



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PENAL**

***ANÁLISIS DE LAS PENAS ALTERNATIVAS A LA
PRISIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO
MEXICANO: PROPUESTA DE SU AMPLIACIÓN EN LA
LEGISLACIÓN NACIONAL Y CREACIÓN DE LA LEY
GENERAL DE PENAS ALTERNATIVAS.***

TESIS

**QUE PARA OPTAR EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN DERECHO**

P R E S E N T A

ALMA LESLIE MORENO SALINAS

DIRECTOR DE TESIS

MTRO. EDUARDO MARTÍNEZ BASTIDA



CIUDAD UNIVERSITARIA, CD.MX., JUNIO 2017



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.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**SEMINARIO DE DERECHO PENAL
OFICIO INTERNO FDER/SP/36/5/2017
ASUNTO: APROBACIÓN DE TESIS**

**DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

La alumna: **ALMA LESLIE MORENO SALINAS**, con No. de Cuenta: 303140629, ha elaborado en este Seminario a mi cargo y bajo la dirección del **MTRO. EDUARDO MARTÍNEZ BASTIDA**, la tesis profesional titulada "**ANÁLISIS DE LAS PENAS ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO PROPUESTA DE SU APLICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DE PENAS ALTERNATIVAS**", que presentará como trabajo recepcional para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El profesor, **MTRO. EDUARDO MARTÍNEZ BASTIDA**, en su calidad de asesor, informa que el trabajo ha sido concluido satisfactoriamente, que reúne los requisitos reglamentarios y académicos, y que lo aprueba para su presentación en examen profesional.

Por lo anterior, comunico a usted que la tesis: "**ANÁLISIS DE LAS PENAS ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO PROPUESTA DE SU APLICACIÓN EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DE PENAS ALTERNATIVAS**" puede imprimirse para ser sometida a la consideración del H. Jurado que ha de examinar a la alumna: **ALMA LESLIE MORENO SALINAS**.

En la sesión del día 3 de febrero de 1998, el Consejo de Directores de Seminario acordó incluir en el oficio de aprobación la siguiente leyenda:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad"

Sin otro particular, agradezco anticipadamente la atención que le dé a la presente solicitud, y aprovecho para enviarle un saludo cordial

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"
Cd. Universitaria, D. F., 31 de mayo de 2017

MTRO. CARLOS ERNESTO BARRAGÁN Y SALVATIERRA
DIRECTOR DEL SEMINARIO

CEBS/ajs

El presente trabajo lo dedico a:

Mi familia, amigos, profesores, sinodales, a mi querida Facultad de Derecho, a la inigualable Universidad Nacional Autónoma de México y a cada ser que ha contribuido con mi formación y crecimiento académico, profesional y personal.

En especial a mis padres, Guillermina y Marcelino, cuya confianza han sido la base de mi seguridad y perseverancia.

Papá Jorge, que estoy segura que desde el cielo está feliz de ver culminado este sueño compartido.

Luis Enrique, por su ayuda incondicional, por sus permanentes ánimos, por escucharme, por sus consejos, por celebrar cada pequeño logro de mi vida y por sus infinitas muestras de amor.

Miriam, Miguel, Martha y Manuel por ser parte de mi vida, por su apoyo, por sus sonrisas contagiosas y por ser excelentes amigos y hermanos.

Mi asesor, el maestro Eduardo Martínez Bastida, por inspirarme con sus inigualables clases, por confiar en este proyecto y por acompañarme en la culminación de esta meta.

¡Gracias!

ANÁLISIS DE LAS PENAS ALTERNATIVAS A LA PRISIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO: PROPUESTA DE SU AMPLIACIÓN EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y CREACIÓN DE LA LEY GENERAL DE PENAS ALTERNATIVAS.

ÍNDICE

Introducción	I
1. Capítulo I: Marco Teórico	1
1.1 Estado	1
1.1.1 Estado y gobierno	3
1.1.2 Estado y Derecho penal	8
1.2 Sistema Penitenciario en México	11
1.2.1 Clasificación de los Sistemas Penitenciarios	11
1.2.2 Evolución del Sistema Penitenciario en México (regeneración, readaptación y reinserción)	17
1.2.3 Reforma en materia penal y de Derechos Humanos en México	18
1.3 La prisión en México	20
1.3.1 Evolución de la prisión en México	20
1.3.2 Marco normativo de la prisión en México	23
1.4 El proceso de criminalización en México	29
1.5 Las penas alternativas	31
1.5.1 Concepto de pena	31
1.5.1.1 Clasificación de la pena	32

1.5.1.2	El fin de la pena	33
1.5.1.3	Proporcionalidad de la pena	36
1.5.2	Concepto de pena alternativa	37
1.5.2.1	Marco normativo que regula las penas alternativas a la prisión en el Sistema Penitenciario Mexicano	38
2.	Capítulo II: Diagnóstico	47
2.1	El Sistema Penitenciario en México	48
2.1.1	Análisis institucional y jurídico	50
2.1.2	Análisis FODA de la prisión	55
2.1.3	Diagnóstico de la prisión (preventiva y como pena)	57
2.2	Las penas alternativas en México	61
2.2.1	Análisis institucional y jurídico	62
2.2.2	Clasificación	66
2.2.3	Finalidad	68
2.2.4	Proporcionalidad	70
2.2.5	Benchmarking (con otros países)	74
3.	Capítulo III: Pronóstico	78
3.1	Prospectiva de las penas alternativas a la prisión en el Sistema Penitenciario Mexicano	78
3.1.1	Creación de escenarios	78
3.1.1.1	Escenarios “No viables”	85

3.1.1.2	Escenarios “Factibles”	86
3.1.1.3	Escenario “Deseable”	87
4.	Capítulo IV: Modelo Propositivo	89
4.1	Creación de la Ley General de penas alternativas	89
4.2	Padrón Universal de Ejecución de Sentencias	111
5.	Conclusiones	114
6.	Propuesta	119
7.	Bibliografía	141

Introducción

Esta investigación tiene como propósito analizar la evolución, situación actual y prospectiva de las penas alternativas a la prisión en México para proponer la creación de un modelo propositivo que las amplíe en la legislación mexicana y regule, a través de una Ley General de penas alternativas, como medio jurídico para poder dar solución a uno de los grandes problemas que enfrenta el Sistema Penitenciario Mexicano, que es la sobrepoblación que deriva en otros problemas como motines, hacinamiento, condiciones insalubres, falta de clasificación de reos y abuso de la prisión preventiva, entre otros, faltando a los preceptos constitucionales establecidos, particularmente en el artículo 1° y 18 constitucionales, lo que lo convierte en un problema vigente, significativo, pertinente, viable y factible para su estudio.

En este sentido, esta investigación ofrece un producto académico nuevo con datos actuales, compilados e interpretados, obtenidos de fuentes institucionales, acerca de la situación que guardan las cárceles y la aplicación de penas alternativas en México, generando así un modelo propositivo en beneficio de la sociedad mexicana y el Sistema Penitenciario mismo, que en su conjunto resultan de utilidad teórica y práctica, pues servirá como referencia para los legisladores, servidores públicos, funcionarios públicos y otros tomadores de decisiones en México, en donde encontrarán una propuesta para solucionar un grave problema que aqueja a México como lo es la sobrepoblación de las cárceles, así como base de futuras investigaciones en torno a las penas alternativas a la prisión en el Sistema Penitenciario Mexicano, en cualquier disciplina como la Ciencia Política, la Administración Pública, la Sociología, la Psicología, la Estadística y el mismo Derecho en sus diferentes ramas, entre otras.

El primer capítulo referente al marco teórico, aborda la conceptualización y contexto de la presente investigación, iniciando con la definición de Estado en su acepción moderna, concebido desde la postura realista e idealista, seguida del análisis de la evolución del concepto gobierno a partir de la cultura helénica con el

verbo “*hago*”, hasta su origen en la lengua española, abordando autores como Rousseau, Hegel y Max Weber; la clasificación de las formas de gobierno de Aristóteles y Montesquieu. Posteriormente se toca el estudio del Derecho penal subjetivo y objetivo, como instrumento de legitimación del poder punitivo del Estado.

En este mismo primer capítulo, se aborda el concepto y clasificación de los Sistemas Penitenciarios, analizando su evolución histórica en México, que de acuerdo a su finalidad ha transitado de la regeneración a la reinserción social del delincuente, en un marco de reformas constitucionales en materia penal y Derechos Humanos. Así mismo, se expone la evolución y marco normativo actual de la prisión en México, el proceso de criminalización, para finalizar en un análisis del concepto de pena, su clasificación, fin, proporcionalidad y marco normativo vigente en México.

En el segundo capítulo se expone un diagnóstico de la situación actual que guarda el Sistema Penitenciario mexicano y las penas alternativas a la prisión, a través de un análisis institucional y jurídico de ambas figuras, sustentado en el análisis de datos cuantitativos. Entre las herramientas de análisis utilizadas destaca un análisis FODA de la prisión y un benchmarking de las penas alternativas a la prisión vigentes actualmente y plasmadas en los Códigos Penales de España, Estados Unidos, Inglaterra y Brasil.

En el tercer capítulo se presenta un pronóstico en el que se estiman las posibles consecuencias y repercusiones sociales de los efectos generados por el uso excesivo, casi exclusivo de la prisión como pena mediante un ejercicio de prospectiva, basado en las tendencias y proyecciones del número de presos, la carga fiscal. Esto permite el análisis de variables y la creación de escenarios basados en un ejercicio prospectivo mediante la aplicación del Software MIC MAC y SMIC-Prob-Expert, divididos en no viables, factibles y deseable.

En el cuarto capítulo se plantea un modelo propositivo cuya finalidad es dotar a las penas de mayor eficiencia, a través de la creación de una Ley General de penas alternativas, que adicionará practicidad y control a través de la puesta en marcha de un Padrón Universal de Ejecución de Sentencias.

En el último apartado, se precisan las conclusiones, resultado de una visión personal que va de lo general a lo particular, iniciando con el trinomio Estado-Gobierno-Derecho, hasta llegar de manera específica a la creación de la Ley General de penas alternativas y el Padrón Universal de Ejecución de Sentencias, derivado de los capítulos anteriores, cuya finalidad es enfatizar la confirmación de los supuestos teóricos que dieron origen a la presente investigación y el generar una aportación a nuestro campo de estudio, el derecho penal.

Análisis de las penas alternativas a la prisión en el Sistema Penitenciario Mexicano: Propuesta de su ampliación en la legislación nacional y creación de la Ley General de Penas Alternativas.

1. Capítulo I: Marco Teórico

1.1 Estado

El Estado es un concepto ampliamente estudiado, sin embargo, sus bases son de origen moderno, pues en épocas anteriores se utilizaban las "...palabras *polis, civitas, regnum, imperium, respublica*, etcétera, y en ningún caso la de Estado (...) porque realmente con ellas se designaban estructuras sociales y políticas diferentes."¹ Según Harold J. Laski, en su acepción moderna, el Estado es concebido desde dos posturas; la realista y la idealista. "La primera niega la realidad óptica del Estado y lo refuta un simple fenómeno de la vida social; a esta tendencia pertenecen, entre otros muchos profesores, Duguit y Oppenheimer. La segunda postura atribuye al Estado una realidad trascendente a la sociedad y a los hombres: El Estado tiene una realidad propia, es una individualidad y, en consecuencia, tiene un origen, una vida y finalidades y propósitos que le son propios."²

En el siglo XIX Hegel inició la concepción idealista del Estado y lo definió como "... Un Dios terrestre (...) expresión de lo que hay de universal en el hombre (...) para asegurar el reino de la libertad (...) Concibe al Estado como un organismo espiritual, es la encarnación de la idea ética de un pueblo"³ y en su contraparte, el padre de la Escuela realista del Derecho, León Duguit, lo conceptualiza como "...el proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados"⁴. Por su parte, el creador de la Teoría pura del Derecho, Hans

¹ Sánchez Azcona, Jorge. *Lecturas de Sociología y Ciencia Política*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1975, pp. 163-164

² *Ibidem*, p. 15

³ *Ibidem*, pp. 24-25

⁴ *Ibidem*, p. 162

Kelsen, dentro de la misma corriente realista, lo define como "...la personificación del orden jurídico mismo. Esto es, el Estado es solo un conjunto de normas"⁵, sustrayendo el análisis y entendiéndolo como la simple institución "...que aparece en un momento dado de la evolución histórica de la sociedad y gracias a las condiciones económicas, sociales, culturales, etcétera, que dicha evolución entraña"⁶, estas definiciones derivadas del Estado representativo moderno o político regulado por el derecho formal.

En tanto, Hobbes define al Estado como un pacto que descansa en la espada para convertirse en "una persona de cuyos actos una gran multitud, por pactos mutuos, realizados entre sí, ha sido instituida por cada uno como autor, al objeto de que pueda utilizar la fortaleza y medios de todos, como lo juzgue oportuno, para asegurar la paz y defensa común,"⁷ y a este gran pacto lo llamó Leviatán, "... aquel *dios mortal*, al cual debemos, bajo el *Dios inmortal*, nuestra paz y nuestra defensa."⁸ Siguiendo esta misma idea, Rousseau lo concibe como el resultado de un pacto en el cual la condición es igual para todos, cuyo fin es "la conservación y la prosperidad de sus miembros"⁹, en donde "la persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás (contrato social), tomaba en otro tiempo el nombre de ciudad, y hoy el de república o cuerpo político, el cual es denominado Estado cuando es activo,"¹⁰ dando pues, existencia y vida al cuerpo político mediante el contrato social y "...movimiento y voluntad por medio de la ley".¹¹

Para Jellinek, "...el Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario, o lo que es igual, que el Estado es la síntesis de sus tres elementos, pueblo, territorio y gobierno"¹², sin embargo, éste "...no puede ser

⁵ *Ibidem*, p. 162

⁶ *Ibidem*, p.162

⁷ Hobbes, Thomas. *El Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p.11

⁸ Hobbes, Thomas. *Leviatán*. México, Gernika, 1994, p.11

⁹ Rousseau, Juan J. *El Contrato Social*. México, Editores Mexicanos Unidos S.A.,1985, p.132

¹⁰ *Ibidem*, p. 49

¹¹ *Ibidem*, p. 73

¹² Sánchez Azcona, Jorge. *Lecturas de Sociología y Ciencia Política, Op Cit*, p. 16

concebido como un simple reflejo, como un simple producto de sus elementos,”¹³ pues pese a que lo condicionan, resultan insuficientes para explicarlo. El territorio, dentro del cual es válido su poder y soberanía, “...es la condición natural para el nacimiento del Estado,”¹⁴ y también lo es de su permanencia, así como “...la garantía de la unidad nacional, en tanto que sirve de sustento a los propósitos de unidad y vida en común de una nación”¹⁵ y su población, es definida como el grupo de personas que habitan en el territorio de manera estable, excluyendo extranjeros de paso o transeúntes, es decir, son aquellos quienes han dado origen al pacto social y son partícipes de derechos y obligaciones.

Para fines de la presente investigación, entenderemos al Estado como el genuino representante del interés general de la sociedad, por cuanto que todos los individuos son igualados ante el derecho en oportunidades de participación en los asuntos de la comunidad, basados en la premisa de un contrato social del cual surge un orden jurídico cuyo objeto es asegurar la paz y el bien común.

1.1.1 Estado y gobierno

El concepto de gobierno, al igual que el de Estado, ha sido ampliamente explorado y utilizado desde épocas antiguas. “En la cultura helénica el verbo ‘hago’ significaba conducir, guiar y dirigir, mientras que ‘arjo’ se interpretó como gobernar, mandar y dirigir, y ‘arjes’ como imperio, reino, mando, poder o gobierno, a su vez el vocablo ‘kybernetes’ correspondía al piloto o timonel de las naves, de ahí derivó el vocablo ‘kibernan-kibernao’ concerniente a la técnica o arte de pilotear la nave, ‘ester’ pasó al latín como ‘gubernare’, que se refiere a guiar, dirigir y regir una cosa o mandar con autoridad para dar origen en la lengua española a la palabra gobernar. El concepto gobierno, en tanto a acción y efecto de gobernar o gobernarse, significa dirigir o administrar los recursos y el destino de una nación mediante la operación de diversas instituciones públicas cuya actuación se

¹³ *Ibidem*, p. 172

¹⁴ *Ibidem*, p. 172

¹⁵ *Ibidem*, p. 173

sustenta en las leyes,”¹⁶ para concretar la visión de Estado, asegurar la paz y mantener el bien común.

Rousseau llamó “...gobierno o suprema administración, al ejercicio legítimo del Poder ejecutivo, y príncipe o magistrado, al hombre o al cuerpo encargado de esta administración”,¹⁷ de igual forma, lo definió como “un cuerpo intermediario establecido entre los súbditos y el soberano para su mutua comunicación, encargado de la ejecución de las leyes y del mantenimiento de la libertad tanto civil como política.”¹⁸

Según Max Weber, en sus orígenes se “designaba al gobierno por las ‘oficinas’, (*les bureaux*), es decir, las organizaciones estatales formadas por funcionarios nombrados y jerarquizados, que dependían de una autoridad central todopoderosa,”¹⁹ sin embargo, actualmente, el gobierno ya no indica solo al conjunto de personas que detentan el poder, sino al conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado su ejercicio para cumplir con el fin del Estado.

Es así que, podemos definir al gobierno, como el arte de dirigir o administrar los recursos y el destino del Estado, mediante la operación de instituciones públicas cuya actuación se sustenta en normas, con el objetivo de concretar la visión del Estado mismo, que es en primera instancia asegurar la paz y mantener el bien común.

Cabe señalar que, en un Estado a la forma en la que se organiza la sociedad, se le llama forma de gobierno y Aristóteles realizó una de las primeras clasificaciones de acuerdo a las siguientes preguntas: ¿cuántos gobiernan? y ¿cómo gobiernan?, dividiendo seis formas en puras e impuras, mientras que Montesquieu elaboró una tipología de solo tres: el Despotismo, la Monarquía y la

¹⁶ Carrilo Landeros, Ramiro. *Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública*. (Sin publicar). México. Agosto 2005. p.53

¹⁷ Rousseau, Juan J. *Op Cit*, p.99

¹⁸ *Ibidem*, p.98

¹⁹ Castelazo R. José. *Apuntes sobre teoría de la Administración Pública*. México, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, 1977, p.93

República, forma de gobierno que complementa al Estado Federal, en dónde cada estado miembro ejerce funciones legislativas, ejecutivas y judiciales de manera autónoma.

La República, del latín *res publica*, hace referencia a las cosas de la comunidad, depositaria del interés social y general. Montesquieu en el *Espíritu de las Leyes*, hizo énfasis en que la libertad política solo se lograría con balances y contrapesos del poder, por lo que estableció como necesaria la división de poderes; el Legislativo, como generador de normas y leyes; el Ejecutivo, como ente coordinador; y el Judicial como encargado de hacer que las normas y las leyes se cumplan.²⁰ Kant definió como forma de gobierno republicana aquella en la que está vigente el principio de separación de poderes y estableció al sistema presidencial como típico de la República, donde la responsabilidad del poder ejecutivo corresponde a un presidente.²¹

En 1812, en México, en la Constitución de Cádiz se adaptó la teoría clásica de Montesquieu y el esquema federal estadounidense; es decir, la clásica división de poderes horizontal, expresada en la coexistencia del ejecutivo, legislativo y judicial, así como la división de poderes vertical, expresada en la relación no jerárquica del gobierno federal, estatal y municipal, caracterizadas por la imposición de la federación sobre estados y municipios y por la tendencia al predominio por parte del ejecutivo. El federalismo mexicano responde a una evolución de hechos e ideas de largo arraigo en el territorio novohispano y se trata de una evolución que va de 1812 a 1822 con la proclamación de la independencia. Fue con el Congreso constituyente de 1824 que culminó la integración política de las territorialidades, expresándose en la soberanía de las provincias y en la adopción del sistema federal de la primera Constitución mexicana.²²

²⁰ Cfr. Montesquieu, Charles de Secondat. *El espíritu de las leyes*. Editorial Istmo, España, 2002. pp. 225, 245 y 270.

²¹ Cfr. Kant, Immanuel. *Sobre la paz perpetua*. Editorial Akal, España, 2012. p. 7

²² Cfr. Medina Peña, Luis. *Invención del sistema político mexicano: forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, México, 2004. pp. 42-68

Es así que, el vigente artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define al Estado y establece que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una *República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación* establecida según los principios de esta ley fundamental

En este sentido, en el Estado mexicano la forma de gobierno es una *República representativa, democrática y federal*, y por tal calidad, existe la clásica división de poderes, establecido en el artículo 49, según el cual *el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial*. El primero, se deposita en el Congreso General dividido en dos Cámaras, una de 500 diputados y la otra de 128 senadores, el segundo poder a cargo del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y el tercero depositado en la Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en juzgados de Distrito.

El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos tiene a su cargo el poder Ejecutivo y está al frente de la Administración Pública Federal, la cual según el artículo 90 constitucional, se encuentra dividida en centralizada y paraestatal. La centralización administrativa existe cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto a otros en una situación de dependencia vinculada a través de diversos grados en los que existen ciertas facultades. La principal característica de los organismos centralizados es que carecen de personalidad jurídica propia y representan al titular del poder Ejecutivo.

Según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), su parte centralizada se integra por la presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, mientras que su parte paraestatal la integran las empresas públicas, es decir, entidades económicas de producción de bienes y prestación de servicios, en

las que el Estado contribuye con capital. Su principal característica es que tienen personalidad jurídica propia derivada de una ley, decreto o de un acto jurídico de derecho privado.

La Administración Pública en México, es la encargada de garantizar el bien común en el país y asegurar la paz social de una manera operativa, así como de proveer de los bienes y servicios necesarios para satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos, creando las condiciones necesarias para la mejora continua de su calidad y modo de vida. En palabras de Dwight Waldo, la Administración Pública es “la organización y dirección de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno (...) es el arte y ciencia de la dirección aplicada a los asuntos del Estado”²³, se encarga de concretar la visión de Estado y de hacer funcionar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que consagra la seguridad y sus derechos sociales con la finalidad de ofrecer un desarrollo integral a los ciudadanos.

De manera particular, el artículo 27 de la LOAPF atribuye al Ejecutivo Federal, a través de su Secretaría de Gobernación, la responsabilidad de formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; conducir la política criminal; coadyuvar a la prevención del delito; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; preservar las libertades, el orden y la paz públicos; ejecutar las penas por delitos del orden federal y administrar el sistema penitenciario federal y de justicia para adolescentes, en términos de la política especial correspondiente y con estricto apego a los derechos humanos; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.

²³ Dwight, Waldo. *El estudio de la Administración Pública*. Editorial Aguilar, España, 1964. p. 6

1.1.2 Estado y Derecho penal

El Derecho, al igual que el Estado, surge de la comunidad como herramienta de “control social que se manifiesta mediante la aplicación sistemática de la fuerza por la sociedad organizada”²⁴ a través de la coacción de sus normas y como mediador en la solución de conflictos de intereses, cuyas acciones se encuentran dirigidas a salvaguardar la paz y mantener el bien común, fines propios del Estado.

“Por medio del control social, el individuo es inducido a obedecer las reglas de la sociedad a través de la coacción interna o a la restricción de las tendencias negativas, y a la aceptación de nuevos valores que marcan un orden y una serenidad de las relaciones sociales (...) La sanción es un instrumento de la técnica de control social, se hace uso de ella con el propósito de motivar directamente conductas sociales, ya sean individuales o colectivas, aparece como la amenaza o la realización de la amenaza de castigar una conducta desviada y el grado de este depende de la naturaleza del acto.”²⁵

El concepto de Derecho penal, como el de Estado y gobierno, ha sido motivo de controversias y transformaciones a través del tiempo; sin embargo, diversos autores y famosos exponentes como Cesare Beccaria, coinciden en reconocer dos funciones principales del Derecho penal dentro de la sociedad: emitir normas y ejecutar penas. Así Beccaria menciona en su *Tratado de los delitos y de las penas* que los hombres, cansados de vivir en un continuo estado de guerra, crearon las leyes en busca de mejorar la convivencia y señala:

“He aquí pues el fundamento del derecho del soberano a penar los delitos: la necesidad de defender el depósito de la salud pública de las particulares usurpaciones; y tanto más justas son las penas, cuanto es más sagrada e

²⁴ Azuara Pérez, Leandro. *Sociología*. Sexta edición. Editorial Porrúa, México, 1982, p. 264.

²⁵ Mijares Montes, Jesús Bernardo. *Obligatoriedad constitucional de la sustitución de la pena de prisión por trabajos a la comunidad*. Editorial Porrúa, México, 2005, pp. 8 y 17.

inviolable la seguridad y mayor la libertad que el soberano conserva a los súbditos. Consultemos el corazón humano y encontraremos en él los principios fundamentales del verdadero derecho que tiene el soberano para castigar los delitos, porque no debe esperarse ventaja durable de la política moral cuando no está fundada sobre los sentimientos indelebles del hombre. (...) Fue, pues, la necesidad quien obligó a los hombres para ceder parte de su libertad propia: y es cierto que cada uno no quiere poner en el depósito público sino la porción más pequeña que sea posible, aquella solo que baste a mover los hombres para que le defiendan. El agregado de todas estas pequeñas porciones de libertad posibles forma el derecho de castigar.”²⁶

Asimismo, otros autores definen al Derecho penal de la siguiente manera:

- Carrancá y Trujillo: “Conjunto de leyes mediante las cuales el Estado define los delitos, determina las penas imponibles a los delincuentes y regula la aplicación concreta de las mismas a los casos de incriminación.”²⁷
- Liszt: “Conjunto de reglas establecidas por el Estado, que asocian al crimen como hecho, a la pena, como su legítima consecuencia.”²⁸
- Rojina Villegas: “Rama del Derecho público que determina cuáles son los hechos punibles o delitos, las penas o sanciones respectivas y las medidas preventivas para defender a la sociedad contra la criminalidad.”²⁹
- Villalobos Jiménez: “Rama del Derecho público interno cuyas disposiciones se encaminan a mantener el orden social, reprimiendo los delitos por medio de las penas.”³⁰

²⁶ Beccaria, César. *De los delitos y de las penas*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 20.

²⁷ Carrancá y Trujillo, Raúl. *Derecho Penal Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1988, p.17.

²⁸ Liszt, Franz Von. *Tratado de Derecho Penal*, Tomo I. Editorial Bosch, España, 1940, p. 7.

²⁹ Rojina Villegas, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. Decima sexta edición. Editorial Porrúa, México, 1979, p. 25.

- Zaffaroni; "Rama del saber jurídico que, mediante la interpretación de las leyes penales, propone a los jueces un sistema orientador de decisiones que contiene y reduce el poder punitivo, para impulsar el progreso del estado constitucional de derecho."³¹

Como en un inicio fue señalado, el Estado emerge de un contrato social del cual surge un orden jurídico cuyo objeto es asegurar la paz y el bien común; en este sentido, el Derecho penal, desde el punto de vista objetivo, es creado para coadyuvar con el objeto del Estado mediante el establecimiento de normas jurídicas penales (*ius poenale*) y desde el punto de vista subjetivo, a través de la aplicación de las penas como su consecuencia jurídica (*ius puniendi*) a la acción u omisión de aquellos sujetos que actualizan las hipótesis previstas por el *ius poenale*, mismas que derivan de supuestos que atentan en contra de la paz y bien común, fines propios del Estado.

