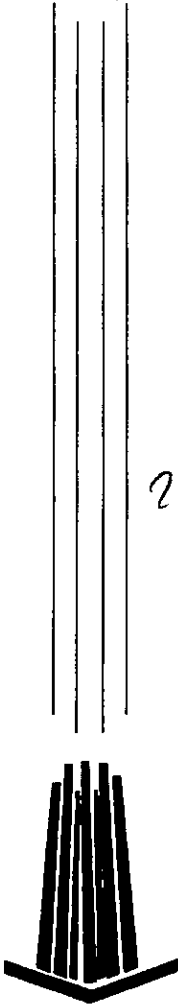




UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MÉXICO



370

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

Campus Aragón

ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE
DERECHOS HUMANOS ANTE LA SECRETARÍA DE
GOBERNACIÓN COMO MEDIO ALTERNATIVO DE GESTIÓN
DE LOS BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA

287359

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA:

JESÚS ALBERTO PÉREZ TELLO

ASESOR: LIC. MARÍA GRACIELA LEÓN LÓPEZ

SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO
2000



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco:

- *A Dios, por brindarme la posibilidad de vivir y expresar lo que pienso y siento.*
- *A mis padres y hermanos, que son la parte fundamental en mi vida, dedico el presente trabajo por el apoyo brindado.*
- *A Alma Mater Universidad Nacional Autónoma de México, por el espacio que ocupé en sus aulas de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Aragón*
- *A mi asesora en este trabajo y profesora en el Campus de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón Licenciada María Graciela León López, a quien agradezco profundamente aceptara dirigirme en este estudio.*
- *A la Licenciada Silvia Elide Barreto Pérez por su apoyo e insistencia en la culminación de este breve estudio.*
- *A la Licenciada María Alma Pacheco Peña, quien fuera Directora de la Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y a quien agradezco haber revisado este trabajo y formulado sus críticas para mejorarlo.*
- *A la Licenciada Andrea Araoz Pérez quien desempeñara el cargo de Jefe del Departamento de Beneficios de Ley y Traslados en la Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y a quien agradezco la revisión y crítica de este trabajo para mejorarlo.*
- *A los profesores que han formado en alguna u otra forma el criterio que actualmente tengo y que me permite ser, sentir y sobre todo pensar diferente.*
- *A todas aquellas personas de quienes durante el transcurso de mi vida he aprendido algo, por mínimo que sea.*
- *A aquellos que lean este aporte, no para pensar igual que un servidor, sino para desarrollar sus propias ideas, tomar lo que estimen les sea útil, hacerlo suyo y mejorarlo.*

Gracias

In Memoriam

Lic. Salvador Miguel Pérez Velázquez

QUÉ TAN ALTO QUIERES LLEGAR

*Cuando todos pensamos igual, nadie piensa mucho;
arriésgate siendo original.*

*Si ahora no, ¿entonces cuándo?
Si tú no, ¿entonces quién?*

J. C. Penny

*Vive tu vida cada día como si quisieras escalar una montaña.
Un vistazo ocasional hacia la cima mantiene la meta en tu mente,
pero hay muchos paisajes hermosos, para ser observados en cada nuevo punto conquistado,
escala despacio, con seguridad, disfrutando cada momento que pasa;
así la vista desde la cima servirá como un digno final para la jornada.*

Harold V. Molchert

Una meta es un sueño con un tiempo límite.

*Las metas son tan esenciales para el éxito,
como el aire lo es para la vida.*

David Shuartz

*Lo que se realiza bien, tomando en cuenta los detalles,
hace que una persona sea diferente a los demás.*

*Los sueños son el medio para fijar tus metas.
La decisión es el primer paso para alcanzarlas*

Jesús Pérez Tello

*Los obstáculos son esas cosas espantosas
que ves cuando apartas los ojos de tus metas.*

*La persona que tiene grandes metas y se esfuerza por lograrlas, inspira a todos a su alrededor,
así la vida se vuelve emocionante cuando perseguimos metas.*

*De algún modo, no puedo creer que haya alguna cumbre que no pueda ser escalada
por una persona que sabe el secreto de hacer que los sueños se hagan realidad.*

Walt Disney

La única forma de no cometer errores es no tener nuevas ideas

Albert Einstein

ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS ANTE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, COMO MEDIO ALTERNATIVO DE GESTIÓN DE LOS BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA.

INTRODUCCIÓN	I
CAPÍTULO I:	
Generalidades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.	1
A Antecedentes de organismos defensores de los derechos humanos en el sistema penitenciario mexicano.	1
B Fundamento jurídico de existencia y competencia de la ámbito penitenciario.	8
C La Comisión Nacional de Derechos Humanos y su relación con las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en materia de beneficios de libertad anticipada.	19
CAPÍTULO II:	
La Comisión Nacional de Derechos Humanos, y la gestión de los beneficios de libertad anticipada.	25
A Los beneficios de libertad anticipada.	25
B Fundamento jurídico de los beneficios de libertad anticipada.	26
C Clases, características y requisitos de los beneficios de libertad anticipada.	27
D Área de gestión y seguimiento en la institución.	37
1. Tipos de tramitación de las quejas;	39
a) Como orientación, y;	39
b) Como presunta violación.	40
2. Medios de presión de la Comisión Nacional ante la autoridad responsable.	42
a) El fundamento jurídico y alcances.	43
E Autoridades competentes ante las que los gestiona.	45
F Tipo de respuestas que se obtienen por parte de las autoridades competentes para concederlos.	47
G Factores que retardan o impiden su tramite y concesión.	48
1. Por el interno;	48
2. Por las autoridades competentes;	48
3. Por la Comisión Nacional de Derechos Humanos;	49
4. Por la sociedad;	50
5. Por los medios de comunicación;	51
H Planteamientos hechos por la Comisión Nacional a las autoridades competentes sobre la tramitación de los beneficios de libertad anticipada.	52
I Otros apoyos que brinda en materia penitenciaria.	54
1. A internos en centros penitenciarios.	54
2. A excarcelados de centros penitenciarios.	54

CAPÍTULO III.

Los Beneficios de Libertad Anticipada y la Secretaría de Gobernación, Análisis

Comparativo.	55
A El procedimiento de tramitación ante la Secretaría de Gobernación para su obtención.	55
B ¿Son recursos administrativos extrajudiciales a favor de los sentenciados?	58
C Autoridades judiciales y administrativas competentes para otorgarlos.	59
D ¿La Secretaría de Gobernación modifica las sentencias firmes?	59
E Su otorgamiento ¿medida de control a la sobrepoblación penitenciaria nacional?	61
F La Importancia de realizar los estudios de personalidad para su concesión.	62
G Resultados que se producen con el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada	63
CONCLUSIONES	81
PROPUESTAS	84
GLOSARIO	87
ANEXOS	91
BIBLIOGRAFÍA	95

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de investigación ha sido elaborado por varias razones surgidas al realizar el servicio social en el Departamento de Beneficios de Ley y Traslados, de la Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la primera de ellas, fue: delimitar el papel que la Comisión Nacional desarrolla frente a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, en cuanto a la tramitación de los beneficios de libertad anticipada; en segundo lugar, por el nulo conocimiento que se tiene sobre estos derechos que son aplicables a los individuos reclusos en centros penitenciarios, siempre que reúnan los requisitos exigidos por la ley, prerrogativas que debieran darse a conocer más a fondo dentro de las materias de Derecho Penal y Criminología y Ciencia Penitenciaria. Toda vez que son figuras jurídicas que se ejercitan en favor del interno para obtener una preliberación.

En lo particular se desarrolló para exponer los siguientes aspectos: la forma de gestión que desarrollan tanto la Comisión Nacional como la Dirección General de Prevención y Readaptación Social; señalar qué autoridad es la que otorga los beneficios de libertad y bajo qué condiciones o requisitos es que se accede a éstos. Asimismo, dejar en claro cuál es el tiempo que tarda en obtener respuesta el interno que hace su solicitud en forma directa ante la autoridad ejecutora y cuánto demora la del que lo hace por medio de la Comisión, tomando como base la información proporcionada por ambos órganos públicos en su forma particular de manejarla y a los datos estadísticos obtenidos de sus informes de actividades respectivos, y de manuales o folletos de información.

También se busca dar un panorama general de las condiciones que presenta el sistema penitenciario de nuestro país, para que se busquen y apliquen las soluciones a los problemas de este rubro, en la forma más conveniente posible tendientes a obtener la readaptación de los internos, pero siempre con estricto apego a las normas del Derecho comenzando por la Constitución misma y sus leyes reglamentarias para garantizar así el respeto y defensa a los derechos humanos.

Otro de los motivos que originaron el desarrollo de la investigación es la existencia de criterios o ideas vindicativas que hay tanto en la sociedad como en las autoridades penitenciarias, lo que resulta preocupante, dado que estas convicciones dejan de lado la aplicación del artículo 18 Constitucional que establece a los centros penitenciarios con fines de lograr la readaptación social del interno y no como inquisiciones o lugares para su castigo.

Ahora bien, durante el desarrollo del trabajo se han usado los términos “readaptación”, “reeducación”, “reacondicionamiento”, “resocialización” o

“reformación” por ser a nuestro juicio, los más adecuados para referirnos al acto por el cual los internos adoptan las normas jurídicas de convivencia social, en lugar de usar el vocablo de “rehabilitación”, como si fuera sinónimo de los anteriores. Esto se debió a que sus definiciones, muestran que el equiparar la última con las primeras es un error por ser conceptos completamente distintos, tal como puede apreciarse en el apartado de glosario que se anexa al presente estudio.

Igualmente, se proporcionan algunas sugerencias tendientes a lograr la depuración de los procedimientos de tramitación de los beneficios de libertad anticipada, tanto de la Comisión Nacional, como de la Dirección General de Prevención. Además de unas propuestas que se estima, pueden mejorar el sistema penitenciario del país.

Por último, con el presente estudio también se trató de dejar lo más claro y preciso posible el papel que desarrollan dentro del marco jurídico de sus respectivas competencias cada uno de estos órganos de la administración pública, evitando el uso de términos o palabras fuera de lo común, para que resulte de fácil comprensión.

Y en espera de que este pequeño esfuerzo sirva para lograr la creación o el refuerzo de una conciencia más humana y respetuosa, acerca de lo que significa la existencia de las normas jurídicas emanadas de la Constitución y su aplicación; que desarrollándose correctamente y sin la anteposición de pretextos políticos inútiles, sirven para garantizar la coexistencia de los grupos sociales que forman esta sociedad, dentro de un marco jurídico de paz y seguridad social real y no como actualmente se plantea.

CAPÍTULO I

GENERALIDADES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

A. ANTECEDENTES DE ORGANISMOS DEFENSORES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO.

En México, pocos son los organismos públicos antecesores a la Comisión Nacional de Derechos Humanos que han desarrollado funciones de defensa y protección a los derechos humanos de los internos en penitenciarías y centros de reclusión. El primer antecedente jurídico y material de los actuales organismos protectores de derechos humanos y por lo tanto de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro del sistema penitenciario, tuvo lugar en la entidad federativa de San Luis Potosí en donde el abogado y político don Ponciano Arriaga, en fecha 9 de febrero de 1847, presentó ante el Congreso local de ese Estado un proyecto de ley, en el que proponía el establecimiento de las Procuradurías de Pobres; iniciativa que fue revisada por la Comisión de Instrucción y Beneficencia Pública y finalmente aprobada por el Congreso de esa entidad el 5 de Marzo del mismo año.

Esta nueva ley fue creada para dar mayor protección a las personas de escasos recursos, contemplando entre ellos a los que por alguna causa se encontraban privados de su libertad. Actuaba contra los abusos y arbitrariedades que algunos funcionarios públicos cometían en detrimento de aquellos que tenían como legado la pobreza y el abandono.

Los motivos expresados por Ponciano Arriaga para justificar la existencia de esta ley eran contundentes, como puede apreciarse en la cita que hacen Enrique Márquez y María Isabel Abella del Acta de Sesión del 7 de febrero de 1847, del Congreso del Estado de San Luis Potosí, en la que se manifiesta:

“Honorable Sr.- Hay en medio de nuestra sociedad una clase desvalida, menesterosa, pobre y abandonada á sí misma. Esta clase está en las entrañas de nuestra sociedad, es la clase mas numerosa, es nuestro pueblo, es nuestra sociedad misma: se compone de todos aquellos infelices que no habiendo tenido la suerte de heredar un patrimonio, ni la fortuna de adquirir educación, se encuentran sumerjidos en la ignorancia y en la miseria, se ven desnudos y hambrientos, por todas partes vejados, en todas partes oprimidos. Sobre esta clase recae por lo comun no solamente el peso y rigor de las leyes, sino tambien, y esto es mas terrible, la arbitrariedad e injusticia de muchas autoridades y de muchos de los agentes públicos... ¿Que deben esos desgraciados á la sociedad? ¿Reciben de ella pan, sustento para sus familias, educación para sus hijos, y un porvenir halagüeño para sus nietos? ¿Tienen la protección de sus derechos..?”

"Y sin embargo, un hombre infeliz de entre ese pueblo comete un delito, por que quizá es necesario que lo cometa, y entonces desde el soldado ó el esbirro que le prende y le maltrata, el alcalde que le encierra y le oprime, el curial que le estafa y le sacrifica, el juez que le desoye y le tiraniza hasta el presidio y el patíbulo, hay una espantosa y horrible cadena de sufrimientos que no le duelen, que no compadecen sino al que los apura... ¿En que consiste que nuestras cárceles, nuestras penas y ni nuestras injusticias alcanzan sino á cierta clase de personas? ¿Es acaso por que las que no son pobres se hallan destituidas de pasiones? ¿Es por ventura por que sus pasiones están modificadas y dibujadas por la educación? Y entonces ¿por que no poner la educación al alcance de los pobres? Mi pulso tiembla al escribir, que todo no puede menos de tener su origen en una profunda enfermedad social, en un cáncer mortífero que carcome el corazón de nuestra sociedad... Quiero pensar que algún dia será posible que ese mal se remedie y bajo el evidente supuesto de que ese mal existe, limitarme á preguntar ¿quien tiene á su cargo el remedio? ¿á quien incumbe la protección, el amparo, la defensa de esta clase infeliz á que me refiero?... Se piensa en la hacienda del Estado, en su milicia nacional en todos ramos de la administración pública: ¡loables por cierto y muy provechoso pensamiento! pero ¿quien piensa en nuestro infelicísimo pueblo? ¿quien lo protege y defiende? ¿quien indaga sus necesidades y procura remediarlas? ¿como se corrigen y enmiendan las vejaciones y ultrajes que se le infieren? Y á la ley, va el Gobierno á la humilde choza del miserable, se para en sus puertas el agente de policia para informarse de las necesidades, de las miserias, de las injusticias cuyas consecuencias se están experimentando en aquel oscuro y estrecho recinto?... Cuando vemos por las calles una muger cubierta de andrajos, con el semblante pálido y estenuado por las enfermedades, rodeada de sus hijos raquiticos, hambrientos y desnudos: ¿nos ocurre preguntar: á cargo de quien está la salud de aquella madre de familia, quien la asiste y consuela en sus dolencias, quien educa aquellos hijos? Y si llegamos á indagar que el padre de ellos se halla encerrado en una carcel, que hace muchos años está pendiente su proceso, que se encuentra sumido en horrible miseria, que no tiene con qué abrigarse del frio, y que el juez, el alcalde, el celador de policia y hasta el alguacil le maltratan, le persiguen, le estafan y le oprimen. ¿Quien defiende á aquel desgraciado nuestro semejante? ¿Quien se encarga de reparar el agravio, de consolarle siquiera en medio de su espantoso infortunio?"

"Y cuando vemos á otro ú otros muchos de la misma clase, rodeados de bayonetas, arrastrando los grillos, barriendo las plazas públicas y trabajando en otras obras no menos humillantes y oprobiosas, ¿nos preguntamos: esos hombres son delincuentes?... ¿Estamos ciertos de que lo son? ¿Se les ha hecho justicia? ¿Se les ha juzgado conforme á las leyes? ¿Se les ha aplicado una pena proporcionada á sus delitos? ¿Se les han cobrado costas del juicio, han sido sacrificados por el cohecho de alguno que haya intervenido en su causa? ¿Se les ha insultado, se les ha oprimido? Y en el evento de que se averigüe que efectivamente se han ejecutados varias injurias en la persona de algunos miserables, ¿se presenta alguno á su nombre á pedir reparacion?... ¿Que hace, pues, la sociedad en favor de los pobres? Nada ¿como protege sus derechos? de ningun modo."

"(...)¿Qué hace, pues, el hombre miserable cuando es víctima de uno de esos abusos? Calla y sufre, devora en silencio su desdicha, apura hasta las heces la amarguísima copa de la desventura... ¿Buscará un abogado para que le defienda y patrocine?... Pero hay buitres togados que se alimentan con plata, animales insensibles en cuyas entrañas no resuena la voz dolorida de un hombre pobre... ¿Buscará un agente solícito y honrado, desinteresado y pundonoroso que reclame sus derechos? ...pero, hallará mas bien un rábula ignorante y ratero

que le estafe y le sacrifique... ¿Irá por sí ante la presencia de un juez imparcial y recto, manso y justiciero? Los oídos de algunos jueces sólo pueden ser heridos por un sonido...el metálico... ¿A donde, pues, acudirá el desvalido? ¿que recursos le presta la sociedad? ¿que hará el pobre en medio de su desgracia?"

"Pequeña es mi capacidad ciertamente para que pudiese presentar a la vista del H. Congreso los trágicos cuadros que en medio de nuestros conciudadanos pobres se ven todos los días; mucho más pequeña para emprender con éxito el remedio de los males que representan (...). Lejos de creer que los medios que propongo sean eficaces para cortar de raíz los multiplicados males que apenas puedo anunciar, he querido solamente sembrar un grano fructífero en la tierra más virgen: hacer nacer una idea benéfica en la mente del H. Congreso, que no dudo sabrá acogerla, fomentarla y darle vida y existencia(...)"¹ (sic)

Por lo anterior se puede señalar que el precursor en la defensa de los derechos humanos en México, inclusive dentro del sistema penitenciario fue don Ponciano Arriaga, que con su propuesta inicia el precedente de los organismos protectores de los derechos humanos en nuestro país, iniciativa que fue bien acogida y realizada por el Congreso local de San Luis Potosí, misma que desarrolló las funciones que le fueron encomendadas desde su creación.

"Las Procuradurías de Pobres comenzaron a funcionar en el año de 1847, en San Luis Potosí; desarrollando sus atribuciones por medio de tres Procuradores que eran designados por el gobierno local; éstos, sin demora alguna, investigaban las denuncias presentadas por los habitantes de la localidad que eran víctimas de atropellos o agravios por parte de alguna autoridad o funcionario público del ámbito judicial, político e inclusive militar, exigiendo de éstas la atención de las quejas conforme a Derecho. A partir de la recepción de las quejas las autoridades respectivas debían proceder prontamente a la investigación exhaustiva del hecho; decretar la reparación de la injuria y aplicar la sanción correspondiente, o decidir la inculpabilidad de la autoridad, funcionario o agente público en contra del cual se interpuso la acusación; y en los casos de culpa grave poner a disposición del juez competente al responsable. Además, los Procuradores de Pobres tenían libre acceso a la imprenta del Estado y por este medio daban a conocer a la población en general el nombre de las autoridades o funcionarios públicos que incumplían sus resoluciones.

Asimismo, contaban con la facultad de realizar visitas a juzgados, oficinas públicas, cárceles, etc., teniendo la capacidad de interponer de oficio las quejas a que dieran lugar por el deficiente desempeño de las funciones del personal; así como solicitar los datos o información que llegaran a necesitar de cualquier oficina estatal, para el buen desempeño de sus funciones. Dichas demandas o reclamaciones podían

¹ Márquez Enrique y Abella Ma. Isabel, Ponciano Arriaga, Obras Completas, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1992. Vol. I, págs. 260-262 y Vol. II, págs. 257-262.

presentarse en forma oral o por escrito, en compañía del agraviado y con las pruebas que fundasen los hechos si las hubiere.

Además de las atribuciones antes mencionadas, era su obligación informarse de las necesidades de la clase pobre, solicitando de las autoridades responsables la solución correspondiente, así como el promover la enseñanza, educación y moralidad del pueblo, conjuntamente con todas aquellas mejoras sociales que aliviasen su miserable situación”.²

Al desaparecer este organismo, no se había vuelto a establecer otra institución que fuese igual o más trascendental dentro de lo que es la protección de los derechos humanos en nuestro país y mucho menos en materia penitenciaria con excepción de la Secretaría de Gobernación, hasta antes de el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

“De 1975 a 1986, se crearon organismos para proteger los derechos de las personas; pero la mayoría de éstos no desarrollaron acciones sobre la defensa o protección a los derechos humanos de éstas, en especial de aquellos que se encuentran privados de su libertad en los centros penitenciarios del país, y mucho menos sobre la tramitación de los beneficios de libertad anticipada para estos últimos que es el tema de este breve estudio.

En el año de 1986 se creó en el Estado de Oaxaca la Procuraduría de la Defensa del Indígena; como organismo dependiente del ejecutivo federal, de acuerdo a lo establecido por el artículo 4º fracción II de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca y su respectivo reglamento, los cuales le daban como una de sus atribuciones la responsabilidad del proceso de pronta liberación de los indígenas privados de su libertad, debido a su situación socioeconómica y cultural, así como proponer el estudio concienzudo de estos casos, interviniendo de oficio para lograr su liberación.

También tiene la obligación de evitar el maltrato a los indígenas; además de supervisar, controlar, y cuidar los recursos financieros aportados por el Gobierno Federal, Estatal y Municipal para el pago de las fianzas.

Y por último, esta Procuraduría debía prestar asesoría jurídica a las instituciones gubernamentales encargadas de la defensa de los derechos de los grupos étnicos, promover el conocimiento de los medios legales de protección a sus derechos, así como de prevención de la comisión de delitos, dando pláticas en lenguas indígenas.

² Cfr. *Ibidem*, Vol I, págs. 260-262 y Vol. II págs. 257-262

En el Estado de Guerrero mediante la Ley de la Procuraduría Social de la Montaña, se estableció la creación de un órgano administrativo desconcentrado con autonomía técnica; pero en lo particular subordinado al ejecutivo local, teniendo como funciones las de:

- Proteger los derechos e intereses de las etnias que habitaran las montañas de la entidad.
- Promover la inversión exterior para el mejoramiento de las comunidades indígenas;
- Fomentar la prestación de más y mejores servicios públicos;
- Coadyuvar en la protección de los derechos agrarios y penales de los grupos étnicos, dentro de los procedimientos administrativos y judiciales.
- Apoyar al Instituto Nacional Indigenista, en la investigación de los problemas indígenas;
- Prestar auxilio para la reconstrucción de viviendas en casos de desastre;
- Extender la cobertura de los servicios básicos de salud, y los públicos;
- Promover el rescate y preservación de la identidad cultural de cada etnia y la impartición de justicia por la Comisión Estatal de Justicia.

En el año de 1989 el H. Congreso Estatal aprobó la iniciativa que reforma y adiciona a esta institución, ampliando su competencia a nivel estatal, y denominándole como 'Procuraduría Social de la Montaña y de Asuntos Indígenas.'

Tiempo después, en el Estado de Aguascalientes mediante el decreto que reforma y adiciona a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos de 1988, se establecía la creación de la Procuraduría de Protección Ciudadana del Estado de Aguascalientes, como órgano dependiente del ejecutivo estatal que tenía la atribución de investigar y ventilar las quejas que presentasen las personas perjudicadas por actos injustos de los servidores públicos; Tenía facultades para requerir a las autoridades responsables toda la información que necesite para el cumplimiento de sus funciones, y de ser preciso emitir recomendaciones no vinculatorias. También contaba con la capacidad para proponer el curso que debía observarse en la conducta gubernamental, en base a la norma constitucional.

Gozaba de plena autonomía de investigación, y formulación de recomendaciones, advertencias y recordatorios de deberes legales, y por ende, no se le podía negar el acceso a dependencias, expedientes, documentos administrativos o judiciales, por lo que todo servidor público estaba obligado a prestar el apoyo necesario a

la institución para el cumplimiento de sus funciones. De la misma manera, llevaba a cabo actividades de promoción a la protección de los derechos humanos.

Por otro lado, esta Procuraduría se había consolidado como una instancia de protección legal en el caso de la coerción física durante las etapas de investigación de los delitos y del ejercicio de la acción penal; realizando funciones preventivas e investigadoras de las condiciones de los detenidos e internos en reclusorios y penitenciarias, para evitar la práctica de la tortura, lo anterior dio como resultado, que este organismo se encontrara dificultades y trabas en algunas dependencias; pero en mayor medida ante la Procuraduría General de Justicia del Estado; por lo que el titular de la institución propuso al ejecutivo local que se diera rango constitucional y legislativo a esta institución”.³

De lo anterior se tiene que, si bien los organismos antes mencionados desarrollaban (acciones) atribuciones dentro de la esfera penitenciaria o penal, en cuanto a los beneficios de preliberación no tenían competencia, salvo la Procuraduría de Defensa del Indígena del Estado de Oaxaca, que tenía entre sus atribuciones, la de asistir a los indígenas que se encontraran privados de su libertad en los centros penitenciarios para que obtuvieran su pronta liberación.

“Sin embargo, el antecedente más inmediato de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, lo constituye sin lugar a dudas, la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación. Esta actuaba como mediadora en favor de los gobernados afectados en sus derechos esenciales por las diversas autoridades federales y estatales”.⁴ También desarrollaba funciones de protección y promoción para la defensa de los derechos humanos; de delineación de las políticas tanto nacionales como internacionales en la materia de su competencia, etc. Sin embargo, por lo que se refiere a los beneficios de libertad anticipada, su intervención no resulta evidente, debido a que en la misma Secretaría de Gobernación existe la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la cual se encarga de recibir las solicitudes, tramitarlas y resolverlas.

“Por lo que se refiere a la Secretaría de Gobernación y más en específico de sus Direcciones Generales tanto de Prevención y Readaptación Social, como de Derechos Humanos, la primera ha desarrollado sus funciones dentro del ámbito penitenciario desde sus comienzos en 1931 cuando apareció con el nombre de Departamento de Prevención Social, posteriormente en 1957 la sección jurídica comenzó a tramitar los beneficios de libertad anticipada y en 1974 cambia este

³ Cfr. Aguilar Cuevas Magdalena, “El Defensor del Ciudadano (OMBUDSMAN)” Ed. Facultad de Derecho de la UNAM, y Comisión Nacional de Derechos Humanos Comisión Nacional de Derechos Humanos., México, 1991, págs. 113-135.

⁴ Cfr. Artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación. Diario Oficial de la Federación, 13 de febrero de 1989.

departamento su nombre al de Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social continuando con la tramitación y concesión de los beneficios como lo ha hecho desde 1957. En cuanto a la segunda, desde su creación en 1989 desarrolló sus funciones de defensa y protección a los derechos humanos, intervino también dentro del sistema penitenciario hasta el establecimiento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el 6 de Junio de 1990, fecha en que esta institución, comenzó a funcionar abarcando la esfera penitenciaria, incluyendo la recepción de solicitudes de beneficios de libertad anticipada”.⁵

Desde ese momento y hasta la fecha esta institución ha desarrollado sus funciones con la mejor eficiencia posible, atendiendo directamente a los internos de los centros penitenciarios, realizando visitas continuas a estos lugares, recabando dichas solicitudes a fin de dar la orientación, tramitación y seguimiento correspondiente hasta lograr obtener de la autoridad competente la respuesta adecuada y a la que conforme a Derecho se haga acreedor el solicitante.

