sino de que nuestro país no se siga aplicando el viejo concepto colonial de que “se acata pero no se cumple”. Las mejores normas jurídicas, y principios sociales, que en la historia de nuestro país han abundado hasta la fecha, no tiene otra explicación de fracaso mas que la de la verdadera actuación de los seres humanos de la corrupción política y el engaño y empobrecimiento de las masas; cambiemos pues la mentalidad del que nos gobierna o a quienes nos gobiernan si es posible una generalización espontanea sin líderes charros, políticos mentirosos, rateros espiaados, instituciones sin ideología propia sino solo conveniente que se institucionalizan como partido de Estado, o comparsas opositoras.

Lo que si es importante señalar es que cuando menos en los resultados prácticos que la seguridad social en México han tenido, deben de llegar inmediata e inminentemente a las familias de los inculpados y privados de su libertad penalmente; y esta clase de beneficios no son mas de los que ya contemplan las leyes de seguridad social en México, pero adecuadas y matizadas al caso específico.

V.1.B. MARCO JURIDICO

Las adecuaciones y modificaciones jurídicas que deben acompañar la creación del Seguro Social Penitenciario, debe ser en los siguientes niveles:

a) Constitucional.- Que ya ha sido referida en el capítulo I, inciso c) del Marco Jurídico, al crear en la fracción XI del apartado B del artículo 123, referente a los derechos de la familia del trabajador para el caso de pérdida del trabajo por privación de la libertad, como concepto base del que hemos denominado como ramo del Seguro Penal. En ese mismo orden de ideas es necesario reformar el apartado A del mencionado artículo 123 ya fuera en el sentido de ampliar la denominación y concepto del Instituto Mexicano del Seguro Social, como la de contemplar dentro de este mismo apartado o en uno nuevo, la Seguridad Social Penitenciaria, y crear como concepto jurídico la base de lo que en este mismo capítulo hemos denominado el Derecho Laboral Penitenciario.

Al mismo nivel constitucional deben ser reformados para contemplar y aplicar los nuevos conceptos de *Derecho Laboral* y *Seguridad Social Penitenciarios*, los artículos 18 para sentar las bases de un nuevo enfoque del trabajo penitenciario y de la necesidad de la Seguridad Social Penitenciaria, ambos como formas de readaptación; artículo 19 para establecer en su último párrafo el derecho y la obligación del trabajo penitenciario; artículo 22 para establecer las normas protectoras y características de la riqueza producida en el trabajo penitenciario, y su orientación y aplicación al beneficio de la familia y la seguridad social de ésta; artículo 24 para establecer la obligación del Estado al impulsar a la producción y al trabajo en los centros de reclusión;

b) A nivel de leyes constitucionales y especializadas deben de proponerse reformas específicas a la Ley de Normas Mínimas sobre readaptación social del sentenciado, con el fin de normativizar específicamente la intervención, control, y participación de las autoridades de gobernación y penitenciarias en la organización, producción y supervisión de un sistema de producción penitenciario basado en el trabajo de procesados y sentenciados en reclusión. Los códigos penales procesal y locales en cuanto a las consideraciones del trabajo penitenciario, sus productos y aplicaciones, y los beneficios de este como substitutivos o beneficios al cumplimiento de penas de privación de libertad o de cualquier índole que evitase o redujera esto.

De estas mismas leyes a nivel reglamentario las que expidan las autoridades locales, aun en instructivos y manuales de organización y procedimiento para el funcionamiento de los reclusorios, para la aplicación directa de un Sistema Nacional de Producción Penitenciario.

c) Las especializadas; la creación de una ley, de ser el caso, “del Instituto de Seguridad Social Penitenciaria Familiar”, que marcara los lineamientos, procedimientos y normas específicas, tanto en el nacimiento del seguro penal, como en el de los existentes en las instituciones de seguridad social, y las coordinaciones y administraciones con las demás instituciones públicas existentes para el otorgamiento de los servicios tanto a la familia como al inculcado penalmente en su privación de libertad. En su caso reformas a la Ley del Seguro Social, a la del Instituto de Seguridad y Servicios sociales a los Trabajadores del Estado, y a las especializadas como las del Ejercito, Petróleos y Ferrocarriles Mexicanos, para la creación, adecuación, coordinación, y aplicación tanto del nuevo ramo de Seguro Penal, como de las funciones del Seguro Social Penitenciario.