Derivado de lo anterior, podemos señalar que el derecho penal objetivo se refleja en la facultad del Estado para crear sus mecanismos de defensa necesarios de manera consensuada, a través de la creación de normas que tipifiquen toda aquella conducta contraria al bien común o que implique algún supuesto de alteración a la paz social o atenten en contra de la gobernanza, así como el establecimiento de las penas y medidas de seguridad y prevención necesarias aplicables a quienes los cometan o puedan cometer.

Por su parte, el derecho penal subjetivo se ve reflejado en el derecho del Estado para ejecutar las penas y medidas de seguridad establecidas por el derecho penal objetivo como consecuencias jurídicas en el supuesto de que un sujeto contravenga alguna de sus hipótesis, cayendo en un supuesto de delito o ponga en riesgo la finalidad del Estado.

³⁰ Villalobos Jiménez, Ignacio. *Derecho Penal Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1960, p.15.

³¹ Zaffaroni, Eugenio Raúl. *Manual de Derecho Penal: Parte general*. Segunda edición. Ediar, Argentina, 2006, p.5.

Por lo tanto, el poder punitivo del Estado se legitima con el derecho penal pues las penas no pueden ser legítimas “sino en virtud de un consentimiento de parte de los individuos, como si hubiesen declarado en algún acto solemne querer sujetarse a penas determinadas por tales delitos y bajo la condición que todos estarían igualmente sometidas a ellas.”³²

1.2 Sistema Penitenciario en México

El sistema penitenciario en México, al igual que en otros países, como lo menciona Zaffaroni, forma parte de uno de los tipos de control social institucionalizado punitivo más conocido, que surge ante la necesidad de racionalizar el castigo en un contexto capitalista; el sistema penal, que encuentra en el derecho penal su estructura a través de sus normas y es un medio para lograr sus objetivos a través de la ejecución de las penas.

Es así que Neuman define al sistema penitenciario como “el conjunto de condiciones e influencias que se reúnen en una institución para procurar la obtención de la finalidad particular que le asigne a la sanción penal con relación a una serie de delincuentes criminológicamente integrada.”³³

1.2.1 Clasificación de los Sistemas Penitenciarios

“Cuanto menos evolucionada sea la organización del grupo, más arbitraria e irracional tiende a ser la respuesta, por parte de quien ostenta la fuerza.”³⁴ Muestra de ello es la ley del más fuerte que regía en los primeros pueblos pre agrícolas que utilizaban su instinto agresivo como medio de supervivencia, porque “el uso de la fuerza es un hecho inherente a los comportamientos humanos (...).

³² Dumont, Estevan. *Teoría de las penas y de las recompensas*. Tercera edición. Editorial ROR, España, 1838, p. 12.

³³ Neuman, Elias. *Evolución de la pena privativa de libertad y regímenes carcelarios*. Editorial Pannedille, Argentina, 1971, pp. 114-115.

³⁴ Gudín, Faustino y Nistal, Javier. *La historia de las penas. De Hammurabi a la cárcel electrónica*. Tirant Lo Blanch, España, 2015, p. 23

Más el Derecho busca purificar su empleo, restándole las connotaciones peyorativas, convirtiendo de este hecho, aparentemente insoportable, en algo racional y socialmente aceptable.”³⁵

“A lo largo de la historia cada sociedad ha reaccionado de un modo diverso frente a conductas antisociales de sus integrantes. Los correctivos aplicados por el poder para concluir los comportamientos desordenados se han traducido en sanciones como el descuartizamiento, la crucifixión, la lapidación, mutilación exposición pública, trabajos forzados, expatriación, confiscación de bienes, maceramiento entre otras, hasta llegar en su fase moderna, a la segregación; aislamiento del delincuente como terapia para sus males: nace la prisión”³⁶ y es a partir del siglo XIX en el que la cárcel se considera un fenómeno global como pena impuesta por el Estado y no como mero lugar de retención o de castigo privado, como lo eran las cárceles privadas que poseían los paterfamilias en la antigua Roma para imponer su control sobre los miembros de su familia o las cárceles de la antigua Grecia nombradas “casas de custodia” que funcionaban para evitar la fuga de los acusados.

Si bien la primera prisión enfocada como pena para castigar delitos menores, tales como *la vagancia*, se originó en Londres en 1557 con la famosa House of Correction of Bridwell, asociando el trabajo con la prisión como política pública para combatir más que un delito un problema social que era la pobreza generalizada, no se trataba de centros penales propiamente dichos sino de centros preventivos cuyo principal objetivo era evitar que los *mendigos y vagos* se convirtieran en criminales por el desempleo y pobreza.

Sin embargo; pese a que la House of Correction of Bridwell no era un centro penitenciario propiamente dicho, otras ciudades europeas siguieron este camino y fue en 1596 que surge en Ámsterdam “las Rasphuis (prisiones para hombres donde se encargaban de raspar madera) y las Sphinuis (donde se

³⁵ *Ibidem*, p. 73

³⁶ *Ibidem*, p. 33

encargaban de labores de hilandería para mujeres) y en 1603 se crea una sección especial y secreta para jóvenes entregados para su reforma por los propios familiares.”³⁷ Estos centros ya eran considerados propiamente penitenciarios, bajo el primer esquema de sistema penitenciario conocido en la historia, llamado comunitario, en donde la reclusión de las personas era conjunta, sin distinción de edad, sexo o naturaleza delictiva, lo que favorecía el hacinamiento, la promiscuidad y la contaminación delictiva. Este sistema ha evolucionado a través de la historia con aciertos y desaciertos, dando origen a diversos modelos que a continuación se describen:

SISTEMA PENITENCIARIO	AUTOR	AÑO ORIGEN	CARACTERÍSTICAS
<p>Celular, Pensilvánico o Filadélfico <i>(Solitary system)</i></p>	<p>Creado e instrumentado por Willian Penn, jefe de una secta religiosa de cuáqueros.</p>	<p>1787 Estados Unidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 24 horas continuas de encierro en celda con un régimen de silencio. - Trabajo prohibido. - Oración y lectura de biblia obligatoria. - Alimentación, asistencia médica y asistencia espiritual. - Como consecuencia producía la propensión a la locura y al suicidio; pérdida de los hábitos sociales y era muy costoso.

³⁷ *Ibidem*, pp. 57-58

SISTEMA PENITENCIARIO	AUTOR	AÑO ORIGEN	CARACTERÍSTICAS
Panóptico	Propuesto por Jeremy Bentham y aplicado más tarde en diversos países como La Cárcel Modelo de Madrid, España.	1791 Inglaterra	<ul style="list-style-type: none"> - Edificio circular para observar a los reos sin que los prisioneros supiesen en que momento estaban siendo observados. - Desde el panóptico (centro de control) se administra la rutina. - Rutinas de control previamente establecidas. - Conocimiento criminológico.
Auburniano <i>(Silent system)</i>	Basado en la cárcel de Auburn, Nueva York.	1818 Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo obligatorio durante el día. - Encierro individual nocturno. - Régimen de silencio 24 horas. - Castigos corporales.
Montesinos	Basado en la cárcel de Valencia, a cargo de Manuel Montesinos	1836 España	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo y enseñanza de oficios como método correctivo. - Se divide en 3 periodos: <ol style="list-style-type: none"> 1. De los hierros: El penado trabaja al interior sujeto a una cadena. 2. Del trabajo: El trabajo era remunerado y el penado se capacitaba. 3. De la libertad intermediaria: Los penados con buena conducta salían de la prisión para trabajar en el exterior.

SISTEMA PENITENCIARIO	AUTOR	AÑO ORIGEN	CARACTERÍSTICAS
Obermayer	Basado en la prisión de Múnich, a cargo de Obermayer	1842 Alemania	<ul style="list-style-type: none"> - Se obliga a la vigilancia mutua, (espionaje). - Se dividen en grupos a los condenados, en cada uno de los cuales se deja un elemento "bueno" como ejemplo. - Régimen de silencio. - El personal administrativo debe estar en contacto permanente con los reclusos. - Ocasionaba constantes peleas entre presos.
Irlandés o de crofton	Impulsado y puesto en práctica por Sir Walter Crofton	1854 Irlanda	<ul style="list-style-type: none"> - Basado en la superación, rendimiento laboral y buena conducta. - Libertad preparatoria, trabajo externo y encierro nocturno. - Libertad condicional, vigilancia penitenciaria periódica - Libertad total, sistema de vales o boletas para obtener beneficios, entre ellos la libertad.

SISTEMA PENITENCIARIO	AUTOR	AÑO ORIGEN	CARACTERÍSTICAS
<p>Progresivo <i>(Separate system)</i></p>	<p>Se discute la paternidad del sistema, pero la prioridad cronológica corresponde al coronel Manuel Montesinos director de la Prisión de Valencia.</p>	<p>1869 España</p>	<p>- La pena se basa en 3 etapas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Aislamiento permanente y trabajo obligatorio del sistema Filadélfico (9 a 18 meses). 2. Aislamiento nocturno y trabajo diurno del sistema Auburniano. 3. Libertad condicional revocable.
<p>De los reformatorios o de Elmira</p>	<p>Basado en el Reformatorio de Elmira, Nueva York, para reformar jóvenes delincuentes.</p>	<p>1876 Estados Unidos</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Individualización del régimen de la privación de la libertad a fin de corregir y reeducar al penado. - Se refuerza la cultura física y educacional. - El recluso por su buena conducta, puede obtener boletos que le van abriendo poco a poco la puerta de la prisión, disminuyendo el tiempo que debía estar en ella y cuando ha llegado a un estado de suficiente confianza se le concede la libertad condicional.

SISTEMA PENITENCIARIO	AUTOR	AÑO ORIGEN	CARACTERÍSTICAS
Witzwill o Establecimiento Abierto	Basado en la prisión abierta de Witzwill	Suiza 1979	<ul style="list-style-type: none"> - Trabajo obligatorio. - Autodisciplina del penado. - Los centros carecen de muros o rejas y guardias armados. - Cuidadosa selección de huéspedes. - Cooperación con la comunidad circundante. - Búsqueda de la pronta readaptación social.

Fuente: Elaboración propia con información de *La historia de las penas. De Hammurabi a la cárcel electrónica* y *Escritos sobre Derecho Penal: Nacimiento, evolución y estado actual del garantismo penal*.

1.2.2 Evolución del Sistema Penitenciario en México (regeneración, readaptación y reinserción)

En México, durante la época prehispánica, los delincuentes eran privados de su libertad con la finalidad de retenerlos y posteriormente ejecutar la sanción correspondiente. Es a partir de la época colonial (1521-1821) en la que hasta por primera vez la cárcel es utilizada como pena y desde entonces, el sistema penitenciario ha evolucionado por tres tipos de ideologías principales que se ven reflejadas en la transición constitucional que ha otorgado diversas visiones y objetivos a la prisión:

- a) Regeneración: Tras la Revolución Mexicana de 1910, el nuevo Estado Social-Democrático, con una nueva ideología y ante la búsqueda urgente para dar fin al caudillismo y reconstruir la sociedad y las instituciones que lo representaban, a la par, habría de cambia consigo la

finalidad de la pena punitiva privativa de la libertad, plasmando sus ideales en una nueva Constitución, que bajo el amparo del artículo 18 de la Constitución de 1917, pugnaba por la instalación de un sistema penitenciario que basado en el trabajo fuera un medio de regeneración del delincuente.

- b) Readaptación social: El 23 de febrero de 1965, en busca de dotar de mayores herramientas al sistema penitenciario el Congreso reforma el artículo 18 constitucional para instaurar además del trabajo, a la capacitación y la educación para la readaptación social del delincuente y ya no como un simple medio de regeneración.
- c) Reinserción social: Con la reforma del artículo 18 del 18 de junio de 2008, se establece además del trabajo, la capacitación y la educación, a la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad, proporcionando una atención integral a la formación del reo con la finalidad de que no vuelva a delinquir, observando todos los beneficios que para éste prevea la ley.

En este sentido, el 10 de junio de 2011, el artículo 18 sufrió una modificación más que incorpora el respeto a los derechos humanos de los internos como base de organización del sistema penitenciario como medio para su reinserción, pese a que debiera ser un requisito *sine qua non* de la actuación de las autoridades penitenciarias.

1.2.3 Reforma en materia penal y de Derechos Humanos en México

El 2008 y el 2011 fueron dos años cruciales en México en materia de derechos humanos y justicia penal. El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) una serie de reformas constitucionales que implicaron cambios sustanciales en diez artículos, siete de ellos en materia de justicia penal (16 al 22), encaminados a transitar de un modelo de justicia penal inquisitivo a uno acusatorio, a construir un nuevo marco legal para ofrecer a la

sociedad un modelo de justicia más eficiente y a establecer un nuevo sistema nacional penitenciario que incluye juicios orales, libertad anticipada, métodos alternativos de justicia y en general, la transición de un modelo de justicia retributiva a un modelo de justicia restaurativa.

En este nuevo modelo de justicia restaurativa destaca el encuentro personal y directo entre la víctima y el autor del posible delito; la importancia de reparar el daño causado y de satisfacer los intereses de la víctima; la participación activa de las personas involucradas en los procesos de mediación o conciliación y la reinserción social del delincuente. La reinserción social del delincuente va más allá del precedente inmediato llamado readaptación, que iba enfocado al vínculo entre el encierro, el individuo y sus consecuencias posteriores. Ahora la prioridad es propiciar un sistema integral enfocado a la reinserción en la comunidad como ser funcional y participativo, situación que involucra el planteamiento de una nueva política criminal que “humanice” la pena, para lo cual surge la nueva figura del juez de ejecución de sanciones penales, que buscará de dotar a la prisión de un control judicial bajo los propios postulados del Estado de derecho y los derechos humanos mismos.

Así mismo, el 10 de junio de 2011, se publicó en el DOF el *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que contempla la reforma a 11 artículos dirigida a establecer un marco legal basado en el reconocimiento de los derechos humanos y de los mecanismos de garantía reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales suscritos por México. Fundando la obligación de todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos en mención de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. De manera particular, la pena privativa de libertad se enmarca en función de la humanización de la sanción criminal establecida en la reforma al artículo 18 constitucional al recalcar que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos.

1.3 La prisión en México

La prisión en México es una institución simbólica muy antigua y actualmente vigente que funge como una pena establecida en el artículo 18 constitucional y artículo 25 del Código Penal Federal, que consiste en la pena privativa de libertad personal derivada de la comisión de un hecho ilícito, impuesta por la autoridad judicial competente, cuya duración mínima es de tres días y la duración máxima es de sesenta años, y solo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión.

1.3.1 Evolución de la prisión en México

En la época prehispánica, antes de 1521, en México no existían las cárceles como actualmente se conocen, solo se sabe de dos lugares en los que los delincuentes eran retenidos: el *cauhcalli* (jaula), lugar en donde pernoctaban los delincuentes condenados a muerte como consecuencia de cometer delitos graves y el *petlacali* (casa de esteras), en donde se retenía a los acusados de cometer faltas civiles o delitos menores, a quienes se les juzgaría e impondría posteriormente una pena que podría ser el destierro, el desollamiento, la descuartización, la mutilación, la hoguera, entre otras.³⁸

Es hasta la época colonial o virreinato (1521-1821) en la que México sufre por primera vez la imposición de las leyes españolas “en especial la llamada de las 7 partidas, de Alfonso X, *El Sabio*: legislación penal con 363 leyes en donde se plasmaban los diversos delitos, la guarda de presos, los tormentos, penas y perdones. La cárcel aquí o es un sitio previo a la ejecución, o un castigo para la

³⁸ Cfr. I. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “El sistema penitenciario. Siglos XIX y XX”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado [En línea], México, número 95. Disponible en_ <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3589/4324>

población española o criolla. El nativo no disponía de libertad por su carácter de vasallo.”³⁹

El sistema carcelario español, además de basarse en las 7 partidas, se regulaba por la Novísima Recopilación y las Leyes de las Indias, que, entre otras disposiciones, destacaban las referentes a la división de espacios de encierro entre hombres y mujeres; la instauración de un sistema de limosnas para la alimentación de los reos; la obligación de cada preso de pagar el derecho de carcelaje y su propia manutención.

Las principales cárceles durante la Nueva España eran La Acordada que acogía a los delincuentes más peligrosos de la Nueva España; La Real Cárcel de Corte para aquellos sentenciados a ir a las galeras; La Cárcel de la Ciudad para los sentenciados a trabajar en obras públicas y la Cárcel de Indios de Santiago Tlatelolco.⁴⁰

En la época de la Independencia, la prisión en México comienza a sufrir cambios con el propósito de instaurar mejoras organizacionales de carácter técnico y relacionados al fin de la pena: la “regeneración”. El 22 enero de 1863, la apertura de la cárcel de Belén, marca el inicio del régimen penitenciario ejercido durante los primeros años del Porfiriato, comenzando a instaurar de manera obligatoria el trabajo, la prohibición del cobro del carcelaje y una división de departamentos para incomunicados, detenidos y sentenciados.

La cárcel de Belén es una de las prisiones más representativas de finales del siglo XIX, ya que sustituyó a la cárcel de La Acordada y precedió a la Penitenciaría de Lecumberri, inaugurada al cierre de la cárcel de Belén el 29 de septiembre de 1900. La finalidad de la apertura del Palacio Negro de Lecumberri era poner fin a

³⁹ Acosta Muñóz, Daniel. *Sistema integral de tratamiento progresivo penitenciario*. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Colombia, 1996, p. 18

⁴⁰ Cfr. I. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “El sistema penitenciario. Siglos XIX y XX”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* [En línea], México, número 95. Disponible en_ <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3589/4324>

las condiciones precarias que los reos vivían en la cárcel de Belén y readaptar a los delincuentes a través del trabajo, misma que operó hasta 1976.

Finalmente, considerando la ya sobrepoblación que existía en las prisiones y ocasionaba hacinamiento y motines, en la Constitución de 1917 se establecieron los lineamientos para la operación del sistema penitenciario que rige actualmente en su artículo 18 que originalmente señalaba:

Artículo 18.- Solo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El lugar de esta será distinto y estará completamente separado del que se destinare para la extinción de las penas.

Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán en sus respectivos territorios, el sistema penal -colonias penitenciarias o presidios- sobre la base del trabajo como medio de regeneración.

De esta forma, se limitó la prisión preventiva; se ordenó la separación entre procesados y condenados; y la organización de los sistemas penitenciarios se descentralizó a los gobiernos estatales, instaurando el trabajo obligatorio como medio de readaptación. A partir de lo cual, para 1957 el Distrito Federal inauguró su propia Penitenciaría y comenzó, junto a las otras entidades federativas, a desarrollar su propio sistema basado en sus propias normas y sus propias instituciones.⁴¹

Al día de hoy, el artículo 18 constitucional ha conservado su esencia original, pero ha sufrido 8 reformas que han reestructurado, definido y complementado la figura de la prisión en México, la última reforma publicada el 29 de enero de 2016, para especificar los siguientes puntos:

⁴¹ Cfr. Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. *Penitenciaría del Distrito Federal*. GDF, México, 2010. Disponible en:

<http://www.sg.cdmx.gob.mx/descargables/reclusorios/Penitenciaria%20del%20Distrito%20Federal.pdf> (25 de mayo 2017, 22:51 horas).

- a) Solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva.
- b) Separación entre; procesados y condenados; mujeres y hombres; delincuencia organizada y otros delitos y mayores de edad y menores de edad (12 a 18 años).
- c) Respeto a los derechos humanos.
- d) Fomento del trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad.
- e) Otorgamiento de beneficios para el recluso previstos en la ley.
- f) Celebración de convenios entre Federación y estados en la materia.
- g) Medidas de extradición.
- h) Beneficio para los presos de compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio.
- i) Implementación de formas alternativas de justicia.
- j) Creación de un sistema integral de justicia para los adolescentes (12 a 18 años).
- k) Internamiento como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda para adolescentes de 14 a 18 años de edad.

1.3.2 Marco normativo de la prisión en México

La existencia de la prisión en México se encuentra regulada a través de los siguientes instrumentos normativos:

- a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**
- b) Instrumentos internacionales:**

- Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.
- Declaración para el Reconocimiento de la Competencia del Comité contra la Tortura, de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Enmiendas a los artículos 17 párrafo 7 y 18 párrafo 5 de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.
- Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero.
- Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.
- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y Belice sobre la Ejecución de Sentencias Penales.
- Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Argentina, sobre Traslado de Nacionales Condenados y Cumplimiento de Sentencias Penales.
- Convenio sobre Traslado de Personas Condenadas.
- Convenio sobre Ejecución de Sentencias Penales entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de la República del Perú.

- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Retiro Parcial de la Reserva que el Gobierno de México formuló al artículo 25 Inciso B) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos destinado a Abolir la Pena de Muerte.
- Tratado entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y los Gobiernos de Honduras, Nicaragua, Bolivia, El Salvador, Panamá, Venezuela, Guatemala, Cuba, Canadá, Estados Unidos de América, Reino Unido de la Gran Bretaña, Irlanda del Norte y España sobre Ejecución de Sentencias Penales.
- Tratado sobre Traslado de Reos para la Ejecución de Sentencias Penales Privativas de la Libertad entre los Estados Unidos Mexicanos y la Federación de Rusia.
- Declaración Sobre la Protección de Todas las Personas Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.
- Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
- Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil -Directrices de Riad-.
- Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

- Manual para la investigación y documentación eficaces de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos, o degradantes (Protocolo de Estambul).
- Principios básicos para el tratamiento de los reclusos.
- Principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
- Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas.
- Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes -Reglas de Bangkok-.
- Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad.
- Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores -Reglas de Beijing-.
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de libertad -Reglas de Tokio-.
- Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos.
- Tratado Modelo sobre el Traspaso de la Vigilancia de Delincuentes bajo Condena Condicional o en Libertad Condicional.

c) Leyes

- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley de Planeación
- Ley de Extradición Internacional.

- Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
- Ley Federal de Justicia para Adolescentes.
- Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura.
- Ley General de Víctimas.
- Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia.
- Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- Ley Nacional de Ejecución Penal.
- Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley para el Tratamiento de Menores Infractores, para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal.
- Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

d) Códigos

- Código Nacional de Procedimientos Penales.

- Código Penal Federal.

e) Reglamentos

- Reglamento de Gobierno para la Isla Guadalupe.
- Reglamento de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos.
- Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.
- Reglamento del Complejo Penitenciario Islas Marías.
- Reglamento del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.
- Reglamento Interno del Centro de Atención Especial "Dr. Alfonso Quiroz Cuarón".
- Reglamento Interno del Centro de Desarrollo Integral para Menores.
- Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico para Varones.
- Reglamento Interno del Centro de Diagnóstico y Tratamiento para Mujeres.
- Reglamento Interno del Centro de Tratamiento para Varones.

f) Plan y programas

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018

- Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018

1.4 El proceso de criminalización en México

Turk señala que “la criminalidad es un estatus social atribuido a alguien por quien tiene un poder de definición.”⁴² Dicha condición social responde a las costumbres de una sociedad particular en determinado contexto, así pues, “se percibe fácilmente, en verdad, observando la reacción social frente a un comportamiento, en cuyo contexto un acto se interpreta (valorativamente) como criminal, y a su autor se le trata en consecuencia. Partiendo de tal observación podrá fácilmente advertirse que el comportamiento capaz de desencadenar la reacción social ha de ser el que pueda perturbar la percepción habitual, de *routine*, de la ‘realidad dada por descontada’ (*taken-for-granted-reality*), es decir el comportamiento que suscita indignación moral, embarazo, irritación, sentimiento de culpa y otros sentimientos análogos entre las personas implicadas. Tal comportamiento es, ante todo, aquel percibido como opuesto al “normal”, y la normalidad es la representada por un comportamiento predeterminado en las propias estructuras, según ciertos modelos de comportamiento, y correspondiente al papel y posición de quien actúa.”⁴³

Esta situación hace referencia a un proceso de etiquetamiento⁴⁴ de una conducta considerada como “desviada” de las normas, que es objeto de escrutinio bajo un proceso de criminalización “por el acto que ha infringido la *routine*”⁴⁵ social. Dicho proceso de criminalización es generalizado y consiste en dos etapas:

⁴² Baratta, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*. Siglo XXI, México, 2004, p. 135

⁴³ *Ibidem*, p. 95

⁴⁴ En el libro *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*, Alessandro Baratta hace referencia a la teoría del etiquetamiento o *Labelling Approach* que refiere a la criminalidad como un estatus social atribuido a través de procesos formales e informales de definición y mecanismos formales e informales de reacción y no como una cualidad ontológica.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 95

- a) Criminalización primaria: “Consiste en la selección que realiza el poder de ciertos bienes jurídicos que son de su interés, para definirlos como delitos y protegerles con una norma jurídica.”⁴⁶ Baratta señala que el proceso de criminalización primaria corresponde a la elaboración de las normas; es decir, la penalización y despenalización de la conducta humana.
- b) Criminalización secundaria: “Consiste en la selección que hace el poder respecto de determinados individuos para aplicarles la norma y pena correspondiente.”⁴⁷ Concierno al proceso de aplicación de las reglas generales elaboradas en el proceso de criminalización primaria.

En México, al igual que en otros países, el proceso de criminalización se ha ido adecuando al contexto histórico y a la realidad social que se vive en determinado momento. “De allí resulta una teoría que está en condiciones de describir mecanismos de criminalización y de estigmatización, de referir estos mecanismos al poder de definición y a la esfera política en que este se inserta, sin poder explicar, independientemente del ejercicio de este poder, la realidad social y el significado de la desviación, de los comportamientos socialmente negativos y de la criminalización.”⁴⁸

Queda claro que la criminalización queda a cargo de la esfera del poder, en donde los vencedores criminalizarán al enemigo basados en un enfoque de reacción social⁴⁹ legitimado por ser los “ganadores”; tal es el caso de los conflictos armados vividos en México que van desde la conquista, pasando por la Independencia hasta llegar a la Revolución.

⁴⁶ Martínez Bastida, Eduardo. *Manual para litigantes del Procedimiento Nacional Acusatorio y Oral*. Raúl Juárez Carro Editorial, México, 2016, p. 39.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Baratta, Alessandro. *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*, *Op Cit*, p. 118

⁴⁹ Desde la perspectiva de la sociología del conflicto de Turk.

Actualmente, el proceso de etiquetamiento de las conductas desviadas, además de responder al grupo político en el poder y al sistema económico, reacciona al contexto internacional, a la revolución tecnológica y al surgimiento de nuevos valores globales en un marco en el cual los problemas de talla internacional, como el calentamiento global, y los derechos humanos juegan un papel central, criminalizando conductas que atentan contra el ambiente y los derechos del hombre, entre otras.

1.5 Las penas alternativas

El poder punitivo surge en la Edad Media con la Santa Inquisición y es hasta que aparece el Estado que exige su derecho a castigar y se lo quita a la Iglesia como señala Max Weber. La violencia legítima e ilegítima y el monopolio de la violencia lo ejerce el Estado. Así el Derecho penal se convierte en el ejercicio de la violencia legal y legítima, cuya función es habilitar el ejercicio del poder punitivo y a su vez limitarlo. Es así como surgen las penas, definidas por Ernest Ludwig von Beling como instituciones jurídicas que buscan reprimir los actos contrarios al orden jurídico y que implican un "... sufrimiento, que el ordenamiento jurídico hace seguir a un determinado hecho ilícito para el autor de este. (*Punitur postquam peccatum est*)."⁵⁰

Hoy en día, la pena mayormente utilizada es la prisión; sin embargo, recientemente se ha explorado la posibilidad de instaurar penas alternativas a la privativa de libertad con la finalidad de generar un mayor impacto en la reincidencia delictiva y como medio de solución a muchos de los problemas que trae consigo el encarcelamiento.