Por lo anterior resulta evidente que la idea de protección a los derechos humanos se ha venido fomentando, desarrollando y consolidando paulatinamente partiendo de las entidades federativas hacia la capital de la República. Igualmente, se han llevado a cabo diversas reformas y adiciones en leyes, reglamentos y disposiciones de la mayoría de las dependencias gubernamentales, por las que se han creado medios de impugnación y áreas de contraloría, para que los gobernados acudan a ellas cuando se sientan afectados en sus derechos o prerrogativas constitucionales; pero el resultado no había sido satisfactorio del todo. Así lo expresa el distinguido jurista mexicano Héctor Fix Zamudio, en su obra Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos, donde señala que:

“Es cierto que se han establecido varios instrumentos tradicionales para la defensa de los administrados, como los recursos administrativos y el contencioso administrativo, los primeros ante la misma administración activa y el segundo por conducto de tribunales especializados, pero aún cuando son eficaces en términos generales, han llegado a recargarse de tal manera, que son lentos y costosos, por lo que es indispensable el establecimiento de otros mecanismos más ágiles, los que, por medio de procedimientos flexibles, rápidos y poco onerosos, pueden resolver los incontables conflictos entre los propios administrados y la administración.”⁶

Cabe mencionar que los diversos gobiernos que había tenido nuestro país hasta antes de 1986 se habían preocupado muy poco por la protección o respeto a los derechos humanos de sus gobernados, y que si bien, se establecieron recursos de defensa y hasta el juicio de garantías constitucionales, éstos por su misma naturaleza

⁵ Cfr. Revista READAPTACION No. 23 octubre 1995, pp. 21 a 23. México D.F. publicada por la Secretaría de Gobernación y Dirección General de Prevención y Readaptación Social, y Revista READAPTACION No. 20 febrero 1996, págs. 21 a 23

⁶ Cfr. Fix Zamudio Héctor. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos México, 1993, pág. 202.

se tornaron lentos y costosos para el quejoso, no por fallas en la ley, sino de las autoridades públicas y de los mismos ciudadanos.

B. FUNDAMENTO JURÍDICO DE EXISTENCIA Y COMPETENCIA DE LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO.

“La Comisión Nacional de Derechos Humanos aparece en el marco jurídico-administrativo del país el 6 de junio de 1990, fecha en la que el entonces presidente constitucional de México, licenciado Carlos Salinas de Gortari, la creó mediante decreto presidencial de fecha 5 de junio del mismo año como un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación.

Surge como respuesta al reclamo social de mejorar la defensa y protección de los Derechos Humanos de todos los gobernados, buscando con ello depurar la actuación de las autoridades y servidores públicos, acercándolos a las personas que componen nuestra inmensa y pluricultural sociedad.

Además el presidente de la República prometió dar apoyo y autonomía a la Comisión Nacional, lo cual se manifestó con la iniciativa de reforma constitucional que emitió en el año de 1992 al Congreso federal para que se llevara a cabo una adición al artículo 102 de la Constitución en la que esta institución quedaría establecida, consolidando así su permanencia y existencia en el orden jurídico nacional.

Pero, una vez creada la Comisión Nacional de Derechos Humanos y hasta antes de que se diera este último e importante paso que fue su constitucionalización, tuvo que afrontar diversas críticas y ataques, tanto de personas en general como de organizaciones e inclusive de algunas autoridades públicas, las cuales cuestionaron su marco jurídico, desde la facultad presidencial por la que fue creada; la competencia que se le atribuyó, hasta de el por qué no reunía los aspectos o requisitos fundamentales de un Ombudsman. Esto dio lugar a diversas discusiones interesantes.

Sin embargo, entre los diversos cuestionamientos que se dieron en cuanto a la naturaleza de este órgano el aspecto más atacado fue el de su creación. Algunos juristas preguntaban por qué no nacía por mandato constitucional o por lo menos en apoyo de alguna ley emanada del Congreso de la Unión, resultando curiosa tal reacción, ya que ninguno de los organismos creados hasta entonces por tal método jurídico había sido impugnado y mucho menos con la agresividad con la que fue recibida esta institución, aún por parte de personas con intereses políticos definidos. Pero la Comisión Nacional tenía las bases legales suficientes, debido a que la Constitución otorga al presidente de la República la facultad de establecer las bases

generales para la creación de órganos desconcentrados, entidades paraestatales y su intervención en la operación de éstos”.⁷

Así, en este sentido, y a manera de evitar cualquier posibilidad de error en la interpretación se hace cita textual del decreto por medio del cual se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice. Estados Unidos Mexicanos. Presidencia de la República.

Carlos Salinas de Gortari. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere el artículo 89, Fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 17 y 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

CONSIDERANDO

Que el Estado democrático moderno es aquel que garantiza la seguridad a sus ciudadanos y aquellos extranjeros que se encuentren en su territorio, respeta y hace respetar la ley, reconoce la pluralidad política y recoge la crítica, alienta a la sociedad civil, evita que se exacerbén los conflictos entre grupos y promueva la eficacia en sus relaciones con las diversas organizaciones políticas y sociales.

Que es obligación del Estado Mexicano preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de los órganos de gobierno.

Que es facultad del Poder Ejecutivo Federal la determinación de las políticas que aseguren la convivencia civilizada, el orden y la paz interna bajo los principios de respeto al Estado de Derecho y a los que garantizan la armonía y cooperación internacionales.

Que la definición de políticas en materia de derechos humanos se encuentra históricamente contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como garantías individuales y garantías sociales.

Que la observancia de las políticas encaminadas al cumplimiento de los derechos humanos, requiere la atención y respuesta al más alto nivel.

Que a la Secretaría de Gobernación le corresponde conducir la política interior que compete al Ejecutivo Federal, incluyendo la coordinación y ejecución de acciones dirigidas a promover la salvaguarda de las garantías individuales.

⁷ Cfr. Carpizo McGregor Jorge. “Derechos Humanos y Ombudsman” 1993. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México págs. 115-134.

Que atendiendo a dichos planteamientos se ha considerado conveniente crear un órgano desconcentrado, adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación, con atribuciones en materia de derechos humanos, he tenido a bien expedir el siguiente:

DECRETO

Artículo primero. Se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. La Comisión estará adscrita directamente al titular de la dependencia.

Artículo segundo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos será el órgano responsable de promover y vigilar el cumplimiento de la política nacional en materia de respeto y defensa a los derechos humanos. Con este propósito instrumentará los mecanismos necesarios de prevención, atención y coordinación que garanticen la salvaguarda de los derechos humanos de los mexicanos y de los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Artículo tercero. Para cumplir con las responsabilidades a que se refiere el artículo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Proponer la política nacional en materia de respeto y defensa de los derechos humanos;*
- II. Establecer los mecanismos de coordinación que aseguren la adecuada ejecución de la política nacional de respeto y defensa de los derechos humanos;*
- III. Elaborar y ejecutar los programas de atención y seguimiento a los derechos humanos;*
- IV. Elaborar y proponer programas preventivos en materia de derechos humanos, en los ámbitos jurídico, educativo y cultural para la Administración Pública Federal;*
- V. Representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales y, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, ante los internacionales, en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos;*
- VI. Formular programas y proponer acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados, convenios y acuerdos internacionales signados por nuestro país.*

Artículo cuarto. La Comisión Nacional de Derechos Humanos estará a cargo de un Presidente que será nombrado por el titular del Ejecutivo Federal.

Artículo quinto. El Presidente de la Comisión tendrá las siguientes facultades:

- I. Ejercer las atribuciones que este Decreto confiere a la Comisión, coordinándose, en su caso, con las demás autoridades que resulten competentes.*

II. Coordinar los trabajos de la Comisión así como del Consejo a que se refiere el artículo siguiente:

III. Instrumentar, ejecutar y vigilar la aplicación de las políticas que se establezcan en la materia;

IV. Definir las políticas y lineamientos para la coordinación con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con las instancias y organismos nacionales e internacionales relacionados con los derechos humanos;

V. Informar semestralmente al Presidente de la República sobre el desempeño de las funciones de la Comisión y, en general, de los resultados de las acciones de protección de los derechos humanos en el país.;

VI. Solicitar de acuerdo con las disposiciones legales aplicables a cualquier autoridad del país la información sobre posibles violaciones de los derechos humanos, que requiera para el eficaz desempeño de sus funciones;

VII. Hacer las recomendaciones y en su caso observaciones que resulten pertinentes a las autoridades administrativas del país sobre violaciones a los derechos humanos;

VIII. Las demás que le confieran expresamente otras disposiciones legales y reglamentarias.

Artículo sexto. Para el mejor desempeño de sus responsabilidades, la Comisión contará con un Consejo.

El Consejo estará integrado por aquellas personas que gocen de reconocido prestigio en la sociedad y sean invitadas a tal efecto por el Ejecutivo Federal, por conducto del Presidente de la Comisión, así como por aquellos servidores públicos que determine el propio Ejecutivo.

El cargo de los miembros del Consejo será honorario.

El Consejo será un cuerpo colegiado de examen y opinión de la problemática del respeto y defensa de los derechos humanos en el país y de los mexicanos en el extranjero, con el propósito de proponer al Presidente de la Comisión las directrices y lineamientos que se estimen pertinentes para su adecuada prevención y tutela.

Para la adecuada realización de sus responsabilidades, el Consejo se apoyará en un Secretario Técnico designado por el Presidente de la República.

Artículo séptimo. En el ejercicio de sus funciones el Presidente de la Comisión se auxiliará de un Secretario Ejecutivo que tendrá las siguientes funciones:

I. Someter a la consideración del Presidente de la Comisión los programas de trabajo del órgano;

II. Ejecutar y dar seguimiento a los acuerdos que dicte el Presidente de la Comisión, así como a los que emanen del Consejo;

III. Proponer los mecanismos y procedimientos de coordinación con los poderes y los diferentes órganos de gobierno que resulten necesarios para llevar a cabo las funciones de la comisión;

IV. Las demás que le señale el Presidente de la Comisión.

Artículo octavo. La Comisión Nacional de Derechos Humanos contará asimismo con un visitador que dependerá del Presidente de la Comisión y que tendrá las siguientes funciones:

I. Promover y fortalecer las relaciones de la Comisión con organismos públicos, sociales y privados, nacionales e internacionales; esto último en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

II. Diseñar, proponer y desarrollar canales de comunicación y colaboración con la sociedad y en las tareas de respeto y defensa de los derechos humanos;

III. Representar al Presidente de la Comisión en todos aquellos actos relacionados con el desahogo de las funciones del órgano;

IV. Denunciar ante las autoridades competentes los actos de que conozca que puedan comportar violaciones a los derechos humanos;

V. Las demás que le encomiende expresamente el Presidente de la Comisión.

TRANSITORIOS

Artículo primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. Se reformará el Artículo 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 2º. . .

Secretario

Subsecretario de Gobierno y Desarrollo Político. . .

Artículo tercero. Se deroga el artículo 15 del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, así como las demás disposiciones que se opongan a lo dispuesto por este Decreto."

"Artículo cuarto. Los recursos con que actualmente cuenta la Dirección General de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación pasarán a formar parte del órgano desconcentrado que se crea por este ordenamiento.

*Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los cinco días del mes de junio de mil novecientos noventa. Carlos Salinas de Gortari. Rubrica. El Secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios. Rubrica. El Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana Morales. Rubrica”.*⁸

“Poco a poco con las críticas se fueron produciendo resultados positivos, debido a que era la forma en la cual se podía perfeccionar la naturaleza de la institución en su ámbito jurídico-administrativo, además de que el desarrollo de sus funciones produjo en la población una aceptación positiva inesperada, lo que vino a desvanecer rápidamente los numerosos ataques de que fue objeto, aunado a los resultados consignados en los informes de actividades presentados por el presidente del organismo, donde se apreció que de las muchas recomendaciones que emitió, se dio solución satisfactoria a la mayor parte de las controversias, esto produjo un aumento de la confianza social en el nuevo organismo público.

Poco después de su primer aniversario el Consejo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos giró instrucciones a su presidente para que se preparara un proyecto de ley orgánica de la institución, documento que el mismo consejo conoció, discutió y enriqueció. presentándolo con posterioridad al presidente de la República, quien lo aceptó, pero además propuso que se comenzara a discutir su inclusión a nivel constitucional”.⁹

“A este respecto se dieron varias ideas para incluirla en diversos preceptos de nuestra Constitución hubo quienes sugirieron que quedara entre las garantías constitucionales, sin embargo, al ser un medio para hacerlas valer, no podía incluirse en tal apartado. Otros optaron por añadirle en el Artículo 73 como una fracción más y así darle al Congreso de la Unión la facultad para legislar en dicha materia, pero no se juzgó conveniente debido a que era necesario establecer las características primordiales de institución pública.

Se dieron otras propuestas como la de crear un artículo bis, pero esto era imposible por que la Constitución es una ley fundamental que no da cabida a este tipo de ordenamientos. La introducción de esta nueva y revolucionaria institución en la ley máxima no fue fácil, porque ésta se redactó en 1917, y ninguno de los artículos que la componen dan lugar a adicionar la innovación que representa esta figura jurídica. Por ello, la opción que se consideró más apropiada para admitirla, fue en el numeral 102 que contemplaba en su texto solamente la figura del Ministerio Público de la Federación, en su carácter de representante de los intereses de la sociedad, y se pensó que el agregarle un Apartado B en el que se establecieran los organismos

⁸ Vid. Diario Oficial de la Federación Publicado el 5 de junio de 1990.

⁹ Cfr. Carpizo McGregor, Jorge. Op. Cit. págs. 115-118.

protectores de los derechos humanos, complementaría y reforzaría el espíritu eminentemente social que establecía el precepto”.¹⁰

“La iniciativa de reforma al Artículo 102 constitucional fue enviada al Congreso de la Unión por el presidente de México el 18 de noviembre de 1991, en ella estableció su exposición de motivos en dos apartados: el primero, donde resalta los propósitos de su gobierno de combatir la impunidad y defender el principio de legalidad; y el segundo donde recalca la importante contribución que en esta materia ha dado la Comisión Nacional, así como los términos en que quedaría la reforma en caso de ser aprobada por el Poder Legislativo federal.

Una vez que la iniciativa presidencial quedó en poder de la Cámara de Diputados comenzó su discusión, dándose el dictamen correspondiente en el que se señalaba que fue realizado tomando en cuenta las consideraciones formuladas por el ejecutivo federal, y las puntualizaciones expuestas por el entonces presidente de la Comisión Nacional, Dr. Jorge Carpizo McGregor en su comparecencia del 27 de noviembre de 1991 ante ese cuerpo representativo. Después se realizaron reflexiones de tipo filosófico sobre la importancia de el respeto y protección a los derechos humanos, y de la seguridad jurídica en las democracias contemporáneas.

Posteriormente se daba la justificación a la creación y existencia de esta institución en base a los principios antes mencionados, ya que ésta contribuiría al fortalecimiento del régimen de libertades en México.

Después comenzaron los debates en la Cámara de Diputados el viernes 13 de junio de 1991, discutiéndose sobre la limitación de la competencia y facultades, pero también hubo concordancias en cuanto a que la iniciativa presentada constituía un positivo esfuerzo, al reconocer la existencia de la violación a estos derechos y el deseo de extinguir estas prácticas ilícitas.

Así el Diputado del Partido Acción Nacional, Lic. Víctor Orduña Muñoz señaló que daba la bienvenida al nacimiento de los organismos protectores de los derechos humanos, proponiendo una forma distinta en la redacción, quedando en los siguientes términos:

*“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas competencias, establecerán organismos autónomos de protección a los Derechos Humanos. Dichos organismos conocerán de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos, formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas”.*¹¹

¹⁰ Cfr. *Ibidem*. pág. 116-119

¹¹ Cfr. López Chavarría José y otros. Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos

Texto al cual se le adicionó el enunciado “con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos” quedando finalmente como sigue:

“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas competencias, establecerán organismos autónomos de protección a los Derechos Humanos. Dichos organismos conocerán de quejas en contra de actos y omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los Estados.”¹²

“Una vez aprobada por la Cámara de Diputados se turnó a la de Senadores para que la estudiara y emitiera su dictamen, en ella una vez más se discutió sobre la limitación en la competencia para conocer de asuntos de materia jurisdiccional, electoral y laboral, pero se manifestó que la intención de crear esta institución no era para substituir a ningún tribunal, procuraduría o recurso procesal, sino de establecer una instancia a la que la sociedad recurra en busca de auxilio jurídico, mediante una actuación ágil, que realice investigaciones concretas, y emita recomendaciones tendientes a proteger los derechos humanos de los gobernados.

Después al someterle a votación el dictamen fue aprobado en lo general y en lo particular por unanimidad en el Senado y en la Cámara de Diputados por 229 votos a favor, 55 aprobatorios pero con reservas y 3 en contra, quedando claramente expuesto que la Comisión Nacional de Derechos Humanos había ganado un soporte sólido ante la sociedad, el cual aseguraba su permanencia dentro del orden jurídico nacional.”¹³

En cuanto a la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, fue aprobada por decreto presidencial el 25 de junio de 1992, en la que se establecieron los siguientes apartados: las disposiciones generales; la integración y facultades de la Comisión Nacional; el nombramiento y facultades del presidente de la Comisión; de la integración, nombramiento y facultades del Consejo; del nombramiento y facultades de la Secretaría Ejecutiva; del nombramiento y facultades de los

Humanos. Ed., Comisión Nacional de Derechos Humanos, México. 1993., págs. 31-34.

¹² Vid. Constitución Política del Estado Unidos Mexicanos, artículo 102, Ed. Porrúa, ed. 111ª. México 1996.

¹³ Cfr. Carpizo McGregor Jorge. Op. Cit., pág. 118

Visitadores; así como del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos; de los acuerdos y recomendaciones autónomos; de las notificaciones y los informes; de las inconformidades. También fija las obligaciones de las autoridades y servidores públicos y la responsabilidad en la que incurrir. De igual forma estatuye: el régimen laboral; de patrimonio y presupuesto y los artículos transitorios de la misma. Esta ley entró en vigor el 24 de junio de 1992

Asimismo, cuenta con su propio Reglamento Interno el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992. En el se establecen las normas del funcionamiento que observará el personal que presta sus servicios a la institución, actuando dentro de su competencia. Y señala los órganos y estructura administrativa, además de la forma en que se prestará la atención y el procedimiento a las quejas, así como las clases de respuesta que emite la Comisión Nacional a los asuntos que se sometan a su consideración y lo referente a la substanciación de las inconformidades que se presenten por las resoluciones de este organismo.

Este grupo de normas en su conjunto forma el fundamento jurídico que da existencia, permanencia, competencia y continuidad a la Comisión Nacional de Derechos Humanos dentro del marco jurídico-administrativo de nuestro país.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos es un organismo que con su creación produjo una revolución trascendental en el sistema jurídico-administrativo de México. Esto se debe al carácter y diversidad de funciones que desarrolla dentro de su competencia.

Cuenta con un amplio campo de acción para conocer de todo acto realizado por alguna autoridad o funcionario público, e incluso de alguna persona particular que lo ejecute con anuencia de cualquiera de los primeros y que resulte conculcatorio de los derechos inherentes a las personas que sean afectadas por su perpetración.

A diferencia de otras instituciones que le han antecedido, y que mostraron tener limitaciones en su competencia, la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue dotada con mayores atribuciones y facultades que sus antecesores más recientes incluyendo aquellas que desarrollaron los primeros organismos, además de gozar de autonomía en el ejercicio de sus funciones, todo lo anterior tiene aún mayor trascendencia y fuerza debido a su fundamentación jurídica tanto a nivel constitucional como normativo que consolida su establecimiento, permanencia y competencia en el marco jurídico nacional.

Ahora bien, en cuanto al tema que se estudia, esta institución es competente para conocer de violaciones a derechos humanos en el ámbito penitenciario, el

fundamento se encuentra primeramente en la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el artículo 6, fracción décima segunda en la que se establece:

Artículo 6° La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:...

XII.- *Supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema penitenciario y de readaptación social del país.*

Y más específicamente en su Reglamento Interno en los preceptos siguientes:

Artículo 61.- Las Visitadurías Generales serán designadas de la manera siguiente: Primera Visitaduría General, Segunda Visitaduría General y Tercera Visitaduría General. La Primera y la Segunda Visitadurías Generales conocerán de quejas por presuntas violaciones a Derechos Humanos de cualquier naturaleza jurídica, con excepción de las que se refieran a asuntos penitenciarios o cometidas dentro de los centros de reclusión, de las que conocerá, exclusivamente, la Tercera Visitaduría General.

Artículo 64.- La tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios supervisará los Derechos Humanos en los centros de reclusión del país, tanto de adultos como de menores, sin necesidad de que medie queja alguna. Asimismo formulará los estudios y las propuestas tendientes al mejoramiento del sistema penitenciario nacional.

Además el artículo 66 señala la estructura administrativa que tendrá dicha Visitaduría para desarrollar sus actividades.

Artículo 66.- La Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios contará con:

- I. *Una Dirección General;*
- II. *Una Dirección de Área;*
- III. *Una Coordinación de Procedimientos Internos;*
- IV. *Los Visitadores Adjuntos, y;*
- V. *El personal profesional, técnico y administrativo necesario para la realización de sus funciones.*

Con lo antes expuesto queda claro que la Comisión Nacional es competente para conocer de violaciones a derechos humanos en el área penitenciaria local y federal, incluyendo la gestión de las solicitudes de beneficios de libertad anticipada ante las autoridades competentes, debido a que son un derecho que otorga la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, a los reos que reúnan los requisitos previstos por la misma. Por lo tanto, ellos pueden acudir ante esta

institución ya sea en solicitud de tales beneficios o en demanda de los mismos en caso de que haya hecho la solicitud ante las autoridades competentes para concederlos, y no haya recibido una respuesta fundada y motivada conforme a Derecho.

Además de realizar la función de trámite y seguimiento a las solicitudes de beneficios de libertad anticipada, la Tercera Visitaduría General de la Comisión Nacional, lleva a cabo otras atribuciones dentro del ámbito penitenciario, como son:

La supervisión penitenciaria a los centros de reclusión a nivel nacional, esto entre otras cosas: para vigilar que no se violen los derechos humanos de los internos y que se lleven a cabo las acciones necesarias tendientes a su readaptación social. Asimismo desarrolla estudios para establecer las propuestas y políticas aplicables para el mejoramiento de las condiciones de vida dentro de las penitenciarías del país.

También recibe solicitudes de atención médica, hechas por los internos en los centros de reclusión, y da el seguimiento ante la autoridad competente, con el fin de obtener la solución adecuada al asunto de que se trate en el tiempo más corto posible.

Además de las funciones antes mencionadas se desarrolla la más importante de todas que es la de defensa, protección y promoción de los derechos humanos dentro de los centros de reclusión del país, así como la realización de los estudios pertinentes a fin de proponer mejoras a las condiciones de vida de los internos.

Y es en este punto, en el cual se requiere mayor grado de atención, a fin de evitar la violación a los derechos humanos de aquellos que se encuentran privados de su libertad, por lo que ha sido necesaria la implantación de este sistema de protección por parte del Estado, a fin de garantizar el respeto a éstos de la mejor forma posible.

El sistema penitenciario del país antes de 1990 era una de las esferas en las cuales se producía gran parte de las violaciones a los derechos humanos de los que se encontraban reclusos en algún centro de readaptación social. Pero al crearse la Comisión Nacional de Derechos Humanos y comenzar sus funciones esto ha cambiado sino en todo, por lo menos en gran parte, a medida que se difunde la información y educación sobre el respeto y protección a los derechos humanos de los internos; los organismos a los que se puede recurrir y aún más importante el que estas orientaciones y atenciones se desarrollan tanto en idioma castellano (español) como en las lenguas y dialectos más comunes del país. Ha dado como resultado que se disminuya la cantidad de actos transgresores a tales prerrogativas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ha realizado diversos estudios y evaluaciones dentro de las instalaciones de la mayoría de los centros penitenciarios del país, con ello ha encontrado los vicios más comunes que les aquejan, y haciendo uso de sus múltiples atribuciones a emitido propuestas, comunicados y recomendaciones a las autoridades competentes a fin de lograr la extinción de esos defectos y situaciones que aún en nuestros días se presentan como una muestra del atraso cultural de algunas autoridades que se encuentran a cargo de las cárceles, penitenciarias, cerosos, etc., en lo que a derechos humanos se refiere.

Ha desarrollado investigaciones socioeconómicas y culturales en el país de forma general, con las cuales ha recabado las causas más comunes por las que el sistema penitenciario adolece de tal corrupción: entre ellas están en primer lugar la sobrepoblación de los penales del país debido a los siguientes factores: el aumento de la delincuencia por problemas socioeconómicos, culturales, políticos, etc.; por la aplicación indiscriminada de la pena privativa de libertad; el deficiente o nulo tratamiento de readaptación social a los internos; la baja asignación de recursos por parte de los gobiernos tanto federal como estatales, así como los malos manejos de los recursos económicos por algunos de los directores de estos centros de reclusión. Dan como resultado las precarias y en ocasiones inhumanas condiciones de vida de los internos dentro de estos lugares, y si a esto se añade la inexistencia de una correcta clasificación clínico-criminológico y separación de los internos de acuerdo a ella, se tendrá que es completamente correcto que se les siga considerando por gran parte de la sociedad como Universidades del Crimen, Catedrales del Miedo, etc. Por lo tanto es necesario llevar a cabo un cambio substancial en el sistema penitenciario, basado en la aplicación correcta de la ley, y la participación de las ciencias y técnicas que se juzguen necesarias para lograr este objetivo. Que sean verdaderos centros de readaptación y reeducación social para que al momento de la rehabilitación de los mismos, no representen un riesgo para la sociedad.

C. *LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y SU RELACIÓN CON LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS EN MATERIA DE BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA.*

La relación que guardan la primera con las segundas, es en cuanto a la superioridad jerárquica de la Comisión Nacional sobre las Estatales, en el sentido que el mismo ordenamiento 102 Constitucional establece, al enunciar en su último párrafo del apartado B, que:

"El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados."

Esto es, que la Comisión Nacional actuará como órgano de segunda instancia al cual podrán recurrir en revisión aquellos quejosos que se sientan

fundadamente inconformes con el acuerdo, o resolución dictada por el organismo estatal que haya conocido primero.

También tendrá el carácter de superior, en el caso que establece claramente el artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos al señalar:

“Artículo 3.- La Comisión Nacional de derechos Humanos tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción del Poder Judicial de la Federación.

Cuando en un mismo hecho, estuvieren involucrados tanto autoridades o servidores públicos de la Federación, como de las Entidades Federativas o Municipios, la competencia surtirá en favor de la Comisión Nacional.

Tratándose de presuntas violaciones a los Derechos Humanos en que los hechos se imputen exclusivamente a autoridades o servidores públicos de las entidades federativas o municipios, en principio conocerán los organismos de protección de los Derechos Humanos de la entidad de que se trate, salvo lo dispuesto por el artículo 60 de esta ley.

Asimismo, corresponderá conocer a la Comisión Nacional de Derechos Humanos de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en los Estados de la Federación, a que se refiere el artículo 102, apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Los recursos de impugnación que se hagan valer ante la Comisión Nacional se substanciarán de acuerdo a lo establecido en el Título III “Del procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos”, en el Capítulo IV, de las inconformidades, de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la cual abarca los siguientes artículos que se citan:

Artículo 55.- Las inconformidades se substanciarán mediante los recursos de queja e impugnación, con base en lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de acuerdo con las disposiciones de esta ley. Se aplicarán supletoriamente y en lo que resulte procedente, los preceptos del Título III, Capítulo I, de esta ley. Las resoluciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre estas inconformidades no admitirán recurso alguno.

Artículo 56.- El recurso de queja, sólo podrá ser promovido por los quejosos, o denunciantes que sufran un perjuicio grave, por las omisiones o por la inacción de los organismos locales, con motivo de los procedimientos que hubiesen substanciado ante los mismos, y siempre que no exista Recomendación alguna sobre el asunto de que se trate; y hayan transcurrido seis meses de que se presentó la queja o denuncia ante el propio organismo local.