Serian precedentes reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la de los trabajadores del Estado, aunque en forma muy específica y limitada, solo en cuanto apoyara en el avance de la aplicación de los principio laborales al trabajo penitenciario, o a la generalización de un Derecho Laboral Penitenciario.

Como se ha visto esta propuesta requiere fundamentalmente de una decisión para crear un sistema de protección al trabajo penitenciario, al inculcado penalmente privado de su libertad, y a la familia de este; y no a decisiones o reformas aisladas, que aunque viables jurídicamente y no despreciables en el peor de los casos, no ayudarían a través de una sólida reforma a una reforma que se tradujera en cambios y beneficios de fondo.

V.2. EL SEGURO PENAL

Hemos dicho que una de las finalidades principales de la seguridad social es crear una protección bio-psico-social del ser humano, debiendo prever todas las contingencias que sobrevengan y que desequilibren o eliminen las posibilidades de desarrollo del individuo.

Como se ha expresado el Instituto Mexicano del Seguro Social presta sus servicios en el ámbito de la atención médica y hospitalaria y en el otorgamiento de seguro en los ramos de vejez, invalidez y cesantía en edad avanzada.

En este punto es donde nos atrevemos a hacer la proposición concreta de la creación de un nuevo ramo de seguro, bajo el rubro de "Seguro Penal", dentro de las consideraciones, bases y conceptos que expresaremos.

- 1.- La pérdida de la libertad crea un estado de incertidumbre económica y emocional que afecta al inculcado y a su familia.
- 2.- Provoca un estado crítico y financiero de la subsistencia del grupo familiar, que repercute en dimensión del grupo social.
- 3.- El inculcado pierde la estabilidad laboral o productiva, y en su caso el margen de su oportunidad, lo que le imposibilita para apoyar a sus dependientes, traduciendo una carga al Estado.
- 4.- conectorio al rompimiento de la estabilidad laboral es la pérdida de los servicios

médicos, hospitalarios y de prevención para la familia del inculcado.

5.- El problema económico y la estabilidad psico-social de la familia, del inculcado en particular, se acentúa por las limitaciones productivas de este y la sorpresiva necesidad de implementar mecanismos, en su mayoría ineficaces o insuficientes, de subsistencia de esta.

6.- El sistema político y jurídico de nuestro país hace responsable al poder formal de la organización y subsidiariedad en la obtención de recursos y mecanismos para la atención de las carencias de satisfactores básicos o elementales de las clases sociales desprotegidas (salubridad pública, manutención, educación, protección de menores etc.).

Además de considerar la responsabilidad que corresponde al mismo Estado en la atención del inculcado, en diferente medida, en una carga adicional, tanto económico como social para este.

7.- Es socialmente necesario que el trabajo productivo sea suficiente para cubrir el bienestar social, en sus facetas de prevención y riesgo del grupo familiar, logrando con ello una complementación efectiva a la aplicación del salario mínimo.

8.- El concepto de productividad debe de estar ligado al de reclusión, no solo por una forma de readaptación, sino como un concepto moderno de Empresa Social y de extensión en la prevención social; generando las bases para la coordinación y la continuidad entre la vida en la libertad social y reclusión, no solo en beneficio del inculcado sino también en lo que toca a la familia de éste.

9.- Existen las bases técnicas, administrativas y de canalización de recursos a nivel jurídico e Institucional para lograr una extensión en los ramos de seguro, tanto a nivel de servicios particulares como de servicios públicos; añadiendo a esta consideración el factor de coordinación y combinación de servicios interinstitucional.

10.- Se debe tender a lograr normas y realidades más efectivas y apegadas a un ejercicio honesto de los preceptos y actitudes en la reclusión penal.

11.- La estructuración y determinación política de un seguro penal se encuentra ampliamente legitimada, tanto a nivel de axiológica jurídica, como práctico de beneficio, y de sentido social productivo.