1.5.1 Concepto de pena

Al igual que otros tantos conceptos como el de Estado o gobierno, existe una multiplicidad de definiciones de pena; sin embargo, todas apuntan a

⁵⁰ Beling, Ernest von. *Esquema de derecho penal y la doctrina del tipo penal*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003, p. 3.

describirla como un castigo, en tiempos modernos, impuesto por el Estado en el uso legítimo y legal de la fuerza dirigida a todo aquel individuo que cometió una conducta antijurídica con la finalidad de salvaguardar el orden y bienes jurídicos de la sociedad para salvaguardar la paz social.

Para el presente trabajo, se utilizará la concepción iuspositivista que define a la pena como “la sanción jurídica de un delito. Más específicamente, pena es la sanción pre-determinada por la ley como consecuencia de un delito y determinada por una sentencia de condena en las formas y con las garantías del proceso”⁵¹ toda vez que es la que refleja la naturaleza de la pena en el sentido moderno, establecida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.5.1.1 Clasificación de la pena

La doctrina ha adoptado diversos criterios respecto a la clasificación de la pena. Las principales clasificaciones se han realizado respecto a los siguientes preceptos:

a) A partir del bien jurídico del cual privan al delincuente:

- Privativas o restrictivas de la libertad
- Privativas o restrictivas de la vida
- Privativas de otros derechos
- Restrictivas de la libertad
- Pecuniarias

b) Considerando la autonomía:

- Principales

⁵¹ Ferrajoli, Luigi. *Escritos sobre Derecho Penal: Nacimiento, evolución y estado actual del garantismo penal*. Editorial Hammurabi, Argentina, 2013, p. 47.

- Accesorias

c) Según se teme o no a la pena como un mal jurídico de:

- Aflicción

- No aflicción

d) Penas infamantes

- Corporales: Incluyen a la prisión; el trabajo a favor de la comunidad; la semilibertad; el tratamiento en libertad; el confinamiento y la prohibición de ir a un lugar determinado.

- No corporales: Incluyen a la sanción pecuniaria; el decomiso de instrumentos, objetos o productos del delito; la amonestación; el apercibimiento; la suspensión o privación de derechos; la inhabilitación, destitución o suspensión de funciones o empleos; la publicación especial de sentencia; la vigilancia de autoridad; el decomiso de bienes correspondientes al enriquecimiento ilícito y pago de costos y costas procesales.

1.5.1.2 El fin de la pena

La historia humana nos ha demostrado que no existe sociedad sin delincuentes, “en las más antiguas mitologías y religiones se registran casos de criminalidad a manos de los mismos dioses, al margen de sus cualidades inmortales.”⁵² Al respecto Durkheim señala que “el delito es un hecho normal e inevitable, es una parte integrante de toda sociedad sana”⁵³ y la finalidad de la pena se explica a través de dicha evolución social, acompañada de la evolución histórica de la concepción y teorías acerca de las penas (absoluta, relativa y

⁵² Rojas, Roberto. *Humanismo penitenciario. Proyectos, estudios y coordinación*. Editorial S.C., México, 2016, p. 21

⁵³ Gudín, Faustino y Nistal, Javier. *La historia de las penas. De Hammurabi a la cárcel electrónica*, *Op Cit*, p. 24

eclécticas), justificada en un principio por la necesidad de aplicarla como medio de represión para mantener la paz social y las condiciones necesarias para la defensa social y sana convivencia entre las personas de una comunidad.

Para las teorías absolutas o de la retribución, influenciadas por la escuela clásica, la función y sentido de la pena radica en una necesidad ética que deriva en la imposición de un mal por el mal cometido como medio de retribución y consecuencia justa. En esta corriente se encuentra la teoría de la retribución moral expuesta por Kant, quien señala que la pena no tiene utilidad, pues solo busca justicia imprimiendo el mismo dolor que ha causado la pena. Asimismo, destaca la teoría de la retribución jurídica, en la que Hegel señala que el delito es la negación del derecho y la pena es la negación de la negación del derecho.

Las teorías relativas se enfocan a dos fines de la pena y se dividen en dos teorías; la prevención especial y la prevención general. Para la primera, cuyo principal exponente es Von Liszt, el fin de la pena es la corrección (mediante el trabajo y la educación) o aseguramiento del delincuente para evitar que cometa delitos en el futuro. Para la prevención general, expuesta por Feuerbach, el fin de la pena es la intimidación psicológica de los ciudadanos para que se aparten del delito.

Finalmente, las teorías eclécticas surgen como una reconciliación e integración de las teorías anteriormente expuestas, que en su búsqueda conciliadora no logra a satisfacer totalmente la comprensión del fenómeno de la pena en su totalidad. Es así que Zaffaroni señala que hay tantas teorías de la pena como penalistas hay en el mundo.

Por su parte, Ferrajoli distingue tres fines de la pena:

- a) De retribución divina, ética o jurídica, que configura a la pena como un castigo.

- b) De intimidación, que encuentra en “la pena y/o ley penal un instrumento de disuasión general, o de prevención especial, o de defensa social.”⁵⁴
- c) De corrección, que encuentra en “la pena funciones pedagógicas o correccionalistas de reeducación o de recuperación social, o incluso de promoción del arrepentimiento del condenado.”⁵⁵

La pena como se establece en el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reflejan una finalidad más que punitiva disciplinaria “dirigida a la reeducación forzada del condenado hacia los valores dominantes y especialmente a la disciplina de fábrica.”⁵⁶ En esta definición *iuspositivista* se encuentran inmersos 3 principios garantistas constitucionalizados en nuestra carta magna:

1. Principio de secuencialidad de la pena (*nulla poena sine crimine*): Se establece en los artículos 14,18 y 21, “la configuración de la pena como consecuencia jurídica del delito y por lo tanto del delito como condición necesaria (y no solo suficiente) para la aplicación de la pena.”⁵⁷
2. Principio de estricta legalidad de las penas (*nulla poena sine lege*): Se establece en el artículo 14, párrafo tercero, “encuentra expresión el moderno monopolio estatal de la fuerza, o bien de la potestad punitiva, pero al mismo tiempo su disciplina y limitación jurídico-legal cimbra los posibles arbitrios de las autoridades administrativas y judiciales”⁵⁸, en donde nadie puede ser castigado sin penas establecidas en la ley.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 48.

⁵⁵ Ferrajoli, Luigi. *Escritos sobre Derecho Penal: Nacimiento, evolución y estado actual del garantismo penal*. Editorial Hammurabi, Argentina, 2013, p. 48.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 48.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 49.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 50.

3. Principio de jurisdiccionalidad (*nulla poena sine iudicio*): Se establece en los artículos 14, 20, 21 y 102. “las penas son aplicadas y definitivamente determinadas por el juez en cuanto a su naturaleza y a su medida, en las formas y con las garantías propias del proceso penal.”⁵⁹

Los tres principios se relacionan y se vinculan durante cualquier proceso penal y “operan como limitación del poder punitivo del Estado”⁶⁰ para garantizar la libertad del ciudadano.

1.5.1.3 Proporcionalidad de la pena

“El origen del principio de proporcionalidad se remonta a la antigüedad, ya que, en la obra de Platón, *Las Leyes*, se puede encontrar la exigencia de que la pena sea proporcional a la gravedad del delito. Pero es hasta la época de la Ilustración cuando se afirma este principio. Muestra de ello es la obra de César Beccaria, *De los delitos y de las penas*, en la cual hace referencia a la pena y establece que esta debe ser necesaria e infalible, ya que estas dos características completan la idea de proporcionalidad.”⁶¹ Necesaria, toda vez que la pena no rebasará su fin e infalible respecto al aseguramiento de su cumplimiento efectivo.

Es así que, el término de proporcionalidad de la pena es producto de la evolución y necesidad histórica de regular y limitar el *ius puniendi* del Estado y dotarlo de racionalidad y razonabilidad acorde a la afectación del hecho ilícito cometido y una correcta procuración de justicia, que guarde una relación directa entre las medidas restrictivas de derechos previstas en la ley con los resultados necesarios para reparar el daño y restaurar la paz social a través de la protección de los bienes jurídicos de la comunidad.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 50.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 51.

⁶¹ Rojas, Ivonne, 2011. “La proporcionalidad en las penas”, en *El ilícito y su castigo. Reflexiones sobre la idea de sanción*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. p. 276

Actualmente considerado un principio fundamental del derecho penal, la proporcionalidad de la pena se encuentra plasmado en el artículo 22 de la Constitución Política mexicana con la finalidad de que la gravedad de las penas sea acorde a la trascendencia social de los hechos ilícitos, según el grado de afectación a o a los bienes jurídicos bajo un marco de respeto a los derechos humanos en el momento de creación legislativa (proporcionalidad abstracta) y en el momento judicial en el que la pena se convierta en producto de una sentencia como resultado de un ilícito cometido (proporcionalidad concreta).

Cabe señalar que, “el principio de proporcionalidad en sentido estricto, entendido como un principio constitucional que limita la prevención, se opone a ser vulnerado hacia arriba, pero no hacia abajo, es decir, constituye un límite máximo, pero no un mínimo. El principio de proporcionalidad no impide que pueda disminuirse o incluso renunciarse a la pena por razones de prevención especial y, más concretamente, para impedir la desocialización o facilitar la socialización. Debería de preverse la posibilidad de que el juez o el tribunal prescindieran de la pena cuando resulte desproporcionada o innecesaria.”⁶² Y este es el caso de la necesidad de la existencia de penas alternativas a la prisión como opción proporcional a hechos ilícitos particulares que no merecen necesariamente una pena privativa de la libertad.

1.5.2 Concepto de pena alternativa

En un contexto de globalización, de avances tecnológicos, de un constante aumento delictivo, de respeto a los derechos humanos y búsqueda de reinserción social de un número desproporcional de presos y nuevos delincuentes, resulta ineficiente seguir construyendo prisiones y “resulta inútil preparar para la libertad al hombre en un ambiente hermético, opresor y agresivo, cual es el clásico de los

⁶² *Ibidem*, p.281.

establecimientos cerrados, y pese a ello se mantiene profusamente tal manera de actuar, represiva y reprimentemente.”⁶³

La situación actual descrita y el cúmulo de problemas, consecuencias y falta de resultados que hoy en día trae consigo la prisión como pena, deja ver la necesidad de plantear e instrumentar un mayor número de penas alternativas a la privativa de la libertad, tal es el caso de la prisión.

Una pena alternativa, como su nombre lo indica, es aquella sanción jurídica establecida en la ley como consecuencia de un delito y determinada por una sentencia de condena en las formas y con las garantías del proceso, dirigida a la reparación del daño y a la resocialización del delincuente, evitando en la mayor medida posible, privarlo de la libertad durante el cumplimiento de su sentencia, con la finalidad de que no abandone su medio social, sus relaciones personales y laborales.

1.5.2.1 Marco normativo que regula las penas alternativas a la prisión en el Sistema Penitenciario Mexicano

Anteriormente y de manera general, se ha hecho mención del marco normativo de la prisión en México; sin embargo, el actual Sistema Penitenciario en nuestro país regula una serie de penas alternativas a la prisión que derivan de la Constitución Política Mexicana, particularmente de su artículo 21 que para su pronta referencia expresa:

La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

Seguido de lo cual, las siguientes normas contemplan diversos supuestos diversos a la privación de la libertad:

⁶³ Gudín, Faustino y Nistal, Javier. *La historia de las penas. De Hammurabi a la cárcel electrónica*, *Op Cit*, p. 193

a) Código Penal Federal: En su artículo 24, además de la prisión, establece como penas y medidas de seguridad aplicables en México a las siguientes:

- **Tratamiento en libertad:** Establecido en el artículo 27, consistente en medidas laborales, educativas y curativas conducentes a la reinserción social del sentenciado, bajo la orientación y cuidado de la autoridad ejecutora.
- **Tratamiento en semilibertad:** Establecido en el artículo 27, implica alternar los periodos de privación de la libertad y de tratamiento en libertad con libertad durante la semana de trabajo o educativa, con reclusión de fin de semana; salida de fin de semana, con reclusión durante el resto de esta; o salida diurna, con reclusión nocturna.
- **Trabajo en favor de la comunidad:** Establecido en el artículo 27, consiste en la prestación de servicios no remunerados, en instituciones públicas educativas o de asistencia social o en instituciones privadas asistenciales, en jornadas dentro de períodos distintos al horario de las labores que representen la fuente de ingreso para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora.
- **Confinamiento:** Definido por el artículo 28 como la obligación de residir en determinado lugar y no salir de él, conciliando las exigencias de la tranquilidad pública con la salud y las necesidades del condenado.
- **Sanción pecuniaria:** De acuerdo al artículo 29, comprende la multa y la reparación del daño
- **Amonestación:** El artículo 42 la define como la advertencia pública o privada que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las

consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y advirtiéndole que se le impondrá una sanción mayor si reincide.

- **Apercibimiento:** El artículo 43 la define como el ultimátum que el juez hace a una persona, cuando ha delinquirido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer este, será considerado como reincidente.
- **Caución de no ofender:** Cuando el juez estime que no es suficiente el apercibimiento exige además una garantía.
- **Suspensión, destitución o inhabilitación de derechos o empleos:** De acuerdo al artículo 45 es de dos clases: la que por ministerio de la ley resulta de una sanción como consecuencia necesaria de esta y la que por sentencia formal se impone como sanción.
- **Colocación de dispositivos de localización y vigilancia.**

b) Ley Nacional de Ejecución Penal: Prevé beneficios preliberacionales, sanciones no privativas de la libertad, justicia terapéutica y justicia restaurativa en su título quinto y sexto que va de los artículos 136 a 206.

- **Beneficios preliberacionales:** Establecidos en los artículos 136 a 151, señala los supuestos de liberación o permisos especiales para salir de prisión, más no representan penas alternativas.
 - Libertad condicionada: Concedida por el juez de ejecución bajo la modalidad de supervisión con o sin monitoreo electrónico a quienes cumplan los siguientes requisitos: que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme; no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos y la sociedad; buena conducta durante su internamiento; cumplir

satisfactoriamente con el Plan de Actividades al día de la solicitud; cubrir la reparación del daño y/o multa; no estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva; y cumplir con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos.

- Libertad anticipada: Al igual que la libertad condicionada no representa una pena alternativa, sino un beneficio que extingue la pena de prisión y otorga libertad al sentenciado en caso de cumplir con los requisitos señalados en el artículo 141, en cuyo caso solamente persistirán las medidas de seguridad o sanciones no privativas de la libertad que se hayan determinado en la sentencia correspondiente.
- Sustitución y suspensión temporal de las penas: El juez de ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, previstas en esta Ley cuando durante el periodo de ejecución se actualicen los supuestos establecidos en el artículo 144.
- Permisos humanitarios: La persona privada de su libertad podrá solicitar al juez de ejecución un permiso extraordinario de salida cuando se justifique por enfermedad terminal, fallecimiento de un pariente consanguíneo en línea ascendiente o descendiente de primer grado, cónyuge, concubina o concubinario a excepción de las personas privadas de su libertad por delincuencia organizada o aquellas sujetas a medidas especiales de seguridad.
- Preliberación por Criterios de Política Penitenciaria: La Autoridad Penitenciaria, con opinión de la Procuraduría, podrá solicitar al Poder Judicial de la Federación o ante el Tribunal Superior de Justicia que corresponda, la conmutación de pena, liberación condicionada o liberación anticipada de un grupo determinado de personas

sentenciadas de acuerdo a alguno de los siguientes criterios establecidos en el artículo 146.

- **Medidas penales no privativas de la libertad:** Establecidas en los artículos 152 a 167, vagamente señala a los gobiernos Federal y de las entidades federativas, a través de sus autoridades competentes, como responsables del pleno cumplimiento de las sanciones y medidas penales no privativas de la libertad.
 - Sanción pecuniaria: Establecida en el artículo 157 como multa.
 - Suspensión, destitución o inhabilitación de derechos: Establecida en el artículo 163, contempla suspensión de derechos y funciones como servidor público, para el ejercicio de una profesión y de derechos políticos.
 - Suspensión o disolución de personas morales: Establecida en el artículo 164, la obliga a cumplir todos los compromisos y obligaciones correspondientes pese a la suspensión o disolución.
 - Trabajo en favor de la comunidad: Descrito en el artículo 165, como aquel que consiste en la prestación de servicios personales no remunerados, en instituciones públicas en general, así como de carácter educativo o de asistencia social públicas o privadas. Detalla que la intervención de las instituciones privadas se hará sobre la base de convenios entre estas y la Autoridad Penitenciaria con aquellas.
- **Justicia terapéutica:** Establecida en el artículo 169 como un beneficio de la sustitución de la ejecución de la pena que determina el juez de ejecución, por delitos patrimoniales sin violencia, cuya finalidad es propiciar la rehabilitación e integración de las personas sentenciadas relacionadas con el consumo de sustancias, bajo la supervisión del juez de ejecución bajo la modalidad residencial o ambulatoria. Para ser

admitido en el programa la persona sentenciada deberá garantizar la reparación del daño y expresar su consentimiento previo, libre e informado de acceder al programa.

- **Justicia restaurativa:** Establecida en el artículo 200 como un proceso en el que la víctima u ofendido, el sentenciado y en su caso, la comunidad afectada, participan activamente en la resolución de cuestiones derivadas del delito, con el objeto de identificar las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como a coadyuvar en la reintegración de la víctima u ofendido y del sentenciado a la comunidad y la recomposición del tejido social. Este proceso es procedente para todos los delitos y podrá ser aplicado a partir de la emisión de sentencia condenatoria.

c) Código Nacional de Procedimientos Penales: En su libro segundo, del artículo 183 a 210 regula una serie de alternativas diversas a la privación de la libertad, como acuerdos reparatorios, la suspensión condicional del proceso y el procedimiento abreviado, que más allá de fungir como penas, surgen como mecanismos alternativos y formas anticipadas de terminación del proceso penal.

- **Mecanismos alternativos de solución de controversias:**

- Acuerdos reparatorios: Establecidos en el artículo 186 y definidos como los celebrados entre la víctima u ofendido y el imputado que, una vez aprobados por el Ministerio Público o el juez de control y cumplidos en sus términos, tienen como efecto la extinción de la acción penal. Aplican en delitos culposos; delitos patrimoniales cometidos sin violencia y delitos que se persiguen por querrela (excepto violencia familiar), por requisito equivalente de parte ofendida o que admiten el perdón de la víctima o el ofendido.
- Suspensión condicional del proceso: Establecida en el artículo 191 y definida como el planteamiento formulado por el Ministerio Público o

por el imputado, el cual contendrá un plan detallado sobre el pago de la reparación del daño y el sometimiento del imputado a una o varias de las condiciones que refiere el CNPP en su artículo 195, que garanticen una efectiva tutela de los derechos de la víctima u ofendido y que en caso de cumplirse, pueda dar lugar a la extinción de la acción penal. Procede cuando el auto de vinculación a proceso del imputado se haya dictado por un delito cuya media aritmética de la pena de prisión no exceda de cinco años, no exista oposición fundada de la víctima y ofendido y hayan transcurrido dos años desde el cumplimiento o cinco años desde el incumplimiento, de una suspensión condicional anterior, en su caso.

Las condiciones referidas en el artículo 195 son:

- I. Residir en un lugar determinado;
- II. Frecuentar o dejar de frecuentar determinados lugares o personas;
- III. Abstenerse de consumir drogas o estupefacientes o de abusar de las bebidas alcohólicas;
- IV. Participar en programas especiales para la prevención y el tratamiento de adicciones;
- V. Aprender una profesión u oficio o seguir cursos de capacitación en el lugar o la institución que determine el juez de ejecución;
- VI. Prestar servicio social a favor del Estado o de instituciones de beneficencia pública;
- VII. Someterse a tratamiento médico o psicológico, de preferencia en instituciones públicas;
- VIII. Tener un trabajo o empleo, o adquirir, en el plazo que el juez de ejecución determine, un oficio,

arte, industria o profesión, si no tiene medios propios de subsistencia;

IX. Someterse a la vigilancia que determine el juez de ejecución;

X. No poseer ni portar armas;

XI. No conducir vehículos;

XII. Abstenerse de viajar al extranjero;

XIII. Cumplir con los deberes de deudor alimentario, o

XIV. Cualquier otra condición que, a juicio del juez de ejecución, logre una efectiva tutela de los derechos de la víctima.

- Formas anticipadas de terminación del proceso penal:

- Procedimiento abreviado: El artículo 201 establece los requisitos de procedencia de este proceso especial y los requisitos de verificación del juez de control para autorizar el procedimiento abreviado; sin embargo, no es una alternativa a la sentencia de prisión, sino una oportunidad abreviar el proceso y poder obtener un mecanismo alternativo de solución de controversia o reducción de pena de darse los supuestos señalados.
- Criterio de oportunidad: Establecido en el artículo 221, mismo que señala que el Ministerio Público podrá aplicar el criterio de oportunidad en los casos previstos por las disposiciones legales aplicables o no iniciar investigación cuando resulte evidente que no hay delito que perseguir, cuyo resultado deriva en la extinción del ejercicio de la acción penas. De manera específica el artículo 256 señala los casos en que operan los criterios de oportunidad.

d) Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal:

Compuesta de 52 artículos, tiene como objeto propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad en materia penal, con motivo de la denuncia o querrela referidos a un hecho delictivo, mediante procedimientos basados en la oralidad, la economía procesal y la confidencialidad, a través de tres figuras:

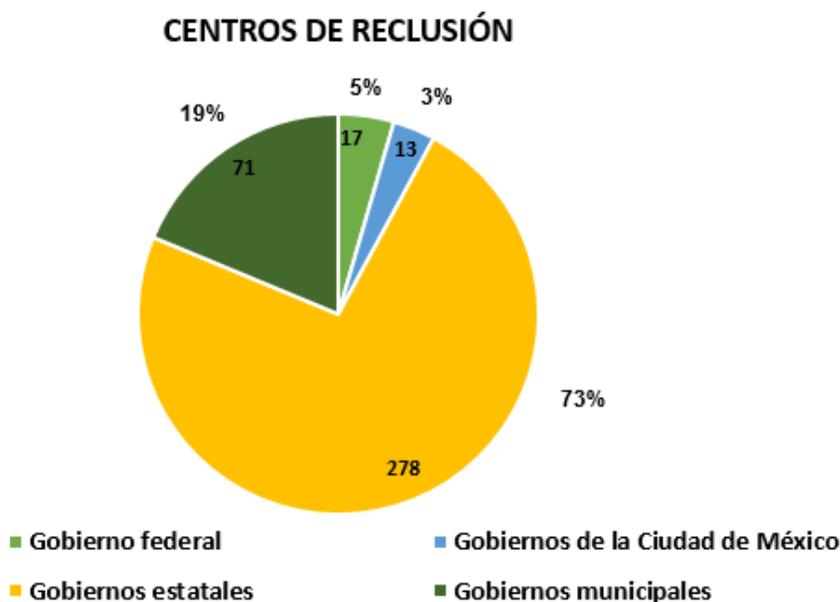
- **Mediación:** Definida en el artículo 21 como el mecanismo voluntario mediante el cual los intervinientes buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, mediada por un “facilitador” que propicia la comunicación y el entendimiento mutuo entre los intervinientes.
- **Conciliación:** Definida en el artículo 25 como el mecanismo voluntario mediante el cual los intervinientes proponen opciones de solución a la controversia en que se encuentran involucrados y el *facilitador* además de mediar les presenta alternativas de solución.
- **Junta restaurativa:** Definida en el artículo 27 como el mecanismo mediante el cual la víctima u ofendido, el imputado y, en su caso, la comunidad afectada, buscan, construyen y proponen opciones de solución a la controversia, con el objeto de lograr un acuerdo que atienda las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como la reintegración de la víctima u ofendido y del imputado a la comunidad y la recomposición del tejido social. La reparación del daño incluye el reconocimiento de la culpabilidad, una disculpa a la víctima u ofendido, el compromiso de no repetir la conducta dañina y un plan de restitución económico o en especie.

2. Capítulo II: Diagnóstico

2.1 El Sistema Penitenciario en México

Actualmente, el Sistema Penitenciario Nacional en México se compone de 379 centros de reclusión, de los cuales 17 están a cargo del gobierno federal, 13 a cargo de la Ciudad de México, 278 de otros gobiernos estatales y 71 de gobiernos municipales, que en conjunto poseen de 209 mil 248 espacios y una sobrepoblación de 24 mil 221 reclusos.

De acuerdo a la última versión del *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional: Julio 2016*, publicado por la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, la población carcelaria en México asciende a 233 mil 469 presos, que equivale al 33 por ciento de la población del estado de Colima, de los cuales 188 mil 842 se encuentran privados de la libertad en el fuero común (80.89 %) y 44 mil 627 en el fuero federal (19.11%).



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Seguridad. https://www.cns.gob.mx/%2FportalWebApp/%2FShowBinary%3FnodeId%3D%2FBEA%2520Repository%2F1418095%2F%2Farchivo&usg=AFQjCNF_NCYcqhmCUucZRBvkAaz7CdK7hA&bvm=bv.143423383.d.cGw (25 de mayo de 2017, 23:42 horas)

2.1.1 Análisis institucional y jurídico

El Sistema Penitenciario en México a cargo del gobierno federal representa el 5% de los centros penitenciarios en la nación y se encuentra dirigido por Prevención y readaptación social, que es un órgano administrativo desconcentrado dependiente del Comisionado Nacional de Seguridad, que a su vez depende de la Secretaría de Gobernación (Segob) del poder Ejecutivo Federal y se subdivide en las siguientes áreas:



La Coordinación general de prevención y readaptación social tiene como objetivo establecer y supervisar los programas de prevención general, especial y de readaptación social, orientados a prevenir la delincuencia y reincidencia de conductas delictivas, así como la aplicación de las medidas de tratamiento impuestas por los jueces y tribunales federales a los sentenciados, conforme a lo dispuesto en la normatividad establecida, a fin de contribuir a la implementación del Sistema Nacional Penitenciario. Sus dos principales funciones se realizan a través de sus dos direcciones:

- Dirección general de ejecución de sanciones: Coordinar las sentencias condenatorias impuestas a sentenciados del fuero federal por la Autoridad Jurisdiccional correspondiente, en los términos y condiciones establecidas que han causado ejecutoria, hasta el otorgamiento de algún beneficio de

libertad anticipada, con la finalidad de dar cumplimiento a la ejecución de la pena impuesta a los sentenciados del fuero federal, conforme a la normatividad establecida.

- Dirección general de instituciones abiertas, prevención y readaptación: Establecer programas para la participación de los internos basados en materia de prevención y readaptación social, así como mecanismos de vigilancia para los preliberados que gocen de algún beneficio de libertad anticipada, mediante actividades de prevención de conductas antisociales nacionalmente, a fin de contribuir en su reincorporación social.

Por su parte, la Coordinación general de centros federales tiene como objetivo general dirigir y coordinar las acciones encaminadas a optimizar el funcionamiento de los centros federales, mediante la unificación de criterios normativos y operativos en la aplicación de la normatividad, estrategias y objetivos en la materia, a fin de propiciar una adecuada readaptación social del interno bajo un enfoque de derechos humanos. Entre sus principales funciones se encuentran:

- Supervisar la aplicación de criterios uniformes de operación para los centros federales y vigilar la aplicación de la normatividad sobre readaptación social.
- Coordinar el ingreso y egreso de internos a los centros federales, previa autorización del Comisionado y proponerle la aplicación de los beneficios de tratamiento preliberacional, libertad preparatoria y remisión parcial de la pena de los internos que cumplan con los requisitos fijados por las leyes aplicables.