En caso de que el organismo local acredite estar dando seguimiento adecuado a la queja o denuncia, el recurso de queja deberá ser desestimado.

Artículo 57.- El recurso de queja deberá ser presentado directamente ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, por escrito, o en casos de urgencia, oralmente o por cualquier otro medio de comunicación; en este supuesto, la instancia deberá ser ratificada dentro de los tres días siguientes por el interesado. En dicho escrito o comunicación deberán precisarse las omisiones o la inactividad del organismo estatal respectivo; acompañado de las pruebas documentales que lo sustenten. La Comisión Nacional, antes de pronunciarse sobre la admisión del recurso, podrá solicitar a los interesados las informaciones o aclaraciones que considere necesarias, y podrá desecharlo de plano cuando lo considere notoriamente infundado o improcedente.

Artículo 58.- La tramitación será breve y sencilla. Una vez admitido el recurso, la Comisión Nacional correrá traslado del mismo, al organismo estatal contra el cual se presente, para que rinda un informe en un plazo no mayor de diez días hábiles, el cual deberá acompañar con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta dentro de dicho plazo se presumirán ciertos los hechos señalados, salvo prueba en contrario.

Artículo 59.- La Comisión Nacional deberá pronunciarse sobre la queja en un término que no exceda de sesenta días, a partir de la aceptación del recurso, formulando una Recomendación al organismo local, para que subsane, de acuerdo con su propia legislación, las omisiones o inactividad en las que hubiese incurrido o bien, declarará infundada la inconformidad cuando considere suficiente que la justificación que presenta ese organismo estatal. Este deberá informar en su caso, en un plazo no mayor de quince días hábiles, la aceptación y cumplimiento que hubiese dado a dicha Recomendación.

Artículo 60.- La Comisión Nacional ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su Recomendación, podrá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea este organismo el que emita, en su caso, la Recomendación correspondiente.

Artículo 61.- El recurso de impugnación procederá exclusivamente ante la Comisión Nacional y contra las resoluciones definitivas de los organismos estatales de derechos humanos o respecto de las informaciones también definitivas de las autoridades locales sobre el cumplimiento de las Recomendaciones emitidas por los citados organismos. Excepcionalmente podrán impugnarse los acuerdos de los propios organismos estatales cuando, a juicio de la Comisión Nacional, se violen ostensiblemente los derechos de los quejosos o denunciantes en los procedimientos seguidos ante los citados organismos, y los derechos deban protegerse de inmediato.

Artículo 62.- el recurso de impugnación deberá contener una descripción concreta de los hechos y razonamientos en que se apoya, así como las pruebas documentales que se consideren necesarias. A su vez, el organismo estatal de Derechos Humanos deberá enviar con la instancia del recurrente un informe sobre la Recomendación que se impugna con los documentos justificativos que considere necesarios.

Artículo 63.- El recurso de impugnación interpuesto contra una recomendación de carácter local, o contra la insuficiencia en el cumplimiento de la misma por la autoridad local, deberá presentarse por escrito ante el organismo estatal de protección de Derechos Humanos que la hubiere formulado, dentro de un plazo de treinta días naturales, contados a partir de que el

recurrente tuvo conocimiento de la propia Recomendación. El citado organismo local deberá enviar el recurso ante la Comisión Nacional dentro de los quince días siguientes.

Artículo 64.- Sólo quienes hayan sido quejosos en un expediente integrado por un organismo estatal de Derechos Humanos, estarán legitimados para interponer los recursos de impugnación, tanto contra las Recomendaciones de dichos organismos como contra la insuficiencia de las autoridades locales en el cumplimiento de ellas.

Artículo 65.- Una vez que la Comisión Nacional hubiese recibido el recurso de impugnación, de inmediato examinará su procedencia y, en caso necesario, requerirá las informaciones que considere necesarias del organismo estatal respectivo, o de la autoridad correspondiente. Podrá desechar de plano aquellos recursos que considere notoriamente infundados o improcedentes.

Una Vez admitido el recurso, se correrá traslado del mismo a la autoridad u organismo estatal contra el cual se hubiese interpuesto, según sea el caso, a fin de que en un plazo máximo de diez días naturales remita un informe con las constancias y fundamentos que justifiquen su conducta. Si dicho informe no se presenta oportunamente, en relación con el trámite del recurso, se presumirán ciertos los hechos señalados en el recurso de impugnación, salvo prueba en contrario.

De acuerdo con la documentación respectiva, la Comisión Nacional examinará la legalidad de la recomendación del organismo local, o de la conducta de la autoridad sobre el cumplimiento de lo que se le hubiese formulado. Excepcionalmente y sólo cuando se considere que es preciso un período probatorio, se recibirán las pruebas ofrecidas por los interesados o por los representantes oficiales de dichos organismos.

Artículo 66.- Una vez agotada la tramitación, la Comisión Nacional deberá resolver el recurso de impugnación en un plazo no mayor de sesenta días hábiles, en el cual deberá pronunciarse por:

- a. La confirmación de la resolución definitiva del organismo local de Derechos Humanos;*
- b. La modificación de la propia Recomendación, caso en el cual formulará a su vez, una Recomendación al organismo local;*
- c. La declaración de suficiencia en el cumplimiento de la recomendación formulada por el organismo estatal respectivo;*
- d. La declaración de insuficiencia en el cumplimiento de la Recomendación del organismo estatal por parte de la autoridad local a la cual se dirigió, supuesto en el que la Comisión Nacional formulará una Recomendación dirigida a dicha autoridad, la que deberá informar sobre su aceptación y cumplimiento.”¹⁴*

Los artículos anteriormente citados, permiten tener una idea más clara y precisa de cuál es la relación que guardan los organismos estatales de derechos

¹⁴ Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Primera Edición, México 1992. págs. 38-42.

humanos y la Comisión Nacional, misma que se puede ver como una estructura jerárquica en la que la Comisión Nacional de Derechos Humanos será la segunda instancia y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos que son tomadas como de primera instancia. Por lo que, el quejoso debe acudir primero a éstas y en caso de inconformidad con la resolución o de inadecuada actividad del organismo podrán acudir ante la Comisión Nacional mediante la queja o recurso correspondiente. Esto siempre y cuando el asunto sea de competencia del fuero común, en el caso de ser competencia del fuero federal, deberán acudir directamente a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o interponer su denuncia ante cualquier Comisión local de derechos humanos, la cual deberá remitir inmediatamente el expediente a la Comisión Nacional para su trámite y resolución.

En cuanto al ámbito penitenciario operan los mismos principios establecidos por los artículos citados. Los organismos estatales de derechos humanos están facultados para recibir las solicitudes sobre beneficios de libertad anticipada en materia del fuero común, que sean presentadas ante ellos por los quejosos, en la inteligencia de que tratándose de asuntos que pertenezcan al fuero federal, deberán recibirlos y remitirlos a la mayor brevedad posible a la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La razón por la que se lleva a cabo el procedimiento descrito en el párrafo anterior, es porque existe un ámbito espacial y material de competencia perfectamente delimitado por la ley, de los organismos estatales de derechos humanos y la Comisión Nacional. Misma que está establecida primeramente por el párrafo final del artículo 102 Constitucional y los artículos 1º y 3º de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en los que se señala que es competente para conocer de todos aquellos casos que se sucedan a nivel nacional e impliquen violaciones a los derechos humanos cometidas por servidores o funcionarios públicos de nivel federal, además de aquellos en los que intervengan autoridades federales y locales, y por último en los que sólo intervengan autoridades o servidores públicos estatales o municipales, en cuyo caso primero serán del conocimiento de los organismos de las entidades federativas, salvo que el quejoso recurra en queja por omisión o inactividad y/o la Comisión Nacional juzgue que el asunto es de importancia, podrá atraerlo para su resolución.

También corresponderá a la Comisión Nacional de Derechos Humanos el tener conocimiento y emitir la solución en los casos de inconformidad que sean presentados ante ella en relación a los acuerdos, recomendaciones, respuestas u omisiones de los organismos locales de derechos humanos.

Por lo tanto, los organismos estatales sólo pueden conocer de aquellas solicitudes o violaciones pertenecientes al fuero común y dentro del territorio de la

entidad donde se encuentren, aplicándose de igual forma para la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, la cual es competente para gestionar las solicitudes de beneficios de libertad anticipada de internos que pertenezcan al fuero común. Así, la Comisión Nacional desarrolla sus funciones dentro del ámbito penitenciario primordialmente en el fuero federal y ocasionalmente dentro del fuero común.

CAPÍTULO II

LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y LA GESTIÓN DE BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA

A. *LOS BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA,*

Dentro del sistema jurídico penitenciario mexicano, existen ciertos derechos establecidos en la ley, en favor de los internos que estén purgando una sentencia firme recluidos en los centros penitenciarios nacionales. Asimismo, éstos deben reunir ciertos requisitos legales, que se enunciarán más adelante.

Por el momento es necesario determinar y entender qué son los beneficios de libertad anticipada. Desde el punto de vista legal; son prerrogativas que han sido establecidas en favor de aquellos internos que reúnen las condiciones que la ley señala para acogerse a alguno de éstos. Por lo que resulta evidente que se presentan como oportunidades benéficas para que aquéllos que se encuentren en la situación jurídica idónea, tengan la posibilidad de disminuir su tiempo de reclusión, o de obtener en su caso una liberación anticipada.

Así, los beneficios de libertad anticipada son en parte, un medio por el cual el interno puede obtener su preliberación en caso de tener una situación jurídica propicia, y por otra, son medidas enfocadas a la disminución de la sobrepoblación penitenciaria, brindando a estas personas la oportunidad de reintegrarse a la sociedad en forma legal y productiva, aparte de ser un estímulo para lograr la readaptación social del mismo.

Esto conlleva a que se destinen mejor los recursos para lograr la readaptación social de los internos y una mayor rehabilitación de los demás reos que por no reunir las cualidades legales, están imposibilitados para acceder a los beneficios.

Sin embargo, es importante mencionar que también se presentan como una figura jurídica preventiva, para que las personas que se encuentran internas en centros de reclusión sin una personalidad delictiva o criminal definida (*delincuente circunstancial*), adopten conductas antisociales de alto riesgo y que no permitan la readaptación social del sujeto, así como su rehabilitación en la sociedad de la cual formaba parte.

Ahora bien, los beneficios de libertad anticipada son en gran parte desconocidos para las personas en general y para algunos internos dentro del ámbito penitenciario, debido a la poca difusión que hacen de éstos las autoridades, originando que parte de los reos que reúnen los requisitos legales para obtener algún

tipo de beneficio, no tengan acceso oportuno a ellos por no solicitarlos en tiempo. El resultado de esto y de otros factores que se mencionarán más adelante, es que los centros de reclusión enfrenten graves problemas de sobrepoblación, y todos los perjuicios que ésta conlleva, tales como; atención deficiente, aumento en los abusos físicos y económicos, tanto entre internos, como por la autoridad misma, corrupción, prostitución, etc. Además de que por lo mismo, no se brindan las condiciones necesarias para que se dé una reeducación y readaptación social del individuo y de la población penitenciaria en general.

Por lo tanto es necesario que las autoridades lleven a cabo un profundo análisis a fin de determinar en base a la realización de los estudios especializados, así como de tomar en cuenta los criterios y perfiles legales establecidos, o mejor aún, perfeccionar éstos, para que con ello, se desarrolle una campaña en la cual, a nivel autoridad y de oficio se establezca el otorgamiento oportuno y ágil de los beneficios de libertad anticipada, sin dejar de tomar todas las precauciones a que haya lugar. Evitando que personas sin la readaptación social adecuada, sean puestos en libertad, produciendo con ello la inseguridad de la sociedad.

B. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LOS BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA.

Como se mencionó antes, los beneficios de libertad anticipada, son figuras jurídicas, es decir, están establecidas por la ley, específicamente por el Código Penal y por la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

En el Código Penal para el Distrito Federal y para toda la República en materia federal, se encuentran establecidos en:

El Artículo 27 que señala la existencia y aplicación del tratamiento en libertad de imputables, mismo que consiste en la aplicación de medidas laborales, educativas y culturales, así como curativas si fuere el caso, siempre que estén autorizadas en la ley y sean conducentes hacia la adaptación o readaptación social del sentenciado, que se encuentra a disposición de la autoridad ejecutora, es decir, de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, y cuya duración del mismo no puede exceder del tiempo que correspondería a la pena de prisión que se haya sustituido.

También establece la existencia del régimen de semilibertad el cual implica una alternación de los períodos de privación de la libertad y del tratamiento en libertad.

Por otra parte, el artículo 84 del mismo código en comento, establece que se concederá la libertad preparatoria a aquellos internos que hayan cumplido tres

quintas partes de su condena, en caso de haber sido sentenciado por delito intencional, y la mitad de la misma, en caso de ser imprudencial y que se reúnan ciertos requisitos preestablecidos en las fracciones de este mismo ordenamiento, los cuales se mencionarán más adelante.

Además de los antes citados, se encuentran otras figuras que sin estar contemplados en la ley como beneficios de libertad, dan también ciertas posibilidades a los internos de cambiar algunas condiciones de vida, ya sea dentro del mismo centro de reclusión, en otro, o de salir preliberados en ciertos casos, como sería la aplicación del artículo 117 del Código Penal, donde se establece que cuando por ley se suprima o modifique, algún tipo penal, se deben producir las adecuaciones a las sentencias que hayan sido dictadas hasta el momento de la reforma a dicho precepto, lo anterior, debido a la aplicación retroactiva de la ley en beneficio del interno, esto en atención a lo dispuesto por el artículo 14 constitucional por lo que al modificarse o ya no existir el tipo penal y su sanción correspondiente, las penas que hasta el momento se están purgando, también se modificarán o extinguirán de acuerdo a la nueva disposición, tal y como ocurrió con la reforma a los artículos que regulan los delitos contra la salud hecha en diciembre de 1993, y que entró en vigor en enero de 1994.

Con la reforma antes mencionada se adecuaron un gran número de sentencias firmes para quedar acordes a la nueva ley, lo que dio como resultado que varios de los internos que se encontraban compurgando su sentencia, alcanzaran la libertad al haber cumplido el tiempo de compurgación total o requerida por la nueva legislación aplicada retroactivamente en favor del mismo, para obtener algún beneficio de libertad anticipada.

Como puede apreciarse, los beneficios de libertad, se convierten así en oportunidades para alcanzar ésta, pero éstos son derechos que no se aplican a cualquier interno sin restricciones, sin importar el delito que haya cometido, ya que están establecidos por la misma ley los casos y los delitos por los cuales no pueden ser aplicados a los sentenciados, como son: por delitos contra la salud, delitos cometidos por los servidores públicos siempre que no garanticen o cubran la reparación del daño, así como en los delitos de violación, robo con violencia o en casa habitación, privación ilegal de la libertad, los cometidos con calificación de delincuencia organizada y en delitos cometidos por agentes de la autoridad durante el desempeño de sus funciones.

C. CLASES, CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DE LOS BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA.

En cuanto a las clases de beneficios de libertad que están establecidos con ese carácter por la ley, se tienen los siguientes:

-
1. Libertad preparatoria;
 2. Tratamiento preliberacional;
 3. Remisión parcial de la pena;

Otros que sin estar legalmente clasificados como beneficios, pero que la misma autoridad los considera como tales y los tramitan en favor de los internos, son:

- a. Las conmutaciones de pena.
- b. Los traslados.
- c. Las adecuaciones de pena.
- d. La semilibertad
- e. Apoyo a los excarcelados por el Patronato de Preliberados.

Sin embargo, éstos últimos son considerados por algunos como beneficios que se derivan de los tres primeros, mismos que se llevan a cabo como trámites de apoyo a los internos y a los ya liberados en el caso del inciso (e) exclusivamente.

Por lo que respecta a las características de las tres clases de beneficios de libertad anticipada mencionados primeramente, se tiene que:

1. *Libertad Preparatoria*

Este beneficio como su nombre lo indica, tiene la finalidad de posibilitar al interno para alcanzar la libertad antes de cumplir la sentencia completa que se le haya dictado en juicio. Así el siguiente artículo establece:

Artículo 84. Se concederá libertad preparatoria al condenado, previo el informe a que se refiere el Código de Procedimientos Penales, que hubiere cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

- I. *Que haya observado buena conducta durante la ejecución de su sentencia;*
- II. *Que del examen de su personalidad se presuma que está socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir; y*
- III. *Que haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado, sujetándose a la forma, medidas y términos que se le fijen para dicho objeto, si no puede cubrirlo desde luego.*

Llenados los anteriores requisitos, la autoridad competente podrá conceder la libertad, sujeta a las siguientes condiciones:

- a. Residir o, en su caso, no residir en lugar determinado, e informe a la autoridad de los cambios de su domicilio. La designación del lugar de residencia se hará conciliando la circunstancia de que el reo pueda proporcionarse trabajo en el lugar que se fije con el hecho de que su permanencia en él no sea un obstáculo para su enmienda;*
- b. Desempeñar en el plazo que la resolución determine, oficio, arte, industria o profesión lícitos, si no tuviese medios propios de subsistencia;*
- c. Abstenerse del abuso de bebidas embriagantes y del empleo de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias que produzcan efectos similares, salvo por prescripción médica.*
- d. Sujetarse a las medidas de orientación y supervisión que se le dicten y a la vigilancia de alguna persona honrada, y de arraigo, que se obligue a informar sobre su conducta presentándolo siempre que para ello fuere requerida.*

En cuanto a este último inciso puede objetarse en determinadas circunstancias esta regulación, en el caso de que el interno que tenga posibilidades de obtener su libertad anticipada, no tenga una persona que acepte asumir la responsabilidad a que alude el inciso, debido a la estigmatización que recae sobre las personas que ingresan como reos a los centros penitenciarios.

Sin embargo, la misma ley establece los casos en los que no es posible conceder este beneficio, así para tal efecto se transcribe el artículo 85 del Código Penal vigente para el Distrito Federal.

Artículo 85. La libertad preparatoria no se concederá a los sentenciados por alguno de los delitos contra la salud en materia de narcóticos previstos en los artículos 194 y 196-Bis; por delito de violación previsto en el primero y segundo párrafos del artículo 265 en relación con el artículo 266-Bis fracción I; por el delito de plagio y secuestro previsto por el artículo 366, con excepción de lo previsto en la fracción VI de dicho artículo en relación con su antepenúltimo párrafo y lo dispuesto en el penúltimo párrafo; por el delito de robo con violencia en las personas en un inmueble habitado o destinado para habitación, conforme a lo previsto en el artículo 367 en relación con los artículos 372 y 381-Bis, de este código, así como a los habituales y a quienes hubieran incurrido en segunda reincidencia.

Tratándose de los delitos comprendidos en el Título Décimo, la libertad preparatoria solo se concederá cuando se satisfaga la reparación del daño a que se refiere la fracción III del artículo 30 o se otorgue caución que lo garantice.

De esta transcripción se determina de forma rápida los delitos por los cuales no se otorga la libertad preparatoria, en el caso del artículo 194 se refiere al tráfico de narcóticos, el artículo 196-Bis actualmente está derogado desde el 7 de noviembre

de 1996. Sin embargo, se da mención breve al texto que se contemplaba en este numeral, el cual señalaba como sujeto responsable de delito al que dirigiese, administrare o supervisare alguna asociación delictuosa dedicada al narcotráfico. Dicha figura delictiva, actualmente se contempla en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que entró en vigor el día en que este artículo se derogó, y que establece que los delitos que cometieren las personas que intervinieren o pertenecieren a un grupo de delincuencia organizada, no tendrán acceso a los beneficios de libertad anticipada.

Por lo que hace al delito de violación, solo se contempla la negación del beneficio para los violadores que realizan cópula con persona de cualquier sexo, mediante la introducción de miembro viril en el cuerpo de la víctima, sea vaginal, anal u oral. Resulta sorprendente el que se deje fuera de esta prohibición a los violadores que realizan el acto mediante la introducción de cualquier objeto distinto al miembro viril, siendo este un acto tan o más reprobable que la anterior hipótesis.

También en el caso de violación cometida en menores de doce años y de incapaces mentales, Así como en la violación cometida por dos o más personas. Asimismo, se niega la concesión de este beneficio para los que cometen el delito de robo, robo con violencia a personas y en lugares destinados a la habitación.

Sin embargo, este beneficio puede ser revocado por la misma autoridad que lo concedió, (Dirección General de Prevención y Readaptación Social) en los siguientes casos:

- a. En caso de que el preliberado no cumpla las condiciones establecidas. Salvo, cuando se le brinde otra oportunidad en los mismos términos que se señalan por el artículo 90 del Código Penal en su fracción IX, que prescribe:

Artículo 90

IX.- En caso de falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas por el condenado, el juez podrá hacer efectiva la sanción suspendida o amonestarlo, con el apercibimiento de que si vuelve a faltar a alguna de las condiciones fijadas, se hará efectiva dicha sanción.

- b. También se revocará cuando el preliberado sea condenado por un nuevo delito intencional, mediante una sentencia que cause ejecutoria, por lo que la revocación se hará de oficio, y en el caso de que dicho delito fuese imprudencial, la autoridad competente podrá, tomando en cuenta la gravedad del delito, revocar o mantener la libertad preparatoria al individuo, siempre y cuando funde su resolución.

-
- c. En el caso de que al preliberado se le revoque su beneficio, deberá compurgar el resto de la pena.
- d. Por último, los preliberados se encontrarán bajo el cuidado y vigilancia de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.

2. *Tratamiento preliberacional*

Establecido por el artículo 27 del Código Penal para el D.F. El tratamiento preliberacional para imputables, consiste en la aplicación de medidas laborales, educativas y culturales, así como curativas si fuere el caso, siempre que estén autorizadas en la ley y sean conducentes hacia la readaptación del sentenciado, que se encuentra a disposición de la autoridad ejecutora, es decir, de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, y cuya duración del mismo no puede exceder del tiempo que correspondería a la pena de prisión que se haya sustituido.

De lo anterior se desprende que es la aplicación de ciertas medidas preestablecidas, que tienen como fin el de lograr la reeducación y readaptación social del individuo, lo que se logrará a través de:

- Proporcionar la educación necesaria para que se desarrolle intelectualmente y evite por criterio propio el reincidir en conductas ilícitas, mediante la preparación personal, además del carácter académico de la educación, ésta se imparte con carácter cívico, higiénico, artístico, físico y ético. Y estará orientada por las técnicas de pedagogía correctiva;
- Se le invita a trabajar para que desarrolle de acuerdo a su vocación, deseos y aptitudes, las habilidades laborales con la finalidad de que al ser devuelto a la sociedad tenga una forma honesta y lícita de procurarse los bienes de consumo que necesite, y que no tenga que recurrir a prácticas delictivas;
- También se le insta a participar en el desarrollo de actividades culturales y recreativas, como serían: los deportes, el teatro, ver películas, etc., con el objetivo de que se mantenga en contacto con la realidad, y que desarrolle habilidades físicas y mentales.

Los puntos anteriores son la base del criterio de readaptación y rehabilitación social de los internos en centros penitenciarios nacionales, y en cuanto a los requisitos se tiene que el interno debe cumplir con los mencionados para el beneficio citado anteriormente, así como con los tres puntos arriba citados. En este caso en específico, la ley no establece exclusión alguna por el delito cometido para la obtención de este beneficio.

3. *Remisión parcial de la pena*

Establecida por el artículo 16 de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. Este beneficio opera de la siguiente forma:

Por cada dos días de trabajo se hará remisión de uno de prisión, siempre y cuando el interno no haya sido sentenciado por delitos contra la salud en materia de estupefacientes o psicotrópicos previstos en las fracciones I a IV del artículo 197, salvo que se trate de individuos en los que concurren evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica: por el delito de violación previsto en el primer y segundo párrafo del artículo 265, en relación al 266-Bis Fracción I; El delito de plagio o secuestro previsto por el artículo 366 con excepción a lo previsto por la fracción VI de dicho artículo en relación con su antepenúltimo párrafo por el delito de robo en un inmueble habitado o destinado para habitación con violencia en las personas, conforme a lo previsto en el artículo 367, en relación con los artículos 372 y 381-Bis, del Código penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y para toda la República en materia de fuero federal. Es decir, por el delito de violación y robo, robo con violencia, y robo en inmuebles habitados que se destinen a este fin.

Los internos que sean candidatos a la obtención de este beneficio deben cumplir los siguientes requisitos totalmente:

- Desarrolle una actividad laboral dentro del penal donde se encuentre;
- Observe buena conducta;
- Participe con regularidad en las actividades educativas;
- Que repare o garantice la reparación del daño, sujetándose a la forma, medidas y términos que se fijen para dicho objeto en caso de no poder cubrirla, y;
- Que demuestre en base a varios factores y aspectos de su personalidad que ha progresado en su readaptación social.

Lo anterior será determinante para la concesión o negativa de la remisión parcial de la pena. Asimismo, este beneficio opera independientemente del de libertad preparatoria. Para este efecto, el cómputo de plazos se hará en el orden que beneficie al reo. El Ejecutivo regulará el sistema de cómputo, que en ningún momento quedará sujeto a normas reglamentarias de los establecimientos de reclusión o a disposiciones de las autoridades encargadas de la custodia y de la readaptación social, y también es revocable por la misma autoridad que la concede (Dirección General de Prevención y Readaptación Social) de acuerdo a lo dispuesto en el caso de la revocación de la libertad preparatoria.

En cuanto a los otros tipos de apoyos o beneficios tenemos:

a. *Comutación de la pena;*

Contemplada por el artículo 75 del Código Penal para el Distrito Federal, la conmutación de la pena podrá realizarse por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, siempre que la modificación no sea esencial y cuando el reo acredite que no puede cumplir alguna de las modalidades de la sanción que le fue impuesta por ser incompatible con su edad, sexo, salud, o constitución física, además debe exigirse como en el caso anterior, que se reparen los daños o se presente la garantía que señala el juez.¹⁵

De acuerdo con el artículo 70, la sustitución de la pena de prisión será a criterio del juzgador, y para ello debe tomarse en cuenta lo establecido en los artículos 51 y 52 (referente a los criterios de aplicación de las sentencias) y a los siguientes términos:

- I. Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años;
- II. Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de tres años, o
- III. Por multa, si la prisión no excede de dos años.

Pero la sustitución o conmutación de la pena por alguna de las medidas de seguridad (condenas condicionales) no podrá llevarse a cabo en caso de que el interno haya sido condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que sea perseguido de oficio. Es decir, Que el interno sea reincidente por delito intencional y que su investigación no requiera de la intervención directa y continua de persona alguna además de la autoridad (Ministerio Público).

Así, el Código Penal vigente para el Distrito Federal señala

Artículo 90 El otorgamiento y disfrute de los beneficios de la condena condicional, se sujetarán a las siguientes normas:

- I. *El juez o tribunal, en su caso, al dictar sentencia de condena o en la hipótesis que establece la fracción X de este artículo, suspenderán motivadamente la ejecución de las penas, a petición de parte o de oficio si concurren estas condiciones:*
 - a. *Que la condena se refiera a pena de prisión que no exceda de cuatro años;*
 - b. *Que el sentenciado no sea reincidente por delito doloso y, además que haya evidenciado buena conducta positiva, antes y después del becho punible; y*

¹⁵ Cfr. *Código Penal para el Distrito Federal* ed. 59ª, Ed. Porrúa, México, 1998. pág. 22.