12.- Existe una realidad social que no solo lo justifica sino la hace necesario, más aún desde los dos puntos fundamentales que lo sustentan; el económico y el de seguridad bio-psico-social, tanto de la familia como recluido en la comunidad penitenciaria.

13.- La estructura jurídica del derecho laboral contiene de manera sobrada conceptos y realidades que definen como necesario este nuevo ramo de seguro, más aún si lo entendemos como una forma de hacer efectivo el mejoramiento de la clases trabajadoras; y por otro lado extiende sus conceptos, principios y protecciones laborales al inculcado penalmente, en su actividad productiva.

14.- En su estructura este nuevo ramo de seguro, debe considerar dos niveles, en cuanto a quienes y como protege; considerando que en primer instancia a quienes ya cuentan con una protección o derechos creados en el sistema de Seguridad Social, ponderando en este sentido el mecanismo de reconocimiento de derechos interinstitucional; y en un segundo aspecto a quienes son nuevos generadores de derechos de seguridad social.

15.- La implementación de un Seguro Penal debe estructurarse e implementarse por fases, tanto en un aspecto cuantitativo (cuotas y servicios comprometidos), como cualitativo (coordinación interinstitucional e implementación de servicios especializados), así como de instancias de beneficio (a la familia del inculcado y al inculcado).

16.- Se debe hablar de tres fases o metas; la primera de protección a nivel de servicios a la familia del inculcado en primera instancia, y al inculcado retomando la estructura y funcionamiento penitenciario. La segunda en la organización de la Institución de la

Protección social a niveles de servicios, retribuciones y reorganización de la estructura penitenciaria en los niveles previstos de trabajo, producción y profesionalización de la Empresa Social, este último tratado en el capítulo IV inciso d) como el Seguro Social Penitenciario, una solución.

V.2.A. ANTECEDENTE APLICABLES

Hemos mencionado que el antecedente histórico sobre prevención de ilícitos involuntarios es en Alemania en 1883 con la implantación del primer seguro social, que dio inicio a la moderna seguridad social; también referimos que ni aún con la Constitución Política de 1917 en México, la reclusión penal ha sido llevada a verdaderos niveles prácticos de readaptación social, ni consideradas las afectaciones de orden económico a la familia, de el inculpaado penalmente privado de su libertad, como parte de la *seguridad social* a que *deben tener derecho este y su familia*.

Por lo que el punto de partida más válido lo podemos encontrar en el desarrollo de la ampliación del concepto de seguridad social al de seguridad social integral, en el período histórico de la segunda mitad del siglo XX, y las espectacular caída del sistema socialista en el mundo, que han obligado a los países denominados “Estados de Bienestar Social” a recuperar, cuando menos en su filosofía política cuando no en la práctica, que nunca a coincido con su discurso, a encontrar nuevos conceptos que justifiquen su control político, adecuándose a las tendencias económicas que les dominan a nivel internacional.

Por ello, aunque la tendencia actual en México es la de privatización de los servicios que tradicionalmente han estado a cargo de el Gobierno, llevaron a inventar a el entonces presidente de México Carlos Salinas, el concepto de “Liberalismo Social”; esto además de ser anecdótico, y parte del folklor político, si nos indica que, dándole por su lado a la hipocresía de el discurso político prevaleciente que solo los políticos tradicionales creen, se pueden proponer acciones y proposiciones que produzcan beneficios reales a los sectores de la población más desprotegidos.

En otras palabras, el Seguro Penal, no es más que una forma específica, de la que pueden generarse, dentro de la evolución de la seguridad social, de crear mecanismos de solución a las crecientes problemáticas generadas por la disminución del ingreso de la familia dentro de la falta de capacidad de prevención de la mayoría de la población; este aspecto ha sido desarrollado dentro de los temas de Seguridad Social, Reclusión y Productividad, y Marco Socio-Económico de la Familia, tratados en capítulos anteriores del presente estudio.

Así pues, entendiendo el sentido del desarrollo histórico de las Instituciones Jurídicas y Sociales, que en el resto del Mundo y en México, en particular, hemos analizado, podemos entender el contexto en el que la definición de un simple ramo de seguro en las figuras de prevención vigentes, puede significar un logro o avance práctico en el bienestar de la familia, significando mediante la optimización de recursos una forma de garantía de bienestar social.