Cabe señalar que, esta última coordinación se encuentra a cargo de las Direcciones generales de cada uno de los 17 centros de reclusión que integran el Sistema Penitenciario Federal, incluyendo el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial y el complejo penitenciario “Islas Marías”.

Al día de hoy, el Sistema Penitenciario Federal cuenta con 17 centros de reclusión que dependen del órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social, mismos que a continuación se describen:

SISTEMA PENITENCIARIO FEDERAL			
CENTRO DE RECLUSIÓN	CAPACIDAD	INTERNOS	% DE CAPACIDAD
Centro Federal de Readaptación Social No. 1 “ALTIPLANO” (Estado de México)	863	764	Al 89% de su capacidad (quedan 99 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 2 “OCCIDENTE” (Jalisco)	1,040	1,011	Al 97% de su capacidad (quedan 29 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 3 “NORESTE” (Tamaulipas)	836	0 (en remodelación)	Al 100% de su capacidad (quedan 836 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 4 “NOROESTE” (Nayarit)	3,794	2,993	Al 79% de su capacidad (quedan 801 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 5 “ORIENTE” (Ciudad de México)	3,078	2,769	Al 90% de su capacidad (quedan 309 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 6 “SURESTE” (Ciudad de México)	720	420	Al 58% de su capacidad (quedan 300 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 7 “NOR-NOROESTE”	480	455	Al 95% de su capacidad (quedan 25 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 8 “NOR-PONIENTE”	812	611	Al 75% de su capacidad (quedan 201 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 9 “NORTE”	1,148	845	Al 74% de su capacidad (quedan 303 espacios)
Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial (Morelos)	460	287	Al 62% de su capacidad (quedan 173 espacios)

CENTRO DE RECLUSIÓN	CAPACIDAD	INTERNOS	% DE CAPACIDAD
Centro Federal de Readaptación Social No. 11 CPS (Sonora)	2,520	2,375	Al 94% de su capacidad (quedan 145 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 12 CPS (Guanajuato)	2,520	2,393	Al 95% de su capacidad (quedan 127 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 13 CPS (Oaxaca)	2,520	2,147	Al 85% de su capacidad (quedan 373 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 14 CPS (Durango)	2,520	2,451	Al 97% de su capacidad (quedan 69 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. 15 CPS (Chiapas)	2,520	2,172	Al 86% de su capacidad (quedan 348 espacios)
Centro Federal de Readaptación Social No. No.16 CPS (Morelos)	2,528	1,328	Al 53% de su capacidad (quedan 1,200 espacios)
Complejo Penitenciario Islas Mariás (Nayarit)	5,556	1,159	Al 21% de su capacidad (quedan 4,397 espacios)
TOTAL	33,915	24,180	Al 71% de su capacidad (quedan 9,735 espacios)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Seguridad. https://www.cns.gob.mx/%2FportalWebApp%2FShowBinary%3FnodeId%3D%2FBEA%2520Repository%2F1418095%2F%2Farchivo&usg=AFQjCNF_NCYcqhmCUucZRBvkAaz7CdK7hA&bvm=bv.143423383.d.cGw (25 de mayo de 2017, 23:42 horas)

Por su parte, los gobiernos estatales y municipales, incluyendo la Ciudad de México, se encuentran a cargo de 362 centros de reclusión que representan el 95% del sistema penitenciario nacional y se distribuyen por estado de la siguiente manera:

SISTEMA PENITENCIARIO ESTATAL Y MUNICIPAL				
ESTADO	No. DE CENTROS DE RECLUSIÓN	CAPACIDAD	INTERNOS	% DE CAPACIDAD/ SOBREPoblación
Aguascalientes	4	1,864	1,460	Al 78% de su capacidad (quedan 404 espacios)
Baja California	5	14,823	14,639	Al 99% de su capacidad (quedan 184 espacios)
Baja California Sur	5	1,734	1,722	Al 99% de su capacidad (quedan 12 espacios)
Campeche	2	1,828	1,485	Al 81% de su capacidad (quedan 343 espacios)
Chiapas	19	4,605	5,041	9% de sobrepoblación (436 internos de más)
Chihuahua	9	7,616	8,287	9% de sobrepoblación (671 internos de más)
Ciudad de México	13	23,947	33,712	41% de sobrepoblación (9,765 internos de más)
Coahuila	7	3,432	2,599	Al 76% de su capacidad (quedan 833 espacios)
Colima	3	3,587	2,737	Al 76% de su capacidad (quedan 850 espacios)
Durango	10	2,253	3,174	41% de sobrepoblación (921 internos de más)
Estado de México	20	9,964	26,297	164% de sobrepoblación (16,333 internos de más)
Guanajuato	10	5,802	4,509	Al 78% de su capacidad (quedan 1,293 espacios)
Guerrero	15	3,620	5,107	41% de sobrepoblación (1,487 internos de más)
Hidalgo	17	2,151	3,925	82% de sobrepoblación (1,774 internos de más)
Jalisco	34	10,270	16,865	64% de sobrepoblación (6,595 internos de más)
Michoacán	16	9,658	5,366	Al 56% de su capacidad (quedan 4,292 espacios)
Morelos	5	2,047	3,478	70% de sobrepoblación (1,431 internos de más)
Nayarit	19	1,392	3,119	124% de sobrepoblación (1,727 internos de más)
Nuevo León	15	7,352	7,363	.15% de sobrepoblación (11 internos de más)
Oaxaca	15	4,204	4,339	3% de sobrepoblación (135 internos de más)

ESTADO	No. DE CENTROS DE RECLUSIÓN	CAPACIDAD	INTERNOS	% DE CAPACIDAD/ SOBREPoblación
Puebla	22	6,012	8,357	39% de sobrepoblación (2,345 internos de más)
Querétaro	4	3,328	2,152	Al 65% de su capacidad (quedan 1,176 espacios)
Quintana Roo	6	2,572	3,747	46% de sobrepoblación (1,175 internos de más)
San Luis Potosí	6	3,062	2,883	Al 94% de su capacidad (quedan 179 espacios)
Sinaloa	4	6,694	6,202	Al 93% de su capacidad (quedan 492 espacios)
Sonora	13	7,848	9,517	21% de sobrepoblación (1,669 internos de más)
Tabasco	15	3,448	4,029	17% de sobrepoblación (581 internos de más)
Tamaulipas	7	7,050	6,205	Al 88% de su capacidad (quedan 845 espacios)
Tlaxcala	2	1,013	801	Al 79% de su capacidad (quedan 212 espacios)
Veracruz	17	6,946	7,182	3% de sobrepoblación (236 internos de más)
Yucatán	4	3,013	1,444	Al 48% de su capacidad (quedan 1,569 espacios)
Zacatecas	19	2,225	1,546	Al 69% de su capacidad (quedan 679 espacios)
TOTAL	362	175,360	209,289	19% de sobrepoblación (33,929 internos de más)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Seguridad. https://www.cns.gob.mx/%2FportalWebApp%2FShowBinary%3FnodeId%3D%2FBEA%2520Repository%2F1418095%2F%2Farchivo&usg=AFQjCNF_NCYcqhmCUucZRBvkAaz7CdK7hA&bvm=bv.143423383.d.cGw (25 de mayo de 2017, 23:42 horas)

Si se considera el total de los 379 centros de reclusión en lo nacional, se obtiene una sobrepoblación del 11.57% con un total de 24 mil 221 presos; sin embargo, el problema real se encuentra en los centros de reclusión administrados por los gobiernos estatales y municipales, que en conjunto representan 362 centros, con un porcentaje de sobrepoblación del 19% con 33 mil 929 internos de más, distribuidos de manera inequitativa e injustificada. La mala distribución es notoriamente visible en 2 estados:

- Estado de México: Cuenta con 20 centros de reclusión que en su conjunto presentan una sobrepoblación del 164%; es decir, aunque sus instalaciones se encuentran diseñadas para un máximo de 9 mil 954 internos, actualmente se encuentran presos 26 mil 297, rebasando su capacidad con 16 mil 333 reclusos.
- Michoacán: Cuenta con 16 centros de reclusión que en su conjunto presentan una población 5 mil 366 presos, aunque sus instalaciones se encuentran diseñadas para un máximo de 9 mil 658 internos, cifra similar a la del Estado de México, con 4 mil 292 espacios disponibles.

Cabe señalar que, de acuerdo a cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el número de presos por estado no es proporcional al número de delitos cometidos por entidad federativa como en dado momento se podría suponer y del total de presos, alrededor del 60% se encuentra recluido por cometer el delito de robo en alguna de sus diferentes modalidades.

2.1.2 Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (FODA) de la prisión.

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
<ul style="list-style-type: none">- Existe un sistema institucional ya estructurado y coordinado con los gobiernos estatales y municipales.- Reforma en materia penal (2008) y en materia de derechos humanos (2011).- Existencia de un Código Nacional de Procedimientos Penales homogéneo.- Reconocimiento expreso de algunas penas alternativas a la prisión.- Instituciones consolidadas en materia de trabajo, salud, educación, etc.	<ul style="list-style-type: none">- Creación de convenios intergubernamentales para crear un Padrón Universal de Ejecución De Sentencias.- Aprovechamiento del nuevo marco normativo y de las figuras ya establecidas como el juez de ejecución penal para impulsar el aumento de penas alternativas.- Aprovechar el reconocimiento de las penas alternativas existentes como base para su ampliación en la legislación nacional y la creación de la Ley General de penas alternativas.- Creación de convenios interinstitucionales para la creación de programas de atención y tratamiento complementario para la reinserción social del delincuente, en el marco de la Ley General de penas alternativas.

DEBILIDADES

- Infraestructura insuficiente.
- Falta de capital humano para administrar los centros penitenciarios, particularmente de personal de seguridad.
- Falta de capacitación del personal.
- Falta de separación entre procesados y sentenciados, así como de sentenciados por delitos menores y graves.
- Altos costos de mantenimiento de los reclusos.⁶⁴
- Deficiencia en la infraestructura para atender a los internos en materia de salud y trabajo.

AMENAZAS

- Aumento del hacinamiento
- Exacerbación de la violencia
- Aumento de motines.
- Aumento de riñas internas.
- Profesionalización masificada de la delincuencia.
- Contagio criminal.
- Pena económicamente insostenible a mediano plazo.
- Posibilidad de no obtener los fines de rehabilitación y resocialización señalados en la CPEUM.

⁶⁴ De acuerdo a datos del Centro de Investigación y Estudios de Seguridad de la extinta Secretaría de Seguridad Pública, en el Sistema Penitenciario Federal se erogan aproximadamente 140 pesos diarios en mantener a un reo, considerando los gastos por salarios de custodios, alimentos, medicinas, uniformes, energía eléctrica, combustibles, trabajos de mantenimiento de los inmuebles, materiales para la industria penitenciaria, labores educativas, artísticas, deportivas y culturales, lo que equivale a 32 millones 685 mil 660 pesos diarios si se consideran los 233 mil 469 presos que existen en México.

DEBILIDADES

- Reingreso de delincuentes a centros penitenciarios.
- Abuso de la prisión preventiva
- Estigmatización social hacia las personas que salen de un centro penitenciario, aunque la sentencia haya resultado a su favor.

AMENAZAS

- Aumento de la reincidencia delictiva (factor criminógeno).
- Violación a los derechos humanos de los internos.
- Perturbaciones psicológicas que deriven en descargas de actos violentos y/o rechazo social hacia el delincuente y su familia.

2.1.3 Diagnóstico de la prisión (preventiva y como pena)

La prisión hace referencia a todo establecimiento carcelario que priva de la libertad a un individuo por motivos de seguridad (prisión preventiva) o como consecuencia de una sentencia por delito grave (pena). Respecto a la primera, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos la define como “todo el periodo de privación de libertad de una persona sospechosa de haber cometido un delito, ordenado por una autoridad judicial y previo a una sentencia firme.”⁶⁵ En México, la Constitución Política regula la existencia y aplicación de la prisión preventiva en sus artículos 18 y 19 al señalar lo siguiente:

⁶⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas: Diciembre 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>, p. 13. (25 de mayo 2017, 20:40 horas).

Artículo 18. Solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados...

Artículo 19. (...) El Ministerio Público solo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado este siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

La ley determinará los casos en los cuales el juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso...

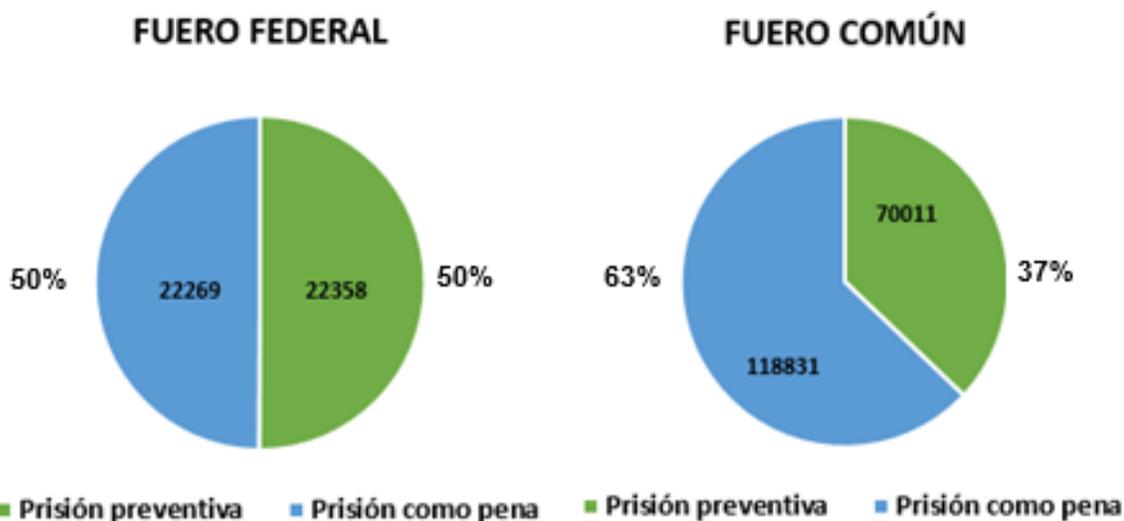
En este sentido, la prisión preventiva, es aquella medida de seguridad adoptada por la autoridad judicial que entiende en el asunto, a efectos de evitar que el imputado se sustraiga a la acción de la justicia.

A partir de la aplicación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México solo siete tipos de delitos considerados graves en el fuero federal y común ameritarán que el imputado sea encarcelado de forma preventiva:

- a) Delincuencia organizada.
- b) Homicidio doloso.
- c) Violación.

- d) Secuestro.
- e) Trata de personas.
- f) Delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos.
- g) Infracciones contra la seguridad de la nación, el desarrollo de la personalidad y de la salud.

Sin embargo, de acuerdo a cifras de la Comisión Nacional de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, al 31 de julio de 2016, del total de la población carcelaria en México, que asciende a 233 mil 469 presos, 141 mil 100 (60%) se encontraban privados de la libertad cumpliendo alguna sentencia y 92 mil 369 de las personas privadas de la libertad (40%) se encontraban aun siendo procesadas, encerradas bajo la figura de prisión preventiva, distribuidas según el fuero de acuerdo a las siguiente gráfica.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Comisión Nacional de Seguridad. https://www.cns.gob.mx/%2FportalWebApp/%2FShowBinary/%3FnodeId%3D%2FBEA%2520Repository%2F1418095%2F%2Farchivo&usg=AFQjCNF_NCYcqhmCUucZRBvkAaz7CdK7hA&bvm=bv.143423383,d.cGw (25 de mayo de 2017, 23:42 horas)

Así mismo, de acuerdo a datos de la CNS, de 2005 a 2016, el número total de personas privadas de la libertad a aumentado en 27 mil 648 presos, es decir, en un 13.43%, lo que muestra una constante tendencia al alza, en muchos casos, derivado del uso abusivo de la prisión preventiva y de la poca o nula eficiencia de la actual política criminal.

Cabe señalar que, tras la entrada en vigor del artículo 5° transitorio de la miscelánea penal del pasado 15 de junio de 2016, en el que se establece que, a partir del 18 de junio de 2016, los únicos delitos que ameritarán prisión preventiva forzosa son los previstos en el artículo 19 de la Constitución (delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.) y que para su pronta referencia señala:

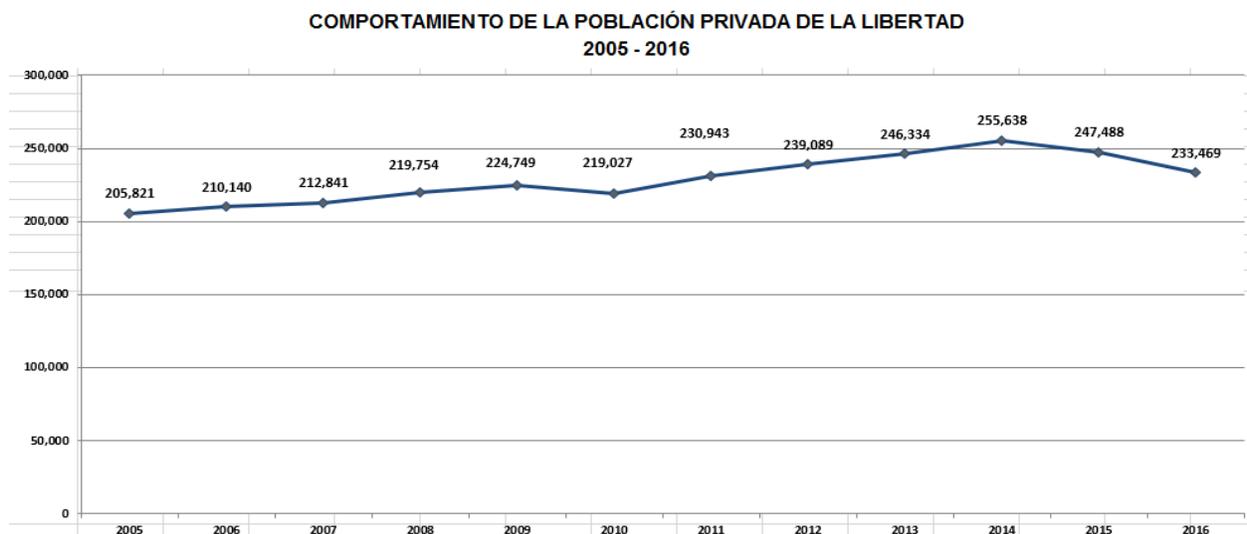
Quinto.- Tratándose de aquellas medidas privativas de la libertad personal o de prisión preventiva que hubieren sido decretadas por mandamiento de autoridad judicial durante los procedimientos iniciados con base en la legislación procesal penal vigente con anterioridad a la entrada en vigor del sistema de justicia penal acusatorio adversarial, el inculcado o imputado podrá solicitar al órgano jurisdiccional competente la revisión de dichas medidas, para efecto de que, el juez de la causa, en los términos de los artículos 153 a 171 del Código Nacional de Procedimientos Penales, habiéndose dado vista a las partes, para que el Ministerio Público investigue y acredite lo conducente, y efectuada la audiencia correspondiente, el órgano jurisdiccional, tomando en consideración la evaluación del riesgo, resuelva sobre la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese, en términos de las reglas de prisión preventiva del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Código Nacional de Procedimientos Penales. En caso de sustituir la

medida cautelar, aplicará en lo conducente la vigilancia de la misma en términos de los artículos 176 a 182 del citado Código.

La situación de la prisión preventiva no tuvo ninguna modificación o impacto relevante, pues entre el 18 de junio y el 22 de julio de ese mismo año solo 1,500 presos acusados de delitos federales que no habían sido sentenciados solicitaron la libertad provisional, de los cuales solo en nueve de esos casos se declaró procedente la modificación de la medida cautelar de prisión preventiva y se permitió a los presos recuperar su libertad tras cubrir alguna garantía económica.

2.2 Las penas alternativas en México

Actualmente las penas alternativas a la prisión en México son reconocidas y reguladas por la Constitución Política, el Código Penal Federal (CPF), el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMAASCOMP) y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).



Fuente: Comisión Nacional de Seguridad. *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional: Julio 2016.* Disponible en: <https://www.cns.gob.mx/%2FportalWebApp%2FShowBinary%3FnodeId%3D%2FBEA%2520Reposi>

2.2.1 Análisis institucional y jurídico

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de las penas alternativas a la prisión que existen expresamente en la legislación nacional, la norma que la regula y los delitos a los cuales aplica:

PENA ALTERNATIVA	NORMA	DELITOS
Tratamiento en libertad	CPF	Sustitución de sanción cuando la pena impuesta no exceda de tres años de prisión. Por ejemplo, delito de discriminación.
Tratamiento en semilibertad	CPF	Sustitución de sanción cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años de prisión. Por ejemplo, el delito de abandono de personas en los supuestos de los artículos 340 y 341.
Trabajo a favor de la comunidad	CPF LNEP	Sustitución de sanción cuando la pena impuesta no exceda de cuatro años de prisión. Por ejemplo, violación de correspondencia; desobediencia y resistencia de particulares; quebrantamiento de sellos; provocación de un delito o apología de este o de algún un vicio; revelación de secretos; variación del nombre o del domicilio; discriminación; abandono de personas en los supuestos de los artículos 340 y 341.
Confinamiento	CPF	Aplicable como conmutación de sanciones de delitos políticos o quebrantamiento de sanción.
Sanción pecunaria o multa	CPF LNEP	Sustitución de sanción cuando la pena impuesta no exceda de dos años de prisión. Por ejemplo, el delito de violación de las leyes sobre inhumaciones y exhumaciones o tentativa de robo.
Amonestación	CPF LFRASP	Sanción administrativa impuesta a los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 y conforme al artículo 13 de la LFRASP.

PENA ALTERNATIVA	NORMA	DELITOS
<p>Suspensión, destitución o inhabilitación de derechos o empleos</p>	<p>CPF LNEP LFRASP</p>	<p>Sanción administrativa impuesta a los servidores públicos que incurran en responsabilidad por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 y conforme al artículo 13 de la LFRASP. También aplica a delitos en contra de la autoridad; por asociación delictuosas; delitos contra la salud; acceso ilícito a sistemas informáticos; delitos por hechos de corrupción; robo de documentos e información; delitos de abogados, patronos y litigantes; extorsión; operaciones con recursos de procedencia ilícita; delitos contra el ambiente y delitos electorales y en materia de registro nacional de ciudadanos.</p>
<p>Colocación de dispositivos de localización y vigilancia.</p>	<p>CPF</p>	<p>Solo es mencionado en el artículo 24 del CPF como pena y medida de seguridad.</p>
<p>Justicia terapéutica</p>	<p>LNEP CNPP</p>	<p>Regulado por la LNEP, opera a través de la atención integral sobre la dependencia a sustancias de las personas sentenciadas y su relación con la comisión de delitos, a través de programas de justicia terapéutica. Más que una pena alternativa es un beneficio de la sustitución de la ejecución de la pena que determina el juez de ejecución, por delitos patrimoniales sin violencia, cuya finalidad es propiciar la rehabilitación e integración de las personas sentenciadas relacionadas con el consumo de sustancias en su modalidad residencial o ambulatoria, bajo la supervisión del juez de</p>

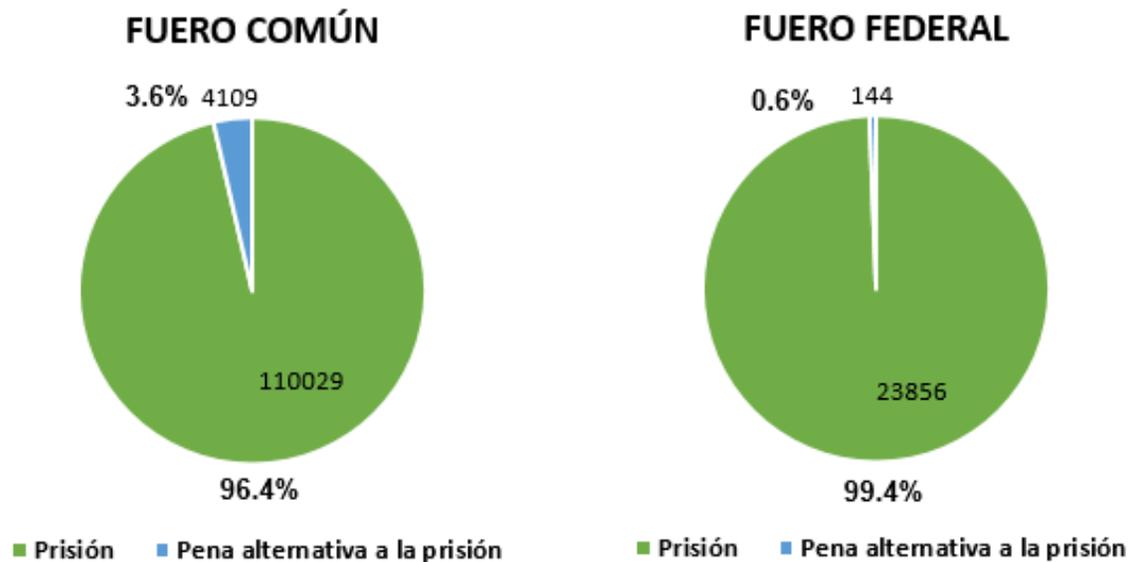
		ejecución.
PENA ALTERNATIVA	NORMA	DELITOS
Justicia restaurativa/ Mecanismos alternativos de solución de controversias	LNEP CNPP LNMA SCMP	El artículo 202 de la LNEP señala que los procesos de justicia restaurativa serán procedentes para todos los delitos y podrán ser aplicados a partir de la emisión de sentencia condenatoria. En la audiencia de individualización de sanciones en el caso de que se dicte sentencia condenatoria, el Tribunal de Enjuiciamiento informará al sentenciado y a la víctima u ofendido, de los beneficios y la posibilidad de llevar a cabo un proceso de justicia restaurativa; en caso de que por acuerdo de las partes se opte por el mismo, el órgano jurisdiccional canalizará la solicitud al área correspondiente.

En las penas alternativas mencionadas anteriormente existe un vacío legal e institucional respecto a su aplicación y desarrollo, convirtiendo y reduciendo dichas penas alternativas en sanciones complementarias o en beneficios penitenciarios. Cabe señalar que, en todos los casos dicha sustitución de pena de prisión no es posible aplicarse en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de un sujeto al que anteriormente le hubieren condenado en sentencia ejecutoriada por delito doloso que se persiga de oficio.
- b) Cuando el sentenciado no cumpla las condiciones establecidas.
- c) Cuando el sentenciado no pueda asegurar la reparación del daño o la garantía que fije el juez. En caso de haberse nombrado fiador para el

cumplimiento de la pena, éste no podrá cesar hasta que se extinga la pena impuesta.