-
- c. *Que por sus antecedentes personales o modo honesto de vivir, así como por la naturaleza, modalidades y móviles del delito, se presuma que el sentenciado no volverá a delinquir;*
- d. *Se deroga (D.O.F. del 10 de enero de 1994).*
- II. *Para gozar de este beneficio el sentenciado deberá:*
- a. *Otorgar la garantía o sujetarse a las medidas que se le fijen, para asegurar su presentación ante la autoridad siempre que fuere requerido;*
- b. *Obligarse a residir en determinado lugar, del que no podrá ausentarse sin permiso de la autoridad que ejerza sobre el cuidado y vigilancia.*
- c. *Desempeñar en el plazo que se le fije, profesión, arte, oficio u ocupación lícitos;*
- d. *Abstenerse del abuso de bebidas embriagantes y del empleo de estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias que produzcan efectos similares, salvo por prescripción médica; y*
- e. *Reparar el daño causado.*
- Cuando por sus circunstancias personales no pueda reparar desde luego el daño causado, dará caución o se sujetará a las medidas que a juicio del juez o Tribunal sean bastantes para asegurar que cumplirá, en el plazo que se le fije, esta obligación*
- III. *La suspensión comprenderá la pena de prisión y la multa, y en cuanto a las demás sanciones impuestas, el juez o tribunal resolverán discrecionalmente según las circunstancias del caso.*
- IV. *A los delincuentes a quienes se haya suspendido la ejecución de la sentencia, se les hará saber lo dispuesto en este artículo, lo que se asentará en diligencia formal, sin que la falta de ésta impida, en su caso, la aplicación de lo prevenido en el mismo.*
- V. *Los sentenciados que disfruten de los beneficios de la condena condicional quedarán sujetos al cuidado y vigilancia de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social.*
- VI. *En caso de haberse nombrado fiador para el cumplimiento de las obligaciones contraídas en los términos de este artículo, la obligación de aquél concluirá seis meses después de transcurrido el término a que se refiere la fracción VII, siempre que el delincuente no diere lugar a nuevo proceso o cuando en éste se pronuncie sentencia absolutoria. Cuando el fiador tenga motivos fundados para no continuar desempeñando el cargo, los expondrá al juez a fin de que éste, si los estima justos, prevenga al sentenciado que presente nuevo fiador dentro del plazo que prudentemente deberá fijarle, apercibido de que se hará efectiva la sanción si no lo verifica. En caso de muerte o insolvencia del fiador, estará obligado el sentenciado a poner el hecho en conocimiento del juez para el efecto y bajo el apercibimiento que se expresa en el párrafo que precede.*
-

VII. Si durante el término de duración de la pena, desde la fecha de la sentencia que cause ejecutoria el condenado no diere lugar a nuevo proceso por delito doloso que concluya con sentencia condenatoria, se considerará extinguida la sanción fijada en aquélla. En caso contrario, se hará efectiva la primera sentencia, además de la segunda, en la que el reo será consignado como reincidente sin perjuicio de lo establecido en el artículo 20 de este Código. Tratándose del delito culposo, la autoridad competente resolverá motivadamente si debe aplicarse o no la sanción suspendida;

VIII. Los hechos que originen el nuevo proceso interrumpen el término a que se refiere la fracción VIII tanto si se trata de delito doloso como culposo, hasta que se dicte sentencia firme;

IX. En caso de falta de cumplimiento de las obligaciones contraídas por el condenado, el juez podrá hacer efectiva la sanción suspendida o amonestarlo, con el apercibimiento de que, si vuelve a faltar a alguna de las condiciones fijadas, se hará efectiva dicha sanción.

X. El reo que considere que al dictarse sentencia reúne las condiciones fijadas en este precepto y que está en aptitud de cumplir los demás requisitos que se establecen, si es por inadvertencia de su parte o de los tribunales que no obtuvo en la sentencia el otorgamiento de la condena condicional, podrá promover que se le conceda, abriendo el incidente respectivo ante el juez de la causa.

Los traslados.

Para los traslados de internos de un centro penitenciario a otro deben observarse varios aspectos tanto del interno mismo que quiere ser trasladado, como de los centros de reclusión entre los que vaya a realizarse esta acción.

Así el interno deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- Que en el lugar donde se encuentra el centro de reclusión al que quiere ser trasladado, se encuentre radicando su familia en forma estable.
- Que el interno tenga el perfil psico-criminológico requerido para preservar la seguridad tanto del interno como de la población del centro al cual se podría realizar el traslado
- Por parte del centro de reclusión, deberá tener primeramente:
- Capacidad de alojamiento, es decir, espacio para albergar al interno;
- Contar con los elementos de seguridad suficientes para garantizar la estancia del reo en el centro penitenciario.

Las adecuaciones de pena.

Este tipo de beneficio se da cuando el poder legislativo reforma algún artículo en el cual se establece una figura considerada como delito, pero que en base

a los nuevos criterios se determina que no reviste un grado elevado de antisocialidad, por lo que se modifica, ya sea en derogación o abrogación del o los preceptos que le establecen. Esta alteración puede consistir en la reducción de la pena que se impondrá al que cometa ese delito, o en la supresión total del mismo y por lo tanto de la pena. Por ejemplo, en los casos de los delitos del Título Décimocuarto en sus capítulos II y III, referentes a vagos y malvivientes y juegos prohibidos, del Título Décimoquinto, capítulo II el delito de rapto, del título Decimonoveno, capítulo V del delito de infanticidio, y sobre todo en las más recientes, sobre los delitos contra la salud del Título séptimo, en los cuales se pueden apreciar tanto abrogaciones, derogaciones o modificaciones de los tipos penales, como de las penalidades aplicables. También puede darse el caso de que el tipo penal sea absorbido por otro que reviste la misma calidad o peligrosidad, como es el caso del infanticidio, que se absorbe por el homicidio en razón del parentesco o relación. Sin embargo, también puede suceder que la modificación sea en sentido contrario, es decir, que en lugar de disminuir la penalidad, el legislador determine que la penalidad debe aumentarse, entonces esa modificación tendrá otra aplicación, tal como se explica enseguida.

Las adecuaciones de pena se desarrollan de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 14 Constitucional, que establece que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, por lo que tratándose de una ley que favorece al reo, entonces es factible la aplicación de ésta puesto que no afecta o perjudica al interno, sino que resulta beneficioso para él, además de que no existe prohibición alguna para su aplicación, tal como puede apreciarse de la lectura de los artículos 56 y 117 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la República en materia federal.

En el artículo 56 se establece la aplicación de leyes nuevas por parte del juzgador, que resulten ser más favorables para el interno, dicho acto deberá ser de oficio. Por su parte el numeral 117 dicta sobre la vigencia y aplicación de una nueva ley mas favorable, que "la ley que suprime el tipo penal o lo modifique, extingue, en su caso, la acción penal o la sanción correspondiente, conforme a lo dispuesto en el artículo 56"¹⁶

Así, el beneficio de adecuación de pena se tramita por la autoridad ejecutora, en el caso específico del artículo 117, y su efecto puede ir desde la disminución de la sanción hasta la obtención de la libertad inmediata y absoluta. Cabe aclarar que en este caso puede darse aun que en forma remota un problema de liberación indebida de internos que no reúnan las condiciones de readaptación indispensables para garantizar la seguridad social, pero esto tiene una probabilidad mínima debido a que el legislador al reformar los preceptos, toma en cuenta el tipo de delito que va a modificar, tanto en su clase como grado de antisocialidad.

¹⁶ Cfr. Código Penal para el Distrito Federal, ed. 59ª, Ed.. Porrúa, 1998, pp. 17-18

Este tipo de beneficio implica la combinación de períodos de libertad y de tratamiento en libertad, y se aplicará de la siguiente manera:

- Salidas durante la semana de trabajo o educativa, con reclusión en los fines de semana;
- La salida en los fines de semana con reclusión durante los días hábiles de ésta; ó
- Períodos de salida diurna con reclusión nocturna.

En el caso de los dos últimos tipos de beneficio mencionados anteriormente, la orientación y vigilancia de las medidas dictadas, corresponderá a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Gobernación. La gestión y resolución de este beneficio corresponde a esta autoridad administrativa, pero en los casos de liberación, la autoridad judicial será la que fije la extensión y duración de la jornada de trabajo, tomando en cuenta los aspectos y circunstancias que concurren en cada caso de forma particular.¹⁷

Apoyo a los excarcelados por el Patronato de Preliberados.

El apoyo a los excarcelados sea mediante liberación por la concesión de alguno de los beneficios de libertad o por la compurgación total de la sentencia, es brindado por el Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo, que junto con otras organización como el Club de Leones, Rotarios y Comunidad Cristiana aportándoles víveres o ayuda, tanto para que regresen a su lugar de origen, como para que comiencen una nueva forma de vida o se reintegren a la sociedad en forma productiva, es decir, obtengan un trabajo, capacitación, preparación, etc., así como que logre en la medida de lo posible la reunión con su familia.

El Patronato brinda apoyo económico, social, moral, etc. al interno que lo solicita, y en la medida que este demuestra el interés por lograr su superación.¹⁸

D.*ÁREA DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO EN LA INSTITUCIÓN.*

El área encargada de gestionar y dar el seguimiento completo a las solicitudes de beneficios de libertad anticipada, en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se encuentra en la Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios, que está facultada para conocer de todo tipo de situaciones que se produzcan en este ámbito, en las que se afecten los derechos humanos de uno o

¹⁷ Cfr. Revista READAPTACION, editada por la Secretaría de Gobernación, No. 4 abril 1992, pág. 17

¹⁸ Cfr. Revista READAPTACION, editada por la Secretaría de Gobernación, febrero-marzo 1993 pág 10 y No. 7 agosto 1992, pp. 21 y 24-25

varios internos. Esta Visitaduría se compone de varias áreas que se encuentran correlacionadas por el fin que se persigue, estas son:

- Una Dirección General de la Tercera Visitaduría;
- Una Dirección de Atención de Quejas Individuales;
- Un área de Control de Procedimientos Internos;
- Un Departamento de seguimiento de Recomendaciones;
- Un Departamento de Supervisión Penitenciaria, y;
- Un Departamento de Beneficios de Ley y Traslados.

Además de otras áreas que colaboran dentro de la visitaduría, con la finalidad de llevar a cabo los procedimientos necesarios para la gestión pronta y expedita de las solicitudes y quejas que se reciben diariamente en la institución.

En cuanto al objeto de estudio en este punto, el área o departamento encargado de dar atención y gestión a las solicitudes, es el denominado como Departamento de Beneficios de Ley y Traslados. Este se encarga de recibir las solicitudes o quejas enviadas por los internos en los centros de reclusión dependientes del ejecutivo federal y excepcionalmente de los estatales, además de realizar el trámite correspondiente ante la autoridad competente conforme a derecho y a las normas que rigen a la institución de acuerdo a su competencia.

El procedimiento que generalmente se desarrolla cuando se recibe la comunicación del interno es el siguiente:

- Se recibe la solicitud o queja, por escrito, vía correo, telefónicamente o por medio de persona interesada, y se abre el expediente asignándole el número que corresponda, esto se lleva a cabo en el área de orientación y quejas de la Comisión Nacional;
- Se envía a la Tercera Visitaduría, a Control de Procedimientos Internos para su registro (captura en el sistema de cómputo de la institución).
- Posteriormente se entrega al área de calificación, donde se determina el departamento al cual será asignada la solicitud, el tipo de trámite que solicita y su procedencia;
- Se recibe por el departamento, procediéndose a revisarlo y registrarlo, además de determinar la gestión que le procede iniciando su trámite, y se envía nuevamente a Control de Procedimientos Internos, para que se

registre el tipo de calificación que se le dio, así como el trámite que se va a seguir en esa solicitud. El procedimiento antes señalado, se lleva a cabo por las siguientes razones:

- En el caso de los registros; es porque se debe llevar el más estricto control de las solicitudes para dar la debida atención. Por medio de este paso se determina si el quejoso tiene una solicitud pendiente de resolución y que sea por el mismo motivo, ya que en este caso se estaría duplicando la solicitud, dando lugar a que la autoridad ejecutora de atención innecesaria a la segunda, pues recibiría la misma respuesta que su anterior. Por ello en el caso de existir duplicación de expedientes, sólo se da trámite al primero y el segundo se concluye.

Pero en el caso de que fuese una solicitud con diferente motivo, entonces se tramita como una nueva petición ante la autoridad competente.

- En cuanto a la calificación del expediente; es porque se debe determinar primeramente, si la solicitud del interno es procedente jurídica y administrativamente, en segundo lugar se tiene que establecer si la petición se tramitará como orientación o como violación, aspectos que se ahondará en su explicación más adelante.
- Una vez iniciado el trámite de la queja, se da seguimiento a la misma manteniendo hasta donde es posible, el contacto con el interno vía correo, y en ocasiones telefónicamente, en las cuales se proporciona la información correspondiente, hasta el momento en que se obtiene la respuesta de la autoridad competente y se concluye el expediente.

1. Tipos de Tramitación de las Quejas:

Las solicitudes que se reciben en este departamento se estudian para determinar el tipo de trámite que se le realizará, el cual puede ser:

a) Como Orientación.

En este caso se gestionan las solicitudes en forma normal debido a que no existe violación de derecho alguno por parte de la autoridad ejecutora hacia el interno, por lo tanto el trámite de ésta es simple ante la autoridad competente, y que puede ser desde la concesión de algún beneficio si la persona está en posibilidades de obtenerlo, hasta el otorgamiento de algún apoyo como sería el traslado a otro centro penitenciario siempre que existan motivos suficientes para ello.

Por medio de este procedimiento también se le proporciona la orientación que el interno requiera sobre sus derechos y posibilidades, así como sobre su situación jurídica en caso de ser improcedente su solicitud, con la finalidad de que tenga conocimiento de cuando es procedente el beneficio y en que casos, además de invitarle a desarrollar las actividades necesarias que pueda llevar a cabo en el centro de reclusión, para lograr una pronta rehabilitación y readaptación social

La finalidad de este procedimiento es mantener informado al interno para que tenga conocimiento de cuando es procedente la concesión de los beneficios de libertad anticipada o alguno de los apoyos para los internos y que los ejerciten en el momento oportuno.

b) Por Presunta Violación.

Es cuando del estudio de la solicitud enviada por el interno se determina que se han conculcado en parte o en su totalidad alguno de sus derechos, dando como resultado que la gestión de su queja sea en el sentido de que la autoridad responsable corrija en los derechos del condenado, con la finalidad de que los respete y subsane los errores cometidos.

Lo anterior se puede observar en el caso de que la autoridad ejecutora haya recibido o tenga conocimiento de que el interno ha solicitado la concesión de algún beneficio de libertad y no hubiere tenido respuesta fundada y motivada al respecto, o que haya obtenido respuesta pero que ésta no sea conforme a lo que establece la ley, o se estén aplicando restricciones sin algún fundamento jurídico. En este caso se estarían violando los derechos del individuo y por lo mismo, el trámite de la Comisión Nacional ante la autoridad responsable será diferente al normal que se llevaría en las gestiones por orientación.

En el caso de quejas por violación de derechos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene la facultad de requerir de la autoridad responsable la información que se estime necesaria para determinar si existe o no la violación a los derechos de la persona (quejoso) y establecer el grado de responsabilidad de la autoridad al respecto. En este caso pueden darse dos tipos de situaciones:

- I. Que la autoridad responsable esté actuando conforme a Derecho, lo que daría como resultado que la institución emitiera un comunicado dirigido al interno aclarándole cual es el estado de su situación jurídica, orientándolo en lo posible e invitándolo para que se asesore jurídicamente sobre los derechos y obligaciones que tiene en el estado que se encuentra.

-
- II. La otra posibilidad es que la autoridad resulte responsable del agravio contra los derechos del interno, en cuyo caso la comisión pedirá legalmente la reparación del mismo en los términos que para ello fije la ley aplicable al hecho en concreto

Sin embargo, en este caso pueden darse al menos dos clases de actitud por parte de la autoridad:

- I. La primera, que la autoridad responsablemente acepte que ha actuado mal y que de pronta respuesta y corrección a la queja interpuesta, o;
- II. En segundo lugar, que teniendo conocimiento de su falta se rehuse a corregirla e insista en ella.

En el segundo caso la Comisión Nacional adoptará medidas más enérgicas para que la autoridad responsable modifique su ilegítima determinación. Cabe señalar que esto se ha dado en escasas ocasiones con respecto a la solicitud de beneficios de libertad anticipada, materia objeto de este estudio. Por esto es necesario establecer y saber cuales son las medidas con que cuenta la Comisión Nacional de Derechos Humanos en este sentido, lo cual se abordará en el siguiente punto de este breve estudio. Por el momento es necesario mencionar con más precisión el procedimiento que se sigue a una solicitud de beneficios de libertad anticipada.

En primer lugar se debe señalar que el otorgamiento de cualquiera de los beneficios de libertad anticipada previstos en las leyes mexicanas, llámese Código Penal, Ley de Normas Mínimas, etc. se hará de oficio en todo caso que sea procedente, sin embargo, por razones de carácter económico, material y técnico, esto no se lleva a cabo en la mayoría de los centros de reclusión, debido por un lado al bajo presupuesto que se destina a éstos; a los malos manejos del mismo por parte de algunas autoridades, y en gran medida a la excesiva población interna por mencionar algunos.

Lo anterior provoca que no se establezcan satisfactoriamente, programas de rehabilitación y readaptación social de los internos; de separación la población penitenciaria de acuerdo a clasificaciones psico-criminológicas; y la instauración de medios informáticos que permitan mantener un control más preciso para determinar el momento exacto en el cual deben otorgarse los beneficios de libertad anticipada y así disminuir la cantidad de individuos dentro del centro penitenciario, lo que produciría que se destinen mejor los recursos económicos para dar la atención de readaptación eficiente a los condenados, y encauzarlos a opciones lícitas, productivas

y remunerativas, a las cuales tengan acceso y que les permitan mantenerse y desarrollarse en su reingreso a la sociedad.

También es necesario tener presente que para la gestión de los beneficios de libertad anticipada, por la Comisión Nacional ante la autoridad ejecutora (Dirección General de Prevención y Readaptación Social), se toman en cuenta los siguientes aspectos: el delito o delitos por los cuales se encuentra recluso, la sentencia que se haya dictado, y el tiempo que ha cumplido, así como los requisitos para que su trámite proceda, y que ya se mencionó anteriormente en este capítulo. Si se satisfacen correctamente, entonces se inicia el procedimiento de gestión por parte de la institución.

2. *Medidas de Presión de la Comisión Nacional ante la Autoridad Responsable.*

La Comisión Nacional de Derechos Humanos como se mencionó brevemente en el capítulo primero, está facultada para requerir de las autoridades la información u observancia de la ley en todo lo que se refiere al respeto a los derechos de las personas, y en caso de que estas no tomen en cuenta sus solicitudes, la institución podrá adoptar las medidas con que esta autorizada para asegurar el cumplimiento de los objetivos para los que fue creada.

Así se tiene que las medidas de presión que lleva a cabo la institución en cuanto a la solicitud de beneficios de libertad, son los recordatorios de los oficios turnados con solicitudes de beneficios; y en última instancia la Recomendación. En el primer caso sólo se envían dos recordatorios a la autoridad en los que se comunica que ha sido solicitado mediante oficio anterior, el informe sobre la posibilidad de conceder el beneficio de libertad que corresponda al interno que hace la solicitud, contando con un plazo de 15 días naturales en cada oficio turnado, para enviar la respuesta correspondiente..

Si la autoridad durante el tiempo que se le otorga para dar respuesta al oficio no lo hace, entonces se procederá a elaborar y enviar una Recomendación, en la cual se establecerán:

1. Una descripción de los hechos violatorios de los Derechos Humanos;
2. La enumeración de las evidencias que demuestren tal violación;
3. Una descripción de la situación jurídica que se originó por la violación a los Derechos Humanos y del contexto en el que los hechos se presentaron;

-
4. Así como, las observaciones, el apoyo de las pruebas y razonamientos lógico-jurídicos y de equidad en los cuales se deduzca la existencia de alguna violación de los Derechos Humanos que se ha reclamado;
 5. Por último, se establecen las recomendaciones específicas, que se entienden como las medidas propuestas por la institución a la autoridad responsable para que se lleve a cabo la reparación de la violación a los Derechos Humanos y aplicar las sanciones correspondientes a los responsables.

Una vez enviada la Recomendación a la autoridad responsable, a partir del momento en que esta la reciba, contará con 15 días hábiles para responder su aceptación o rechazo. Si no es aceptada, entonces la Comisión Nacional la hará del conocimiento de la opinión pública. Pero si la acepta, entonces se le concederán 15 días más para mostrar pruebas de cumplimiento, y en caso de que requiera más tiempo para hacerlo, deberá manifestarlo con razones suficientes ante la institución para que se determine si procede o no la ampliación del plazo preestablecido al nuevo período propuesto por la autoridad, con el que estime dar cumplimiento total a la Recomendación..

a) El Fundamento Jurídico y Alcances.

Las únicas medidas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos por las que requiere de las autoridades responsables el respeto a los derechos humanos y la reparación del daño en caso de ser necesario, son la Recomendación, la denuncia y la queja ante la autoridad respectiva.

Estos se establecen primeramente por el artículo 102 Constitucional apartado B en su primer párrafo, donde se señala que podrán formular recomendaciones públicas autónomas, que serán de carácter no vinculatorio y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Por lo tanto, esta institución tiene la facultad de emitir primeramente una recomendación previa conclusión de la investigación correspondiente en la que después de haber recabado la información del quejoso y de la autoridad, se perciba alguna violación a los derechos humanos por parte de esta última. Entonces la Comisión Nacional emitirá la recomendación correspondiente a la autoridad responsable, la cual contará con 15 días naturales para dar respuesta de aceptación o de rechazo, en caso de aceptarla tendrá un plazo igual para presentar pruebas de su cumplimiento y sólo en casos en que se solicite por la autoridad un plazo mayor para cumplir con ésta, se analizarán las circunstancias de su solicitud para concederlo.

Cuando la autoridad no acepte la recomendación formulada por la Comisión, entonces se hará pública a fin de exponer la violación de los derechos por la autoridad responsable, a la opinión de la sociedad.

En caso de que la violación al derecho que se alega a la autoridad responsable constituya un delito, entonces la institución procederá a levantar las denuncias o quejas a que haya lugar ante las autoridades respectivas, para que se investigue a fondo la responsabilidad de la autoridad o funcionario público señalado como culpable de la comisión del delito o falta y en caso de resultar cierto, se aplique la sanción correspondiente, con la finalidad de que se cumpla con lo que la ley establece.

Por último, además del fundamento Constitucional, se encuentra el mismo fundamento en el Título II, Integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Capítulo I, De la Integración y Facultades de la Comisión Nacional en su artículo 6º, fracción III de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. También en el Título III, Del Procedimiento ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Capítulo I Disposiciones Generales, en su artículo 32 donde señala que:

“La formulación de quejas y denuncias, así como las resoluciones y Recomendaciones que emita la Comisión Nacional, no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, no suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad. Esta circunstancia deberá señalarse a los interesados en el acuerdo de admisión de la instancia.”

Dentro del mismo Título III, pero en el Capítulo II De los Acuerdos y Recomendaciones Autónomos, primeramente en el artículo 43 establece que la Comisión está facultada para dictar acuerdos de trámite, que serán obligatorios para las autoridades y servidores públicos para que comparezcan o aporten la información o documentación que se le solicite en el transcurso de la investigación de una queja o solicitud, y su incumplimiento producirá la aplicación de las sanciones y responsabilidades que se señalan por el Título IV, capítulo II de la misma ley.

El artículo 44 señala que una vez concluida la investigación el Visitador General formulará después de analizar los hechos, argumentos y pruebas aportadas por el quejoso y la autoridad, así como los elementos de convicción para determinar si existe violación a los derechos humanos por parte de la autoridad, un acuerdo de no responsabilidad en caso de que ésta haya actuado conforme a Derecho o una Recomendación en caso de que hubiese incurrido en actos u omisiones ilegales, irrazonables, injustas, inadecuadas o erróneas, o que omitieran dar respuesta a las solicitudes presentadas por los interesados durante un período que exceda notoriamente los plazos fijados por la ley.

En la Recomendación deberán señalarse las medidas que procedan para la efectiva restitución a los afectados en sus derechos fundamentales y la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

Todo proyecto de Recomendación es sometido a la consideración del Presidente de la Comisión Nacional para su autorización.

El artículo 46 establece que la Recomendación será pública y autónoma, no tendrá carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigirá y, en consecuencia no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto los actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia.

El artículo 47 señala que en contra de las Recomendaciones, acuerdos o resoluciones definitivas de la Comisión Nacional, no procede recurso alguno.

De acuerdo al artículo 48 la autoridad responsable o algún particular no podrán obligar a la institución para que le haga entrega de las pruebas que funden la queja. En tal caso la Comisión Nacional discrecionalmente determinará si éstas son de entregarse o no.

Por último, el artículo 49 establece que las Recomendaciones y acuerdos de no responsabilidad se referirán a casos concretos y las autoridades no podrán aplicarlos a otros asuntos de forma análoga o por mayoría de razón.

E. AUTORIDADES COMPETENTES ANTE LAS QUE GESTIONA LOS BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA.

Las autoridades que son competentes para conceder los beneficios de libertad anticipada son en primer lugar la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, en asuntos de fuero federal y las Direcciones de Prevención y Readaptación Social de las entidades federativas en los casos de fuero común. La primera dependiente de la Secretaría de Gobernación, y las demás lo son del Ejecutivo Local de su entidad.

Por lo tanto, la gestión que hace la Comisión Nacional de las solicitudes de beneficios de libertad anticipada, la lleva a cabo ante las Direcciones mencionadas en el párrafo anterior, dependiendo del tipo de asunto de que se trate. Debido a que éstas autoridades son las que se encargan de ejecutar las penas y medidas de seguridad dictadas en juicio por sentencia firme, tal como lo señala el artículo 3º de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

La competencia establecida para estas autoridades les confiere a la vez gran número de atribuciones, de las cuales sólo se mencionarán algunas, como:

1. Ejecutar las penas dictadas en juicios del orden penal;
2. Desarrollar las medidas de readaptación social en los centros penitenciarios a su cargo;
3. Establecer los sistemas penitenciarios que regirán en los centros de reclusión de su competencia;
4. Tramitar y conceder en su caso, las solicitudes de beneficios de libertad anticipada, así como de los diversos apoyos de carácter penitenciario y de asistencia al liberado.
5. Mantener un control sobre el tiempo de reclusión de cada interno a su cargo, así como de la realización periódica de los estudios de personalidad, con la finalidad de determinar el momento exacto de conceder algún beneficio en caso de ser procedente;
6. Revocar los beneficios de libertad anticipada cuando el liberado no observe las condiciones bajo las cuales le fue concedido.

Así, la Comisión Nacional por medio de la Tercera Visitaduría General lleva a cabo la gestión de las solicitudes de beneficios de libertad enviadas a ésta por los internos en los centros penitenciarios dependientes del ejecutivo federal y de las entidades federativas en algunos casos, atendiendo a las atribuciones que estas direcciones tienen.

Para esto la institución desarrolla dos procedimientos diferentes, dependiendo del asunto de que se trate. Si se trata de una solicitud hecha por el interno de un centro penitenciario dependiente de algún ejecutivo local, o si es de un centro de reclusión que pertenezca al ejecutivo federal; en el primer caso, porque haya recurrido en revisión o queja sobre un acuerdo emitido por el organismo estatal, ante la Comisión Nacional en cuyo caso actuará en su carácter de superior, o también porque haya atraído hacia sí el asunto en cuestión debido a su importancia o trascendencia. En el segundo y que es el más frecuente, la Comisión Nacional actuando dentro del marco de su competencia gestiona en forma normal la solicitud hecha por los internos de los centros dependientes de la autoridad federal, misma que determinará su procedencia o improcedencia, así como el tiempo y circunstancias en que podrá acceder a su petición en el caso de que falte algún requisito de tiempo, fondo o forma.

Mediante las atribuciones antes mencionadas, la autoridad ejecutora puede conceder, negar o revocar los beneficios de libertad, dependiendo del cumplimiento de los requisitos que para tal efecto la ley de la materia establece.

Por lo tanto se debe saber cuales son los tipos de respuestas que la autoridad ejecutora emite en cuanto a las solicitudes de beneficios hechas por los internos en centros de reclusión.