El desarrollo histórico de la búsqueda de el bienestar social garantizado, por parte de los Estados, es el único antecedente o guía que puede explicar, justificar, y validar, como un hecho social efectivo, y no como una figura jurídica más decorativa de buenas Leyes, la vigencia de el ramo de Seguro Penal.

Como antecedente, la vigencia de este ramo de seguro, puede convertirse en el paso previo a la creación de un Seguro Social Penitenciario, con sus propios y óptimos medios, recursos y estructuras. Esto significa que, al no poder garantizar un nivel mínimamente eficiente en el funcionamiento de un sistema de organización del trabajo penitenciario, como requisito previo para la viabilidad en la implantación de la Seguridad Social Penitenciaria; el establecimiento de este nuevo ramo del Seguro Social, es el primer paso natural, en un nivel práctico, de avanzar en la protección.

V.2.B. ESTRUCTURAS DE CONCEPTO

El Seguro Penal debe ser por definición, un ramo de seguro social, para resarcir, por la

pérdida de la estabilidad en el trabajo, por causas de privación de la libertad del asegurado por inculpación penal, en la pérdida de sus ingresos y prestaciones laborales, mediante la permanencia en la obtención de servicios médicos, hospitalarios y de pensión, a este y a su familia.

Es un ramo del seguro social, con financiamiento y administración propios, mediante participación bipartita (trabajador y Estado); que opera en forma subordinada o condicionada a la procedencia de los demás ramos de seguro (invalidez, vejes, cesantía en edad avanzada, riesgo de trabajo y muerte), aún procedan estos posteriormente a el Penal, estando el asegurado en reclusión.

Esto es, el Seguro Penal debe operar como única opción procedente, lo que estadísticamente baja el porcentaje de aportación financieramente requerido, y evita la necesidad de carga financiera tripartito. En ese sentido debe ser opcional para el trabajador en cuanto a monto de aportación en cuanto a generar pensión, ya que en cuanto a ser vicios debe ser obligatorio; además de que pudiera operar aportación al ramo a través del trabajo penitenciario del inculpado.

Otro elemento importante que debe considerarse para la operación del seguro penal, es que en el núcleo familiar, en cuanto a servicios, no opere a través de otro de los miembros de la familia o del seguro otorgado a estudiantes, para considerar el costo de riesgo, y en consecuencia el de aportación requerida.

En cuanto a pensión, bajo los mismos lineamientos, debe ser considerado bajo las nuevas reformas financieras y de aportación conforme a las reformas legales a la Ley del Seguro Social que entrarán en vigencia en enero de 1997.

Y de no operar el Seguro Penal deben acrecentar los montos de pensión de los demás ramos de seguro.

V.2.C. CARACTERISTICAS Y VIABILIDAD JURIDICA

Las características y viabilidad jurídica del Seguro Penal deben ser:

- 1.- Ramo del Seguro Social, que opera en forma subordinada al catálogo de seguros y beneficios del sistema de seguridad social vigente.
- 2.- Debe contenerse, y regirse dentro de una Ley de Seguridad Social Vigente.
- 3.- Debe ser aplicada y administrada en la Institución de seguridad Social creada conforme a la ley que la ruge.
- 4.- Debe ser aplicada y extendida a todos los trabajadores y sus familias.
- 5.- Debe prevenir y resolver los problemas socio jurídicos de la familia del inculcado penalmente, con el otorgamiento de servicios y pensiones que otorgue al ramo la seguridad social.
- 6.- Debe ser administrado y financiado independientemente.
- 7.- Debe de vincularse a la participación financiera del producto del trabajo en reclusión.
- 8.- Debe operar exclusivamente mientras el titular se mantenga privado de su libertad por causas penales, o no opera ningún otro ramo de seguro.
- 9.- Debe otorgar servicios, al titular privado de su libertad, en la medida de las posibilidades de Seguridad Penitenciaria; particularmente en servicios médicos de alta especialidad y riesgo de salud.
- 10.- Debe establecerse jurídicamente mediante una reforma directa a la Ley del Seguro Social, y a las vigentes a las que se desee incorporar el ramo; previa reforma a el artículo 123 Constitucional propuesta, en el capítulo I inciso "C" del presente estudio.