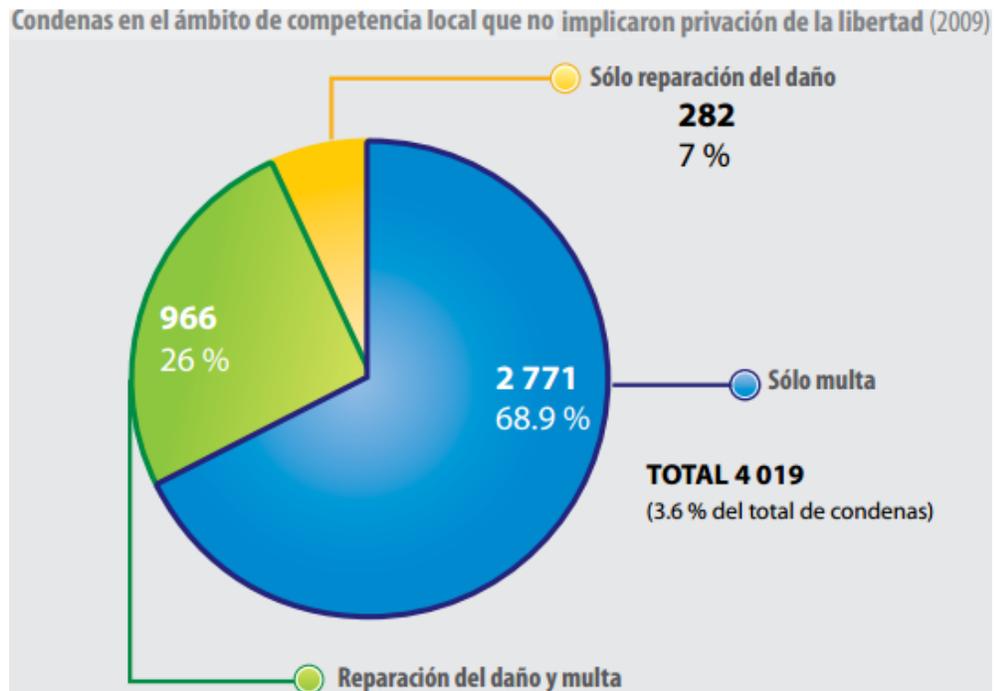
De acuerdo a datos del Centro de Investigación y Estudios de Seguridad de la Secretaría de Gobernación, durante 2009 en el ámbito de competencia federal del total de sentencias condenatorias emitidas en el año (24 mil), solo 144 delincuentes (0.6%) recibieron una pena alternativa a la prisión y en el ámbito local



de 114 mil 138 autos condenatorios emitidos, 4 mil 109 delincuentes (3.6%) fueron sentenciados con una pena distinta a la prisión.

Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Investigación y Estudios de Seguridad de la extinta Secretaría de Seguridad Pública. http://investigacionpolitica.iteso.mx/wp-content/uploads/2013/02/SISTEMA_PENITENCIARIO-SSP.pdf (26 de mayo de 2017, 10:00 horas)

En el ámbito local, de los 4 mil 109 delincuentes (3.6%) que recibieron una pena alternativa distinta a la privativa de la libertad, 282 fueron condenados solo a reparación del daño, 2,771 solo a multa y 966 a reparación del daño y multa.



Fuente: SÁNCHEZ GALINDO, Antonio (Coord.). La transformación del Sistema Penitenciario Federal: Una visión de Estado. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad – Secretaría de Seguridad Pública, México, 2012. Disponible en: http://investigacionpolitica.iteso.mx/wpcontent/uploads/2013/02/SISTEMA_PENITENCIARIO-SSP.pdf (26 de mayo de 2017, 10:42 horas)

2.2.2 Clasificación

La clasificación doctrinaria utilizada en el marco legal vigente mexicano hace referencia al castigo a partir del bien jurídico del cual se priva al delincuente y se establece en el artículo 14 constitucional al señalar:

*Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. **Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho...***

Dicha clasificación es la siguiente:

- a) Privativas de la libertad: Referida exclusivamente a la prisión, instituida en el artículo 18 constitucional.
- b) Privativas de otros derechos: El artículo 38 constitucional establece las siguientes causales de la suspensión de los derechos de los ciudadanos:
 - I. Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las cinco obligaciones que impone el artículo 36 constitucional, que durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.
 - II. Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.
 - III. Durante la extinción de una pena corporal.
 - IV. Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes.
 - V. Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal.
 - VI. Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

Este tipo de penas incluye la suspensión, destitución o inhabilitación de derechos o empleos.

- a) Restrictivas de la libertad: Se encuentran establecidas en el Código Penal Federal y el Código Único de Procedimientos Penales. Incluyen el tratamiento en semilibertad, el confinamiento, el tratamiento en libertad y la colocación de dispositivos de localización y vigilancia.
- b) Pecuniarias: Hace referencia a las multas, indemnizaciones y reparación del daño, establecidas en los artículos 73, 79, 116 y 122 constitucionales.

- c) Alternativas: Se encuentran establecidas en el Código Penal Federal y el Código Único de Procedimientos Penales. Incluyen el trabajo a favor de la comunidad, la justicia terapéutica, justicia restaurativa y/o los mecanismos alternativos de solución de controversias.

2.2.3 Finalidad

Desde su origen, la finalidad de las penas se ha dirigido al castigo, mismo que ha ido evolucionando e integrando nuevos conceptos y objetivos como la regeneración, la readaptación y la reinserción del delincuente, a través de la educación, el trabajo y el deporte, así como la reparación del daño, tal y como se establece en el artículo Así mismo, es estipulado por el artículo 18 de la Constitución Política mexicana y la Ley de Ejecución de Sanciones.

La finalidad es reincorporar al delincuente a la sociedad y dotarlo de las herramientas necesarias para que pueda desenvolverse con plenitud, lo que se conoce constitucionalmente como reinserción social, antes llamada readaptación social. Se presupone que la readaptación es la que se provee dentro de los centros penitenciarios a través del tratamiento adecuado de los especialistas en instalaciones dignas y adecuadas. En tanto que, la reinserción se produce en el momento en el que el interno reingresa y se integra nuevamente en la sociedad.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) señala:

“PRISIÓN VITALICIA. CONSTITUYE UNA PENA INUSITADA DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 CONSTITUCIONAL. Si por pena inusitada, en su acepción constitucional, se entiende aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante y excesiva o porque no corresponde a los fines punitivos; ha de concluirse que la prisión vitalicia o cadena perpetua es inusitada y, por tanto, prohibida por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que en la legislación mexicana la pena de prisión siempre ha tenido un límite determinado, por estimarse que cuando es de por vida es inhumana, cruel, infamante, excesiva y se aparta de la finalidad esencial de la

pena establecida en el artículo 18 del propio ordenamiento, que es la readaptación social del delincuente. En efecto, la finalidad de la pena ha evolucionado a través del tiempo, pues esta surgió en principio como una venganza privada en la que el ofendido aplicaba el castigo de acuerdo a la gravedad del daño causado; luego, como una venganza divina, pues el delito se consideraba como una ofensa a la divinidad; en el derecho griego, además, era intimidatoria; en el derecho romano constituyó una reacción pública, en razón de la ofensa; en el periodo científico, en Alemania, se estimó que el fin de la pena es una coacción psicológica, de donde surgió la teoría de la prevención general; para la escuela clásica la pena tiende a conservar el orden legal; para los positivistas la finalidad de la pena es un medio de defensa social; para la doctrina absolutista responde a la idea de justicia absoluta, esto es, que el bien merece el bien y que el mal merece el mal; para la doctrina relativa es el instrumento para asegurar la vida en sociedad; y la doctrina ecléctica propone que la pena pública puede tener los fines siguientes: reformar al delincuente, ser ejemplar, intimidatoria, correctiva, eliminatoria y justa. Ahora bien, **en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 18, segundo párrafo, después de analizar las iniciativas, dictámenes y discusiones de las reformas de que fue objeto, siempre ha sido como finalidad de la pena y garantía del sentenciado la readaptación social del delincuente sobre la base del trabajo, la capacitación y la educación como medios para lograr ese fin;** en consecuencia, si en la legislación mexicana no se encuentra prevista y sancionada como pena la cadena perpetua o prisión vitalicia, porque contraviene el fin último de la pena, que consiste en readaptar al delincuente para incorporarlo a la sociedad, es evidente que se trata de una pena inusitada, por tanto, es inconstitucional."⁶⁶

⁶⁶ Tesis P./J. 127/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, octubre de 2001, p.15.

2.2.4 Proporcionalidad

En México, la inserción literal del principio de proporcionalidad de las penas en el artículo 22 de la Constitución Política mexicana es de reciente inclusión y data del 18 de junio de dos mil ocho, como parte de la reforma integral al sistema penal mexicano con la finalidad de que el poder legislativo considere la magnitud del bien jurídico afectado por una conducta delictiva cuando asigne las penas aplicables a esta conducta y el poder judicial tenga una mayor variedad de penas que sean razonablemente proporcionales al delito que se castigue. Dicho artículo, para su pronta referencia expresa:

Artículo 22.- Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. **Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.**

Uno de los criterios más utilizados al momento de crear e imponer una pena es el grado de afectación del bien jurídico. Al respecto la SCJN señala:

“PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la interpretación del citado precepto constitucional se advierte que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes. Así, el legislador debe atender a tal principio de proporcionalidad al establecer en la ley tanto las penas como el sistema para su imposición, y si bien es cierto que decide el contenido de las normas penales y de sus consecuencias jurídicas conforme al principio de autonomía legislativa, también lo es que cuando ejerce

dicha facultad no puede actuar a su libre arbitrio, sino que debe observar los postulados contenidos en la Constitución General de la República; de ahí que su actuación este sujeta al escrutinio del órgano de control constitucional -la legislación penal no esta constitucionalmente exenta-, pues la decisión que se emita al respecto habrá de depender del respeto irrestricto al indicado principio constitucional.⁶⁷

De acuerdo a la exposición de motivos formulada en la iniciativa de Ley que Reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la que se agrega literalmente el principio de proporcionalidad y la tesis anteriormente expuesta, podemos afirmar que dicho principio “supone que el legislador debe tomar en cuenta la magnitud del bien jurídico afectado por una conducta delictiva al momento de determinar qué sanción se le debe aplicar; para ello se deberá atender, entre otros elementos, al resto del sistema de sanciones, de modo que a una conducta que dañe un bien jurídico de menor importancia no se le aplique una sanción que supera a la que se le aplica a una conducta que sanciona un bien jurídico de mayor importancia. **La proporcionalidad exige también que el legislador elija la sanción más benigna posible de entre todas aquellas que tengan la misma eficacia para el objetivo que se propone alcanzar**, de tal modo que el sacrificio que se realice del derecho de libertad del que disfrutan todos los habitantes del país sea el mínimo indispensable.”⁶⁸

Cabe señalar que, aunado al principio de proporcionalidad, se establece el principio de lesividad, cuyo objetivo hace referencia a que solo se deben sancionar penalmente las conductas que en verdad dañen bienes jurídicos relevantes

⁶⁷ Tesis 1a. CCXXVII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p.289.

⁶⁸ Camacho, César. *Iniciativa de Ley que Reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recinto Legislativo de la Cámara de Diputados, México, 29 de septiembre de 2006. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf> (25 de mayo 2017, 20:45 horas).

individuales o colectivas, resaltando el carácter del derecho penal como *última ratio*, como aquel recurso extremo del Estado para sancionar a personas que realicen conductas antijurídicas y dañen o pongan en peligro los bienes jurídicos de uno o más individuos de la sociedad. Al respecto la SCJN emitió las siguientes tesis:

"PENAS Y SISTEMA PARA SU APLICACIÓN. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO JUSTIFICAR EN TODOS LOS CASOS Y EN FORMA EXPRESA, LAS RAZONES DE SU ESTABLECIMIENTO EN LA LEY". "El legislador al crear las penas y el sistema para la imposición de las mismas, **no cuenta con libertad absoluta para su establecimiento en la ley, sino que debe atender a diversos principios como lo es el de la proporcionalidad entre delito y pena**, ya que de ello dependerá si su aplicación es no humanitaria, infamante, cruel o excesiva, o por el contrario, es acorde a los postulados constitucionales. La proporción entre delito y pena, en el caso del Poder Legislativo, es el de hacer depender la gravedad de la pena en forma abstracta, lo cual se encuentra relacionado con la naturaleza del delito cometido, el bien jurídico protegido y el daño que se causa al mismo. Esto permite advertir la importancia que tiene el que el Poder Legislativo justifique, en todos los casos y en forma expresa, en el proceso de creación de la ley, cuáles son las razones del establecimiento de las penas y el sistema de aplicación de las mismas, para cuando una persona despliega una conducta considerada como delito (...) ".⁶⁹

⁶⁹ Tesis 1a./J. 114/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, enero de 2011, p.340.

LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA. El legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, **de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo;** sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano, conforme a los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21 y 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por esa razón, el juez constitucional, al examinar la constitucionalidad de las leyes penales, debe analizar que exista proporción y razonabilidad suficientes entre la cuantía de la pena y la gravedad del delito cometido, para lo cual debe considerar el daño al bien jurídico protegido, **la posibilidad para individualizarla entre un mínimo y un máximo, el grado de reprochabilidad atribuible al sujeto activo, la idoneidad del tipo y de la cuantía de la pena para alcanzar la prevención del delito, así como la viabilidad de lograr, mediante su aplicación, la resocialización del sentenciado.**⁷⁰

En este sentido, si bien la SCJN sostiene que toda vez que la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y al grado de afectación al bien jurídico protegido, de manera que las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes, también es cierto que el legislador debe proporcionar penas menos graves que no involucren la privación de la libertad que correspondan

⁷⁰ Tesis 1a./J. P./J. 102/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p.599.

a aquellos hechos antijurídicos que no correspondan a una afectación grave de los bienes jurídicos o a los tipos penales que protejan bienes jurídicos menores, como opción para el juzgador.

2.2.5 Benchmarking (con otros países)

Toda vez que el enfoque de política pública comparada puede ser considerado un método de control en la corroboración empírica de las hipótesis, generalizaciones o teorías, para el presente proyecto, es de vital importancia el análisis comparado de las políticas criminológicas en diversos países, con una perspectiva de análisis propia a la de México. En este sentido, se presentan las penas alternativas a la prisión vigentes actualmente y plasmadas en los Códigos Penales de España, Estados Unidos, Inglaterra y Brasil.

País	Pena	Condiciones	Descripción
España ⁷¹	Medio abierto	<ul style="list-style-type: none"> - Pena menor a 5 años. - Haber cumplido la reparación del daño. - Conservar su empleo. 	Consiste en realizar tareas a favor de la comunidad y terapia, siendo monitoreado a través de tutores u otros medios de control e integrándose a redes comunitarias y redes sociales de apoyo, particularmente en materia de sanidad, educación y trabajo.

⁷¹ La información señalada acerca de las penas alternativas de España se obtuvo de su Código Penal y de la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias del Gobierno de España, disponibles en su sitio web: <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/PenasyMedidasAlternativas> (26 de mayo 2017, 11:00 horas)

País	Pena	Condiciones	Descripción
España	Suspensión de la ejecución de las penas privativas de la libertad	<ul style="list-style-type: none"> - Pena menor a 2 años. - Primo delincente. - Haber cumplido la reparación del daño. 	Previo acuerdo de las partes y análisis de las circunstancias e historial del infractor no se ejecutará la sanción y se mantendrá con la condición de que el infractor no cometa algún delito en el plazo señalado por el juez que irá de 2 a 5 años y de ser necesario el cumplimiento de otras obligaciones o deberes.
España	Sustitución de la pena <i>privativa</i> de la libertad	<ul style="list-style-type: none"> - Pena menor a 2 años. - Haber cumplido la reparación del daño. 	Sustitución por multa o trabajo a favor de la comunidad, bajo el análisis de las circunstancias de los hechos e historial del infractor. Se sustituye cada día de prisión por dos cuotas de multa o un día de trabajo. Además, se imponen determinadas obligaciones extra.
España	Trabajo en beneficio de la sociedad	<ul style="list-style-type: none"> - Consentimiento del penado. - Infracciones relacionadas con la seguridad vial, como conducir bajo la influencia de psicotrópicos o embriagantes. 	Realización de actividades de utilidad pública no remuneradas con duración diaria de no más de 8 horas y se realizará bajo el control del juez de vigilancia penitenciaria que requerirá los informes de desempeño de trabajo a la entidad pública o asociación civil para la cual preste sus servicios el infractor.
España	Localización permanente	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicable a infracciones leves. - Por acuerdo de las partes. 	Duración de hasta 12 días, se cumple en el domicilio u otro lugar señalado por el juez, mediante el seguimiento a través de medios telemáticos o la realización de llamadas automáticas de control.

País	Penas	Condiciones	Descripción
Estados Unidos	<i>Probation</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Buenos antecedentes del infractor. - Pena menor a 10 años y no relacionado a la pena de muerte. - Primo delincuente 	A través de la imposición de determinadas obligaciones o deberes por un plazo de 1 a 5 años, el infractor no llega a prisión. Por ejemplo, programas educativos, tratamientos antidrogas o prohibición de portar armas. Los sujetos son monitoreados por un oficial
Inglaterra	<i>Probation</i>	Análisis del infractor que considera su historial penal, empleo, ingresos, relaciones personales de amigos y familia, estilo de vida, bienestar emocional, pensamiento, actitudes, consumo de drogas y alcohol.	Penas comunitarias fuera de la cárcel supervisadas por el Servicio Nacional de Probation. Incluye toque de queda por 6 meses, residencia por 2 años, tratamientos de salud por hasta 3 años, trabajo no remunerado como remoción de grafitis de 40 a 300 horas, actividad específica como capacitación por hasta 60 días, actividades prohibidas por hasta 3 años y programas de comportamiento como control de ira.
Brasil	Prestación de servicios a la comunidad	<ul style="list-style-type: none"> - Delito no violento - Pena no superior a 4 años o delito culposo cualquiera que sea la pena - No reincidente en delito doloso - Primo delincuente 	Consiste en tareas gratuitas junto a instituciones asistenciales, hospitales, escuelas, orfanatos y otros programas similares estatales o comunitarios. Las tareas serán atribuidas conforme a las aptitudes del sentenciado y las jornadas no rebasarán las 8 horas semanales en días de descanso, de tal forma que no perjudiquen la jornada normal de trabajo del culpable.

País	Pena	Condiciones	Descripción
Brasil	Limitación de fin de semana	<ul style="list-style-type: none"> - Delito no violento - Pena no superior a 4 años o delito culposo cualquiera que sea la pena - No reincidente en delito doloso - Primo delincuente 	Consiste en limitar los días libres de los infractores arrestándolos los fines de semana durante 5 horas diarias en albergues. Durante su permanencia el condenado tomará cursos, conferencias u otras actividades educativas pertinentes.

Fuente: Elaboración propia con información de los Códigos Penales de cada país referido y con información del Centro de Estudios de Justicia de las Américas y la Fundación Paz Ciudadana. Disponible en: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2011/05/medidas-alternativas-espana-eeuu.pdf>

3. Capítulo III: Pronóstico

3.1 Prospectiva de las penas alternativas a la prisión en el Sistema Penitenciario Mexicano

Desde hace algunos años los códigos penales de los estados de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Durango, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Yucatán ya consideraban las sanciones alternativas a la prisión como la multa, la reparación del daño, tratamiento en libertad y trabajo a favor de la comunidad.

Recientemente, gracias a las reformas constitucionales en materia penal, el CNPP y sus leyes reglamentarias también contemplan algunas penas alternativas; sin embargo, al igual que en el ámbito estatal, ambos casos poseen un común denominador, sus cuerpos legales no contemplan los mecanismos o instituciones específicas para aplicarlas, lo que constituye un gran reto y vacío legal. Estas y otras variables son objeto de análisis prospectivo de la situación que guarda el Sistema Penitenciario en México.

3.1.1 Creación de escenarios

“La interrelación de las (...organizaciones...) con su ambiente es compleja (...) Son muchas las variables internas (...) (personal, estructura, procedimientos, recursos físicos y financieros, etc.), así como los factores externos, tales como las fuerzas económicas, sociales y políticas, que están sujetos a cambios más o menos rápidos y están relacionados con interdependencias tan complicadas e inciertas”⁷², por lo cual es necesario descubrir opciones viables y evitar posibles riesgos, todo esto basado en el análisis estructural de variables, pronósticos y la creación de escenarios, ya que la identificación oportuna fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, es aquello que dará pie a la aplicación

⁷² MAKRIDAKIS, Syros. WHEELWRIGHT, Steven. Manual de Técnicas de Pronósticos. Limusa-Noriega Editores, México, 1994. p. 101

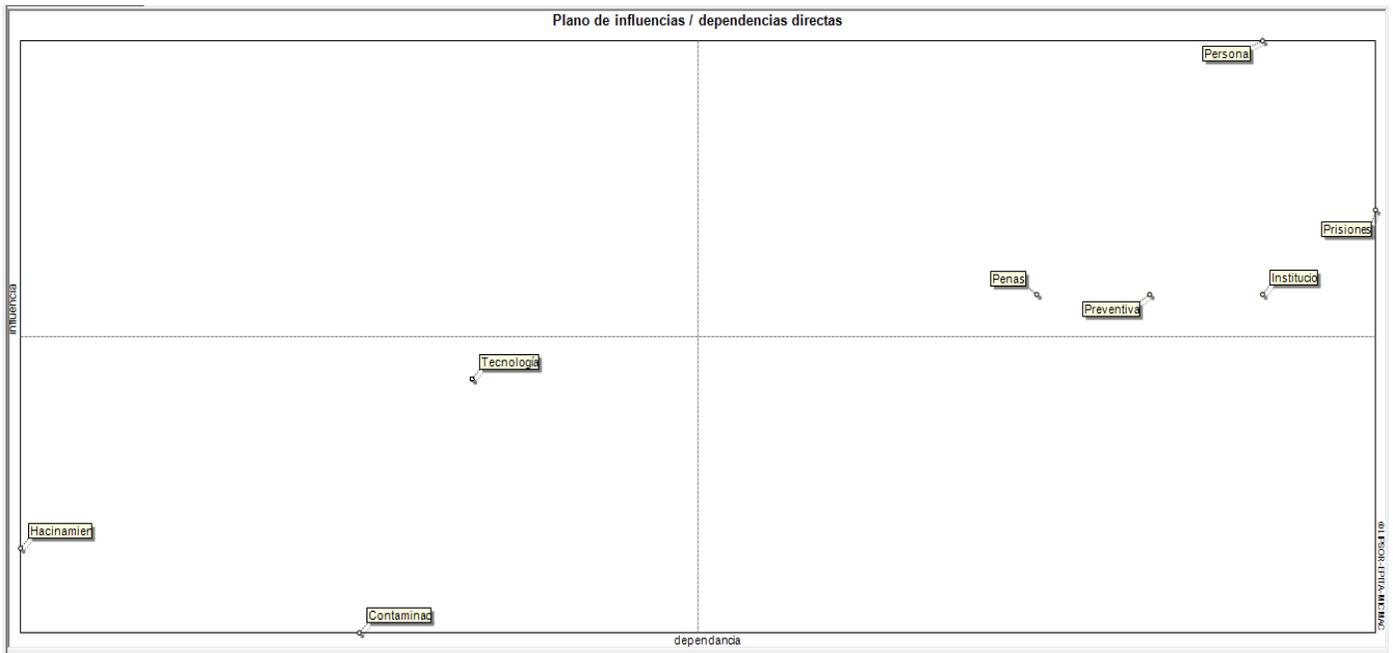
formal de una política criminal exitosa a través de la elaboración de futuros alternativos para derivar en una toma de decisiones eficiente.

La creación de los siguientes escenarios se basó en dos ejercicios prospectivos mediante la aplicación de los softwares MIC-MAC y SMIC-Prob-Expert, desarrollados por el Instituto de Innovación Informática para la Empresa (3IE) y del Laboratorio de Investigación en Prospectiva, Estrategia (LIPSOR), cuyo objetivo es analizar variables de impacto directas y formular escenarios a largo plazo a través de gráficos de interpretación.

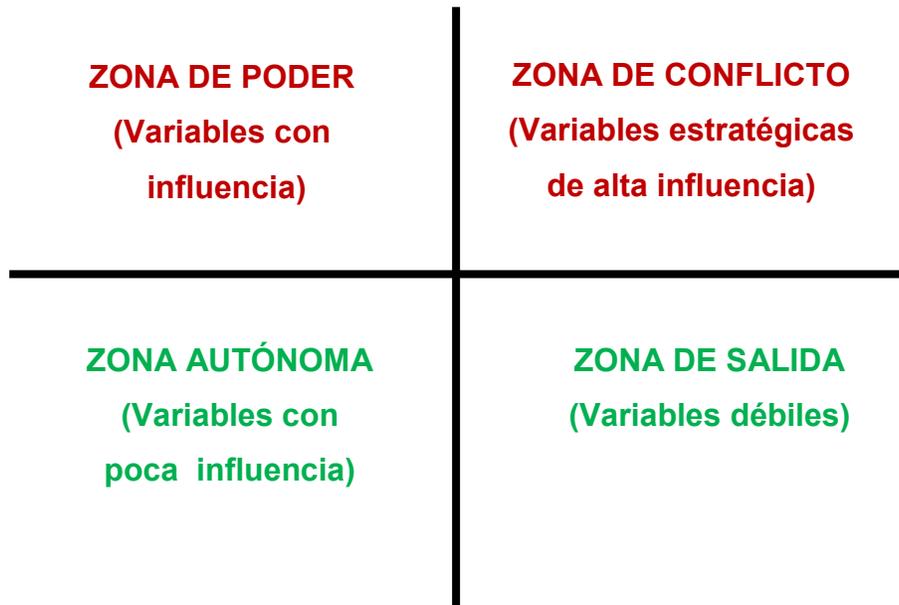
Con ayuda del software MIC-MAC se realizó un análisis estructural basado en ocho variables influyentes, dependientes y no dependiente, esenciales a la evolución de la problemática analizada:

- a) Abuso de la prisión preventiva.
- b) Falta de penas alternativas en la legislación mexicana.
- c) Falta de instituciones diseñadas para aplicar las penas alternativas.
- d) Falta de infraestructura carcelaria.
- e) Falta de personal penitenciario.
- f) Falta de uso de la tecnología en la aplicación de penas.
- g) Hacinamiento en las prisiones.
- h) Contaminación y profesionalización criminal por falta de separación de sentenciados, procesados, delitos menores y delitos mayores.

El resultado se traduce en el plano de incidencias directas que a continuación se describe:



Cuya lectura se realiza de la siguiente manera:



En la parte superior izquierda se sitúan las variables de entrada, poco dependientes y que determinan el funcionamiento del sistema, generalmente relacionadas con actores políticos, tomadores de decisiones y poco manipulables.

En la parte superior derecha se sitúan las variables que pueden ser modificables y que poseen un carácter estratégico o de alta influencia en nuestro problema; es decir, aquellas de vital importancia que resolverán o volverán más complicado el objeto de estudio. Cabe señalar que, en cuanto la variable más se aleja del centro o punto de origen de origen, más carácter estratégico posee dicha variable.

En la parte inferior se ubican las variables de salida y dan cuenta de los resultados de funcionamiento del sistema, estas variables son poco influyentes y muy dependientes, calificadas como variables resultado o variables sensibles.