F. TIPO DE RESPUESTAS QUE SE OBTIENEN POR PARTE DE LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA CONCEDER LOS BENEFICIOS DE LIBERTAD.

Las respuestas que la institución recibe a través del Área de Beneficios de Ley, por parte de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social o de las Direcciones locales en su caso, varían dependiendo del interno, de su personalidad, del delito, de sus antecedentes y de si cumple con los requisitos, entre otros aspectos.

La Dirección General de Prevención y Readaptación Social puede contestar por medio de simple oficio en el que de forma individual o colectiva da respuesta a una o varias solicitudes que se le hayan formulado. También puede dar contestación por medio de una resolución de tipo administrativo, que igualmente puede ser individual o colectiva.

Así, las respuestas que se reciben de ésta, pueden ser en el sentido de que:

La autoridad niega la concesión de los beneficios de libertad anticipada:

En algunos casos responde que el interno no es candidato a obtener beneficio alguno por ser reincidente; por estar sujeto a proceso, porque su delito impide la procedencia de los beneficios; por no cumplir con los requisitos legales para la concesión de éstos; por que el interno no esta a su disposición por el tipo de fuero al que pertenece (común o federal según sea el caso y en escasas ocasiones se ha dado el incidente (aunque remoto) de que la autoridad se resiste a concederlos sin bases legales que le motiven en su resolución, en cuya situación la Comisión Nacional ha insistido hasta obtener la respuesta legalmente fundada de la autoridad.

La autoridad competente establece la imposibilidad momentánea para conceder los beneficios de libertad anticipada:

Este tipo de respuestas las emite la autoridad ejecutora cuando en la situación jurídica del interno se dan supuestos tales como: que no haya cumplido el tiempo requerido; que el interno no ha cubierto o garantizado el pago de la reparación del daño; por que no se le han practicado los estudios de personalidad por

el Consejo Interdisciplinario del centro; o porque de acuerdo a los estudios realizados al individuo, se desprende que aún no se encuentra en condiciones para reintegrarse a la población.

La autoridad concede los beneficios de libertad anticipada.

Esta clase de respuesta la emite una vez que ha valorado la situación del interno solicitante y lo considera apto para reintegrarse a la sociedad, mediante la concesión de alguno de los beneficios.

G. FACTORES QUE RETARDAN O IMPIDEN SU GESTIÓN O CONCESIÓN.

Existen diversos factores que alteran el procedimiento de gestión de las solicitudes de beneficios de libertad anticipada. Circunstancias que de una u otra forma retardan o impiden parcial o totalmente su seguimiento.

Estos incidentes son producidos por distintas causas, individuos o autoridades, con motivos o finalidades diversas, como las de ser justicieros, vindicativos, etc., y también por simple o absurda ignorancia.

Así estos factores son producidos por:

1. Por el interno.

Ya sea por ignorancia como sucede en la mayoría de los casos o por motivos personales, en ocasiones el interno no proporciona los datos necesarios para iniciar la gestión de su solicitud por la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante la autoridad competente, lo que da como resultado que se pierda tiempo en enviar el oficio de ampliación de datos correspondiente, para que proporcione la información que se le solicita, motivo por el cual se retrasa la gestión del expediente de 15 a 30 días, y en caso de que no conteste se le envía un segundo oficio. Si el interno no se comunica, entonces se concluye el expediente por falta de interés.

En caso de que proporcione contestación satisfactoria a los oficios se iniciará la gestión de su solicitud, manteniendo hasta donde es posible, el contacto con el quejoso durante el seguimiento de la gestión hasta la recepción de la respuesta de la autoridad ejecutora. Sin embargo, puede darse el caso de que el interno lleve a cabo otras acciones, que vuelvan a producir el rezago del trámite, como son: el iniciar por vía judicial el ejercicio de una acción o del juicio de amparo; el enviar una segunda solicitud de beneficios a la Comisión, o simplemente dejar de mantener el contacto con la institución lo que se califica como falta de interés del quejoso, en cuyo caso, las consecuencias pueden ir desde el retardo en la tramitación, hasta la

conclusión del expediente por falta de interés. Pero también puede retrasarse la tramitación de las quejas por;

2. *Por las autoridades competentes.*

En este caso el retraso provocado sólo afecta la parte final pero fundamental de la gestión, debido a que si no responde a la solicitud planteada, entonces se rezaga el trámite. Asimismo, la autoridad ejecutora dispone de 15 a 45 días para emitir su resolución dependiendo si contesta al oficio inicial o al primer o segundo recordatorio, en cuyo caso, produce una morosidad en el procedimiento, el cual en caso de que no emita su respuesta a la Comisión Nacional, entonces ésta turnará la Recomendación correspondiente, o algún otro recurso de que pueda disponer. Cabe aclarar que recientemente no se ha llegado a tal extremo debido a que la autoridad ejecutora a pesar de que se ha retrasado en sus contestaciones, no ha omitido dar su respuesta.

Pero se debe mencionar que si ha dirigido respuestas en sentido negativo y sin el fundamento legal procedente. Por tal motivo la Comisión Nacional de Derechos Humanos a través de la Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios, en esos casos a actuado ante la autoridad con más firmeza exponiéndole las circunstancias legales del caso en concreto a fin de que sean tomadas en cuenta sus consideraciones conjuntamente con las pruebas y aspectos que le son inherentes al asunto en particular, y una vez valorado todo en conjunto, que la autoridad ejecutora determine con bases sólidas, la situación jurídica del solicitante (quejoso).

Otro factor que retarda el trámite y concesión de los beneficios de libertad anticipada por parte de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, es que se llevan a cabo cambios en el puesto de director de esa dirección, lo que da como resultado que las respuestas de la autoridad se atrasen momentáneamente, mientras el nuevo director toma el desempeño de sus funciones así como el ritmo de trabajo. Este último aspecto, resulta en ocasiones contraproducente, debido a que algunos de éstos funcionarios no trabajan de acuerdo a los requerimientos del puesto, provocando el rezago en el trámite de los expedientes y la acumulación de los mismos en los archivos, en este caso, del Área de Beneficios de Ley y Traslados.

3. *Por la Comisión Nacional de Derechos Humanos*

También se había dado en el Área de Beneficios de Ley de la Comisión Nacional, situaciones como: mal manejo del registro de expedientes en el área, deficiente sistema del archivo y su utilización, por la duplicación de solicitudes por parte de los internos ante la institución, por la poca coordinación del personal de

trabajo del área tanto de base como de servicio social, y el gran número de solicitudes que llegan a ésta para recibir atención, deficiencias que por su misma naturaleza produjeron el rezago y acumulación de expedientes.

Pero a mediados de 1994 se comenzó a dar un cambio radical para mejorar en estos aspectos, depurando y coordinando en forma más estricta los recursos disponibles y sumando algunos nuevos, como la utilización de sistemas de informática (computadoras) para controlar el registro y seguimiento de los expedientes, agilizando la gestión y consulta. A tal grado a sido la mejora que actualmente el archivo solo cuenta con un número reducido de expedientes abiertos y pendientes de resolución. Aún cuando la cantidad de solicitudes de beneficios de libertad anticipada que se reciben siguen siendo elevadas.

4. *Por la sociedad.*

En este sentido, la sociedad tiene también que ver en cuanto a la concesión de los beneficios de libertad anticipada, ya que debido a la poca información que ésta tiene sobre las condiciones que se presentan en el interior de los centros de reclusión, tienden a elaborar lo que se cataloga como mitos sobre las realidades en los centros penitenciarios del país, como son:

“Que la aplicación de las penas alternativas y la reducción de la prisión preventiva en lugar de la pena de prisión para los delitos menores, son una amenaza para la seguridad de la sociedad. Sin embargo, un alto número de delincuentes con mayor grado de peligrosidad permanecen libres por diversas causas como: corrupción de funcionarios públicos, omisión de denuncia por parte de las víctimas de éstos, y el gran número de órdenes de aprehensión que se quedan sin cumplimiento, etc., y se ocupan más en internar a personas que por su debilidad económica y por un delito menor es procesado, sin tomar en cuenta que en la mayoría de los reclusorios y penitenciarías existe un alto riesgo de que éste sujeto adquiera conductas más indeseables que por la que fue sentenciado.

También se piensa que los internos se alimentan mejor que estando en libertad. Esto, aunque fuera cierto, es obligación de la autoridad responsable el mantener recluida a una persona; proporcionarle el bienestar hasta donde sea posible y necesario, satisfaciendo las necesidades básicas de los internos no sólo en alimentación, sino también en salud, seguridad, espacio físico, educación y trabajo, debido a que no se las puede procurar por sí mismo y por que esto conlleva al sentido de lograr su readaptación.

Que los sentenciados deben ser castigados en la prisión. El privar de la libertad a una persona es un castigo bastante severo, y no es legítimo que algunos de

los servidores públicos que tienen a su cargo los centros penitenciarios, impongan otras penas al sentenciado, mismas que ni el que está autorizado para imponerlas las ha dictado. Es decir, que los internos deben cumplir la pena impuesta, sin que se le impongan otras molestias o vejaciones que en la mayoría de los casos no se contemplan en la ley.

Que la cárcel debe corregir las conductas criminales de los que han delinquido. Las prisiones sólo son un instrumento para lograr la adaptación social de los sentenciados, sin embargo, el mayor porcentaje de recursos para lograr ese objetivo no son la privación de su libertad, sino el que se destinen los recursos económicos suficientes para que haya personal altamente calificado para aplicar las medidas de readaptación social a los internos; para establecer los medios de educación y trabajo en los centros de reclusión, así como el apoyo psicológico al cual pueda recurrir el sentenciado en forma voluntaria y confidencial.

Las ideas vindicativas en las personas que componen nuestra sociedad y autoridades, sumadas a otras tales como que los delincuentes nacen, no se hacen, y de que el que ha delinquido vuelve a hacerlo, son las que no permiten que los internos que son reintegrados a la población, tengan oportunidades de trabajar, de ser productivos, de vivir con decoro, sin tener siempre el reproche social de su pasado que le coarte en su vida presente y futura.”¹⁹

J. Por los medios de comunicación.

Desde los medios masivos de comunicación en los cuales no se destina un espacio para crear una cultura sólida y progresiva, que deje fuera los aspectos de violencia, entretenimiento enajenante; que proporcione alternativas de desarrollo social y no el atraso que actualmente genera, hasta el sistema de correos, que es el medio de comunicación que se utiliza para recibir y enviar la correspondencia entre el interno y la Comisión Nacional de Derechos Humanos y entre ésta y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social o las autoridades locales competentes.

En este caso aunque se ha mejorado bastante aún sigue siendo lento, por lo que representa el transportar la correspondencia a grandes distancias, lo que le hace comprensible. Sin embargo, resulta intolerable que la correspondencia que envía la Comisión Nacional al interno sea devuelta, con anotaciones de que salió libre, que ha sido trasladado a otro centro o que falleció y que en la mayor de las veces regresen abiertos los sobres, esto implica una violación grave del artículo 8 constitucional y todavía más que el interno si se encuentre recluido en el centro a donde se envió la misiva.

¹⁹ Cfr. Información obtenida del artículo “Diez Mitos Sobre las Condiciones de Vida en los Centros Penitenciarios” redactado por el Lic. Miguel Sarre Iguiniz, Tercer Visitador General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Lo anterior deja ver que existe en algunos de los centros de reclusión un "registro" a la correspondencia que se destina al interno, aún por parte de las autoridades e Instituciones públicas, lo que puede ser comprensible, por el hecho de que se trate de introducir al penal algún tipo de droga o estupefaciente. Pero no resulta concebible por ninguna forma que se le vea, que se "notifique" o informe, que no está el interno recluido en el penal, cuando por vía telefónica el funcionario que se encarga de llevar el control de los internos de ese centro penitenciario ratifica su estancia en dicho lugar. Esto lleva a pensar que existen algunos "servidores públicos" en los centros de reclusión que toman en sus manos la justicia, evitando que la correspondencia de la Comisión Nacional y posiblemente hasta de otras autoridades, llegue a manos del interno que se queja o solicita el apoyo para salir de semejante situación, logrando con ello que éste pierda las esperanzas y decida hundirse más en la delincuencia.

Y se preguntan el por qué de la sobrepoblación carcelaria, el por qué no se toman medidas para bajar su nivel, cuando por culpa de individuos como los mencionados en el párrafo anterior con sus ideas justicieras enfermizas, evitan que las personas que están en posibilidades de salir libres por su grado de readaptación, estén ocupando un lugar que probablemente ya no les pertenece y de algún modo corrompiéndose nuevamente, en estos lugares en que las autoridades no llevan a cabo una real y estricta aplicación de medidas de readaptación social que establece el artículo 18 constitucional, y por los internos al pensar que siguen siendo rechazados, aún por instituciones como la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

H. PLANTEAMIENTOS HECHOS POR LA COMISIÓN NACIONAL A LAS AUTORIDADES COMPETENTES A CERCA DE LOS BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA.

"Tomando en cuenta que la población interna recluida en los centros de penitenciarios hasta mediados del 1994 era de 88,797 (a mediados de 1998 era de 123,032). Y atendiendo a los resultados obtenidos de estudios realizados en veinte centros penitenciarios de todo el país, encontramos que existe en varios de ellos un severo problema de sobrepoblación en el 50% de ellos se presentó en los siguientes grados: de 1 a 50% en cuatro centros; del 51 al 100%, cuatro establecimientos y del 101 a 147% en dos más, lo que permite ver la seriedad del problema.

También se encontró que ocho de los centros penitenciarios visitados en carácter de supervisión de los veinte elegidos como número total del estudio, son inapropiados para utilizarlos como penitenciarias, debido a que fueron creadas con otros fines, por lo que no cuentan con áreas para aplicar el tratamiento tendiente a lograr la readaptación social en forma eficaz".²⁰

²⁰ Cfr. *Aspectos Reales de los Centros de Reclusión en México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Imprenta Aldina, México D.F. p. 11

Este es un punto importante en la problemática penitenciaria, porque produce la existencia de fenómenos como hacinamiento, promiscuidad, abusos físicos y psicológicos, además de falta de talleres, aulas, áreas deportivas y recreativas. lo que repercute en el aumento de la gravedad de las deficiencias antes señaladas.

De acuerdo a la realización de estudios de este tipo, La Comisión Nacional de Derechos Humanos a través de la Tercera Visitaduría General para Asuntos Penitenciarios ha desarrollado y expuesto algunas medidas tendientes a eliminar o por lo menos disminuir los problemas más agudos del sistema penitenciario. Ahora se mencionan de entre ellas las que se refieren al tema de nuestro estudio.

Medidas para disminuir la población penitenciaria:

En la Propuesta para el Rescate de los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario Mexicano, se encuentran algunas sugerencias tendientes a combatir el irracional abuso que se ha dado en la aplicación de la pena privativa de libertad. Se comenzó por despenalizar algunas conductas que se encontraban tipificadas como delitos y que no revestían el grado de antisocialidad de éstos. También, se propusieron 25 hipótesis nuevas en las cuales el juzgador puede aplicar penas alternativas a la prisión, además de que se ampliaron las posibilidades de obtener los beneficios de libertad anticipada sobre todo para los internos pobres.

En este aspecto, la Comisión Nacional ha apoyado la reforma propuesta para que se aumenten las posibilidades de obtener la libertad provisional. Además, propuso que se establecieran tanto a nivel federal como local, sistemas de cómputo que permitieran llevar un control más preciso del registro de sentenciados, con los datos sobre su situación jurídica, tiempo cumplido de la pena, así como las fechas probables para la obtención de beneficios. Esto fue propuesto en 1991 conjuntamente con las sugerencias de la Propuesta para el Rescate de los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario Mexicano.

Resultaba increíble que a pesar de el alto costo que deriva de mantener a cada interno en reclusión, además de que contribuye a la sobrepoblación de los centros penitenciarios, la autoridad responsable y competente en esta materia no destinase mayor atención al respecto.

Y no fue sino hasta julio de 1993 cuando a nivel federal se realizó la propuesta de establecer por intervención de la Secretaría de Gobernación el sistema informático, sólo que únicamente surtió efecto en este nivel, debido a que la mayoría de las autoridades locales competentes en esta materia, aún no la llevan a cabo.

La corrupción e injusticia en los centros penitenciarios a provocado que el otorgamiento de los beneficios de preliberación sea un privilegio, esto porque personas sin la suficiente ética moral, abusan de la desgracia de los internos o sus familiares, haciéndoles creer que sólo pagando podrán salir libres. Y resulta todavía más preocupante que los sentenciados que han observado buena conducta permanezcan aún en prisión, y que en ocasiones otros internos con iguales o mayores condenas salen libres y más aún, aquéllos que no reúnen los requisitos legales para su obtención,

I. OTROS APOYOS QUE SE BRINDAN EN MATERIA PENITENCIARIA.

Mencionaremos brevemente cuales son los apoyos con que pueden contar los internos y excarcelados respectivamente. Por lo tanto comenzaremos por señalar los de mayor importancia para cada uno.

1. A internos en centros penitenciarios.

A los internos se les gestionan solicitudes de traslado penitenciario, de quejas por violación de alguno de sus derechos que la ley confiere. Pero también se tramitan ante la autoridad ejecutora las peticiones de adecuaciones de pena, en favor de aquellos internos que resulten beneficiados por alguna modificación o reforma a las sanciones de uno o varios delitos, como sucedió con las reformas de 1994 en materia de delitos contra la salud.

En cuanto a los traslados, se gestionan ante la Dirección General de Prevención y Readaptación Social con la finalidad de que ésta valore las posibilidades para otorgarlos, debido a que por factores de sobrepoblación, seguridad de los centros penitenciarios, así como los aspectos personales del interno que hace la solicitud, resulta ser una ayuda en ocasiones restringida por la concurrencia de alguna de las causas antes mencionadas.

2. A excarcelados de centros penitenciarios.

De acuerdo al artículo 15 de la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación de Sentenciados, se establece la existencia de una asistencia al liberado, que se llevará a cabo por un Patronato para liberados, que prestará el apoyo moral y material a éstos, tanto a los que compurgaron totalmente su condena, como aquellos que fueron preliberados, absueltos o que se les impuso una condena condicional, para que puedan obtener una fuente de trabajo, preparación o capacitación con la que desarrollen una actividad laboral productiva que les proporcione ingresos de carácter económico. Por este medio se pretende evitar la reincidencia del individuo.

CAPÍTULO III

LOS BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA Y LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, ANÁLISIS COMPARATIVO

A. *EL PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN ANTE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN PARA SU OBTENCIÓN.*

Los beneficios de libertad anticipada en los asuntos del fuero federal se tramitan y otorgan como mencionamos en el capítulo anterior, por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la cual está a cargo de la ejecución de las sentencias dictadas a los internos en los juicios del orden penal federal, así como del control de los centros de reclusión federales y demás funciones que sean relativas a su encargo como son: el establecer las políticas a seguir en el sistema penitenciario y fijar los criterios para la concesión de los beneficios de libertad anticipada, en materia federal y proponerlas a las autoridades competentes del fuero común en las entidades federativas.

Es por ello que las solicitudes de beneficios hechas por los internos en forma directa, por medio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos u otro organismo, se dirigen a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, que en ejercicio de sus atribuciones podrá determinar si procede su concesión, y en tal caso, establecer el tipo; las condiciones en las cuales se otorga; la clase de beneficio y a partir de cuando comenzará a surtir efecto.

A este respecto la Secretaría de Gobernación en el período que se comprende de 1989 a 1994, aprobó y puso en funcionamiento un programa con el que se pretendió beneficiar a más de tres mil reos del fuero federal a nivel nacional y del fuero común en el Distrito Federal que se comprende dentro de su competencia penitenciaria, el cual fue conocido como Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994.

A las acciones que conformaron a este programa se les dio el carácter de permanentes y sistemáticas, mismas que se desarrollarían cotidianamente en favor de los internos que cumplieran con los requisitos que marca la ley y que demostraran el nivel efectivo de readaptación social.

Esta tarea se estableció que sería ejercida de oficio por la Secretaría de Gobernación y cuyos objetivos principales eran los de ampliar las condiciones para una efectiva readaptación social de los internos, tal como lo establece el artículo 18 constitucional en materia penitenciaria.

También con este programa se fijaron los criterios para la obtención de los beneficios de libertad anticipada, mismos que hasta la fecha siguen operando, de

acuerdo a lo establecido por los fundamentos Constitucionales, 14 y 18 primordialmente, por los preceptos del Código Penal para el D.F. en el fuero común y en la República dentro del fuero federal, siendo estos los numerales, 27, 56, 84, 85, 86, 87, 117, así como los artículos relativos de la Ley de Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados como son el artículo 3 en relación con el 8, 15, 16 y el 3 transitorio de la misma ley.

“Sin embargo, el procedimiento de trámite normal ante la Dirección comienza con la presentación de la solicitud ante la dependencia, que puede ser por el interno mismo cuando envíe su petición por medio del buzón penitenciario, que se encuentra o debe existir en los centros de reclusión; por medio de un familiar, de su abogado, de funcionarios, directivos o técnicos del centro de reclusión cuando estimen que el interno cumple con los requisitos legales para obtenerlos, y también puede hacerlo por medio de organismos como la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Existen igualmente, brigadas del Programa Nacional de Solidaridad Penitenciaria PRONASOLPE que se desplazan a los centros penitenciarios del país, para recopilar las peticiones de los internos, analizando en el momento su situación jurídica, aplicando los estudios multidisciplinarios para la integración del expediente jurídico-criminológico, y enviando los datos obtenidos a la Subdirección Criminológica de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, la que se encargará de reunir y valorar todos los elementos necesarios para determinar si el interno está en condiciones de ser beneficiado y emitir su recomendación para que se le conceda algún beneficio como: la remisión parcial de la pena, la libertad preparatoria, el tratamiento preliberacional o algún otro”.²¹

Cabe señalar que la respuesta de la subdirección puede ser en sentido negativo, aún a pesar de que el interno haya cumplido más del tiempo estipulado por la ley, esto es por el resultado de los exámenes de personalidad practicados al sujeto en particular, ya que en base a estos se determina que no cumple con los parámetros de readaptación social para hacerse acreedor a algún beneficio. Lo anterior se funda en que para la concesión de algún beneficio no sólo es necesario reunir los requisitos de forma establecidos por la ley, sino que se debe demostrar una efectiva readaptación social, de acuerdo a como se establece en el artículo 16 de la Ley de Normas Mínimas. Esto tiene un sentido científico y lógico ya que no puede tomarse sólo en cuenta que el interno haya purgado un tiempo determinado de su sentencia, observado excelente conducta, participado ampliamente en actividades laborales, educativas recreativas y culturales, sino que es indispensable realizar un verdadero y profundo estudio científico de la personalidad del sujeto, lo que justifica la fundamental intervención del Consejo Técnico Interdisciplinario, el cual deberá estar constituido por psicólogos, pedagogos, médicos, psiquiatras, o mínimamente por el

²¹ Revista READAPTACIÓN, Editada por la Secretaría de Gobernación y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, No. 9 octubre-noviembre 1992, pág. 12

director del centro de readaptación, el director del Centro de Salud de la localidad, de un maestro normalista o por quien designe el ejecutivo estatal.

Pero siempre es recomendable que se conforme por personal calificado con la finalidad de garantizar la seguridad social con su decisión.

Cuando es positiva y se ha recomendado el beneficio se turna con el jefe de departamento de la entidad correspondiente, de donde se elaboró el documento por el que se otorga el beneficio.

Como la opinión de la Comisión Dictaminadora de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social es solamente una recomendación, el beneficio elaborado es revisado por el subdirector jurídico, el director de ejecución de sentencias y al final por el director general.

Una vez que ha sido firmado el documento es registrado en un archivo especial, foliado, fechado y enviado a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social o Dirección General de Prevención y Readaptación Social estatal dependiendo del centro en que se encuentre el interno sea federal o local, así el director dará cumplimiento a la orden girada en la que se otorga el beneficio y una vez hecho lo anterior el director de Prevención y Readaptación Social del Estado en que se encuentra recluido el interno, regresa a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Gobernación, las copias así como los acuses de recibo, y entonces a partir de ese momento el interno queda en libertad vigilada en la forma y condiciones que el oficio correspondiente le señalan.

Así de forma general es el procedimiento que se sigue para una solicitud de beneficios de libertad anticipada, agregando que: cuando la solicitud se hace llegar por medio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la autoridad ejecutora envía la respuesta también a la Comisión Nacional, para que ésta se comunique con el interno notificándole la respuesta y además se pueda concluir el expediente.

Por lo tanto tenemos que los beneficios de libertad anticipada que tramita y otorga la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, son: La libertad preparatoria, la remisión parcial de la pena, el tratamiento preliberacional y otros más como la adecuación de penas, la conmutación de las sanciones, la semilibertad o tratamiento en libertad, para los que se está a lo dispuesto en cada caso.

En cuanto al tiempo que demora en emitir su respuesta, se estima por algunos que en promedio es de un mes aproximadamente, esto resulta relativamente aceptable si tomamos en cuenta la serie de trámites y estudios que se realizan. Sin embargo, podría ser más ágil si los estudios de personalidad se realizaran en forma

periódica y responsable por personal calificado en los centros de reclusión, si se estableciera un control de expedientes jurídico-criminológicos de los internos en cada centro en forma computarizada, a fin de disponer de información oportuna, sobre el tiempo de reclusión y conducta del individuo.

B. ¿SON RECURSOS ADMINISTRATIVOS EXTRAJUDICIALES A FAVOR DE LOS SENTENCIADOS?

Los beneficios de libertad anticipada son medidas establecidas por la ley, tendientes a apoyar la readaptación y reeducación social de los internos primodelincentes o primoreincidentes (en ciertos casos), mediante el otorgamiento de ventajas siempre y cuando demuestren serias tendencias a evitar las conductas delictivas.

De acuerdo al criterio que maneja la Secretaría de Gobernación por medio de la Dirección General de Prevención, los beneficios de libertad anticipada son derechos que la ley establece en favor de los internos que reúnan los requisitos que marca la ley, los cuales pueden ejercitar ante las autoridades correspondientes, y que como mencionamos en el punto anterior, en esta materia, la Dirección General de Prevención y Readaptación Social ha adoptado la tarea de realizar la tramitación de estos de oficio, es decir, aún sin que medie petición del interesado. En forma particular señalan que: "no son recursos administrativos en favor de los sentenciados sólo son beneficios que están contemplados en los artículos 8 y 16 de la Ley de Normas Mínimas y 84 y 85 de el Código Penal Federal".²²

Para ejercitar estos derechos de acuerdo a la ley es mediante la petición del interesado ante la autoridad administrativa, y sólo en ocasiones y para determinados beneficios como en la concesión de la semilibertad o la sustitución de sanciones, en los que es necesaria la intervención del juez a fin de valorar los elementos con que se cuentan. Podemos considerarlos como recursos legales en favor de los sentenciados debido a que al estar computando ya la pena y fuera de todo proceso judicial, este tiene la posibilidad de acogerse a algún beneficio si lo solicita a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social mientras reúna los requisitos que la ley establece.

Lo anterior aunado al carácter jurídico de la Dirección General de Prevención como autoridad administrativa, y a que no se ha abierto algún proceso judicial o interpelado al tribunal o juez que dictó la sentencia, es evidente que es un procedimiento administrativo extrajudicial en favor de los sentenciados.

²² Según opinión del Lic. Adrián Ramos Ruiz. Coordinador de Amparos, de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, en entrevista realizada en forma particular en marzo de 1996. respuesta a la pregunta ¿Son recursos administrativos extrajudiciales en favor de los sentenciados?.

También se debe a que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social es la que se encarga de la ejecución de las sentencias, así como, de establecer los criterios para la concesión de beneficios y el control de los establecimientos penitenciarios federales.