CONCLUSIONES

- 1.- No existe una coordinación, vinculación, y compatibilidad legal, ni funcional entre los sistemas de protección y seguridad social, el sistema productivo y, los procesos de productividad y programas de readaptación social en los Centros Penitenciarios.
- 2.- Ello genera una perspectiva de afectación socio-económica y jurídica a la familia del inculcado penalmente.
- 3.- Existen lagunas jurídicas en el sistema normativo de nuestro País, particularmente en la Ley del Seguro Social, respecto a la extensión de la protección de la Seguridad Social a la familia del inculcado penalmente, privado de su libertad, y a éste mismo en su vida de reclusión.
- 4.- Estos problemas o afectaciones a la familia, perjudica el desarrollo y evolución de la Seguridad Social, a una fase superior, conceptualmente, de carácter integral.
- 5.- El concepto de Seguridad Social Integral es el fundamento, razón, y causa legal y social para extenderse a la familia del inculcado penalmente, privado de su libertad, y a este mismo, en cuanto a los servicios y prestaciones que deben de protegerle.
- 6.- Este concepto de Seguridad Social se ve reforzado por los principios socio-jurídicos del derecho laboral, y los fines de la readaptación social y vida digna del delincuente.
- 7.- Proteger a la familia, en el marco de la Seguridad Social, al verse privada ésta de la cabeza productiva, sirve para cumplir con las Garantías Constitucionales de Salud y Protección a Menores de quienes conforman la población de nuestro país.

8.- La extensión de la protección de la Seguridad Social es el camino natural para desarrollar el Derecho Laboral Penitenciario, el Seguro Social Penitenciario y, el Sistema de Seguridad Social Penal (Seguro Penal).

9.- La extensión de la seguridad social al ámbito de la reclusión penal, sienta las bases o se apoya en el mejoramiento substancial de la productividad en reclusión y, de una efectiva readaptación social.

10.- En la extensión de la Seguridad Social por causa de privación penal, en favor del inculcado y su familia, se justifica en cuanto a el Estado, en el cumplimiento de sus funciones superiores de carácter social, en el cumplimiento y otorgamiento las condiciones básicas de bienestar social y, distribución de la riqueza, a través de las funciones de gobierno, que administra, controlar y dirigir estos beneficios a los grupos más necesitado y desprotegidos socialmente.

11.- El desarrollo histórico de la economía, la productividad en reclusión y la seguridad social, en el mundo occidental y particularmente en México, explican como un paso natural y deseable es el de la extensión de la Seguridad Social a los ámbitos penitenciarios, y a las familias desprotegidas por este tipo de eventos.

12.- La extensión de la Seguridad Social en estas áreas, impulsa el avance a mejores condiciones de la vida penitenciaria, de Readaptación Social del Delincuente, y de las familias afectadas en sus medios de supervivencia por esta causa.

13.- Este tipo de extensión en el otorgamiento de la Seguridad Social, representaría una contribución original y avanzada en la evolución del concepto tradicional de Seguridad Social hacia una verdadera Seguridad Social Integral. Además de representar una evolución científica en la aplicación del derecho formal, en su aspecto de orden positivo, a una forma de proceso de formalización de la norma jurídica atendiendo

directamente a su contenido real, posible, aplicable y, por ende, totalmente reflejante de La Realidad Social.

Ello significa que la realidad social formalmente realizada o estructurada como solución, es elevada formalmente como norma jurídica; autónoma, oponible, coercitiva y sancionable .

14.- Tales extensiones en conceptos y servicios otorgados por La Seguridad Social, por su propia estructuración y contenido tienden a disminuir el grado de intervención en los mecanismos de control y fomento productivo en Los Centros de Reclusión, sin menos cabo de los propios y necesarios que debe implementarse en el Sistema Penitenciario. Dejando al estímulo económico la iniciativa y productividad que desplacen los reclusos; y en consecuencia debiéndose reflejar en la disminución en los procesos de corrupción que históricamente han corrido a cargo de la inepta y corrupta burocracia, que todo quiere controlar bajo hipócritas justificaciones de beneficio social para los más desprotegidos, pero que opera como concesión de pillaje.