En este sentido, es preciso enunciar los siguientes resultados:

a) Las variables estratégicas de posible y urgente atención relacionadas a la problemática que hoy día vive el Sistema Penitenciario mexicano, en orden de importancia, son:

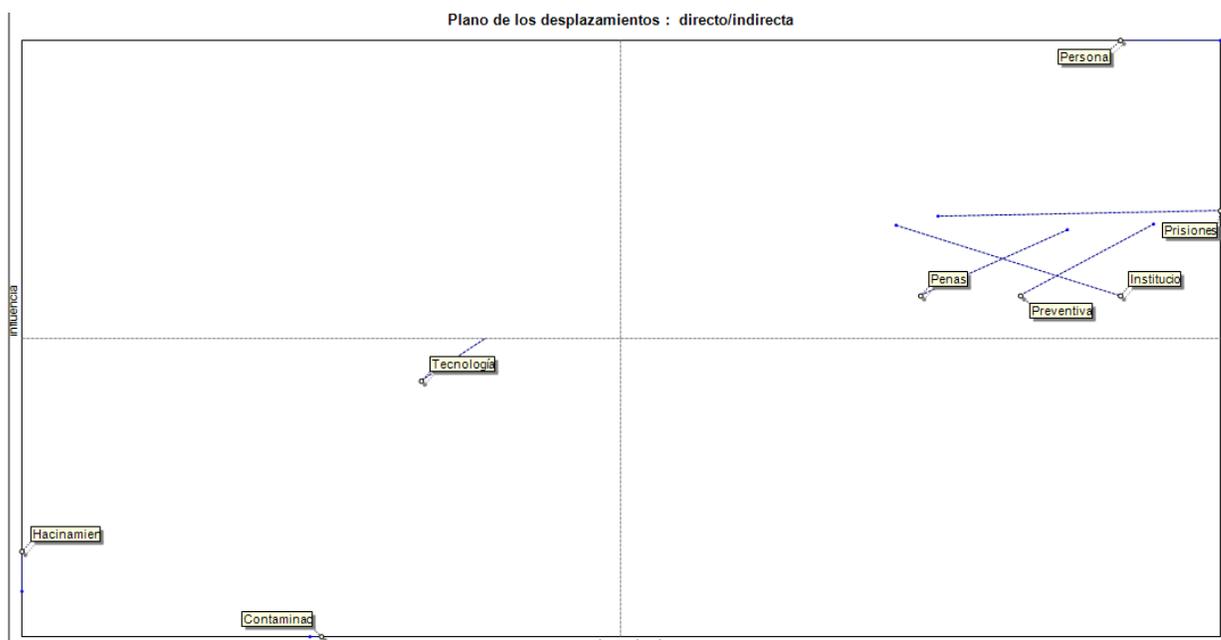
1. Falta de infraestructura carcelaria.
2. Falta de personal carcelaria.
3. Falta de instituciones diseñadas para aplicar las penas alternativas.
4. Abuso de la prisión preventiva.
5. Falta de penas alternativas en la legislación mexicana.

b) Las variables autónomas, que más que formas de solucionar el problema estudiado, son resultado consecuencia del mismo, pero de posible atención y eliminación, en orden de importancia, son:

1. Hacinamiento en las prisiones.
2. Contaminación y profesionalización criminal por falta de separación de sentenciados, procesados, delitos menores y delitos mayores.

3. Falta de uso de la tecnología en la aplicación de penas.

El análisis planteado corresponde a la situación actual del Sistema Penitenciario mexicano; sin embargo, mediante un análisis prospectivo ejecutado por el mismo software, en un ejercicio a 10 años, la situación cambia como se muestra en el siguiente plano de desplazamiento directo y se interpreta lo siguiente:

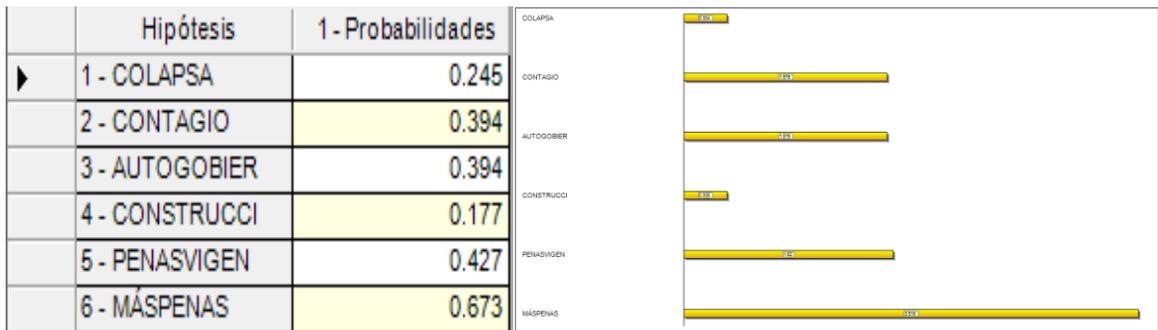


Las variables estratégicas de posible y urgente atención relacionadas a la problemática del Sistema Penitenciario mexicano cambian en orden de importancia. El abuso de la prisión preventiva pasa de la cuarta a la primera posición en orden de importancia y como variable de urgente solución; en segundo lugar, se sigue ubicando la necesidad de falta de personal y en tercera posición se ubica a la falta de penas alternativas en la legislación mexicana, que anteriormente se ubicaba en quinta posición y ahora se convierte en un asunto estratégico para solucionar las problemáticas que aquejan al Sistema Penitenciario.

En tanto, derivado del uso del software SMIC-Prob-Expert se analizaron los posibles seis escenarios que se describen a continuación:

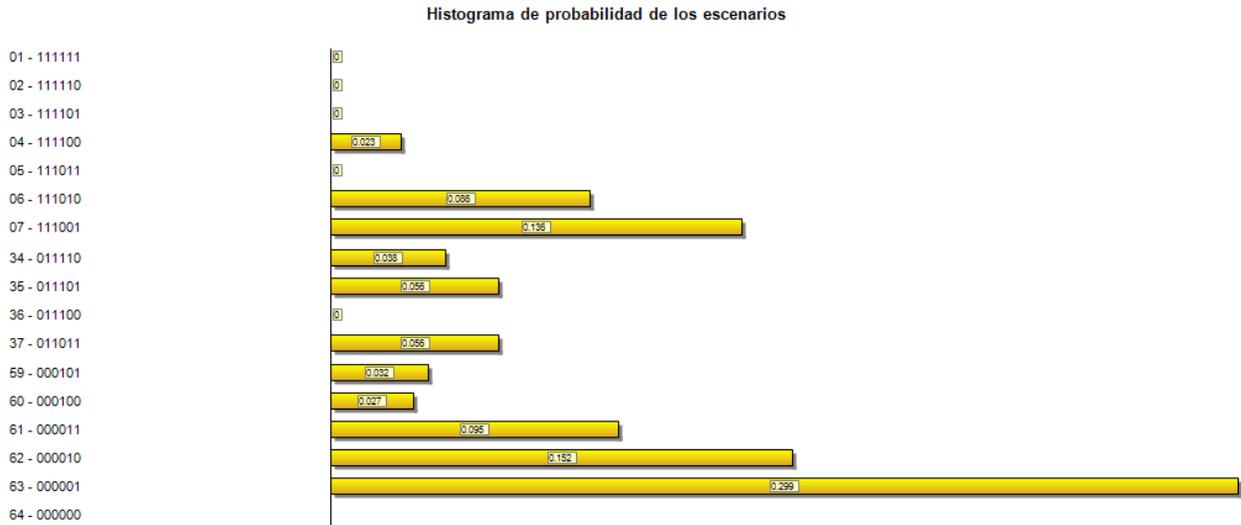
- Escenario 1: El Sistema Penitenciario mexicano colapsará por falta de infraestructura y recursos para cubrir la manutención de todos los reos, derivando en una política criminal ineficiente.
- Escenario 2: La falta de separación entre procesados y sentenciados, ocasionará un constante contagio criminal y profesionalización de la delincuencia, aumento de la reincidencia delictiva y, por tanto, aumento en los índices delictivos.
- Escenario 3: El constante aumento de presos aunado a la infraestructura insuficiente y falta de personal derivará en un autogobierno de las prisiones, hacinamiento, motines, riñas, fugas y aumento de los delitos cometidos dentro de prisión como extorsión y narcomenudeo.
- Escenario 4: Continuar con la construcción de prisiones resultará suficiente para reducir los índices delictivos y demás problemas del Sistema Penitenciario mexicano.
- Escenario 5: La implementación de las penas alternativas ya establecidas en la legislación nacional vigente serán suficientes para reducir los índices delictivos y demás problemas del Sistema Penitenciario mexicano.
- Escenario 6: La implementación de mayor número de penas alternativas en el Sistema Penitenciario mexicano impactará de manera positiva en los problemas que enfrenta, como el hacinamiento, la contaminación criminal y el continuo aumento de índices delictivos.

El resultado de probabilidad simple fue:



La posibilidad de los escenarios-hipótesis de realizarse 2, 3, 5 y 6 se muestran con el mayor grado de probabilidad y en último lugar se encuentran los escenarios 1 y 5, no porque no puedan realizarse, sino porque serían los menos viables y los que generaría mayores consecuencias negativas.

La siguiente representación gráfica corresponde a una serie de 64 diferentes combinaciones de escenarios, en dónde 1 corresponde a “si pasa” y 0 a “no pasa”, relacionando las hipótesis de escenarios entre sí. La mayoría la obtuvo la combinación 63 que corresponde al escenario 6 (aumentar el número de penas alternativas) por sí solo como el escenario deseable y la mejor solución al problema que se analiza, en tanto que la interrelación de escenarios 1, 2, 3 y 4 (colapso del Sistema Penitenciario, falta de separación entre procesados y sentenciados, aumento de presos y prisiones) es la más catastrófica y con menos probabilidad de que ocurra.

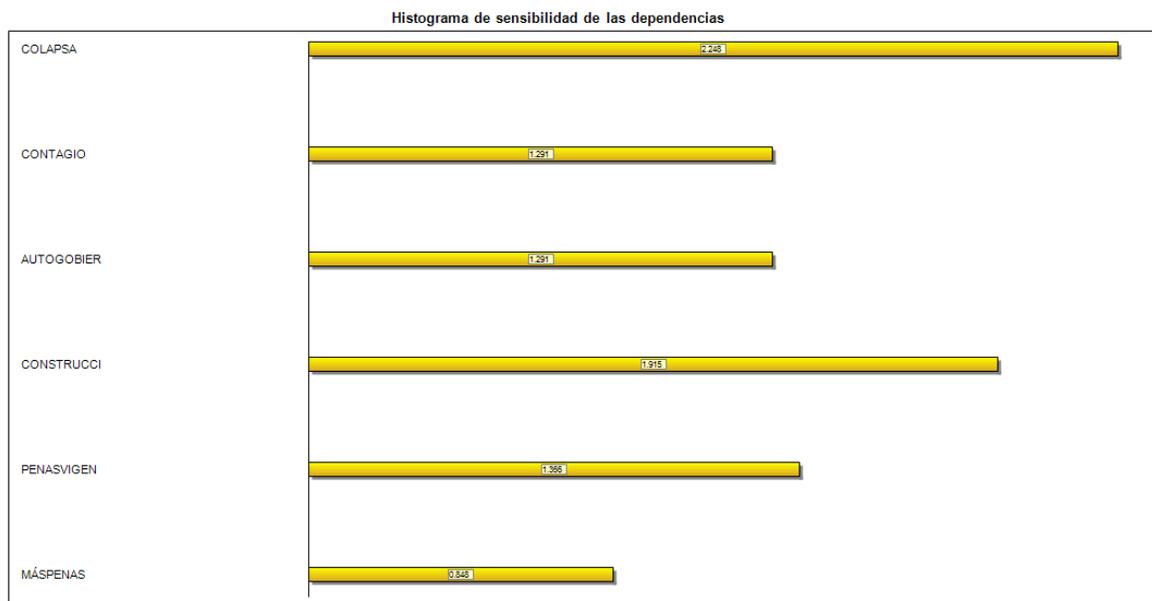


3.1.1.1 Escenarios “No viables”

Los escenarios no viables o “catastróficos” corresponden a los siguientes supuestos:

- Escenario 1: El Sistema Penitenciario mexicano colapsará por falta de infraestructura y recursos para cubrir la manutención de todos los reos, derivando en una política criminal ineficiente.
- Escenario 4: Continuar con la construcción de prisiones resultará suficiente para reducir los índices delictivos y demás problemas del Sistema Penitenciario mexicano.

Dichos escenarios, como se muestra en la gráfica que se presenta a continuación, dependen de otras variables y otros escenarios (dependencia de variables específicas) que de no cumplirse o no llevarse a cabo; en este caso, de seguir con la misma política criminal, tienden a ser los escenarios con mayor probabilidad de cumplirse a mediano y largo plazo.



3.1.1.2 Escenarios “Factibles”

Los escenarios factibles o posibles corresponden a los siguientes supuestos:

- Escenario 2: La falta de separación entre procesados y sentenciados, ocasionará un constante contagio criminal y profesionalización de la delincuencia, aumento de la reincidencia delictiva y por tanto aumento en los índices delictivos.

Dicho escenario, más allá de ser una hipótesis es un problema que, de acuerdo a recientes informes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)⁷³, actualmente se vive en muchas prisiones que, de no atenderse con las medidas pertinentes, podrá verse agudizado y tener un impacto severo en el aumento de los índices delictivos.

⁷³ De acuerdo al Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) 2013 de la CNDH, de una muestra conformada por 152 centros penitenciarios, de los cuales 129 son estatales y 23 del sistema federal, en 111 no existe separación entre procesados y sentenciados.

- Escenario 3: El constante aumento de presos aunado a la infraestructura insuficiente y falta de personal derivará en un autogobierno de las prisiones, hacinamiento, motines, riñas, fugas y aumento de los delitos cometidos dentro de prisión como extorsión y narcomenudeo.

El escenario 3, también se trata de un supuesto real y una advertencia. De acuerdo a informes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)⁷⁴, la hipótesis ya se ha manifestado en muchas prisiones y al igual que el anterior, de no atenderse con las medidas pertinentes, podrá verse agudizado y tener un impacto severo en la seguridad de los internos y de la sociedad en general.

- Escenario 5: La implementación de las penas alternativas ya establecidas en la legislación nacional vigente serán suficientes para reducir los índices delictivos y demás problemas del Sistema Penitenciario mexicano.

El escenario 5 corresponde a una hipótesis de factible realización que de llevarse a cabo adecuadamente puede tener un impacto positivo en la solución de la problemática analizada; sin embargo, no es el escenario deseable.

3.1.1.3 Escenario “Deseable”

El escenario 6 -La implementación de mayor número de penas alternativas en el Sistema Penitenciario mexicano impactará de manera positiva en los problemas que enfrenta, como el hacinamiento, la contaminación criminal y el continuo aumento de índices delictivos- corresponde al escenario deseable, referido como la posible solución del problema analizado con la mayor viabilidad y posibilidad de concretar.

Si bien constituye un reto la implementación y aplicación de las pocas e inusuales penas alternativas contempladas en la legislación mexicana vigente,

⁷⁴ De acuerdo al Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) 2013 de la CNDH, de una muestra conformada por 152 centros penitenciarios, de los cuales 129 son estatales y 23 del sistema federal, en 111 no existe separación entre procesados y sentenciados.

éstas resultan insuficientes para ofrecer al juez un abanico de posibilidades para *castigar* con una pena alternativa a la privación de la libertad, eficientando el uso de los espacios penitenciarios y la reinserción social, honrando los preceptos constitucionales y los derechos humanos, utilizando a la prisión como el último recurso para la impartición de justicia y no como el primero.

4. Capítulo IV: Modelo Propositivo

4.1 Creación de la Ley General de penas alternativas

a) Exposición de motivos:

- **Objeto:** Establecer los principios y bases que deben regir en todo el país en materia de penas alternativas a la prisión a través de la creación, expedición e instrumentación de la Ley General de penas alternativas.

- **Disposiciones generales:**

Toda vez que el Derecho Penal es el encargado de imputar al individuo la responsabilidad de sus actos, como instrumento de control social, éste debe estar elaborado con el mayor apego posible a la realidad para ser considerado instrumento de paz social que proporcione a la política criminal mayores elementos para una mejor toma de decisiones. Por tal motivo, “la legislación punitiva debe fundarse, sólidamente en el preciso conocimiento de los fenómenos de cuya regulación se ocupa, deduciéndose muchas veces de tal conocimiento, que la represión por sí sola no es el remedio que más conviene socialmente, de donde se debe concluir que una buena política criminal no necesariamente se limita al ámbito de la legislación punitiva, sin que también se vincula con instituciones de distinta naturaleza, pero cuyo fin indirecto es la prevención de la delincuencia.”⁷⁵

Pese a que el objetivo de la pena debe de atender a la diversidad de las conductas delictivas y de los delincuentes, la legislación mexicana no contempla penas realmente intimidatorias (amenazas dirigidas a sujetos no corrompidos) ni correctivas (acciones dirigidas a reformar al delincuente), solo eliminatorias, aplicables a criminales incorregibles con el objeto de separarlos de la sociedad, la prisión. Es por esto que es necesaria una reflexión acerca de la existencia de la

⁷⁵ Mijares Montes, Jesús Bernardo. *Obligatoriedad constitucional de la sustitución de la pena de prisión por trabajos a la comunidad*. Editorial Porrúa, México, 2005. P. 150

prisión como pena, su finalidad, objetivo y utilidad, porque construir cada vez más cárceles sin abatir los delitos es una cadena sin fin.

Debido a las condiciones actuales y aumento constante en la población carcelaria, es necesario que la prisión sea considerada como último recurso de la pretensión punitiva y sea aplicable solo a aquellos individuos que, por el bien jurídico lesionado y su grado de responsabilidad en la comisión del delito, constituyan un peligro social cierto, definido por los bienes fundamentales para la conservación del individuo y las estructuras sociales como la vida, la integridad, la libertad, la salud y la seguridad.

Es así que la ampliación de las penas alternativas en la legislación nacional se presenta como una solución reparadora para castigar ciertas conductas que lesionan bienes y condiciones importantes para la vida en comunidad y que deben permanecer dentro del ámbito penal, pero que no necesariamente demandan ser sancionadas con la prisión. Es de suma importancia que el legislador proporcione un marco penal abstracto al juzgador, atendiendo a varios factores como la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, etc., con la finalidad de que el juez penal, encargado de determinar la proporcionalidad en concreto, logre individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, así como otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad de la conducta de la manera más justa posible, que no será posible si no cuenta con las herramientas necesarias .

Es por ello que, en el marco de las reformas constitucionales en materia penal y de Derechos Humanos de 2008 y 2011 y bajo la consigna del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, que establece que para alcanzar la Meta Nacional "Un México en Paz" se tienen como objetivos mejorar las condiciones de seguridad pública y hacer de México una sociedad de derechos, se propone una reforma total e integral del

sistema de penas vigente en México a nivel nacional, que permita cumplir con los preceptos constitucionales en materia de derechos humanos y de política criminal dirigidos a la resocialización del delincuente y la protección de los bienes jurídicos afectados de las víctimas, involucrando a otras instituciones de gobierno de manera transversal y a su vez que cumpla con el objeto de limitación y legitimación del poder punitivo estatal dirigido a construir una política criminal racional.

Al respecto, la eficiencia de las penas alternativas se ha señalado en la doctrina y en foros internacionales; “en el tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en Estocolmo en 1965 (...) se señaló la eficacia de la libertad vigilada en los países bajos, se concedieron subsidios a las administraciones locales, por cada persona que en vez de permanecer en una institución correccional fuera colocada en libertad vigilada, con ello se logró una disminución de reclusos menores y adultos.”⁷⁶

Tal como lo señala la, política criminal del proyecto alternativo alemán, es menester en un principio desaparecer la pena privativa de la libertad de hasta 6 meses como pena primaria y sustituir la pena privativa de la libertad de hasta dos años, sustituyéndola en medida de lo posible por una pena pecuniaria o de trabajo socialmente útil. “Es mucho menos incómodo -y más productivo para el Estado, el individuo y la sociedad – trabajar el fin de semana o en vacaciones en un sentido socialmente útil y en libertad que ingresar en una institución penitenciaria”⁷⁷ que traerá consigo una fuerte carga fiscal y posible “contaminación” criminal.

Crear una Ley General responde a la necesidad de unificación de un sistema y su aplicación en todos los ámbitos territoriales, tanto federal como estatal y municipal, con la finalidad de proporcionarle a todos los jueces de todos los niveles las herramientas necesarias para desahogar el sistema carcelario y

⁷⁶ *Ibidem*, p. 186

⁷⁷ Mir Puig, Santiago, et al. *Política criminal y Reforma del Derecho Penal*. Themis, España, 1982, p. 160

general una resocialización del delincuente más efectiva. Ampliar las opciones de penas diferentes a la prisión constituyen una opción que encuentran su fundamento legal en el artículo 18 constitucional y las nuevas reformas en materia de derechos humanos.

Si bien la Ley Nacional de mecanismos Alternativos de solución de controversias en materia penal es un primer acercamiento e intento de buscar penas alternativas a la prisión y a propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad, este es un instrumento abstracto que deja al *libre albedrío* del ciudadano inventar o crear su propio *castigo* reflejado en una reparación del daño para quien le ha ofendido o afectado alguno de sus bienes jurídicos, algo parecido a la mano invisible del Estado en materia penal, algo inconcebible desde el punto de vista del origen y razón de ser del Estado.

Y si bien actualmente existen otras penas alternativas a la prisión en México reconocidas y reguladas por instrumentos legales como el Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal, entre otras, estas resultan insuficientes, deficientes e inoperantes actualmente, a excepción de las penas de carácter pecuniario.

- **Alcances de la Ley General:**

El carácter general propuesto obedece a la necesidad de regulación de una competencia concurrente entre los distintos ámbitos de gobierno que integran el Estado mexicano. Esta Ley General, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá de ser aplicada por las autoridades federales, estatales y municipales, estableciendo los principios y bases en materia de penas alternativas en los tres ámbitos de gobierno de manera homogénea sin distinción alguna.

b) Texto del cuerpo normativo propuesto:

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones Generales

CAPÍTULO ÚNICO. Generalidades

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto:

- I. Establecer las penas alternativas distintas a la prisión derivadas de una resolución judicial;
- II. Establecer los principios, bases, requisitos, condiciones, procedencia e instrumentación de las penas alternativas a la privación de la libertad, y
- III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y observancia general en todo el territorio nacional, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en esta Ley.

Artículo 3. Glosario

Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Autoridad Penitenciaria:** A la autoridad administrativa que depende del Poder Ejecutivo Federal o de los poderes ejecutivos de las entidades federativas encargada de operar el Sistema Penitenciario;

II. Autoridades Ejecutoras: A las Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Cultura, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto Mexicano de la Juventud, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte y sus equivalentes en las entidades federativas, así como aquellas que por su naturaleza deben intervenir en el cumplimiento de la Ley, en el ámbito de sus atribuciones;

III. Código: Al Código Nacional de Procedimientos Penales;

IV. Constitución: A la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Juez de ejecución: A la autoridad judicial especializada del fuero federal o local, competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como aquellas atribuciones que prevé la Ley en la materia;

VI. Ley: A la Ley General de Penas Alternativas;

VII. Leyes Penales: Al Código Penal Federal, los códigos penales o leyes que prevén tipos penales y sanciones, de la Federación o de las entidades federativas;

VIII. Órgano Jurisdiccional: Al juez de control, al juez de ejecución, el Tribunal de enjuiciamiento o el Tribunal de alzada ya sea del fuero federal o local;

IX. Padrón: Padrón Universal de Ejecución de Sentencias;

X. Persona sentenciada: A la persona que se encuentra cumpliendo una sanción penal en virtud de una sentencia condenatoria;

XI. Programa de actividades: A la organización de los tiempos y espacios en que cada persona realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con la sentencia condenatoria.

XII. Servicios: A las actividades educativas, culturales, recreativas, de trabajo, de capacitación para el trabajo, de protección para la salud, deportivas y otras similares que deben tener disponibles las Autoridades Corresponsables de manera accesible, aceptable, progresiva y adaptable a las necesidades de las personas sentenciadas;

XIII. Sistema Penitenciario: Al conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia, el cual está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y

XIV. Supervisor de libertad condicionada: A la autoridad administrativa que depende del Poder Ejecutivo Federal o de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, que da seguimiento a las personas sentenciadas que gozan de libertad condicionada.

Artículo 4. Principios de las penas alternativas

Son principios rectores de las penas alternativas los siguientes:

I. Confidencialidad. El expediente personal de la persona privada de su libertad tendrá trato confidencial, de conformidad con la ley en la materia, y sólo podrán imponerse de su contenido las autoridades competentes, la persona privada de la libertad y su defensor o las personas directamente interesadas en la tramitación del caso salvo las excepciones establecidas en la Constitución y las leyes aplicables.

II. Debido Proceso. La ejecución de medidas penales y disciplinarias debe realizarse en virtud de resolución dictada por un Órgano Jurisdiccional, el juez de ejecución o la autoridad administrativa de conformidad con la legislación aplicable, mediante procedimientos que permitan a las personas sujetas a una medida penal

ejercer debidamente sus derechos ante la instancia que corresponda, de conformidad con los principios internacionales en materia de derechos humanos.

III. Igualdad. Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a las penas alternativas establecidas bajo la observación de los requisitos y procedencia, en los términos y bajo las condiciones que se señalan.

IV. Legalidad. El Órgano Jurisdiccional, el juez de ejecución y la Autoridad Penitenciaria, en el ámbito de sus atribuciones, deben fundar y motivar sus resoluciones y determinaciones en la Constitución, en los Tratados, en el Código y en esta Ley.

V. Proporcionalidad. Toda intervención que tenga como consecuencia una afectación o limitación de los derechos de las personas sentenciadas por parte de las autoridades competentes debe ser adecuada, estrictamente necesaria y proporcional al objeto que persigue la restricción.

VI. Reinserción social. Cumplimiento de la pena o sanción bajo un estándar de respeto a los Derechos Humanos dirigida a la restitución del pleno ejercicio de las libertades.

VII. Transparencia. En la ejecución de las sanciones penales, exceptuando el expediente personal de la persona sentenciada, debe garantizarse el acceso a la información, en los términos que al efecto establezcan las leyes aplicables.

Artículo 5. Coordinación interinstitucional

Los poderes judicial y ejecutivo competentes, se organizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, así como para la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de las sanciones penales impuestas. Son autoridades corresponsables para el cumplimiento de esta Ley, las Secretarías de Gobernación; de Desarrollo Social; de Economía; de Educación Pública; de

Cultura; de Salud; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; del Trabajo y Previsión Social; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Instituto Mexicano de la Juventud; la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia o sus equivalentes en las entidades federativas, así como las demás que por la naturaleza de sus atribuciones deban intervenir en el cumplimiento de la presente Ley. Encabezada por la Secretaría de Gobernación o su equivalente en las entidades federativas, se establecerán comisiones intersecretariales que incluirán a todas las autoridades corresponsables establecidas en esta Ley a nivel federal y en cada entidad federativa. Adicionalmente serán las encargadas de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción social a nivel federal y estatal.