C. *AUTORIDADES JUDICIALES Y ADMINISTRATIVAS COMPETENTES PARA OTORGARLOS.*

En principio según el Lic. Adrián Ramos Ruiz, Coordinador Jurídico de Amparos de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social señala que: "sólo la autoridad administrativa Dirección General de Prevención y Readaptación Social es competente para realizar la tramitación de los beneficios de libertad anticipada, como son la remisión parcial de la pena, el tratamiento preliberacional y libertad preparatoria, que son los básicos de los cuales se desprenden los demás".²³

Asimismo, de acuerdo a lo establecido por el artículo 3 de la Ley de Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados la autoridad competente para aplicar estas normas y por lo tanto, los beneficios de libertad expresados en ella, así como el de libertad preparatoria que se encuentra regulada en el artículo 84 del Código Penal vigente para el Distrito Federal, es la Dirección General de Prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Gobernación. Sin embargo, tratándose de los trámites de sustitución de sanciones, como es: cambiar la pena de privación de la libertad por multa, el tratamiento en libertad y la semiliberación, como beneficios que la ley otorga a los internos, le corresponde al poder judicial decidir sobre su concesión.

D. *¿LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN MODIFICA LAS SENTENCIAS FIRMES?*

Al respecto el Coordinador de Amparos de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social señaló que esta autoridad "no modifica las sentencias, sólo las reduce siempre y cuando los presos trabajen, estudien, tengan buen comportamiento y muestren efectiva readaptación social".²⁴

Sin embargo, de acuerdo a la revista de la Secretaría de Gobernación, conocida como READAPTACION, se señala en un artículo sobre la conmutación de las sanciones, que: "tratándose de la conmutación de sanciones la Dirección General de Prevención y Readaptación Social podrá modificar la pena, siempre que la

²³ Según opinión del Lic. Adrián Ramos Ruiz. Coordinador Jurídico de Amparos, de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, en entrevista realizada en forma particular en marzo de 1996. respuesta a la pregunta ¿Cuáles son las autoridades judiciales y administrativas competentes para otorgarlos?

²⁴ Según opinión del Lic. Adrián Ramos Ruiz. Coordinador de Amparos, de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, en entrevista realizada en forma particular en marzo de 1996. respuesta a la pregunta ¿La Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social modifica las sentencias firmes al conceder los beneficios de libertad anticipada?

modificación no sea esencial y cuando el reo acredite que no puede cumplir alguna de las modalidades de la sanción que le fue impuesta por ser incompatible con su edad, sexo, salud o constitución física, exigiéndose la reparación de los daños o en su defecto se presente la garantía que señale el juez”.²⁵

Pero, el criterio general es que, la “reducción” de la sentencia que ha sido dictada por el juez, implica por sí una modificación a la sentencia firme dictada por la autoridad judicial, pero sólo de forma y no de fondo, ya que la pena sigue existiendo, pero ahora en otro sentido o forma. Por ejemplo, que la reclusión sea en otro tipo de centro como de sistema abierto, o que en lugar de reclusión se sustituya por una multa de carácter económico, etc.

Los beneficios de libertad anticipada sólo son aplicados por la autoridad administrativa, sea del fuero federal o común respectivamente, dentro de sus respectivas competencias. Y en cuanto a los otros beneficios de sustitución de sanciones la autoridad judicial decidirá lo que a su criterio juzgue conveniente

Por lo que atañe a la esfera judicial, el interno puede concurrir a esta cuando estime que reúne los requisitos para acceder a algún beneficio, de sustitución de la pena de privación de la libertad por multa, trabajo en favor de la comunidad, y por tratamiento en libertad o semilibertad.

Si el juzgador sustituye la pena, le señalará al beneficiario las condiciones y requisitos que estime convenientes, siempre que el condenado, repare los daños causados por su conducta y otorgue garantía suficiente como lo fija la ley.

En cuanto a la semilibertad o tratamiento en libertad, y trabajo en favor de la comunidad, tanto el juzgador como la Dirección General de Prevención y Readaptación Social actúan simultáneamente, de la siguiente manera; la sustitución de la sentencia, así como la fijación de las condiciones para acceder al beneficio las dicta el juez. Pero en los casos de liberación, la extensión de la jornada de trabajo será establecida por la autoridad judicial tomando en cuenta las circunstancias del caso y la orientación y vigilancia de estas medidas corresponde a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, así como la gestión y resolución de este beneficio.

Cabe aclarar que en este caso en especial, se da este procedimiento debido a la aplicación de alguna de las medidas conocidas como penas alternativas consagradas en el artículo 27.

²⁵ Cfr. Revista READAPTACIÓN, Editada por la Secretaría de Gobernación y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, No. 4, abril 1992, pág. 17.

“El confinamiento es otro tipo de beneficio en el que actúan las dos autoridades. Establecido en el artículo 28 del Código Penal, consiste en la obligación que el interno tiene que cumplir para acceder al beneficio, debiendo residir en un lugar determinado, el cual no podrá abandonar. El sitio será establecido por la autoridad ejecutora, tomando en cuenta las exigencias de la paz pública, así como la salud y necesidades del sentenciado. Tratándose de reos políticos el juez y no la Dirección General de Prevención y Readaptación Social será el que determine el lugar, dictándolo como sentencia”.²⁶

En cuanto a los beneficios de libertad preparatoria, tratamiento preliberacional, remisión parcial de la pena, adecuación de la pena, la conmutación de la pena, son atribuciones que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social tiene a su cargo, para estudiar su otorgamiento, cuando de oficio o a petición de parte se le soliciten por los internos, sea en forma directa o indirecta.

Por lo tanto, las autoridades competentes para otorgar los beneficios de libertad anticipada y demás relativos, son el poder judicial mediante el recurso o petición correspondiente en el caso de la sustitución de la pena y la autoridad ejecutora para los demás beneficios que los internos soliciten.

E. SU OTORGAMIENTO ¿MEDIDA DE CONTROL A LA SOBREPoblACIÓN PENITENCIARIA NACIONAL?

Algunas de las finalidades que se persiguen al otorgar los beneficios de libertad anticipada, son: por un lado para apoyar al interno a esforzarse por lograr una pronta readaptación social, también evitar que el individuo de baja peligrosidad en lugar de progresar y prepararse para ser productivo social y económicamente, aprenda otras conductas antisociales. Por otro lado, se conceden cuando el interno no representa peligro alguno para la sociedad.

Estas finalidades hasta ahora mencionadas son las que se han establecido por la Secretaría de Gobernación enfocando un sentido más humanitario y de readaptación social por el cual instituyó los Centros de Readaptación Social, es decir, los CERESOS que tienen el compromiso de lograr la reeducación o reformación de los internos que ingresan a ellos, mediante la aplicación de los tratamientos individualizados de readaptación a cada interno en la medida de lo posible, para lograr el rechazo por parte de éstos, hacia las conductas antisociales. Siendo esto lo establecido por las leyes aplicables para el sistema penitenciario.

²⁶ Cfr. Revista READAPTACIÓN. Editada por la Secretaría de Gobernación y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, No. 4 abril 1992, pág. 17.

Pero los beneficios también se conceden para reducir el número de internos reclusos en los centros penitenciarios, buscando abatir el grave problema de sobrepoblación y de insuficiencia del presupuesto económico que se destina al mantenimiento del sistema penitenciario, y por lo tanto, de los reos mismos, siendo estos en conjunto, el objetivo principal de su aplicación, el lograr la despresurización de los centros de reclusión, situación que no ha surtido efecto como se verá más adelante, debido a la política administrativa y jurídica que se desarrolla en el país, y sobre todo en el sistema penitenciario.

Por lo tanto la aplicación oportuna de los beneficios de libertad anticipada a los internos que cumplen con los requisitos de la concesión, debe ser estudiada en forma permanente y responsable, debido a que el mantenerlos en reclusión, representa problemas en diferentes sentidos, tales como, el de sobrepoblación penitenciaria, escasez de recursos económicos y materiales para lograr su readaptación, y asignarles a cada uno un trato digno y respetuoso en la medida de lo posible, aspectos sin los cuales resulta difícil garantizar la readaptación social del sentenciado. Lo que con la disminución de la población penitenciaria, puede superarse en un grado aceptable, además de sumar más espacios para la reclusión, con los niveles que debe tener un verdadero centro de readaptación social, la aplicación real y eficaz de las políticas de prevención de delitos a que haya lugar, como obligación de la autoridad y sociedad en conjunto. Asimismo, en los centros penitenciarios, desarrollar un saneamiento y reestructuración, para que se desarrollen las medidas legales y materiales conducentes a lograr la readaptación social de los reos, tomando en cuenta los estudios periódicos de personalidad cuya importancia trataremos ahora.

F. LA IMPORTANCIA DE REALIZAR LOS ESTUDIOS DE PERSONALIDAD PARA SU CONCESIÓN.

En México, de acuerdo a los fundamentos legales que establecen la concesión de los beneficios de libertad, se señala que entre los requisitos que debe cumplir el interno que solicita su otorgamiento, es indispensable que acredite en forma indudable, que se ha readaptado socialmente, ya que de lo contrario, no podrá acceder a algún beneficio y por ende ser rehabilitado en sus derechos civiles como persona en sociedad.

Esto es porque las autoridades del sistema penitenciario se rigen por criterios lógicos y científicos para determinar la concesión de estas medidas, ya que se considera que la participación del interno en actividades laborales, recreativas, culturales, educativas y mostrar buena conducta, constituyen solamente la base aritmética (aspectos lógicos) para establecer el posterior estudio y juicio profundo de la personalidad del interno (aspectos científicos), por lo que, por sí solos, cada uno posee un valor indiciario que no determinan con exactitud la readaptación social del

sujeto. Es por esto que se deben valorar en conjunto con los aspectos lógicos y científicos como son las distintas baterías de pruebas psicológicas para determinar con más precisión la personalidad y el criterio de cada interno.

El basarse sólo en alguno de los aspectos mencionados en el párrafo anterior, sería aplicar un sistema mecánico, que a diferencia del científico-lógico, no garantiza la seguridad de que el interno esté resocializado y reeducado en lo individual y lo social. En cambio el sistema científico produce un verdadero juicio de personalidad, que se adentra en la raíz del problema, con la finalidad de determinar en lo posible su readaptación social y proceder a su excarcelación.

El realizar los estudios psicocriminológicos de personalidad en los internos, es de suma importancia, porque es indispensable garantizar la seguridad social. Además a decir del Lic. Adrián Ramos Ruiz, son la base fundamental para la obtención de algún beneficio de libertad anticipada, ya que sin ellos no hay libertad.

Estos estudios deben llevarse a cabo en forma responsable y periódica por psicólogos, pedagogos, médicos, psiquiatras, trabajadores sociales y abogados con conocimientos en la materia, desde que el sujeto es recluido en el centro hasta su completa excarcelación. Así, deben desarrollar las evaluaciones a cada individuo con la finalidad de determinar su personalidad y la readaptación social que pueda tener. Sus valoraciones son comunicadas al Consejo Técnico Interdisciplinario para que éste determine la procedencia de hacer o no la propuesta de otorgar algún beneficio de libertad, regidos por las normas jurídicas aplicables a cada caso en particular.

G. RESULTADOS QUE SE PRODUCEN CON EL OTORGAMIENTO DE LOS BENEFICIOS DE LIBERTAD ANTICIPADA.

Con el otorgamiento de los beneficios se obtienen resultados diversos, que clasificaremos como positivos y negativos.

Entre los positivos tenemos:

- El apoyo que es determinante para la readaptación social del condenado, siendo el factor indispensable para que el interno compruebe que es capaz de vivir en la sociedad, sin transgredir las leyes que le rigen.
- La disminución de la sobrepoblación penitenciaria. Problema que agrava la situación física y psicológica de los internos
- Una mejor distribución de los recursos con que cuenta el sistema penitenciario para crear, mantener o mejorar las instalaciones de los penales.

-
- El mejorar de las condiciones de vida de los internos y la atención reeducacional más directa y eficaz, al disminuir la población penitenciaria.

Los puntos antes mencionados son los que debieran desarrollarse ampliamente por las autoridades penitenciarias, y que, sin embargo, en la realidad no se llevan a cabo, como podrá apreciarse en los datos que en este apartado se incluyen con la finalidad de hacer una valoración de la situación actual del sistema penitenciario nacional.

En cuanto a los negativos, encontramos:

- El estigma social hacia el liberado que, aún cuando se haya readaptado socialmente, se encuentra con innumerables dificultades para conseguir trabajo o ser aceptado como un sujeto moral, dejándole muy escasas posibilidades de desarrollo lícito por la ausencia temporal del individuo en su medio y que puede reincidir si no encuentra el apoyo social adecuado.
- Que el preliberado reincida en la comisión de delitos por no haber alcanzado la readaptación social para reingresar a la sociedad.

Estos son los aspectos más importantes que resultan de la concesión de los beneficios de libertad. Cabe aclarar que en la mayoría de los casos de otorgamiento de beneficios de libertad anticipada se obtienen buenos resultados gracias al apoyo que se presta a los liberados, por parte de organizaciones públicas y privadas.

Entre los organismos públicos tenemos que destacan el Patronato de Reincorporación Social por el Empleo, la Unidad de Promoción Voluntaria del Sector Gobernación, y de instituciones de beneficencia, que se aproximan para ayudar al excarcelado a superarse y desarrollarse social y productivamente. Este apoyo sumado a la orientación, control y vigilancia que hace la Dirección General de Prevención y Readaptación Social sobre los liberados, como medidas tendientes a evitar la reincidencia y propiciar la superación y reintegración social del sujeto, da como resultado que la posibilidad de desarrollo de los factores negativos se reduzcan a la mínima o nula posibilidad de realización.

Pero por desgracia existe también aquel individuo que al obtener la oportunidad de estar libre (por la concesión de algún beneficio o por la compurgación de total de la pena) vuelve a delinquir, sea porque no encontró apoyo u oportunidades de trabajo, o porque ha adoptado y aceptado –al delito– como su forma de vivir, haciendo a este parte de su personalidad, lo que acarrea graves problemas de inseguridad social, debido a que el artículo 20 constitucional fracción X en sus tres párrafos iniciales se establece que:

X. *En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.*

Tampoco podrá prolongarse la prisión preventiva por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

El que no se practiquen los estudios criminológicos de personalidad con el profesionalismo que deben desarrollarse implica una ineptitud inexcusable por parte de las autoridades penitenciarias, ya que no sólo se está poniendo en peligro la integridad de las personas que resultan agraviadas por el sujeto que reincide, sino la seguridad y confianza social con respecto a la capacidad de dichas autoridades, que en algunos casos no logran detectar y/o eliminar las conductas antisociales o criminales de los internos que solicitan algún beneficio o que compurgan su sentencia completa. Hecho que hasta la fecha no ha sido tan trascendental como pudiera esperarse por la forma en que se maneja el sistema penitenciario nacional, cuya problemática se ve reflejada en las siguientes estadísticas que toman datos de 1995 a 1998, dando una idea de lo que puede esperarse en un futuro próximo, de no modificarse la política administrativa y económica que se ha desarrollado en México, sobre todo en las últimas cuatro décadas.

El creciente e incontenible fenómeno delictivo que aqueja actualmente al país entero, es un problema que han enfrentado otras naciones que hoy en día tienen un mejor nivel de vida; como es el caso de Inglaterra y Francia por mencionar algunos. Países que durante el siglo pasado y en parte del presente, sufrieron de este problema, al cual encontraron solución al cambiar, buscando mejorar las condiciones de vida de la población, la creación de fuentes de empleo con un salario suficiente para cubrir las necesidades del trabajador, mejores prestaciones laborales, medidas tendientes a aumentar la producción general del país, apoyos gubernamentales para el desarrollo científico y tecnológico libre de presiones de intereses internos y externos, etc. Hechos que probaron bajar considerablemente el índice de delincuencia que les afectaba, esto en base al razonamiento lógico de —si no hay fuentes de trabajo que proporcionen un ingreso constante y lícito a la población, ésta buscará una fuente de ingreso constante aunque ilícito, (comercio ambulante y/o informal “economía subterránea”, prostitución, comercio de artículos de importación ilegal, o comisión de infinidad de delitos)—, resumiendo todo lo anterior a “La miseria deja al obrero, como únicas alternativas, la muerte lenta por hambre; eliminarse, o tomar lo que necesita, lo que encuentra, en una palabra, robar o delinquir. No debemos extrañarnos de que la mayor parte prefiere el robo a la muerte por hambre o al suicidio”.²⁷

²⁷ Cfr. Engels, Federico. The Condition of the Working-class in England in 1844, traducción de F. K. Wischnewetzky, London, 1892, pág. 115; traducido al castellano La situación de la clase obrera en Inglaterra en 1844, Barcelona, Jucar, 1979, pág. 120.

ESTADÍSTICAS PENITENCIARIAS DICIEMBRE DE 1995			
Población total	93,574	Hombres Mujeres	90,333 3,241
Población del fuero común	70,288	Procesados Sentenciados	36,210 34,078
Población del fuero federal	23,286	Procesados Sentenciados	9,062 14,224
DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS			
Gobierno Federal			3
Departamento del Distrito Federal			8
Gobiernos Estatales			274
Autoridades Municipales			150
Total de Centros Penitenciarios			435
Total de Capacidad Instalada			91,548
Sobrepoblación			2,026
BENEFICIOS OTORGADOS DICIEMBRE 1995			
Libertades Compurgadas por Adecuación (Diciembre 1995)			20
Beneficios de Libertad Anticipada del Fuero Federal en la República Mexicana Incluyendo Fuero Común en el Distrito Federal (Diciembre 1995)			295
Aplicación de los Artículos 68 y 75 (Diciembre 1995)			
Total de Libertades Otorgadas por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. (Diciembre 1995)			315

Datos a enero 1996.

ESTADÍSTICAS PENITENCIARIAS DICIEMBRE DE 1996			
Población total	94.879	Hombres Mujeres	91.554 3.325
Población del fuero común	71.163	Procesados Sentenciados	36.079 35.084
Población del fuero federal	23.716	Procesados Sentenciados	9.304 14.412
DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS			
Gobierno Federal			3
Departamento del Distrito Federal			8
Gobiernos Estatales			274
Autoridades Municipales			150
Total de Centros Penitenciarios			435
Total de Capacidad Instalada			91,555
Sobrepoblación			3,324

BENEFICIOS OTORGADOS ENERO 1996	
Libertades Compurgadas por Adecuación (Enero 1996)	50
Beneficios de Libertad Anticipada del Fuero Federal en la República Mexicana Incluyendo Fuero Común en el Distrito Federal (Enero 1996)	158
Aplicación de los Artículos 68 y 75 (Enero 1996)	
Total de Libertades Otorgadas por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. (Enero 1996)	208

Datos a junio de 1998

ESTADÍSTICAS PENITENCIARIAS JUNIO DE 1998			
Población total	123,032	Hombres	118,240
		Mujeres	4,792
Población del fuero común	92,139	Procesados	43,653
		Sentenciados	48,486
Población del fuero federal	30,893	Procesados	9,387
		Sentenciados	21,506
DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS			
Gobierno Federal			4
Departamento del Distrito Federal			8
Gobiernos Estatales			280
Autoridades Municipales			149
Total de Centros Penitenciarios			441
Total de Capacidad Instalada			100,795
Sobrepoblación			22,237
BENEFICIOS OTORGADOS JUNIO 1998			
Libertades Compurgadas por Adecuación (Junio 1998)			0
Beneficios de Libertad Anticipada del Fuero Federal en la República Mexicana Incluyendo Fuero Común en el Distrito Federal (Junio 1998)			44
Aplicación de los Artículos 68 y 75 (Junio 1998)			2
Total de Libertades Otorgadas por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social. (Junio 1998)			44

También se proporcionan los datos sobre los beneficios otorgados por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, por entidad federativa, y concepto, en el periodo comprendido de diciembre de 1994 a diciembre de 1995, y al mes de junio de 1998, tal como aparece en las siguientes estadísticas.

**LIBERTADES OTORGADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN
SOCIAL, SEGÚN CONCEPTO POR ENTIDAD FEDERATIVA
DICIEMBRE DE 1994 - DICIEMBRE DE 1995**

Concepto: Beneficio de Libertad Anticipada

Entidad Federativa	T.P.	L.P.	R.P.P	Arts 68 ó 75	Subtotal	L.C.A	Total
Distrito Federal	512	237	209	8	966	52	1,018
Jalisco	208		138	2	348	261	609
Tamaulipas	298	7	171	1	477	131	608
Sonora	213	5	142	1	361	140	501
Michoacán	156	4	122		282	202	484
*C. P. F. I. M.	301	2	83		386	59	445
Sinaloa	147	7	99		253	187	440
Baja California	184	6	111	2	303	122	425
Oaxaca	183	6	55		244	93	337
Edo. de México	114	12	107		233	95	328
Veracruz	130	5	68	1	204	106	300
Nuevo León	134	1	71	1	207	77	284
Chihuahua	191	2	59		252	18	270
Nayarit	99	2	67		168	61	229
Durango	104		51		155	18	173
Guanajuato	68		43		111	52	163
San Luis Potosí	99	4	24	1	128	20	148
Coahuila	87	3	29		119	21	140
Guerrero	49	1	49		99	13	112
Chiapas	40	4	23		67	38	105
Zacatecas	65	2	23		90	14	104
Tabasco	48		12		60	40	100
Colima	39		12		51	45	96
B. C. Sur	47	1	9		57	33	90
Quintana Roo	43	1	16		60	19	79
Morelos	28	1	24		53	19	72
Querétaro	25		18	1	44	21	65
Puebla	24	1	21	1	47	13	60
Campeche	20		16		36	22	58
* CeFeReSo 1 A. J.	13	5	16		34	6	40
Aguascalientes	7	1	4		12	16	28
Yucatán	10		11		21	4	25
Hidalgo	9		7		16	6	22
* CeFeReSo 2 P. G.	5		9		14	5	19
Tlaxcala	3		2		5	1	6
* CeFeRePsi	-	-	-	-	-	-	-
Total	3.703	320	1.921	19	5.963	2.030	7.993

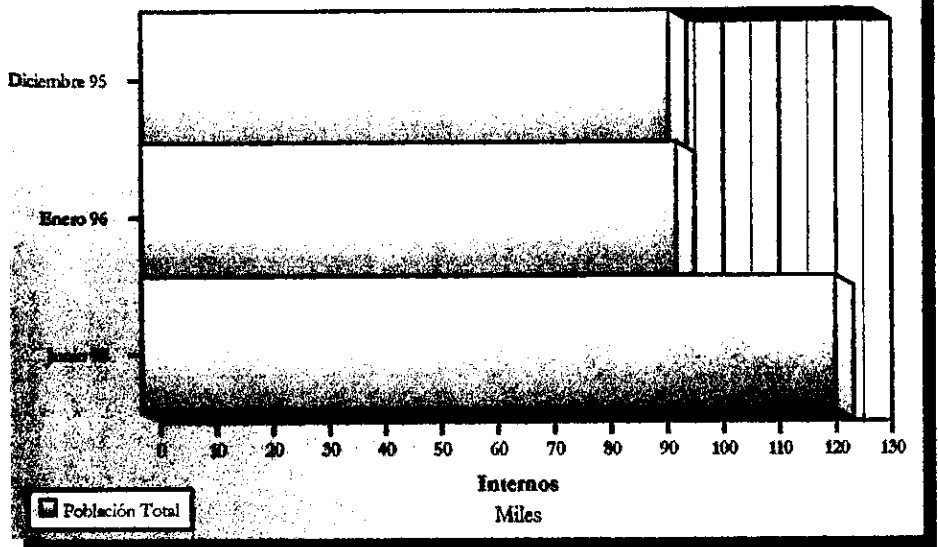
**LIBERTADES OTORGADAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL, SEGÚN CONCEPTO POR ENTIDAD FEDERATIVA
JUNIO DE 1998**

Entidad Federativa	Concepto: Beneficio de Libertad Anticipada				Subtotal	I.C.A	Total
	T.P.	L.P.	R.P.P	Arts 68 ó 75			
Distrito Federal							
Jalisco							
Tamaulipas	2			1	2		2
Sonora	4		4		8		8
Michoacán	-		3	1	3		3
*C. P. F. I. M.	2				2		2
Sinaloa							
Baja California							
Oaxaca							
Edo. de México							
Veracruz							
Nuevo León			1		1		1
Chihuahua	9		3		12		12
Nayarit							
Durango	4		3		7		7
Guanajuato							
San Luis Potosí							
Coahuila	-		1		1		1
Guerrero	3		3		6		6
Chiapas							
Zacatecas							
Tabasco							
Colima							
B. C. Sur							
Quintana Roo							
Morelos	2				2		
Querétaro							
Puebla							
Campeche							
* CeFeReSo 1 A. J.							
Aguascalientes							
Yucatán							
Hidalgo							
* CeFeReSo 2 P. G.							
Tlaxcala							
* CeFeRePsi	-	-	-	-	-	-	-
Total	26		18		2	44	44

Las gráficas siguientes representan los datos proporcionados en las anteriores estadísticas de las páginas 66 y 67 de este estudio, lo que permitirá ver más claramente la gravedad del problema penitenciario.