15.- Dentro de los proceso que el Gobierno de nuestro País va implementando, tendientes a la privatización de servicios y otorgamiento de prestaciones propias del Sistema de Seguridad Social, es totalmente compatible y viable la implementación de un Seguro Social Penitenciario o Sistema de Seguro Penal.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- ABOITES, Hugo. 60 años del salario del educador (1926-1985). Autor Anguiano. Coordinador. varios autores. "los salarios de la crisis". Cuadernos obreros del Centro de Documentación y Estudios Sindicales. México. 1986. Pp. 85-86.
- 2.- ARCE CANO, Gustavo. De los Seguros Sociales a la Seguridad Social. Editorial Porrúa. México D.F.. 1972. p. 94. 95. 110.
- 3.- ALTIMIR, O. La distribución del ingreso en México. Ensayos. Banco de México. Serie Análisis Estructural. cuaderno 2. Tomo I. México. 1983
- 4.- ARILLA, Bas. El procedimiento penal en México. Pág. 47.
- 5.- ASPE, P. Una visión panorámica sobre el análisis de la distribución del ingreso en México. México s.f..
- 6.- BERGSMAN, J. Income Distribution and Poverty in México. World Bank. Working Paper. Washington. núm. 234-A. No. 176-B-15. 1981.
- 7.- BERNALDO DE QUIROZ, Constancio. Lecciones de Derecho Penitenciario. Imprenta Universitaria. México. 1952. p. 66 y 127.
- 8.- CHAVERO, Alfredo. México a través de los siglos. tomo I. México. Edo. Cumbres.
- 9.- CHENERY, H. y SYRQUIN, M. Patterns of Development 1950-1970. Oxford University Press. Oxford. 1974. p. 60.
- 10.- COLIN SANCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de procedimientos penales; Editorial Porrúa. 1983. p.. 261, y 288.
- 11.- DE BUEN LOZANO, Néstor Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa. S. A.. México. 1976. p. 59, 61, 547, 549.
- 12.- DE LA BARREDA, Solórzano. Memorias del primer congreso mexicano de Derecho Penal. ponencia "Punibilidad, punición y pena de los sustitutivos penales". Ed.. UNAM. 1982. p. 69, 75, y 83.
- 13.- DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. S. A.. México. 1978. p. 219

- 14.- DE LA MADRID HURTADO, Miguel. "0. informe de gobierno, 1984. "Sector Político Económico". México. 1985.
- 15.- DIEZ CANEDO, J. y VERA, G.. Distribución del ingreso en México 1977, Banco de México. "Análisis Estructural". Cuaderno núm. 1. México.1981.
- 16.- FELIX, D. Income Inequality in México. en: Current History. núm. 136. marzo de 1977.
- 17.- FIX ZAMUDIO, Héctor. "Detención". En Diccionario Jurídico mexicano.
- 18.- FLORES GARCIA, Fernando. La teoría general del proceso y el amparo mexicano. Pág. 99.
- 19.- FLORIA, Eugenio. Elementos de Derecho Procesal; Editorial Bosch. Barcelona. 1934. p.. 6.
- 20.- GARCIA RAMIREZ, Sergio. Curso de derecho procesal penal. Pág. 401 y 402.
- 21.- GARCIA RAMIREZ, Sergio y ADATO, Victoria. Prontuario del proceso penal mexicano. Pág. 74 y 75.
- 22.- GARCIA ROCHA, A. La Desigualdad Económica. El Colegio de México. México. 1986.
- 23.- GONZALEZ BUSTAMANTE, Juan José. Principios del derecho procesal penal. Pág. 208.
- 24.- GONZALEZ CALVIN, José. Previsión Social. "Academia de Ciencias Económicas". Edición Especial No. 11. Ed. Lozadas. S.A.. Buenos Aires. 1946. p. 119
- 25.- GONZALEZ DIAS LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Ed. UNAM. México. Distrito Federal. 1973. p. 121.
- 26.- HERNANDEZ LAOS, Enrique. Tendencias recientes de la distribución del ingreso en México 1977-1984. en: Análisis Económico. UAM-A. (en prensa); pags. 24, 28, 48, 49, 50, 51, 52, 89, 109, 110, y 111.
- 27.- HERNANDEZ LAOS, Enrique y CORDOVA CHAVEZ, J.. La distribución del ingreso en México. Cuadernos del CIIS núm. 5. Centro de Investigación para la

Integración Social. México. 1982.