Artículo 6. Supletoriedad

En los casos no previstos por la presente Ley, se tendrá en lo dispuesto por el Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

TÍTULO SEGUNDO. De las Penas Alternativas

CAPÍTULO PRIMERO. Del Padrón

Artículo 7. De la base de datos

La administración del Padrón estará a cargo de la Secretaría de Gobernación. El juez de ejecución correspondiente estará obligado a alimentar la base de datos de las personas que cumplen alguna sentencia, con al menos, la siguiente información:

I. Datos del delincuente:

- A. Nombre completo
- B. Identificador biométrico
- C. Fotografía

- D. Fecha de nacimiento
- E. Nacionalidad
- F. Sexo
- G. Domicilio
- H. Condición de identificación o habla indígena
- I. Estado civil
- J. Escolaridad
- K. Ocupación
- L. Historia clínica

II. Datos del delito:

- A. Fecha de inicio del proceso penal
- B. Delito (s)
- C. Fuero del delito
- D. Localidad en donde se cometió el delito
- E. Nombre de las víctimas
- F. Datos de contacto de la víctima

III. Datos de la sentencia:

- A. Fecha de emisión de sentencia
- B. Órgano encargado de la emisión
- C. Pena impuesta, descripción breve y plan de actividades

D. Fundamento legal

E. Instituciones encargadas de atenderlo

F. Fecha de fin de ejecución de sentencia

La información contenida en el Padrón será de uso compartido entre instituciones homólogas en los tres ámbitos de gobierno y de carácter público para quien lo solicite, reservando la información personal conforme a la legislación vigente en la materia y sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en esta Ley.

CAPÍTULO SEGUNDO. Penas pecuniarias

Artículo 8. De la multa.

La multa consistirá en el pago de una cantidad determinada de dinero al Estado que se fijará por días multa. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumar el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos. Para los efectos de este Código, el límite inferior del día multa será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito. Por lo que toca al delito continuado, se atenderá al salario mínimo vigente en el momento consumativo de la última conducta. Para el permanente, se considerará el salario mínimo en vigor en el momento en que cesó la consumación. Las multas serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación o su equivalente en los estados que integran la república.

Cuando se acredite que el sentenciado no puede pagar la multa o solamente puede cubrir parte de ella, la autoridad judicial podrá sustituirla, total o parcialmente, por prestación del trabajo en favor de la comunidad. Cada jornada de trabajo saldará un día de multa.

Si el sentenciado se negare sin causa justificada a cubrir el importe de la multa, el Estado la exigirá mediante el procedimiento económico coactivo. En cualquier tiempo podrá cubrirse el importe de la multa, descontándose de ésta la parte proporcional a las jornadas de trabajo prestado en favor de la comunidad.

Artículo 9. Procedencia de la multa.

El otorgamiento de la multa se sujetará a las siguientes normas:

- I. Que la pena establecida en el Código para el delito no sea mayor a 2 años de prisión.
- II. Que el sujeto anteriormente no haya sido condenado en sentencia ejecutoriada.
- III. Que sus antecedentes personales demuestren modo honesto de vivir.
- IV. Reparar el daño causado.

Artículo 10. De la reparación del daño.

La reparación del daño debe ser integral, adecuada, eficaz, efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida, comprenderá cuando menos:

- I. La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma, a su valor actualizado;
- II. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo la atención médica y psicológica o cualquier servicio o tratamiento necesario para la recuperación de la salud física, emocional y psicológica que requiera la víctima, como consecuencia del delito;
- III. El pago de la pérdida de ingreso económico y lucro cesante conforme al salario mínimo vigente en el lugar en que ocurra el hecho;

- IV. El costo de la pérdida de oportunidades, en particular el empleo, educación y prestaciones sociales, acorde a sus circunstancias;

En todo proceso penal, el Ministerio Público estará obligado a solicitar de oficio la reparación del daño y el juez está obligado a resolver lo conducente, según el daño que sea preciso reparar, con base en las pruebas obtenidas en el proceso y la afectación causada a la víctima u ofendido del delito.

El incumplimiento de esta disposición se sancionará conforme a lo dispuesto por la fracción VII y el párrafo segundo del artículo 225 del Código. En todo momento, la víctima deberá estar informada sobre la reparación del daño.

Artículo 11. Del derecho y obligación de la reparación del daño.

Tienen derecho a la reparación del daño en el siguiente orden:

- I. El ofendido;
- II. En caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge supérstite o el concubinario o concubina, y los hijos menores de edad;
- III. A falta de éstos los demás descendientes, y ascendientes que dependieran económicamente de él al momento del fallecimiento.

Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29 del Código:

- I. Los ascendientes, por los delitos de sus descendientes que se hallaren bajo su patria potestad;
- II. Los tutores y los custodios, por los delitos de los incapacitados que se hallen bajo su autoridad;
- III. Los directores de internados o talleres, que reciban en su establecimiento discípulos o aprendices menores de 16 años, por los delitos que ejecuten éstos durante el tiempo que se hallen bajo el cuidado de aquéllos;

- IV. Los dueños, empresas o encargados de negociaciones o establecimientos mercantiles de cualquier especie, por los delitos que cometan sus obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, con motivo y en el desempeño de su servicio;
- V. Las sociedades o agrupaciones, por los delitos de sus socios o gerentes directores, en los mismos términos en que, conforme a las leyes, sean responsables por las demás obligaciones que los segundos contraigan. Se exceptúa de esta regla a la sociedad conyugal;
- VI. Cualquier institución, asociación, organización o agrupación de carácter religioso, cultural, deportivo, educativo, recreativo o de cualquier índole, cuyos empleados, miembros, integrantes, auxiliares o ayudantes que realicen sus actividades de manera voluntaria o remunerada, y
- VII. El Estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquéllos fueren culposos.

El juzgador, teniendo en cuenta el monto del daño y la situación económica del obligado, podrá fijar plazos para el pago de la reparación, los que en su conjunto no excederán de un año, pudiendo para ello exigir garantía si lo considera conveniente.

CAPÍTULO TERCERO. Penas privativas de derechos

Artículo 12. De la suspensión de derechos.

La suspensión de derechos se dará en los siguientes supuestos:

- I. Por ministerio de ley, que resulte de una sanción como consecuencia necesaria de ésta. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena.

- II. Impuesta como sanción por sentencia formal. La suspensión comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia.

Artículo 13. De la inhabilitación profesional.

La inhabilitación consistirá en la prohibición para desempeñar empleo, profesión, comisión o cargo público o privado, así como la prohibición para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes públicos en los siguientes supuestos y plazos:

- I. Cuando como consecuencia de un acto u omisión exista beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, la inhabilitación será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal.
- II. Cuando como consecuencia de un acto u omisión exista beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, la inhabilitación será de diez a veinte años si el monto de aquéllos excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal.

En todos los casos, el Juzgador retendrá la Cédula Profesional respectiva y dará aviso inmediato a la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Profesiones, para actualizar dicha información en la base de datos correspondiente.

Artículo 14. Procedencia de la inhabilitación profesional

El otorgamiento de la inhabilitación profesional como pena se sujetará a las siguientes normas:

- I. Que se trate de delito culposo.
- II. Que el sujeto anteriormente no haya sido condenado en sentencia ejecutoriada.

- III. Que sus antecedentes personales demuestren modo honesto de vivir.
- IV. Reparar el daño causado.

CAPÍTULO CUARTO. Penas restrictivas de la libertad

Artículo 15. De la libertad vigilada.

La libertad vigilada consistirá en un método de tratamiento para el sentenciado, al que se le colocará bajo vigilancia personal por medio remoto, tutela de un familiar y se le brindará asistencia bajo la obligación de las condiciones apropiadas para cada individuo y medidas de seguridad que el Juzgador determine. Su duración no podrá exceder a la pena de prisión señalada en el Código para correspondiente.

Artículo 16. De la libertad bajo tratamiento.

La libertad bajo tratamiento consistirá en un método de tratamiento para el sentenciado, al que se le colocará bajo vigilancia personal por medio remoto, tutela de un familiar, acompañado de las medidas laborales, educativas, de salud, cultura o de deporte conducentes a la reinserción social del sentenciado, bajo la orientación y cuidado de la autoridad ejecutora. Su duración no podrá exceder a la pena de prisión señalada en el Código para correspondiente.

Artículo 17. De la semilibertad.

La semilibertad implicará la alternación de períodos de privación de la libertad y de libertad bajo tratamiento acompañado de las medidas de seguridad que el Juzgador determine. Se aplicará, según las circunstancias de cada caso con la finalidad de no alterar las relaciones familiares, trabajo o educación habitual del sentenciado, del siguiente modo:

- I. Externación durante la semana, con reclusión de fin de semana.
- II. Externación diurna y reclusión nocturna.

La duración de la semilibertad no podrá exceder de la correspondiente a la pena de prisión correspondiente al delito por el cual da origen la sentencia señalada en el Código.

Artículo 18. Del arresto domiciliario o confinamiento.

El arresto domiciliario o confinamiento consistirá en la obligación de residir en determinado lugar y no salir de él. El Juzgador hará la designación del lugar, conciliando las exigencias de la tranquilidad pública con la salud y las necesidades del sentenciado.

Artículo 19. Del internamiento

El internamiento implicará la reclusión del individuo sentenciado que así lo requiera de acuerdo a un estado de salud alterado de acuerdo a las siguientes modalidades:

- I. Internamiento en centro psiquiátrico
- II. Internamiento en centro de deshabitación
- III. Internamiento en centro educativo especial

El tiempo de internamiento corresponderá al absolutamente indispensable, con visto bueno del médico legista y su duración deberá abonarse a la pena correspondiente al delito por el cual da origen la sentencia señalada en el Código. El tiempo restante se podrá sustituir por alguna otra pena alternativa a la prisión señalada en la Ley que el Juzgador determine.

Artículo 20. Procedencia de las penas restrictivas de la libertad.

El otorgamiento de alguna de las penas restrictivas de la libertad se sujetará a las siguientes normas:

- I. Que el delito no exceda de 4 años de prisión establecida en el Código.

- II. No ser condenado por algún delito de los señalados en la fracción I del artículo 85 del Código.
- III. Que el sujeto anteriormente no haya sido condenado en sentencia ejecutoriada.
- IV. Que sus antecedentes personales demuestren modo honesto de vivir.
- V. Reparar el daño causado.
- VI. Que no exista objeción por parte de la víctima o sentenciado.
- VII. Que un familiar acepte la tutela y responsiva del sentenciado.

Artículo 21. De las Autoridades Ejecutoras

Cuando la sentencia determine la implementación de medidas laborales, educativas y curativas conducentes a la reinserción social del sentenciado, las Autoridades Ejecutoras serán las siguientes.

- I. En materia laboral y capacitación para el trabajo: Secretaría del Trabajo y Previsión Social e Instituto Mexicano de la Juventud.
- II. En materia educativa: Secretaría de Educación Pública e Instituto Mexicano de la Juventud.
- III. En materia de salud: Secretaría de Salud.
- IV. En materia de deporte: Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.
- V. En materia cultural y artística: Secretaría de Cultura e Instituto Mexicano de la Juventud.

Las Autoridades Ejecutoras informarán de manera anual a la Secretaría de Gobernación, el Catálogo de Programas disponibles para el sector penitenciario en su materia.

Artículo 22. De la vigilancia

Cuando la sentencia determine alguna pena restrictiva de libertad, el juez dispondrá la vigilancia de la autoridad sobre el sentenciado, que tendrá la misma duración que la correspondiente a la sanción impuesta. La vigilancia consistirá en ejercer sobre el sentenciado observación o seguimiento por vías remotas, así como orientación de su conducta por personal especializado dependiente de la Instancia Ejecutora, para la reinserción social.

Artículo 23. Del incumplimiento

El juez ordenará que se ejecute la pena de prisión equivalente cuando el sentenciado no cumpla con las condiciones que le fueran señaladas para tal efecto, salvo que el juzgador estime conveniente apercibirlo de que, si se incurre en nueva falta, se hará efectiva la prisión o cuando al sentenciado se le condene por otro delito. En caso de hacerse efectiva la pena de prisión, se tomará en cuenta el tiempo durante el cual el sentenciado hubiera cumplido la sanción alternativa.

CAPÍTULO QUINTO. Trabajo a favor de la comunidad**Artículo 24.** Del trabajo a favor de la comunidad

El trabajo en favor de la comunidad consistirá en la prestación de servicios no remunerados a favor de la sociedad y su entorno. Este trabajo se llevará a cabo en jornadas dentro de períodos distintos al horario de las labores que representen la fuente de ingreso para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora. Cada día de prisión establecido en el Código será sustituido por una jornada de trabajo en favor de la comunidad. La extensión de la jornada de trabajo será fijada por el juez tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Artículo 25. De las actividades.

Los servicios prestados por el sentenciado a favor de la comunidad serán no remunerados y de índole ambiental, de recuperación de espacios y asistencial, coordinadas por las siguientes Autoridades Ejecutoras o sus equivalentes en el ámbito local:

- I. Secretaría de Desarrollo Social: Actividades de carácter asistencial.
- II. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Actividades de carácter ambiental.
- III. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: Actividades relacionadas a la recuperación y apropiación de espacios por parte de la sociedad.

Las Autoridades Ejecutoras informarán de manera anual a la Secretaría de Gobernación, el Catálogo de Programas disponibles para el sector penitenciario en su materia. Por ningún concepto se desarrollará este trabajo en forma que resulte degradante o humillante para el sentenciado.

Artículo 26. Procedencia del trabajo a favor de la comunidad como pena.

El otorgamiento del trabajo a favor de la comunidad como pena se sujetará a las siguientes normas:

- I. Que el delito no exceda de 4 años de prisión establecida en el Código.
- II. No ser condenado por algún delito de los señalados en la fracción I del artículo 85 del Código.
- III. Que el sujeto anteriormente no haya sido condenado en sentencia ejecutoriada.
- IV. Que sus antecedentes personales demuestren modo honesto de vivir.

V. Reparar el daño causado.

VI. Que no exista objeción por parte de la víctima o sentenciado.

Artículo 27. De la vigilancia

El juez dispondrá la vigilancia de la autoridad sobre el sentenciado, que tendrá la misma duración que la correspondiente a la sanción impuesta. La vigilancia consistirá en ejercer sobre el sentenciado observación o seguimiento por vías remotas, así como orientación de su conducta por personal especializado dependiente de la Instancia Ejecutora, para la reinserción social, mismos que en caso de irregularidad darán aviso inmediato al juez de ejecución mediante medio escrito.

Artículo 28. Del incumplimiento

El juez ordenará que se ejecute la pena de prisión equivalente cuando el sentenciado no cumpla con las condiciones que le fueran señaladas para tal efecto, salvo que el juzgador estime conveniente apercibirlo de que, si se incurre en nueva falta, se hará efectiva la prisión o cuando al sentenciado se le condene por otro delito. En caso de hacerse efectiva la pena de prisión, se tomará en cuenta el tiempo durante el cual el sentenciado hubiera cumplido la sanción alternativa.

CAPÍTULO SEXTO. Medidas de seguridad

Artículo 29. De las medidas de seguridad.

Toda pena distinta a la privativa de la libertad podrá ir acompañada de las siguientes medidas de seguridad a consideración del juzgador:

- I. Por un tiempo no superior a cinco años
 - a) Tratamiento externo en centros médicos.
 - b) Obligación de residir en determinado lugar.

- c) Prohibición de residir en el lugar o territorio que se designe. En este caso, el sujeto quedará obligado a declarar el domicilio que elija y los cambios que se produzcan.
 - d) Prohibición de acudir a determinados lugares o territorios, espectáculos deportivos o culturales, o de visitar establecimientos de bebidas alcohólicas o juegos.
 - e) Custodia familiar. El sometido a esta medida quedará sujeto a la vigilancia y cuidado del familiar que se designe y acepte la custodia, quien la ejercerá en relación con el juez de ejecución y sin menoscabo de las actividades escolares o laborales del custodiado.
 - f) Sometimiento a programas de carácter de tipo formativo, cultural, educativo, profesional, de educación sexual y otros similares.
 - g) Prohibición de aproximarse y/o comunicarse con la víctima, o a aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juzgador.
 - h) Toque de queda en un lugar determinado, horas que se podrán verificar a través de monitoreo electrónico o telefónico.
 - i) Rehabilitación de drogas o alcoholismo hasta su desintoxicación.
- II. Por un tiempo no superior a diez años:
- a) Privación del derecho a la tenencia y porte de armas
 - b) Privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores.

TRANSITORIOS

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

4.2 Padrón Universal de Ejecución de Sentencias

El desarrollo de mecanismos que propicien una mejor coordinación entre ámbitos de gobierno e instituciones es una condición necesaria para cualquier reforma exitosa y para la implementación de cualquier política pública; la política criminal no es excepción y es un campo fértil para analizar y replantear las relaciones intergubernamentales e intersectoriales.

En este sentido, las posibilidades para mejorar dicha coordinación dependen de un arreglo institucional acorde con un sistema descentralizado, competitivo y cooperativo entre los ámbitos de gobiernos y las instituciones que conforman el sistema penitenciario y que puedan aportar algo de sí en la reinserción social del delincuente. Es necesario construir una relación basada en la comunicación entre la Federación, los estados y los municipios que permita dirigir los esfuerzos hacia un resultado objetivo, viable, medible y evaluable; este arreglo permitirá enfrentar algunas de las dificultades típicas de la falta de coordinación como la discrepancia de la información y los altos costos que esto implica.

La aplicación de las penas alternativas a la prisión requiere de mayor descentralización, mecanismos de colaboración y participación no solo entre niveles de gobierno, sino entre entidades, dependencias, organizaciones sociales y cualquier actor involucrado para una ejecución eficiente y eficaz.

Es certero que los cambios tecnológicos generan un gran impacto en cualquier tipo de organización, es por ello que su uso en el ámbito gubernamental como medio para aumentar la eficiencia de cualquier política es de vital importancia. La construcción e instrumentación de un Padrón Universal de Ejecución de Sentencias (PUES), dirigido y coordinado por la Comisión Nacional de Seguridad Pública, de la Secretaría de Gobernación, de acuerdo a sus atribuciones señaladas en la LOAPF, permitirá una homogenización y transversalidad en la ejecución de sentencias a nivel federal, estatal y municipal.

Se propone que el Padrón en cuestión se encuentre conformando por una base de datos que contenga la siguiente información:

A) Datos del delincuente:

- Nombre completo
- Identificador biométrico
- Fotografía
- Fecha de nacimiento
- Nacionalidad
- Sexo
- Domicilio
- Condición de identificación o habla indígena
- Estado civil
- Escolaridad
- Ocupación
- Historia clínica

B) Datos del delito:

- Fecha de inicio del proceso penal
- Delito (s)
- Fuero del delito
- Localidad en donde se cometió el delito

- Nombre de las víctimas
- Datos de contacto de la víctima

C) Datos de la sentencia:

- Fecha de emisión de sentencia
- Órgano encargado de la emisión
- Pena impuesta, descripción breve y plan de actividades
- Fundamento legal
- Instituciones encargadas de atenderlo
- Fecha de fin de ejecución de sentencia

Con la implementación del PUES, compartido entre instituciones homólogas en los tres ámbitos de gobierno y de carácter público para quien lo solicite, reservando la información personal conforme a la legislación vigente en la materia, se podrá establecer una estrategia eficiente y eficaz de mediano y largo plazo, generando las condiciones propicias para la aplicación real y controlada de las penas alternativas, garantizando a su vez el respeto de los derechos humanos, mediante una mayor afluencia de información a bajo costo, lo que además resultará en un mayor impacto en el combate de los problemas que aquejan a la prisión y a una efectiva reinserción social que contribuya a disminuir la reincidencia y los índices delictivos.

5. Conclusiones

PRIMERA. - El Estado es un concepto ampliamente explorado cuyas bases son de origen moderno, según Harold J. Laski, en su acepción moderna, es concebido desde dos posturas; la realista y la idealista, pero en ambos casos, éste surge como representante del interés general de la sociedad, en donde todos los individuos tienen iguales oportunidades de desarrollo y bienestar, por ser ellos quienes han dado origen al pacto social, por tanto, partícipes de derechos y obligaciones.

SEGUNDA. - El concepto de gobierno ha sido utilizado desde épocas antiguas siempre referido a dirigir o administrar los recursos y el destino de una sociedad mediante la operación de diversas instituciones públicas cuya actuación se sustenta en las leyes con la finalidad de concretar la visión de Estado, asegurar la paz y mantener el bien común.

TERCERA. - De acuerdo al artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en México impera como forma de gobierno una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación y por ser de este carácter, existe la clásica división de poderes, establecida en el artículo 49; Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El primero, se deposita en el Congreso General, el segundo en el Presidente y el tercero en la Suprema Corte de Justicia, un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en juzgados de Distrito.

CUARTA. - De acuerdo al artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el poder Ejecutivo, a través de su Secretaría de Gobernación, es el encargado de formular y ejecutar las políticas, programas y acciones tendientes a garantizar la seguridad pública de la Nación y de sus habitantes; conducir la política criminal; coadyuvar a la prevención del delito; salvaguardar la integridad y los derechos de las personas; preservar las libertades, el orden y la paz públicos; ejecutar las penas por delitos del orden federal y

administrar el sistema penitenciario federal con estricto apego a los derechos humanos; así como organizar y dirigir las actividades de apoyo a liberados.

QUINTA. - El poder punitivo del Estado se legitima con el Derecho penal, que desde el punto de vista objetivo, es creado para coadyuvar con el objeto del Estado mediante el establecimiento de normas jurídicas penales (*ius poenale*) y desde el punto de vista subjetivo, a través de la aplicación de las penas como su consecuencia jurídica (*ius puniendi*) a la acción u omisión de aquellos sujetos que actualizan las hipótesis previstas por el *ius poenale*, mismas que derivan de supuestos que atentan en contra de la paz y bien común.

SEXTA. - El sistema penitenciario forma parte de uno de los tipos de control social institucionalizado punitivo más conocido, que surge ante la necesidad de racionalizar el castigo en un contexto capitalista; el sistema penal, que encuentra en el Derecho penal su estructura a través de sus normas y un medio para lograr sus objetivos a través de la ejecución de las penas.

SÉPTIMA. - La primera prisión enfocada como pena para castigar delitos menores, tales como *la vagancia*, se originó en Londres en 1557 con la famosa House of Correction of Bridwell, asociando el trabajo con la prisión como política pública para combatir más que un delito un problema social que era la pobreza generalizada; sin embargo, la cárcel como pena llega a México hasta la época Colonial (1521), cuyo objetivo estrictamente constitucional evolucionó de la regeneración del delincuente (1910), para pasar a la readaptación social (1965), hasta convertirse en un medio para su reinserción social (2008), en un contexto de reformas constitucionales en materia de derechos humanos y justicia penal.

OCTAVA. - La prisión en México es una institución simbólica muy antigua y actualmente vigente que funge como una pena establecida en el artículo 18 constitucional y artículo 25 del Código Penal Federal, que consiste en la pena privativa de libertad personal derivada de la comisión de un hecho ilícito, impuesta por la autoridad judicial competente, cuya duración mínima es de tres días y la

duración máxima es de sesenta años, y solo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión.

NOVENA. - Hoy en día, la prisión es la pena mayormente utilizada; sin embargo, de acuerdo a la Constitución, la pena se debe una finalidad más disciplinaria que punitiva, dirigida a la reeducación y reinserción social del condenado, por lo que recientemente se ha explorado la posibilidad de instaurar penas alternativas a la privativa de libertad con la finalidad de generar un mayor impacto en la lucha contra la reincidencia delictiva y como medio de solución a muchos de los problemas que trae consigo el encarcelamiento.

DÉCIMA. - Una pena alternativa es aquella sanción jurídica establecida en la ley como consecuencia de un delito y determinada por una sentencia de condena en las formas y con las garantías del proceso, dirigida a la reparación del daño y a la resocialización del delincuente, evitando en la mayor medida posible, privarlo de la libertad durante el cumplimiento de su sentencia, con la finalidad de que no abandone su medio social, sus relaciones personales y laborales.

DÉCIMO PRIMERA. - Actualmente las penas alternativas a la prisión en México son reconocidas y reguladas por la Constitución Política, el Código Penal Federal (CPF), el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMA SCMP) y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP).

DÉCIMO SEGUNDA. - Las penas alternativas reconocidas en dicha legislación son: Tratamiento en libertad, tratamiento en semilibertad, trabajo a favor de la comunidad, confinamiento, sanción multa, amonestación, justicia terapéutica, justicia restaurativa, colocación de dispositivos de localización y suspensión, destitución o inhabilitación de derechos o empleos; sin embargo, existe un vacío legal e institucional respecto a su aplicación y desarrollo, convirtiendo y rediciendo a dichas penas alternativas en sanciones complementarias o en beneficios penitenciarios.

DÉCIMO TERCERA. - El Sistema Penitenciario Nacional en México se compone de 379 centros de reclusión, de los cuales 17 están a cargo del gobierno federal (5%), 13 a cargo de la Ciudad de México, 278 de otros gobiernos estatales y 71 de gobiernos municipales (95%), que en conjunto poseen de 209 mil 248 espacios y una sobrepoblación de 24 mil 221 reclusos (11.57%), denotando una mala distribución de reos y un notorio hacinamiento.

DÉCIMO CUARTA. - Pese a que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos regula la existencia y aplicación de la prisión preventiva en sus artículos 18 y 19 al señalar que *solo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva y el sitio de esta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas* y pese que a partir de la aplicación del Nuevo Sistema de Justicia Penal en México se establecen solo siete tipos de delitos considerados graves en el fuero federal como causa de prisión preventiva, del total de la población carcelaria en México, que asciende a 233 mil 469 presos, 92 mil 369 de las personas privadas de la libertad (40%) se encuentran aun siendo procesadas y encerradas bajo la figura de prisión preventiva.

DÉCIMO QUINTA. - El uso excesivo de la prisión en México se deja ver con el aumento constante anual en el número de presos; de acuerdo con datos de la CNS, de 2005 a 2016, el número total de personas privadas de la libertad a aumentado en 27 mil 648 presos, es decir, en un 13.43%, lo que muestra una constante tendencia al alza, en muchos casos, derivado del uso abusivo de la prisión preventiva y de la poca o nula eficiencia de la actual política criminal.

DÉCIMO SEXTA. - En países como España, Estados Unidos, Inglaterra y Brasil, las penas alternativas a la prisión han sido una opción eficiente para desahogar los conflictos presentes en la mayoría de los sistemas penitenciarios del mundo derivados del uso excesivo de la prisión, como hacinamiento, contaminación criminal, alta carga fiscal y resocialización del delincuente, a través de mecanismos como el trabajo en beneficio de la comunidad, la localización permanente, la *probation* y la limitación de fines de semana.

DÉCIMO SÉPTIMA. - Las penas alternativas en la legislación mexicana son una variable estratégica que puede tener un impacto positivo o negativo en la problemática que hoy día vive el Sistema Penitenciario mexicano, de acuerdo a su tratamiento. Un escenario deseable para México sería aquel en el que ocurra una instrumentación de mayor número de penas alternativas en el Sistema Penitenciario mexicano con la finalidad de impactar de manera positiva en los problemas que enfrenta, ofreciendo al juez un abanico de posibilidades para “castigar” con una pena alternativa a la privación de la libertad, eficientando el uso de los espacios penitenciarios y la reinserción social, honrando los preceptos constitucionales y los derechos humanos, utilizando a la prisión como el último recurso para la impartición de justicia y no como el primero.

DÉCIMO OCTAVA. - Es altamente viable que la creación de una nueva Ley General de penas alternativas en México, que incluya mayores opciones que la prisión, se convierta en una herramienta legal para que el juez pueda optar por sanciones que no impliquen el encierro, cuando este no sea necesario y pueda generar un criterio uniforme que permita su aplicación eficaz y una reducción en la sobrepoblación de las cárceles y por tanto varios de sus problemas como hacinamiento y contaminación criminal por la falta de separación.