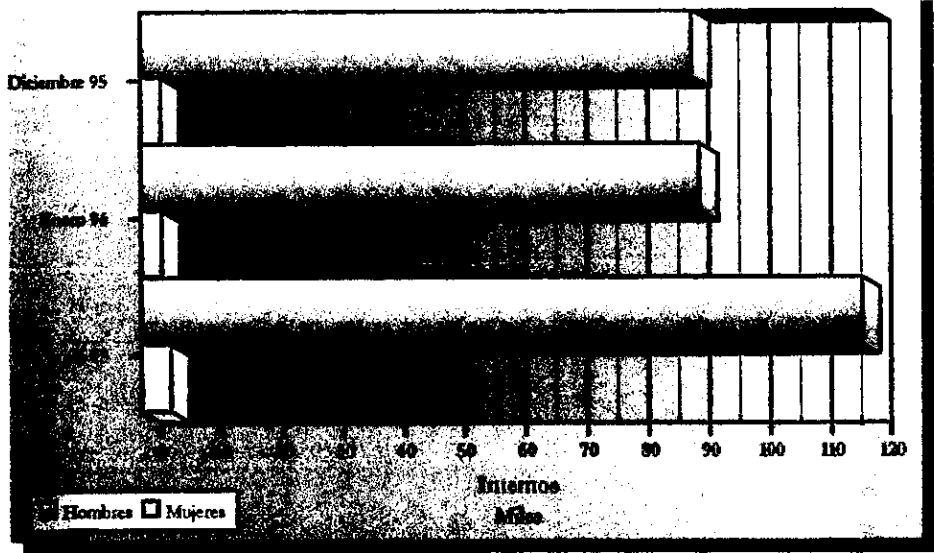
Población Total en:

Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98

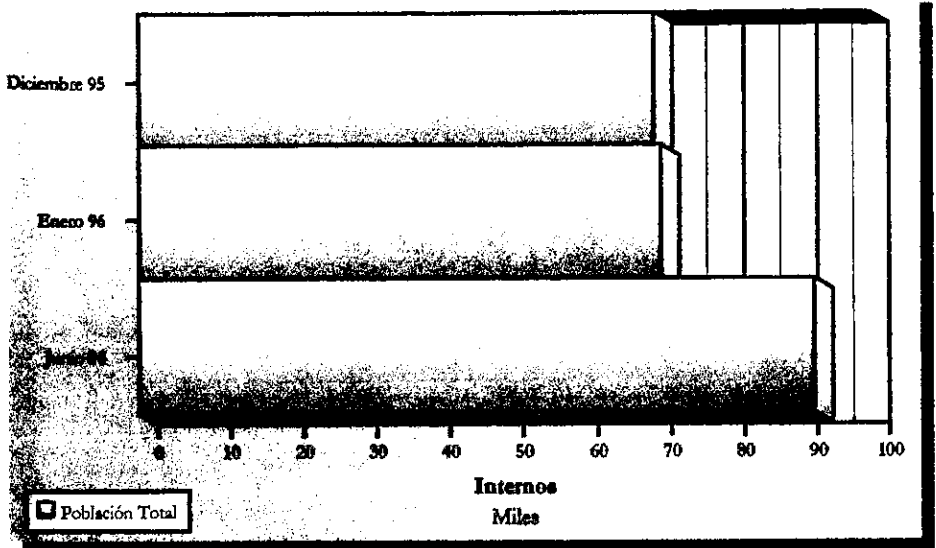


Población Total por Sexo en:

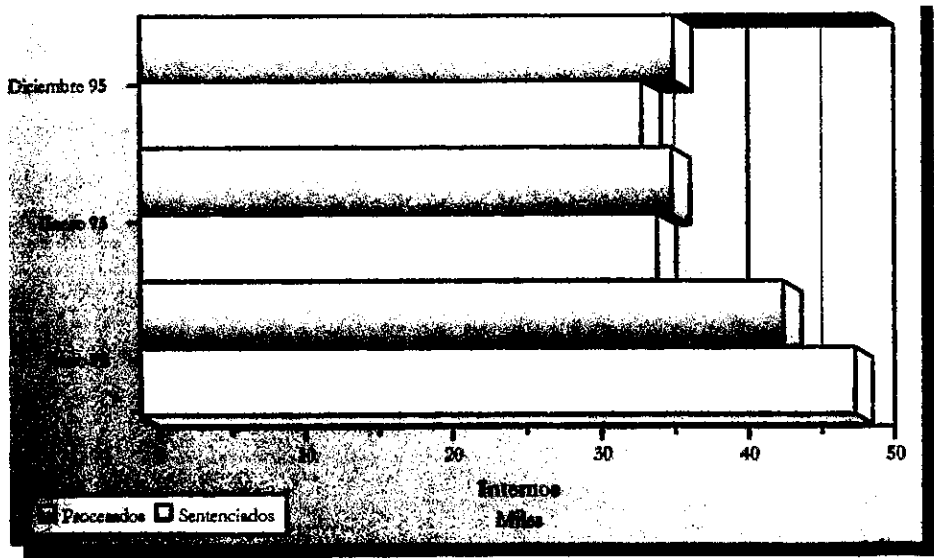
Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98



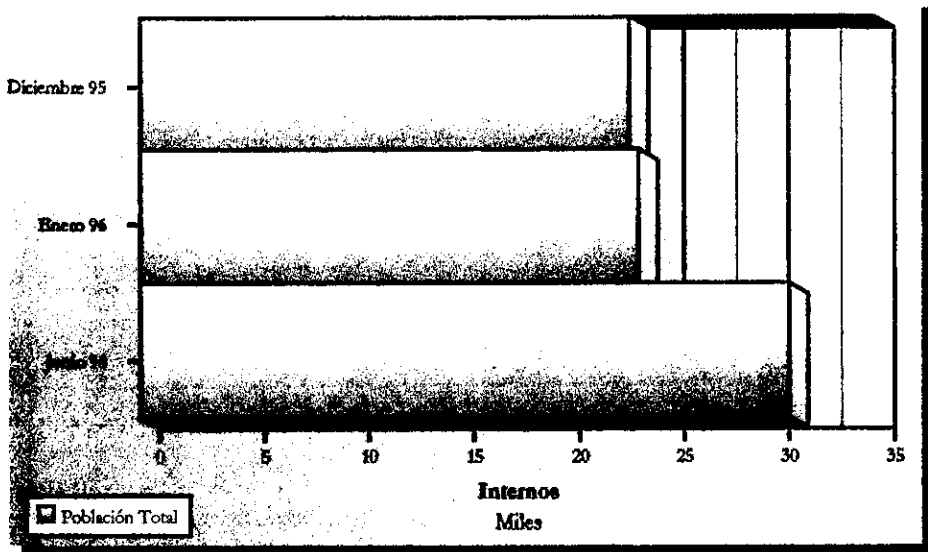
**Población Total del Fuero Común en:
Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98**



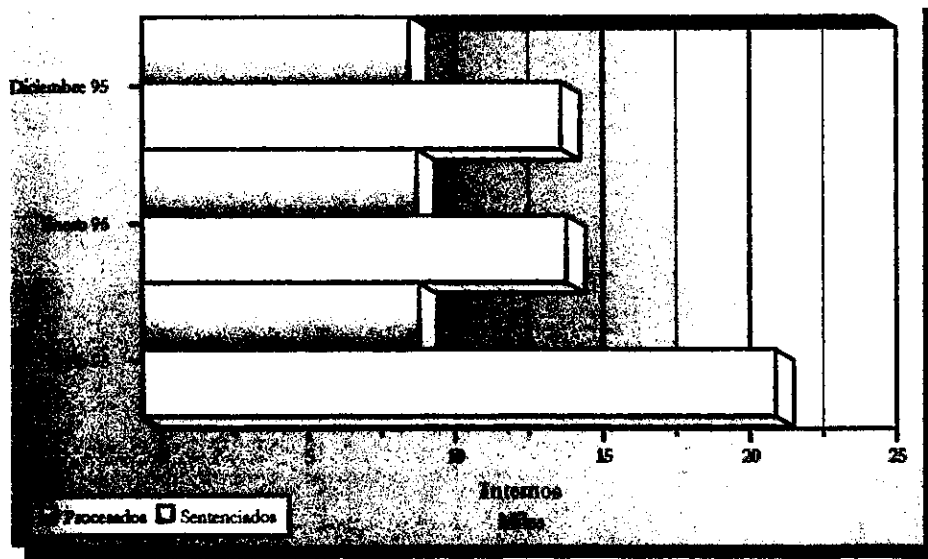
**Población Total por Condición Jurídica del Fuero Común en:
Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98**



**Población Total del Fuero Federal en:
Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98**

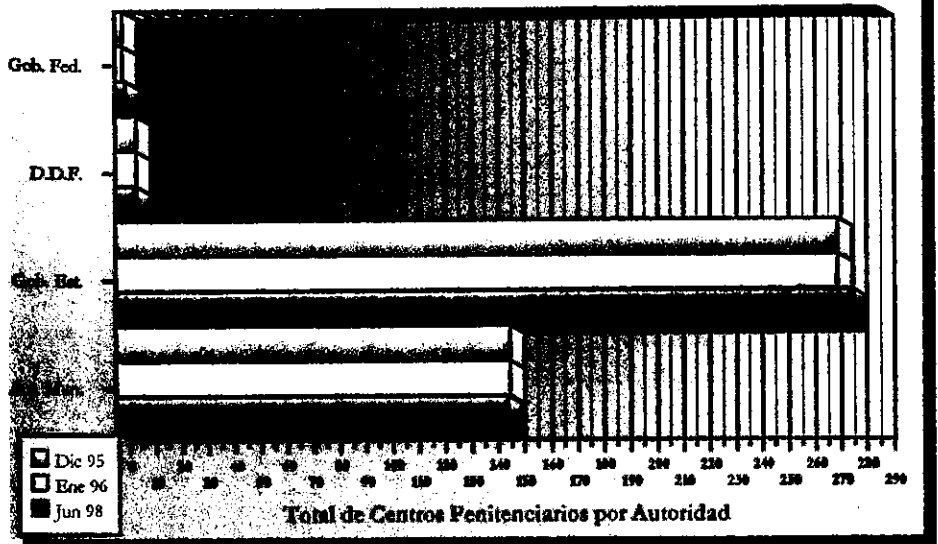


**Población Total por Condición Jurídica del Fuero Federal en:
Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98**



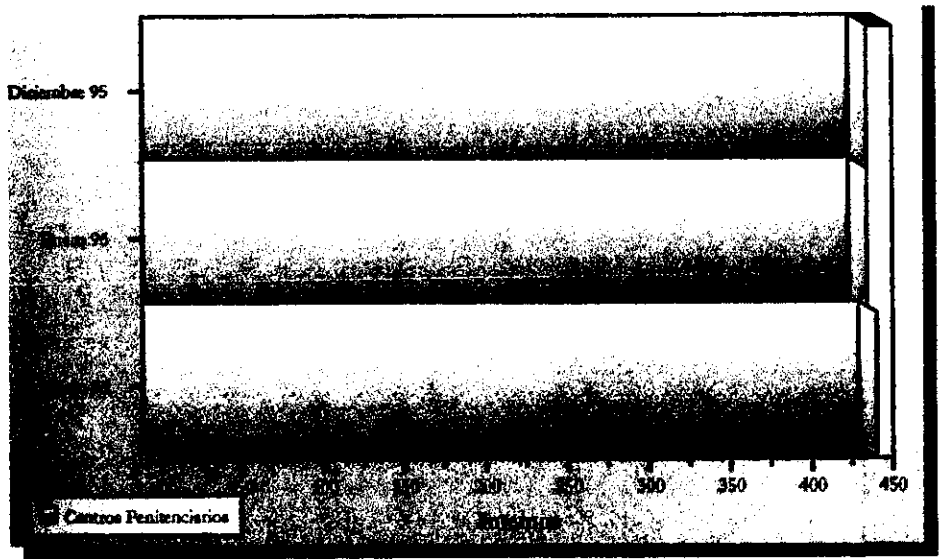
Total del Centros Penitenciarios por Autoridad en:

Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98

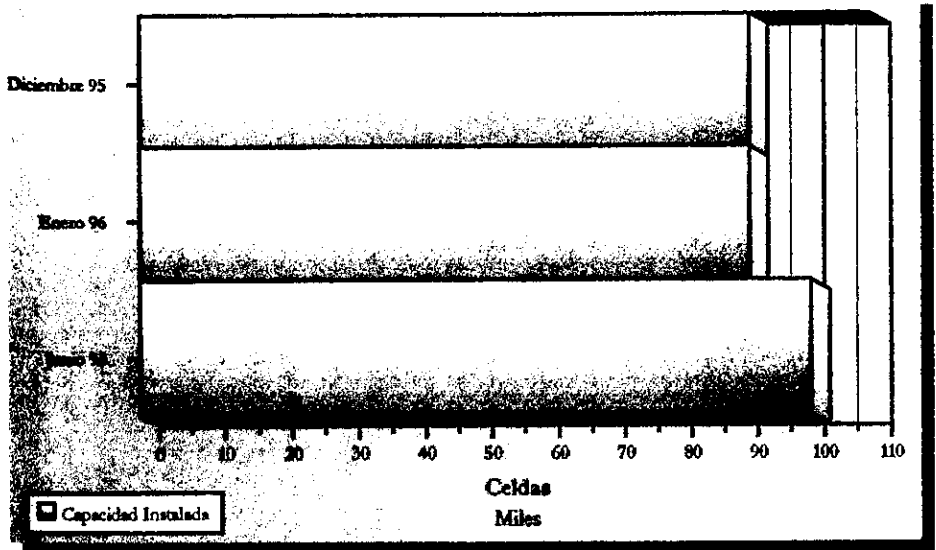


Total de Centros Penitenciarios en el País en:

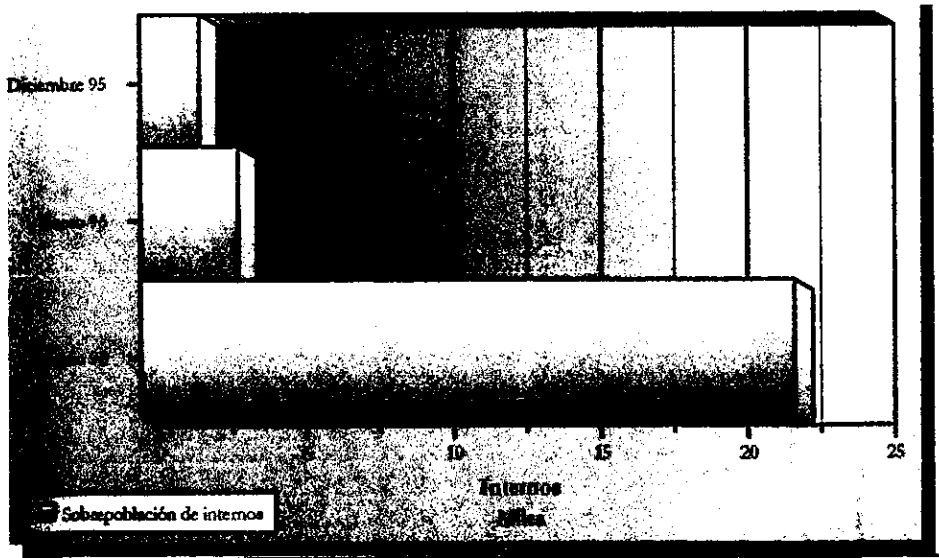
Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98



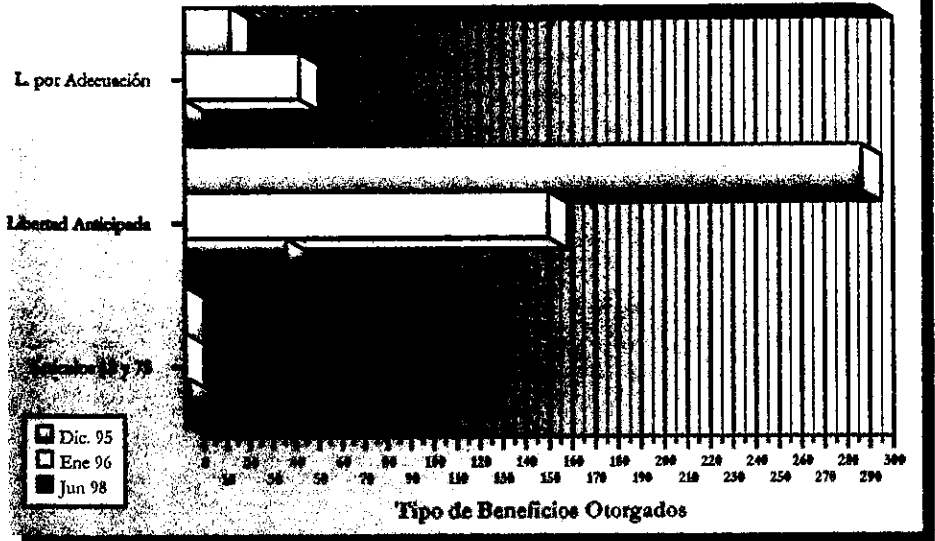
**Total de Capacidad Instalada en el País en:
Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98**



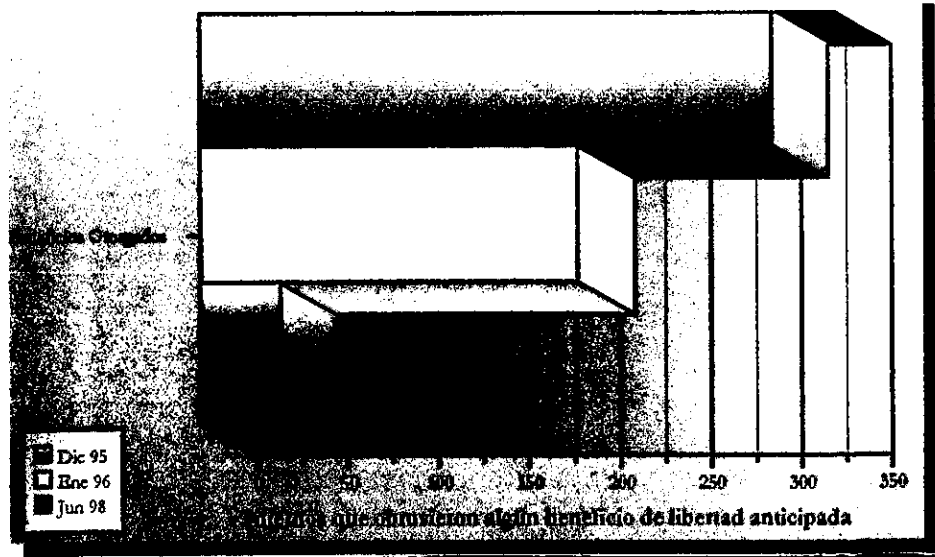
**Total de Sobrepopulación en el País en:
Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98**



**Tipo de Beneficios de Libertad Otorgados en:
Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98**

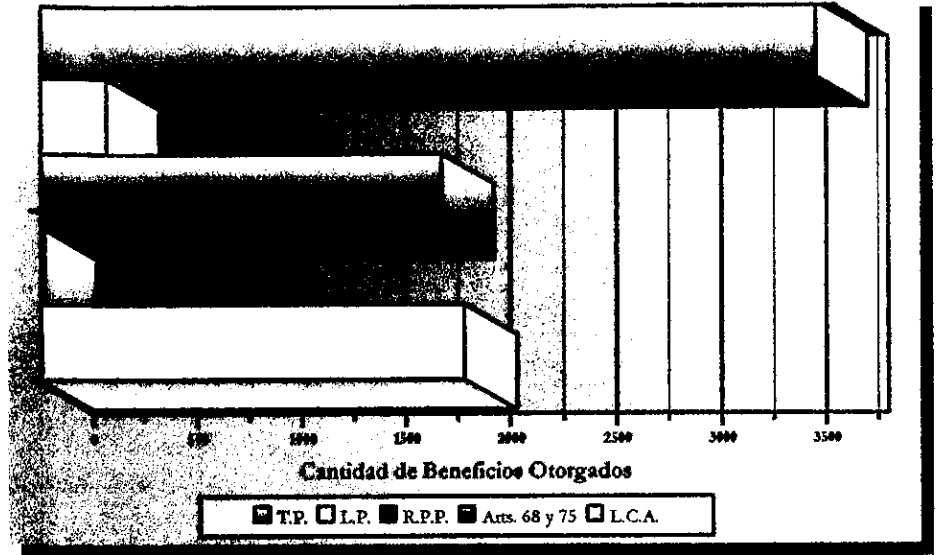


**Total de Beneficios de Libertad Otorgados en:
Diciembre 95, Enero 96 y Junio 98**



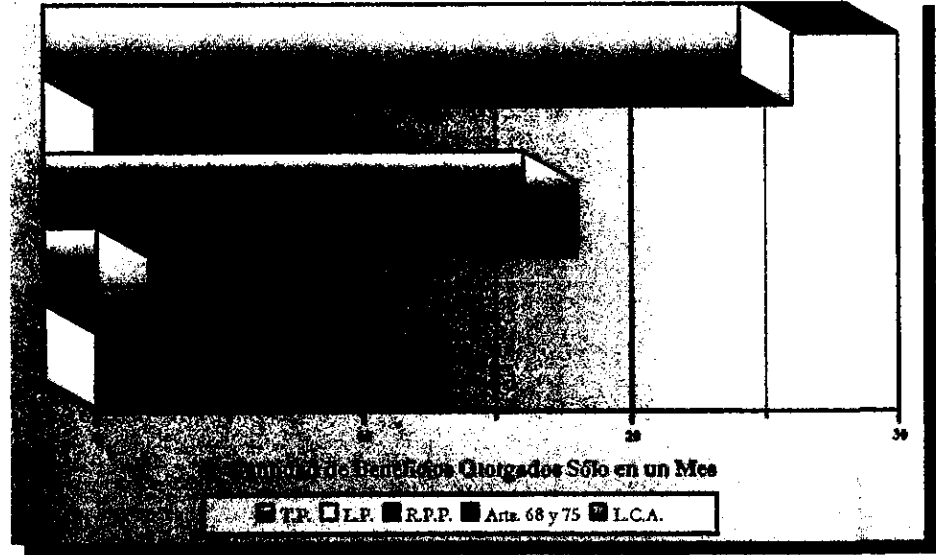
Beneficios de Libertad Otorgados de:

Diciembre 94, Diciembre 95



Libertades Otorgadas en el mes de:

Junio 98



Los datos aquí anotados fueron obtenidos del Cuaderno Manual de Información Estadística emitido por la Secretaría de Gobernación, elaborado en diciembre de 1995, enero de 1996 y junio de 1998. Estos permiten observar claramente la grave problemática que enfrenta el sistema penitenciario nacional, en primer lugar por el aumento en la cantidad de personas reclusas de diciembre de 1995 a junio de 1996, en segundo lugar, por la falta de capacidad instalada "celdas individuales", en tercer lugar, el índice de sobrepoblación que ha aumentado su porcentaje de forma alarmante y que muestra claramente la falta de preparación en infraestructura, personal técnico, científico y administrativo para el manejo de cada centro y del sistema penitenciario.

Actualmente, la Secretaría de Gobernación y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, ya no edita el Cuaderno Manual de Información Estadística que podía consultarse públicamente en la Biblioteca Penitenciaria del cual se obtuvieron los datos aquí anotados. El último cuaderno que envió a la biblioteca, fue el de junio de 1998.

Por otro lado, de acuerdo a los datos del informe de actividades de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, del periodo de labores de esta institución que comprende de mayo de 1994 a mayo de 1995, se señala que se gestionaron 2,601 solicitudes de beneficios de libertad y de adecuación de la pena como consecuencia de las reformas legislativas que entraron en vigor en enero de 1994, en que se redujo la penalidad fundamentalmente en delitos contra la salud que no implica narcotráfico, de las cuales 1901 fueron contestadas por la autoridad ejecutora, en 540 de estas peticiones se obtuvo la libertad de los internos por la concesión de algún beneficio: como libertad preparatoria, tratamiento preliberacional, remisión parcial de la pena y por la adecuación de la pena, así como por aplicación simultánea de estas figuras. Por último 650 aún quedaron sin respuesta.²⁸

Sin embargo, quedan también algunos expedientes de ejercicios anteriores que están pendientes de respuesta por parte de la autoridad y que incrementan el número de expedientes sin respuesta, el número de estos es aproximadamente de 50. Las respuestas a las gestiones realizadas por la Comisión Nacional ante la Dirección General de Prevención, en materia de solicitudes de beneficios de libertad anticipada, han sido casi las tres cuartas partes del total de quejas atendidas y tramitadas ante esta autoridad.

La autoridad ejecutora para emitir las respuestas, toma en cuenta los aspectos, criterios y requisitos legales que se presentan en cada caso, es decir, si el interno no reúne las características y/o requisitos necesarios para acceder a algún

²⁸ Cfr. Informe Anual Mayo 1994-Mayo 1995. México 1995 Ed. Impresos CHAVEZ, bajo la supervisión de la Dirección de Publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. pág. 723 - 733.

beneficio, la respuesta será negativa, pero si los cumple, entonces se podrá proceder a la concesión de algún beneficio. Tal es el caso de las respuestas recibidas en la Comisión Nacional de Derechos Humanos a este respecto, como puede observarse en los siguientes datos del informe anual de actividades 1994/1995:

Se recibieron un total de 1901 respuestas, de un total de 2601 solicitudes gestionadas, las cuales enumeraremos de la siguiente forma:

En 53 casos la autoridad determinó que era improcedente el beneficio, debido a que el interno todavía se encontraba sujeto a algún proceso, o no había sentencia dictada, y por lo tanto era imposible conceder algún beneficio de acuerdo a lo dispuesto por la Ley de Normas Mínimas en el artículo 18, en el cual se establece, que la facultad de conceder algún beneficio a los procesados, es única y exclusiva del poder judicial.

En 162 casos, la Dirección General de Prevención solicitó a las autoridades de los diversos centros penitenciarios, la realización de los estudios de personalidad, y que se remitieran a esta Dirección para el análisis de la situación jurídica de los internos, y poder determinar la procedencia de algún beneficio.

En 595 casos la autoridad determinó que los internos no se encontraban en posibilidades de acceder a algún beneficio, por no cubrir los requisitos indispensables para ello.

En 540 casos se otorgaron beneficios de libertad anticipada, ya sea remisión parcial de la pena, reducción de la sentencia, tratamiento preliberacional, substitutivo de prisión, compurgación de la pena original o de la que se le haya fijado por adecuación.

En 21 de los casos la autoridad emitió su respuesta en el sentido de que no se encontraban a su disposición, debido a que están sujetos a las autoridades competentes del fuero común, por lo que están fuera de su competencia.

En 319 casos se obtuvo como respuesta, de que estaban en análisis por parte de la Comisión Dictaminadora o la Coordinación de Adecuaciones de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, a fin de determinar el tipo de beneficio que puede otorgarse.

En 40 de los casos, la autoridad ejecutora determinó que al interno le faltaba cubrir o garantizar el pago o reparación del daño para poder otorgársele algún beneficio.

ESTA TESIS NO SALE DE LA BIBLIOTECA

En 125 casos, la autoridad manifestó que se había hecho la solicitud de documentación procesal a los quejosos y/o autoridades de los centros penitenciarios para analizar en forma más completa las posibilidades de la solicitud.

En 2 de los casos se presentó el desistimiento del quejoso.

En 44 de los casos, la autoridad determinó que los internos de referencia, no se encontraban en el centro, ni registrados en la población penitenciaria del país.

650 gestiones presentadas ante la autoridad ejecutora quedaron pendientes de respuesta durante el ejercicio anual, y en un caso se presentó el fallecimiento de un quejoso, una vez iniciado el trámite de su solicitud.

Cabe mencionar que las cifras que se manejan en este trabajo de investigación varían día con día, debido a que así como se admiten solicitudes o quejas y se realiza su gestión ante las autoridades competentes, también se reciben las respuestas por parte de las mismas, por lo que sólo podemos dar cifras oficiales que se manejan a nivel autoridad por cada período de evaluación, para evitar caer en especulaciones.

Así, la cifra más actual respecto a el número de internos a nivel nacional es de 123,032. En fuero federal es de 30,893 y en fuero común es de 92,139. Los beneficios que se han otorgados ha contribuido a disminuir mínimamente la sobrepoblación.

Sin embargo, las autoridades se empeñan en atacar el problema creando nuevas leyes para frenar la delincuencia, aumentan las penas, tipifican nuevas conductas para establecerlas como delitos, así tenemos que:

El 7 de noviembre de 1996, fue aprobada la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, así como la modificación de los artículos 16, 21, 22 y 73 de la Constitución para dar origen a la primera. Como una medida para combatir el creciente índice de criminalidad y delincuencia.

Misma que produjo controversias, en diversos sentidos, en primer lugar por la posibilidad de ejercitar acción penal contra los menores de 18 años y mayores de 16, es decir, bajar el límite mínimo para ser penalmente responsable por la comisión de un delito dentro de esta modalidad.

Por otro lado está el efecto que se produjo en el ámbito penitenciario, en cuanto a la insuficiencia física y material que presenta para alojar un mayor número

de internos, el cual como hemos visto supera en aproximadamente en un 20% aproximadamente a la capacidad penitenciaria del país.

Así, las autoridades pueden seguir haciendo reformas, creando leyes, nuevas "instituciones policíacas", buscando fortalecer la lucha contra la delincuencia, que se ha desarrollado intensamente en los últimos años, misma que ha demostrado una mayor organización, violencia e indiscutible transnacionalización, abarcando desde el tráfico internacional de estupefacientes, y pasando por el tráfico de armas, tráfico de personas, órganos, lavado de dinero, etc. Este crecimiento ha logrado rebasar por mucho a los medios de control estatal, en el cual muchos de los elementos que componen a las autoridades están inmersos, coludidos o relacionados con delinquentes, como sucedió con algunos mandos del ejército que se encargaban del combate al narcotráfico, y que brindaban protección a los mismos, o que consumen los productos de estas organizaciones, como alcaloides, psicotrópicos, drogas, etc.

No se discutirá aquí sobre la procedencia o improcedencia de imponer las medidas mencionadas en el párrafo anterior, ya que esto sería desviar el tema de estudio, simplemente ha de mencionarse que si bien las exigencias de seguridad que la sociedad demanda deben ser atendidas, las autoridades deben desarrollar los cambios substanciales en su política económica y administrativa, así como la investigación minuciosa, y exámenes científicos y técnicos enfocados a eliminar a aquellos elementos que de alguna forma están relacionados con la delincuencia. Tornándose lo anterior como una hipótesis imposible mientras no exista una verdadera y férrea voluntad de lograr el cambio, toda vez que los fenómenos socioeconómicos (crisis) por los que atraviesa el país, son la causa principal por la que el índice de delincuencia ha aumentado, esto unido a los graves problemas que padece el sistema penitenciario mexicano en cuanto a la sobrepoblación y las deficientes medidas y condiciones de readaptación a las normas sociales que se desarrolla en los centros penitenciarios provoca que los internos que cumplen su sentencia no estén readaptados socialmente.