28.- H. F., Lydall. A Theory of Income Distribution. Oxford. Oxford University Press. 1979.

29.- H. F., Lydall. Inequality in México. Institute of Economic and Statistics. Oxford University. 1979 (mimeo).

30.- KUZNETS, S. Quantitative Aspects of Economic Growth of Nations. VII: Distribution of Income by Size. en: Economic Development and Cultural Change. vol. 11. núm. 2. enero de 1963. pp. 1-80. También: G. Myrdal. Teoría económica y regiones subdesarrolladas. FCE. México. 1963.

31.- MALO CAMACHO, Gustavo. Manual de Derecho Penitenciario Mexicano. Ed. Biblioteca Mexicana de Prevención y Readaptación Social. INACIPE. México 1976. p.5.

32.- MARTONI, Francisco José. Seguro Social Obligatorio. Buenos Aires. 1951. p. 17.

33.- MORENO PADILLA, Javier. Ley del Seguro Social Comentada. Editorial Trillas. 1996. Artículo 6°. Comentado.

34.- NETTER, Francis La Seguridad Social y sus principios. Colección Salud y Seguridad Social. serie Manuales Básicos y Estudios. traducción Julio Arteaga. Instituto Mexicano del Seguro Social. 1982. p. 15.

35.- PALOMAR DE MIGUEL, Juan; Diccionario para Jurista; Ed. Mayo Ediciones S. R. L.. 1980. P. 1231.

36.- POBLETE TRONCOSO, Moisés. Derecho del trabajo y la Seguridad Social. Santiago de Chile. 1949. p. 10.

37.- PRIETO CASTRO, Leonardo. Derecho Procesal Penal. Pág. 262.

38.- REYES HEROLES, J. Política Macroeconómica y Bienestar en México. FCE. México. 1983.

39.- RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Sustituidos de la penal. Pág. 11.

40.- RODRIGUEZ RAMOS, Luis. Memorias del Primer Congreso Mexicano de Derecho Penal. ponencia Criterios Políticos y Técnicos para la Creación de Abrogación

de las Normas Penales. Ed. UNAM-1982. p. 22, 23 y 25.

41.- RUSSOMANO, Mozart Víctor. La Estabilidad del Trabajo en la empresa
Notas del Derecho Mexicano de José Davalos. Editorial de la UNAM. México 1981. p.
59.

42.- TRUEBA URBINA, Alberto y TRUEBA BARRERA, Jorge. Nueva Ley
Federal del Trabajo. retomada. Editorial Porrúa. S. A.. p. 41.

43.- VESCOVI, Enrique. Elementos para una teoría general del proceso civil
latinoamericano. Pág. 14

44.- ZAMORA PIERCE, Jesús. Garantías y proceso penal. Pág. 116 y 117.

45.- DICCIONARIO ESPERANZA CALPE, J. Barcelona 1922. p. 95 y 500.

46.- "Revista Criminal" Año IX. México. D. F.. p. 543.

47.- INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL EN EL CONTEXTO
DE LA SITUACION ECONOMICA ACTUAL. 10 volúmenes que cubren los años 1982
a 1988. Secretaría General. Instituto Mexicano del Seguro Social. Varios años.

BIBLIOGRAFIA LEGISLACION

1.- CODIGO CIVIL CONCORDADO. Comentado por Jorge Obregón Heredia
Editado por Jorge Obregón Heredia. Edición 1997.

2.- CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO
FEDERAL. Editorial Sista. Edición 1997.

3.- CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Editorial Alfa.
Edición 1997.

4.- CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y PARA TODA LA
REPUBLICA EN MATERIA DE FUERO FEDERAL. Editorial Alfa. Edición 1997

5.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
Ed. Porrúa S: A. Edición 1996.

6.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Comentada por Alberto Trueba Urbina y
Jorge Trueba Urbina. Editorial Porrúa. 75ª Edición.