CONCLUSIONES

1. En cuanto a los objetivos planteados para el desarrollo de la presente investigación, se puede afirmar que se han cumplido al 100%, exponiendo la información en forma clara, veraz, y exacta de acuerdo a la profundidad de cada punto que se comenta, procurando que los datos manejados a lo largo del trabajo sean los más precisos y actuales.
2. Las hipótesis formuladas en la etapa previa a la investigación se comprobaron de acuerdo a la información manejada tanto por parte de la Comisión Nacional como de la Dirección General de Prevención, por lo que se concluye que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social debido a la carga de trabajo y a la forma de tramitación que desarrolla ésta, se ha tornado lenta o deficiente en su procedimiento, ya que de acuerdo a lo manifestado por el licenciado Adrián Ramos, en cuanto a que el tiempo que tardan en responder a una solicitud hecha por el interno directamente es de cuatro meses, y a los oficios de gestión emitidos por la Comisión Nacional, es de un mes y medio aproximadamente. Esto permite apreciar que la Dirección General de Prevención y Readaptación Social no está laborando en forma eficiente, con respecto a las solicitudes recibidas directamente de los internos en esta dependencia.
3. Aún cuando el número de solicitudes es elevado, la forma de tramitarlas provoca la demora de la resolución por parte de la autoridad ejecutora, lo que puede ser eliminado, si se optimizan y utilizan los recursos tanto humanos (profesionistas), como tecnológicos existentes en la actualidad.
4. También por los datos aportados en este breve estudio, se observa que el grave problema de sobrepoblación que enfrenta el sistema penitenciario nacional, ha aumentado de un 5% en 1995 a un 20% en 1998 aproximadamente, lo que permite aun menos la aplicación de las normas de readaptación social en los centros de reclusión, esto aunado a la falta de un manejo claro, preciso y legal de los mismos. Al no aplicarse dichas normas mínimamente, se está evitando que se logre obtener la readaptación social de la población interna, y por lo mismo, la no concesión de beneficios de libertad, aumentando la presurización carcelaria y la inseguridad social, toda vez que las personas legalmente no pueden permanecer recluidas en las cárceles o aplicar la pena capital.
5. En cuanto al papel de la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante la Dirección General de Prevención en materia de beneficios de libertad anticipada, es el de actuar como un medio de gestión o trámite alterno, y no

como una autoridad o poder superior que obligue a dicha dependencia a llevar a cabo determinadas acciones en lo que a éstos derechos se refiere, sólo puede emitir acuerdos, resoluciones o recomendaciones en caso de no obtener una respuesta motivada y fundada por parte de ésta, lo anterior en base a las facultades con las cuales está investido este organismo público desconcentrado, y que limitan su competencia.

6. Las funciones que esta institución desarrolla están delimitadas por su ley y reglamento interno, llevándose a cabo con estricto apego a derecho, en cuanto a todas aquellas normas que resultan aplicables al funcionamiento y los procedimientos de la Comisión Nacional, evitando hasta donde es posible sobrepasar su competencia, desarrollando para ello, ciertas medidas de precaución y control de las quejas, en cuanto a su gestión y conclusión. Como ejemplo de ello, podemos citar la revisión que se lleva a cabo en cada oficio de gestión o trámite, primeramente por el titular del Departamento de Beneficios de Ley y Traslados, y en segundo lugar por la Dirección General de la Tercera Visitaduría, en donde en forma minuciosa se examinan antes de firmarlos y autorizar su envío a las autoridades e internos correspondientes. Lo anterior permite evitar los errores de tramitación de que suelen estar afectados los procedimientos de algunas dependencias gubernamentales, o más aún, fallas que lleven a traspasar los límites de su competencia.
7. También se observó que el trámite de las solicitudes de beneficios de libertad anticipada por parte de la Comisión Nacional, se desarrolla como un apoyo para aquellos internos que no tienen la posibilidad de recurrir a sus familiares, amigos, o a un abogado que les auxilie en este sentido, por lo que recurren a esta institución, como su último recurso en la mayoría de los casos.
8. Igualmente prevalecen ciertos criterios de servidores públicos y particulares los cuales manifiestan que la Comisión Nacional de Derechos Humanos es un obstáculo para que las autoridades cumplan sus funciones en forma efectiva, agregando que ésta se encarga de proteger delincuentes. Estas ideas carecen de algún fundamento legal, ya que el problema radica en que algunos funcionarios públicos no se conducen dentro del marco jurídico establecido y por tal motivo transgreden o violan los derechos de las personas, lo que provoca la intervención de la institución, no para impedir el ejercicio de la acción penal en el caso de los delincuentes, sino para detener el abuso en que incurra la autoridad en sus procedimientos. Para aquellos que por alguna razón ingresan a los centros penitenciarios también se aplican ciertas ideas o convicciones de algunas autoridades y particulares,

las cuales opinan que deben pagar por lo que hicieron, que deben ser "castigados", que las cárceles no son un premio por su conducta, o que ahí reclusos viven mejor que en libertad, u otros más que a su juicio deberían ser confinados de por vida, o aplicarse la pena de muerte. Y la pregunta es, ¿que hacemos con el artículo 18 Constitucional? el cual establece claramente cual es la finalidad de los estos establecimientos, es acaso que requiere una reforma urgente para que dichos lugares se conviertan en lugares de concentración o eliminación de personas.

9. Lo antes mencionado afecta a los individuos que se encuentran internos en los centros penitenciarios, y que reúnen las condiciones de readaptación a las normas que conforman el orden jurídico que observa la sociedad. Estas personas siempre y cuando reúnan las condiciones y requisitos que establecen las leyes aplicables, tendrán el derecho de acceder a algún beneficio de libertad anticipada, de acuerdo a lo que estime conveniente la Dirección General de Prevención y Readaptación Social en cada caso de forma particular. Pero, también resulta indispensable que se desarrollen las medidas jurídicas, sociales, económicas y políticas que conduzcan a la disminución del índice delictivo del país y por lo mismo lograr una verdadera paz social.
10. Por otro lado, en lo referente a la institución objeto de nuestro estudio encontramos que la informalidad que caracteriza la tramitación de las quejas ante la Comisión Nacional es un factor determinante para que el procedimiento resulte más ágil que el de otras dependencias, siendo mejor aún por no presentar deficiencias o errores a pesar de la rapidez de la gestión.
11. Otro factor determinante para haber logrado la agilidad de sus trámites en la actualidad, es la utilización de sistemas informáticos (computadoras), esto unido a mejores planes de trabajo implementados por las personas que tienen a su cargo la Tercera Visitaduría, han permitido manejar las gestiones de forma eficaz, como debieran ser todos los procedimientos en organismos y dependencias públicas.

PROPUESTAS

1. El procedimiento de las solicitudes de beneficios de libertad anticipada en la Comisión Nacional, en específico en la Tercera Visitaduría, se menciona en las conclusiones que en la actualidad es bastante eficiente, sin embargo, puede superarse y disminuir costos o gastos innecesarios, utilizando al máximo las computadoras que actualmente existen en la institución y de ser posible actualizarlas tanto los aparatos (hardware) como en programas de aplicación práctica y eficiente (software), de la siguiente forma:
2. Hacer la interconexión en red del sistema de cómputo del Departamento de Beneficios de Ley y Traslados, al Área de la Dirección General de la Visitaduría, así como de la Visitaduría en conjunto, con ello se evitaría la impresión de oficios que tienen errores y representan un desperdicio material y económico y que al mismo tiempo agilizaría el procedimiento de revisión y corrección de los mismos, para su posterior envío a las autoridades competentes.
3. Concretando el punto anterior, llevar a cabo un sistema de trabajo-revisión diaria o por lo menos periódica, a base de archivos creados y clasificados por fecha y tipo de gestión que se realiza.

Los dos puntos anteriores son en cuanto a la forma de tramitación, con la finalidad de lograr la eficiencia máxima de trabajo a bajo costo. Por lo que hace a el papel de la Comisión Nacional en materia de gestión de beneficios de libertad anticipada, es necesario llevar a cabo las siguientes acciones:

- a. Desarrollar campañas frecuentes de información sobre los beneficios de libertad, como se tramitan y quienes pueden acceder a ellos, para que los internos conozcan a que tienen derecho. Con esto no se busca dar a entender que no se han llevado a cabo, sino que a deberían ser más constantes.
- b. Llevar a cabo programas informativos en los medios de comunicación, con el objetivo de concientizar a la sociedad respecto a que son los beneficios de libertad anticipada, como se lleva a cabo su concesión para evitar los equivocados enfoques que pueda tener ésta.

En cuanto a las propuestas que se piensa pueden ayudar a disminuir o eliminar las deficiencias de tramitación y concesión de beneficios de libertad anticipada, erradicando los graves problemas que afectan al ámbito penitenciario

nacional, y optimizar globalmente los procedimientos de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, tenemos:

1. Aplicar eficientemente todas aquellas normas, técnicas, conocimientos científicos, culturales y curativos, con la finalidad de lograr la readaptación social de la población interna de forma rápida y efectiva;
2. Implantar a la mayor brevedad sistemas de cómputo en los centros de reclusión, a fin de llevar un control preciso y actualizado de la situación jurídica de los internos, así como de sus estudios de personalidad, para determinar con prontitud el momento en el que está apto para reintegrarse a la sociedad mediante la concesión de algún beneficio;
3. Substituir todos aquellos funcionarios encargados de dirigir y vigilar los centros de reclusión que estén bajo su competencia, cuando no reúnan las condiciones y requisitos necesarios para el desempeño de las funciones inherentes a su cargo, asimismo, a aquellos que lejos de aplicar las técnicas de readaptación social, las omitan por cualquier pretexto económico o moral irrelevante;
4. Desarrollar campañas intensas y frecuentes para tramitar y conceder los beneficios de libertad a aquellos internos que en base a los estudios de personalidad y a las normas jurídicas aplicables sean acreedores a éstos;
5. Depurar las técnicas de readaptación social aplicables para lograr mejores resultados en este aspecto. Asimismo, hacer más minuciosos los estudios de personalidad para garantizar la seguridad de la sociedad;
6. Llevar a cabo las clasificaciones psico-criminológicas necesarias para separar a los internos de acuerdo a su perfil criminógeno y aplicar en forma individualizada las técnicas y métodos de readaptación social, así como los estudios de personalidad a cada interno, para asegurar que al momento de su externación reúna las condiciones de readaptación a la sociedad. Por ello, el sistema penitenciario, debe ser dirigido por personas que hayan cursado carreras afines aplicables a esta materia, (psicólogos, pedagogos, médicos, abogados, sociólogos, administradores) y que estén conscientes de que su papel en este medio, no es el de vengar a la sociedad, como algunos piensan, sino el de establecer el ambiente propicio para que el interno elimine las conductas antisociales que le han llevado a ese lugar, encauzándolo en nuevas actividades con preparación técnica t/o científica de ser posible.

-
7. También es necesario cambiar la idea de que el que ha delinquirido vuelve a hacerlo irremediablemente, de acuerdo a los datos que maneja la Secretaría de Gobernación por medio de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social es que el porcentaje de excarcelados que reinciden es mínimo, y que ésta se produce por que las fuentes de trabajo son negadas por desconfianza a los liberados. Sin embargo, con esto no queremos decir que el 100% de los excarcelados salgan completamente readaptados a la sociedad de la cual formaban parte, sino que la mayoría de los que resultan preliberados es porque han demostrado el cambio que de acuerdo a las condiciones de vida y supuestas políticas de readaptación que imperan en la mayoría de los centros de reclusión, se puede decir que están en condiciones de reincorporarse a la comunidad como persona productiva.
 8. Deben remodelarse las instalaciones penitenciarias con que se cuentan actualmente, a fin de que tengan las condiciones óptimas de seguridad, espacio, higiene, así como aquellas que se estimen convenientes para lograr la readaptación del interno a las normas sociales, tales como áreas de educación, trabajo, y esparcimiento. La edificación de más y mejores centros de reclusión que superen en mucho las condiciones y medidas de readaptación social hasta hoy adoptadas en los prototipos que han sido el CEFERESO de Almoloya de Juárez y Puente Grande Jalisco;
 9. El aumento de personal profesional y técnico que sea necesario para el desempeño de las funciones de dirección y control de cada centro penitenciario en el país, mismo que deberá contar con la preparación para implementar y desarrollar: nuevas y mejores medidas de readaptación de internos a las normas sociales, que deberán perfeccionar constantemente; exhaustivos y minuciosos estudios de personalidad a cada interno, realizados constantemente para determinar el avance o superación del interno;
 10. Por último, es urgente se desarrolle un cambio radical en la forma de aplicación de los recursos económicos del país, para impulsar el establecimiento y funcionamiento de centros educativos y de trabajo, que sean productivos, de calidad y al alcance de la población en general, para evitar la recurrencia a las conductas delictivas de los individuos que la conforman. Y sin que éstos sirvan como fuentes de enriquecimiento ilícito para unos cuantos. Porque la cultura y la preparación son la base para el desarrollo de las sociedades humanas y de su coexistencia natural.

Readaptación Social

(del latín *re*, preposición inseparable que denomina reintegración o repetición o adaptación, acción y efecto de adaptar o adaptarse. Adaptar es acomodar o ajustar una cosa a otra; dicho de una persona significa acomodarse, avenirse a circunstancias, condiciones, etc.).

Readaptarse socialmente, significa volver a ser apto para vivir en sociedad, al sujeto que se desadaptó y que por esta razón violó la ley penal, convirtiéndose en delincuente.

Se presupone entonces que: a) el sujeto estaba adaptado; b) el sujeto se desadaptó; c) la violación del deber jurídico-penal implica desadaptación social, y d) al sujeto se le volverá a adaptar.

Como puede observarse, el término es poco afortunado, ya que: a) hay delincuentes que nunca estuvieron adaptados (no pueden desadaptarse y por lo tanto es imposible readaptarlos); b) hay delincuentes que nunca se desadaptaron (como muchos de los culposos; es impracticable pues la readaptación); c) la comisión de un delito no significa a fortiori desadaptación social; d) hay sujetos seriamente desadaptados que no violan la ley penal; e) hay tipos penales que no describen conductas de seria desadaptación social, y f) múltiples conductas que denotan franca desadaptación social no están tipificadas.

Se han intentado otros términos como rehabilitación (que puede llevar a confusión pues tiene otro sentido jurídico); resocialización (bastante aceptado actualmente, se considera como la posibilidad de retorno al ámbito de relaciones sociales de aquél que por un delito había visto interrumpida su vinculación con la comunidad); repersonalización (como respuesta al fallo de la autorrealización del hombre).

Por lo anterior, preferimos los términos adaptación (aptitud para vivir en comunidad sin violar la ley penal); socialización (aprendizaje de patrones culturales aprobados y aceptados del ambiente); o repersonalización (en el sentido integral propuesto por Beristáin).

Sin embargo, al ser "readaptación social" (R.S.) el término usado por la ley, lo adoptaremos en el resto de la explicación.

La reacción social jurídicamente organizada en forma penal, persigue según los autores clásicos, tres finalidades; prevención general, prevención especial y retribución, esta última es cada vez menos tomada en cuenta, salvo como un límite de punición.

La prevención especial va dirigida al individuo que violó la ley y tiene lugar, básicamente, en la fase ejecutiva del drama penal.

Su objetivo es en principio, que el delincuente no reincida; sin embargo, este puro enfoque podría justificar la pena de muerte, o alguna otra sanción bárbara por lo que se ha considerado que "hay algo más" y esto es la (R.S.). En este orden de ideas las penas que no hagan factible la R.S. deben desaparecer del catálogo penal.

La R.S. implica entonces hacer al sujeto apto para lograr vivir en sociedad sin entrar en conflicto con ella. La R.S. se intenta por medio de la capacitación laboral del individuo instrumentándolo para su normal desarrollo. Además se ponen en acción todos los recursos terapéuticos interpretando a la persona como una entidad biosicosocial.

El artículo 18 de la Constitución ordena que el sistema penal debe estar organizado sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. El artículo 2 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre la Readaptación de Sentenciados repite el concepto constitucional. La efectiva R.S. es necesaria para la obtención de los diversos beneficios que otorga la ley.

Bibliografía: Bergalli, Roberto. ¿Readaptación Social por medio de Ejecución Penal?. Notas acerca de la Ley Penitenciaria Nacional Argentina y del proyecto de reformas a la parte general del Código Penal (1974), Madrid, Universidad de Madrid. Instituto de Criminología, 1976; Beristáin, Antonio. Cuestiones Penales y Criminológicas. Madrid, Reus 1979; García Ramírez, Sergio. El artículo 18 Constitucional, Prisión Preventiva. Sistema Penitenciario, Menores Infractores. UNAM. 1967; id. La Prisión, México. Fondo de Cultura Económica/UNAM, 1975; KAUFMANN, Hilda, Principios para la Reforma de la Ejecución Penal, Buenos Aires, Depalma 1977; Newman Elías, Las Penas de un Penalista, Buenos Aires, Lerner, 1976; Rodríguez Manzanera, Luis. Penología (Reacción Social y Reacción Penal) México, UNAM, Facultad de Derecho, Sistema Universidad Abierta, 1983.

Rehabilitación:

Rehabilitación. (D.P.)

Por rehabilitación se entiende la acción y efecto de rehabilitar, es decir, de reponer a una persona en la posesión de lo que se le había desposeído.

Jurídicamente la rehabilitación extingue y desvirtúa la inhabilitación en sus diversas formas.

EL Código Penal indica en su artículo 118 que por la rehabilitación se extinguen de modo definitivo todos los efectos de la pena.

Los condenados que hayan extinguido su responsabilidad penal o alcanzado la remisión condicional de la pena tiene derecho a obtener del Ministerio de Justicia la cancelación de sus antecedentes penales previo informe del juez o tribunal sentenciador. Para obtener este beneficio establece una serie de requisitos que vienen regulados en el ya citado artículo 118.

No haber delinquido durante los plazos de rehabilitación que se señalan en el número 3.

Tener satisfechas en lo posible las responsabilidades civiles provenientes de la infracción.

Haber transcurrido el plazo de seis meses para las penas leves, dos años para las penas de arresto mayor, condenas por delito de imprudencia y penas no privativas de la libertad; tres años para las de prisión; cinco años para las de reclusión y 10 años en todos los casos de reincidencia o de rehabilitación revocada.

El artículo 118 no prevé la hipótesis de los antecedentes policiales que en ocasiones pueden dificultar la vida posterior no ya del condenado, sino del que ha sido objeto de alguna detención o ha estado sometido a un procedimiento judicial, aunque se haya resuelto favorablemente. Estos antecedentes pueden ser también cancelados.

Para Camarzo la rehabilitación es el <Derecho que adquiere el penado, después de haber observado buena conducta durante cierto tiempo, una vez extinguida su responsabilidad penal, y satisfecha en lo posible la civil, a que cesen todos los demás efectos de la condena mediante la oportuna decisión judicial>.

Rehabilitación: en sentido propio es la que extingue los efectos derivados de una condena penal; en sentido impropio, cuando extingue incapacidades

dimanantes de una resolución no penal. Las formas de su otorgamiento pueden ser varias: por vía de gracia, judicial, legal y mixta concedida por el Gobierno, previo informe del tribunal sentenciador. [J.G.V.R.]

Rehabilitación

Rehabilitar, significa habilitar de nuevo, restituir una persona o cosa a su antigua capacidad jurídica. Existiendo, como pena en el rol sancionatorio, importa saber cuándo y cómo el condenado puede volver a su primitiva habilitación, privada o suspendida por la aplicación de la pena.

Reformar y Reformatorio

Reformar es volver a formar, rehacer, también significa reparar, corregir, arreglar, poner en orden ante lo cual reformatorios serían aquellos establecimientos correccionales de vida en común, donde son alojados quienes han revelado una conducta antisocial como los delincuentes, los alcohólicos, drogadictos, prostitutas, disminuidos mentales, vagos, etc. Su finalidad es doble: desde el punto de vista del individuo y de la sociedad. El aspecto personal se relaciona con la función rehabilitadora anunciada al comienzo, o sea, alejar al internado del medio donde ha medrado y que presumiblemente, directa o indirectamente, ha ejercido influencia negativa en su carácter, para corregirlo, reeducarlo y reformarlo.

En cuanto al aspecto social lo logra sustrayéndolo del medio en que se desenvuelve con perjuicio, y devolviéndolo después recompuesto y en condiciones de integrarse en forma útil.

ANEXOS

CUESTIONARIO EN BASE AL QUE SE REALIZÓ LA ENTREVISTA AL FUNCIONARIO PÚBLICO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL.

1. ¿Son recursos administrativos estrajudiciales en favor de los sentenciados?

No son recursos administrativos, sino que son beneficios que están contemplados en los artículos 8 y 16 de la Ley de Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de sentenciados, en el Código Penal Federal en los Artículos 84 y 85.

2. ¿Cuáles son las autoridades judiciales y administrativas competentes para otorgarlos?

Sólo la administrativa Dirección General de Prevención y Readaptación Social, es competente para otorgar la remisión parcial de la pena, el tratamiento preliberacional y la libertad preparatoria, ya que son los beneficios básicos de los cuales se desprenden los demás.

3. ¿La Secretaría de Gobernación a través de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social modifica las sentencias firmes al conceder los beneficios de libertad anticipada?

No modifican, sólo las reduce siempre y cuando los presos trabajen, estudien y tengan buen comportamiento y muestren efectiva readaptación social.

4. ¿Cuál es el procedimiento de tramitación ante la Dirección General de Prevención y Readaptación Social encargada de tramitar y conceder los beneficios de libertad anticipada?

El Procedimiento es:

- Presentar un escrito dirigido a la dependencia solicitando los beneficios de libertad.
- Tener sentencia de 1ª y 2ª instancia.
- Que exista sentencia de juicio de amparo si la interpuso.
- Tener partida (antecedentes penales)

-
- Tener estudios de personalidad que tengan un dictamen positivo.
 - Encontrarse en tiempo de acuerdo a la sentencia que se le haya impuesto en 40, 50 y 70% de su condena.

5. ¿Cómo reciben las solicitudes de beneficios de libertad anticipada?

Se reciben por oficialía de partes.

6. ¿Qué criterios se siguen para su concesión?

Existen diversos criterios para cada beneficio, por ejemplo:

- El Tratamiento Preliberacional requiere que el interno sea primodelincuente, que esté sentenciado y a disposición de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.
- En la Libertad Preparatoria el interno debe cumplir las 3/5 partes de la sentencia.
- En la Remisión Parcial de la Pena, debe trabajar para que se reduzca en 2 x 1 de acuerdo a su condena.

7. ¿Cuánto tiempo demora la Dirección General de Prevención y Readaptación Social en emitir la respuesta al solicitante?

Alrededor de 4 meses aproximadamente.

8. ¿Cuáles son las finalidades de su otorgamiento?

El objetivo es conceder beneficios a los internos que han demostrado una readaptación social.

9. ¿Qué consecuencias sociales se producen con la concesión de los beneficios de libertad anticipada?

La felicidad en su núcleo familiar, pero también la posibilidad de reincidir por diferentes causas.

10. ¿Existe alguna facultad discrecional por parte de la autoridad para otorgarlos?

Sí, sólo para los beneficios de tratamiento preliberacional, ya que es facultad exclusiva de esta Dirección.

11. ¿Qué aspectos o requisitos deben concurrir para otorgar beneficios a un interno?

Igual a la 6

12. ¿Cuántas clases de beneficios se tramitan y qué características tienen?

La respuesta es igual a la 2 y 6

13. ¿Cuáles son los requisitos para cada uno?

Igual a la 6

14. ¿Cuál es la importancia de los estudios de personalidad?

Es la base fundamental del beneficio, ya que sin ellos no hay libertad.

15. ¿En qué porcentaje se reciben solicitudes por parte de los internos en comparación con los gestionados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante la Dirección General de Prevención y Readaptación Social?

Es de un 30% las solicitudes del interno por medio de la Comisión Nacional de Derechos Humanos aproximadamente, y un 20% del interno directamente ante la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, de las que recibe la Dirección General.

16. ¿Los beneficios de libertad se otorgan por igual a nacionales y extranjeros?

No se otorgan por igual, los extranjeros sólo pueden acceder a la Remisión Parcial de la Pena.

17. ¿Cuáles son las limitaciones?

Por no poder gozar de libertad y tratamiento preliberacional por ser expulsados del país.

18. ¿Además de la libertad preparatoria, tratamiento preliberacional y remisión parcial de la pena, que otros beneficios existen?

La semilibertad, el trabajo en favor de la comunidad, el tratamiento en libertad y la multa, estos beneficios se conocen como sustitutivos de prisión y la Dirección General de Prevención y Readaptación Social sólo los ejecuta.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar Cuevas, Magdalena. El Defensor del Ciudadano (OMBUDSMAN) Ed. Facultad de Derecho de la UNAM, y Comisión Nacional de Derechos Humanos Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 1991,
2. Aguilar Cuevas, Magdalena. Regulación del Ombudsman en el Derecho Internacional Comparado. Primera edición, 1993, Ed. Impresos CHAVEZ. México D.F.
3. Carpizo McGregor, Jorge. Derechos Humanos y Ombudsman, Ed., por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. en Imprenta Aldina. México, D.F. Primera edición septiembre de 1993.
4. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Aspectos Reales de los Centros de Reclusión en México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Imprenta Aldina, México, D.F. Primera edición 1993.
5. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual Mayo 1994-Mayo 1995. México, D.F. 1995 Ed. Impresos CHAVEZ, bajo la supervisión de la Dirección de publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
6. Comisión Nacional de Derechos Humanos, coordinado por Aguilar Cuevas Magdalena. Experiencias y perspectivas de los Organismos Estatales de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Memoria del Simposio. Ed. 1993, Talleres de SEI. S.A. México Campeche. C.N.D.H y C.E.D.H. Campeche.
7. Comisión Nacional de Derechos Humanos. La Lucha por los Derechos Humanos en el Sistema Penitenciario Mexicano, Primera edición 1993. Ed.. Cía, editorial Electro-comp S.A. de C.V. México D.F.
8. Comisión Nacional de Derechos Humanos. Sistema de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos, Primera edición, junio 1994. Ed. Imprenta Aldina, México D.F.
9. De la Barreda y Solorzano, Luis y Salinas Beristáin Laura. Propuesta y Reporte Sobre el Sistema Penitenciario Mexicano. Primera edición 1992, Ed., al cuidado de la Dirección de Publicaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México D.F.

-
10. Engels, Federico. The Condition of the Working-class in England in 1844, traducción de F. K. Wischnewetzky, London, 1892; traducido al castellano La situación de la clase obrera en Inglaterra en 1844, Barcelona, Jucar, 1979.
 11. Fix Zamudio, Héctor. Justicia Constitucional, Ombudsman y Derechos Humanos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos México, D.F. Primera edición mayo de 1993.
 12. López Chavarría José y otros. Evolución Normativa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Ed. Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, D.F. 1993.
 13. Márquez, Enrique y Abella, Ma. Isabel, Ponciano Arriaga Obras Completas, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1992. Vol. I, y Vol. II.
 14. Secretaría de Gobernación y Dirección General de Prevención y Readaptación Social. Cuaderno Manual de Información Estadística diciembre 1995. México, D. F. Enero de 1996.
 15. Secretaría de Gobernación y Dirección General de Prevención y Readaptación Social. Cuaderno Manual de Información Estadística Junio 1998. México, D. F.

OTRAS FUENTES

1. Revista READAPTACION. Editada por la Secretaría de Gobernación y la Dirección de Prevención y Readaptación Social.
2. Artículo. Diez mitos que agravan la situación de los derechos humanos en las cárceles mexicanas. Elaborado por el Lic. Miguel Sarre Iguiniz, Tercer Visitador General de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. México.