DÉCIMO NOVENA. - Por su parte, la creación de un Padrón Universal de Ejecución de Sentencias como mecanismo tecnológico a través del cual se puede propiciar una mejor coordinación y manejo de información oportuna y verificable entre ámbitos de gobierno e instituciones, resulta una estrategia eficiente y eficaz de mediano y largo plazo, generando las condiciones propicias para la aplicación real y controlada de las penas alternativas, garantizando a su vez el respeto de los derechos humanos, mediante una mayor afluencia de información a bajo costo, lo que además resultará en un mayor impacto en el combate de los problemas que aquejan a la prisión y a una efectiva reinserción social que contribuya a disminuir la reincidencia y los índices delictivos, generando una política criminal integral y exitosa.

6. Propuesta

Creación de la Ley General de penas alternativas

c) Exposición de motivos:

- **Objeto:** Establecer los principios y bases que deben regir en todo el país en materia de penas alternativas a la prisión a través de la creación, expedición e instrumentación de la Ley General de penas alternativas.

- **Disposiciones generales:**

Toda vez que el Derecho Penal es el encargado de imputar al individuo la responsabilidad de sus actos, como instrumento de control social, este debe estar elaborado con el mayor apego posible a la realidad para ser considerado instrumento de paz social que proporcione a la política criminal mayores elementos para una mejor toma de decisiones. Por tal motivo, “la legislación punitiva debe fundarse, sólidamente en el preciso conocimiento de los fenómenos de cuya regulación se ocupa, deduciéndose muchas veces de tal conocimiento, que la represión por sí sola no es el remedio que más conviene socialmente, de donde se debe concluir que una buena política criminal no necesariamente se limita al ámbito de la legislación punitiva, sin que también se vincula con instituciones de distinta naturaleza, pero cuyo fin indirecto es la prevención de la delincuencia.”⁷⁸

Pese a que el objetivo de la pena debe de atender a la diversidad de las conductas delictivas y de los delincuentes, la legislación mexicana no contempla penas realmente intimidatorias (amenazas dirigidas a sujetos no corrompidos) ni correctivas (acciones dirigidas a reformar al delincuente), solo eliminatorias, aplicables a criminales incorregibles con el objeto de separarlos de la sociedad, la prisión. Es por esto que es necesaria una reflexión acerca de la existencia de la

⁷⁸ Mijares Montes, Jesús Bernardo. Obligatoriedad constitucional de la sustitución de la pena de prisión por trabajos a la comunidad. Editorial Porrúa, México, 2005. P. 150

prisión como pena, su finalidad, objetivo y utilidad, porque construir cada vez más cárceles sin abatir los delitos es una cadena sin fin.

Debido a las condiciones actuales y aumento constante en la población carcelaria, es necesario que la prisión sea considerada como último recurso de la pretensión punitiva y sea aplicable solo a aquellos individuos que, por el bien jurídico lesionado y su grado de responsabilidad en la comisión del delito, constituyan un peligro social cierto, definido por los bienes fundamentales para la conservación del individuo y las estructuras sociales como la vida, la integridad, la libertad, la salud y la seguridad.

Es así que la ampliación de las penas alternativas en la legislación nacional se presenta como una solución reparadora para castigar ciertas conductas que lesionan bienes y condiciones importantes para la vida en comunidad y que deben permanecer dentro del ámbito penal, pero que no necesariamente demandan ser sancionadas con la prisión. Es de suma importancia que el legislador proporcione un marco penal abstracto al juzgador, atendiendo a varios factores como la importancia del bien jurídico protegido, la gravedad del ataque a ese bien, etc., con la finalidad de que el juez penal, encargado de determinar la proporcionalidad en concreto, logre individualizar la pena teniendo en cuenta las circunstancias concretas de cada caso, tales como la lesión o puesta en peligro del bien, la intervención del agente para causar la lesión o crear el riesgo, así como otros factores sociales o individuales que sirvan para establecer la menor exigibilidad de la conducta de la manera más justa posible, que no será posible si no cuenta con las herramientas necesarias .

Es por ello que, en el marco de las reformas constitucionales en materia penal y de Derechos Humanos de 2008 y 2011 y bajo la consigna del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013, que establece que para alcanzar la Meta Nacional "Un México en Paz" se tienen como objetivos mejorar las condiciones de seguridad pública y hacer de México una sociedad de derechos, se propone una reforma total e integral del

sistema de penas vigente en México a nivel nacional, que permita cumplir con los preceptos constitucionales en materia de derechos humanos y de política criminal dirigidos a la resocialización del delincuente y la protección de los bienes jurídicos afectados de las víctimas, involucrando a otras instituciones de gobierno de manera transversal y a su vez que cumpla con el objeto de limitación y legitimación del poder punitivo estatal dirigido a construir una política criminal racional.

Al respecto, la eficiencia de las penas alternativas se ha señalado en la doctrina y en foros internacionales; “en el tercer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en Estocolmo en 1965 (...) se señaló la eficacia de la libertad vigilada en los países bajos, se concedieron subsidios a las administraciones locales, por cada persona que en vez de permanecer en una institución correccional fuera colocada en libertad vigilada, con ello se logró una disminución de reclusos menores y adultos.”⁷⁹

Tal como lo señala la, política criminal del proyecto alternativo alemán, es menester en un principio desaparecer la pena privativa de la libertad de hasta 6 meses como pena primaria y sustituir la pena privativa de la libertad de hasta dos años, sustituyéndola en medida de lo posible por una pena pecuniaria o de trabajo socialmente útil. “Es mucho menos incómodo -y más productivo para el Estado, el individuo y la sociedad – trabajar el fin de semana o en vacaciones en un sentido socialmente útil y en libertad que ingresar en una institución penitenciaria”⁸⁰ que traerá consigo una fuerte carga fiscal y posible “contaminación” criminal.

Crear una Ley General responde a la necesidad de unificación de un sistema y su aplicación en todos los ámbitos territoriales, tanto federal como estatal y municipal, con la finalidad de proporcionarle a todos los jueces de todos los niveles las herramientas necesarias para desahogar el sistema carcelario y

⁷⁹ *Ibidem*, p. 186

⁸⁰ Mir Puig, Santiago, et al. Política criminal y Reforma del Derecho Penal. Themis, España, 1982, p. 160

general una resocialización del delincuente más efectiva. Ampliar las opciones de penas diferentes a la prisión constituyen una opción que encuentran su fundamento legal en el artículo 18 constitucional y las nuevas reformas en materia de derechos humanos.

Si bien la Ley Nacional de mecanismos Alternativos de solución de controversias en materia penal es un primer acercamiento e intento de buscar penas alternativas a la prisión y a propiciar, a través del diálogo, la solución de las controversias que surjan entre miembros de la sociedad, este es un instrumento abstracto que deja al “libre albedrío” del ciudadano inventar o crear su propio “castigo” reflejado en una reparación del daño para quien le ha ofendido o afectado alguno de sus bienes jurídicos, algo parecido a la mano invisible del Estado en materia penal, algo inconcebible desde el punto de vista del origen y razón de ser del Estado.

Y si bien actualmente existen otras penas alternativas a la prisión en México reconocidas y reguladas por instrumentos legales como el Código Penal Federal, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley Nacional de Ejecución Penal, entre otras, estas resultan insuficientes, deficientes e inoperantes actualmente, a excepción de las penas de carácter pecuniario.

- **Alcances de la Ley General:**

El carácter general propuesto obedece a la necesidad de regulación de una competencia concurrente entre los distintos ámbitos de gobierno que integran el Estado mexicano. Esta Ley General, una vez aprobada, promulgada y publicada, deberá de ser aplicada por las autoridades federales, estatales y municipales, estableciendo los principios y bases en materia de penas alternativas en los tres ámbitos de gobierno de manera homogénea sin distinción alguna.

d) Texto del cuerpo normativo propuesto:

TÍTULO PRIMERO. Disposiciones Generales

CAPÍTULO ÚNICO. Generalidades

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto:

- I. Establecer las penas alternativas distintas a la prisión derivadas de una resolución judicial;
- II. Establecer los principios, bases, requisitos, condiciones, procedencia e instrumentación de las penas alternativas a la privación de la libertad, y
- III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

Lo anterior, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

Las disposiciones de la presente Ley son de orden público y observancia general en todo el territorio nacional, según corresponda, sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en esta Ley.

Artículo 3. Glosario

Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

- I. Autoridad Penitenciaria:** A la autoridad administrativa que depende del Poder Ejecutivo Federal o de los poderes ejecutivos de las entidades federativas encargada de operar el Sistema Penitenciario;

II. Autoridades Ejecutoras: A las Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Educación Pública, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Cultura, de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, el Instituto Mexicano de la Juventud, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte y sus equivalentes en las entidades federativas, así como aquellas que por su naturaleza deben intervenir en el cumplimiento de la Ley, en el ámbito de sus atribuciones;

III. Código: Al Código Nacional de Procedimientos Penales;

IV. Constitución: A la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Juez de ejecución: A la autoridad judicial especializada del fuero federal o local, competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como aquellas atribuciones que prevé la Ley en la materia;

VI. Ley: A la Ley General de Penas Alternativas;

VII. Leyes Penales: Al Código Penal Federal, los códigos penales o leyes que prevén tipos penales y sanciones, de la Federación o de las entidades federativas;

VIII. Órgano Jurisdiccional: Al juez de control, al juez de ejecución, el Tribunal de enjuiciamiento o el Tribunal de alzada ya sea del fuero federal o local;

IX. Padrón: Padrón Universal de Ejecución de Sentencias;

X. Persona sentenciada: A la persona que se encuentra cumpliendo una sanción penal en virtud de una sentencia condenatoria;

XI. Programa de actividades: A la organización de los tiempos y espacios en que cada persona realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con la sentencia condenatoria.

XII. Servicios: A las actividades educativas, culturales, recreativas, de trabajo, de capacitación para el trabajo, de protección para la salud, deportivas y otras similares que deben tener disponibles las Autoridades Corresponsables de manera accesible, aceptable, progresiva y adaptable a las necesidades de las personas sentenciadas;

XIII. Sistema Penitenciario: Al conjunto de normas jurídicas y de instituciones del Estado que tiene por objeto la supervisión de la prisión preventiva y la ejecución de sanciones penales, así como de las medidas de seguridad derivadas de una sentencia, el cual está organizado sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y

XIV. Supervisor de libertad condicionada: A la autoridad administrativa que depende del Poder Ejecutivo Federal o de los poderes ejecutivos de las entidades federativas, que da seguimiento a las personas sentenciadas que gozan de libertad condicionada.

Artículo 4. Principios de las penas alternativas

Son principios rectores de las penas alternativas los siguientes:

I. Confidencialidad. El expediente personal de la persona privada de su libertad tendrá trato confidencial, de conformidad con la ley en la materia, y sólo podrán imponerse de su contenido las autoridades competentes, la persona privada de la libertad y su defensor o las personas directamente interesadas en la tramitación del caso salvo las excepciones establecidas en la Constitución y las leyes aplicables.

II. Debido Proceso. La ejecución de medidas penales y disciplinarias debe realizarse en virtud de resolución dictada por un Órgano Jurisdiccional, el Juez de ejecución o la autoridad administrativa de conformidad con la legislación aplicable, mediante procedimientos que permitan a las personas sujetas a una medida penal

ejercer debidamente sus derechos ante la instancia que corresponda, de conformidad con los principios internacionales en materia de derechos humanos.

III. Igualdad. Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a las penas alternativas establecidas bajo la observación de los requisitos y procedencia, en los términos y bajo las condiciones que se señalan.

IV. Legalidad. El Órgano Jurisdiccional, el juez de ejecución y la Autoridad Penitenciaria, en el ámbito de sus atribuciones, deben fundar y motivar sus resoluciones y determinaciones en la Constitución, en los Tratados, en el Código y en esta Ley.

V. Proporcionalidad. Toda intervención que tenga como consecuencia una afectación o limitación de los derechos de las personas sentenciadas por parte de las autoridades competentes debe ser adecuada, estrictamente necesaria y proporcional al objeto que persigue la restricción.

VI. Reinserción social. Cumplimiento de la pena o sanción bajo un estándar de respeto a los Derechos Humanos dirigida a la restitución del pleno ejercicio de las libertades.

VII. Transparencia. En la ejecución de las sanciones penales, exceptuando el expediente personal de la persona sentenciada, debe garantizarse el acceso a la información, en los términos que al efecto establezcan las leyes aplicables.

Artículo 5. Coordinación interinstitucional

Los poderes judicial y ejecutivo competentes, se organizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, así como para la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de las sanciones penales impuestas. Son autoridades corresponsables para el cumplimiento de esta Ley, las Secretarías de Gobernación; de Desarrollo Social; de Economía; de Educación Pública; de

Cultura; de Salud; de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; del Trabajo y Previsión Social; de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el Instituto Mexicano de la Juventud; la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia o sus equivalentes en las entidades federativas, así como las demás que por la naturaleza de sus atribuciones deban intervenir en el cumplimiento de la presente Ley. Encabezada por la Secretaría de Gobernación o su equivalente en las entidades federativas, se establecerán comisiones intersecretariales que incluirán a todas las autoridades corresponsables establecidas en esta Ley a nivel federal y en cada entidad federativa. Adicionalmente serán las encargadas de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción social a nivel federal y estatal.

Artículo 6. Supletoriedad

En los casos no previstos por la presente Ley, se tendrá en lo dispuesto por el Código Penal Federal y el Código Nacional de Procedimientos Penales.

TÍTULO SEGUNDO. De las Penas Alternativas

CAPÍTULO PRIMERO. Del Padrón

Artículo 7. De la base de datos

La administración del Padrón estará a cargo de la Secretaría de Gobernación. El juez de ejecución correspondiente estará obligado a alimentar la base de datos de las personas que cumplen alguna sentencia, con al menos, la siguiente información:

IV. Datos del delincuente:

M. Nombre completo

N. Identificador biométrico

O. Fotografía

- P. Fecha de nacimiento
- Q. Nacionalidad
- R. Sexo
- S. Domicilio
- T. Condición de identificación o habla indígena
- U. Estado civil
- V. Escolaridad
- W. Ocupación
- X. Historia clínica

V. Datos del delito:

- G. Fecha de inicio del proceso penal
- H. Delito (s)
- I. Fuero del delito
- J. Localidad en donde se cometió el delito
- K. Nombre de las víctimas
- L. Datos de contacto de la víctima

VI. Datos de la sentencia:

- G. Fecha de emisión de sentencia
- H. Órgano encargado de la emisión
- I. Pena impuesta, descripción breve y plan de actividades

J. Fundamento legal

K. Instituciones encargadas de atenderlo

L. Fecha de fin de ejecución de sentencia

La información contenida en el Padrón será de uso compartido entre instituciones homólogas en los tres ámbitos de gobierno y de carácter público para quien lo solicite, reservando la información personal conforme a la legislación vigente en la materia y sobre la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, en los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, y en esta Ley.

CAPÍTULO SEGUNDO. Penas pecuniarias

Artículo 8. De la multa.

La multa consistirá en el pago de una cantidad determinada de dinero al Estado que se fijará por días multa. El día multa equivale a la percepción neta diaria del sentenciado en el momento de consumir el delito, tomando en cuenta todos sus ingresos. Para los efectos de este Código, el límite inferior del día multa será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el lugar donde se consumó el delito. Por lo que toca al delito continuado, se atenderá al salario mínimo vigente en el momento consumativo de la última conducta. Para el permanente, se considerará el salario mínimo en vigor en el momento en que cesó la consumación. Las multas serán ejecutadas por la Tesorería de la Federación o su equivalente en los estados que integran la república.

Cuando se acredite que el sentenciado no puede pagar la multa o solamente puede cubrir parte de ella, la autoridad judicial podrá sustituirla, total o parcialmente, por prestación del trabajo en favor de la comunidad. Cada jornada de trabajo saldará un día de multa.

Si el sentenciado se negare sin causa justificada a cubrir el importe de la multa, el Estado la exigirá mediante el procedimiento económico coactivo. En cualquier tiempo podrá cubrirse el importe de la multa, descontándose de ésta la parte proporcional a las jornadas de trabajo prestado en favor de la comunidad.

Artículo 9. Procedencia de la multa.

El otorgamiento de la multa se sujetará a las siguientes normas:

- V. Que la pena establecida en el Código para el delito no sea mayor a 2 años de prisión.
- VI. Que el sujeto anteriormente no haya sido condenado en sentencia ejecutoriada.
- VII. Que sus antecedentes personales demuestren modo honesto de vivir.
- VIII. Reparar el daño causado.

Artículo 10. De la reparación del daño.

La reparación del daño debe ser integral, adecuada, eficaz, efectiva, proporcional a la gravedad del daño causado y a la afectación sufrida, comprenderá cuando menos:

- V. La restitución de la cosa obtenida por el delito y si no fuere posible, el pago del precio de la misma, a su valor actualizado;
- VI. La indemnización del daño material y moral causado, incluyendo la atención médica y psicológica o cualquier servicio o tratamiento necesario para la recuperación de la salud física, emocional y psicológica que requiera la víctima, como consecuencia del delito;
- VII. El pago de la pérdida de ingreso económico y lucro cesante conforme al salario mínimo vigente en el lugar en que ocurra el hecho;

- VIII. El costo de la pérdida de oportunidades, en particular el empleo, educación y prestaciones sociales, acorde a sus circunstancias;

En todo proceso penal, el Ministerio Público estará obligado a solicitar de oficio la reparación del daño y el juez está obligado a resolver lo conducente, según el daño que sea preciso reparar, con base en las pruebas obtenidas en el proceso y la afectación causada a la víctima u ofendido del delito.

El incumplimiento de esta disposición se sancionará conforme a lo dispuesto por la fracción VII y el párrafo segundo del artículo 225 del Código. En todo momento, la víctima deberá estar informada sobre la reparación del daño.

Artículo 11. Del derecho y obligación de la reparación del daño.

Tienen derecho a la reparación del daño en el siguiente orden:

- IV. El ofendido;
- V. En caso de fallecimiento del ofendido, el cónyuge supérstite o el concubinario o concubina, y los hijos menores de edad;
- VI. A falta de éstos los demás descendientes, y ascendientes que dependieran económicamente de él al momento del fallecimiento.

Están obligados a reparar el daño en los términos del artículo 29 del Código:

- VIII. Los ascendientes, por los delitos de sus descendientes que se hallaren bajo su patria potestad;
- IX. Los tutores y los custodios, por los delitos de los incapacitados que se hallen bajo su autoridad;
- X. Los directores de internados o talleres, que reciban en su establecimiento discípulos o aprendices menores de 16 años, por los delitos que ejecuten éstos durante el tiempo que se hallen bajo el cuidado de aquéllos;

- XI. Los dueños, empresas o encargados de negociaciones o establecimientos mercantiles de cualquier especie, por los delitos que cometan sus obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, con motivo y en el desempeño de su servicio;
- XII. Las sociedades o agrupaciones, por los delitos de sus socios o gerentes directores, en los mismos términos en que, conforme a las leyes, sean responsables por las demás obligaciones que los segundos contraigan. Se exceptúa de esta regla a la sociedad conyugal;
- XIII. Cualquier institución, asociación, organización o agrupación de carácter religioso, cultural, deportivo, educativo, recreativo o de cualquier índole, cuyos empleados, miembros, integrantes, auxiliares o ayudantes que realicen sus actividades de manera voluntaria o remunerada, y
- XIV. El Estado, solidariamente, por los delitos dolosos de sus servidores públicos realizados con motivo del ejercicio de sus funciones, y subsidiariamente cuando aquéllos fueren culposos.

El juzgador, teniendo en cuenta el monto del daño y la situación económica del obligado, podrá fijar plazos para el pago de la reparación, los que en su conjunto no excederán de un año, pudiendo para ello exigir garantía si lo considera conveniente.

CAPÍTULO TERCERO. Penas privativas de derechos

Artículo 12. De la suspensión de derechos.

La suspensión de derechos se dará en los siguientes supuestos:

- III. Por ministerio de ley, que resulte de una sanción como consecuencia necesaria de ésta. La suspensión comenzará desde que cause ejecutoria la sentencia respectiva y durará todo el tiempo de la condena.

- IV. Impuesta como sanción por sentencia formal. La suspensión comienza y concluye con la sanción de que es consecuencia.

Artículo 13. De la inhabilitación profesional.

La inhabilitación consistirá en la prohibición para desempeñar empleo, profesión, comisión o cargo público o privado, así como la prohibición para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes públicos en los siguientes supuestos y plazos:

- III. Cuando como consecuencia de un acto u omisión exista beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, la inhabilitación será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal.
- IV. Cuando como consecuencia de un acto u omisión exista beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, la inhabilitación será de diez a veinte años si el monto de aquéllos excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal.

En todos los casos, el Juzgador retendrá la Cédula Profesional respectiva y dará aviso inmediato a la Secretaría de Educación Pública, a través de la Dirección General de Profesiones, para actualizar dicha información en la base de datos correspondiente.

Artículo 14. Procedencia de la inhabilitación profesional

El otorgamiento de la inhabilitación profesional como pena se sujetará a las siguientes normas:

- V. Que se trate de delito culposo.
- VI. Que el sujeto anteriormente no haya sido condenado en sentencia ejecutoriada.

VII. Que sus antecedentes personales demuestren modo honesto de vivir.

VIII. Reparar el daño causado.

CAPÍTULO CUARTO. Penas restrictivas de la libertad

Artículo 15. De la libertad vigilada.

La libertad vigilada consistirá en un método de tratamiento para el sentenciado, al que se le colocará bajo vigilancia personal por medio remoto, tutela de un familiar y se le brindará asistencia bajo la obligación de las condiciones apropiadas para cada individuo y medidas de seguridad que el Juzgador determine. Su duración no podrá exceder a la pena de prisión señalada en el Código para correspondiente.

Artículo 16. De la libertad bajo tratamiento.

La libertad bajo tratamiento consistirá en un método de tratamiento para el sentenciado, al que se le colocará bajo vigilancia personal por medio remoto, tutela de un familiar, acompañado de las medidas laborales, educativas, de salud, cultura o de deporte conducentes a la reinserción social del sentenciado, bajo la orientación y cuidado de la autoridad ejecutora. Su duración no podrá exceder a la pena de prisión señalada en el Código para correspondiente.

Artículo 17. De la semilibertad.

La semilibertad implicará la alternación de períodos de privación de la libertad y de libertad bajo tratamiento acompañado de las medidas de seguridad que el Juzgador determine. Se aplicará, según las circunstancias de cada caso con la finalidad de no alterar las relaciones familiares, trabajo o educación habitual del sentenciado, del siguiente modo:

III. Externación durante la semana, con reclusión de fin de semana.

IV. Externación diurna y reclusión nocturna.

La duración de la semilibertad no podrá exceder de la correspondiente a la pena de prisión correspondiente al delito por el cual da origen la sentencia señalada en el Código.

Artículo 18. Del arresto domiciliario o confinamiento.

El arresto domiciliario o confinamiento consistirá en la obligación de residir en determinado lugar y no salir de él. El Juzgador hará la designación del lugar, conciliando las exigencias de la tranquilidad pública con la salud y las necesidades del sentenciado.

Artículo 19. Del internamiento

El internamiento implicará la reclusión del individuo sentenciado que así lo requiera de acuerdo a un estado de salud alterado de acuerdo a las siguientes modalidades:

IV. Internamiento en centro psiquiátrico

V. Internamiento en centro de deshabitación

VI. Internamiento en centro educativo especial

El tiempo de internamiento corresponderá al absolutamente indispensable, con visto bueno del médico legista y su duración deberá abonarse a la pena correspondiente al delito por el cual da origen la sentencia señalada en el Código. El tiempo restante se podrá sustituir por alguna otra pena alternativa a la prisión señalada en la Ley que el Juzgador determine.

Artículo 20. Procedencia de las penas restrictivas de la libertad.

El otorgamiento de alguna de las penas restrictivas de la libertad se sujetará a las siguientes normas:

VIII. Que el delito no exceda de 4 años de prisión establecida en el Código.

- IX. No ser condenado por algún delito de los señalados en la fracción I del artículo 85 del Código.
- X. Que el sujeto anteriormente no haya sido condenado en sentencia ejecutoriada.
- XI. Que sus antecedentes personales demuestren modo honesto de vivir.
- XII. Reparar el daño causado.
- XIII. Que no exista objeción por parte de la víctima o sentenciado.
- XIV. Que un familiar acepte la tutela y responsiva del sentenciado.

Artículo 21. De las Autoridades Ejecutoras

Cuando la sentencia determine la implementación de medidas laborales, educativas y curativas conducentes a la reinserción social del sentenciado, las Autoridades Ejecutoras serán las siguientes.

- VI. En materia laboral y capacitación para el trabajo: Secretaría del Trabajo y Previsión Social e Instituto Mexicano de la Juventud.
- VII. En materia educativa: Secretaría de Educación Pública e Instituto Mexicano de la Juventud.
- VIII. En materia de salud: Secretaría de Salud.
- IX. En materia de deporte: Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte.
- X. En materia cultural y artística: Secretaría de Cultura e Instituto Mexicano de la Juventud.

Las Autoridades Ejecutoras informarán de manera anual a la Secretaría de Gobernación, el Catálogo de Programas disponibles para el sector penitenciario en su materia.

Artículo 22. De la vigilancia

Cuando la sentencia determine alguna pena restrictiva de libertad, el juez dispondrá la vigilancia de la autoridad sobre el sentenciado, que tendrá la misma duración que la correspondiente a la sanción impuesta. La vigilancia consistirá en ejercer sobre el sentenciado observación o seguimiento por vías remotas, así como orientación de su conducta por personal especializado dependiente de la Instancia Ejecutora, para la reinserción social.

Artículo 23. Del incumplimiento

El juez ordenará que se ejecute la pena de prisión equivalente cuando el sentenciado no cumpla con las condiciones que le fueran señaladas para tal efecto, salvo que el juzgador estime conveniente apercibirlo de que, si se incurre en nueva falta, se hará efectiva la prisión o cuando al sentenciado se le condene por otro delito. En caso de hacerse efectiva la pena de prisión, se tomará en cuenta el tiempo durante el cual el sentenciado hubiera cumplido la sanción alternativa.

CAPÍTULO QUINTO. Trabajo a favor de la comunidad**Artículo 24.** Del trabajo a favor de la comunidad

El trabajo en favor de la comunidad consistirá en la prestación de servicios no remunerados a favor de la sociedad y su entorno. Este trabajo se llevará a cabo en jornadas dentro de períodos distintos al horario de las labores que representen la fuente de ingreso para la subsistencia del sujeto y de su familia, sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora. Cada día de prisión establecido en el Código será sustituido por una jornada de trabajo en favor de la comunidad. La extensión de la jornada de trabajo será fijada por el juez tomando en cuenta las circunstancias del caso.

Artículo 25. De las actividades.

Los servicios prestados por el sentenciado a favor de la comunidad serán no remunerados y de índole ambiental, de recuperación de espacios y asistencial, coordinadas por las siguientes Autoridades Ejecutoras o sus equivalentes en el ámbito local:

- IV. Secretaría de Desarrollo Social: Actividades de carácter asistencial.
- V. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Actividades de carácter ambiental.
- VI. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano: Actividades relacionadas a la recuperación y apropiación de espacios por parte de la sociedad.

Las Autoridades Ejecutoras informarán de manera anual a la Secretaría de Gobernación, el Catálogo de Programas disponibles para el sector penitenciario en su materia. Por ningún concepto se desarrollará este trabajo en forma que resulte degradante o humillante para el sentenciado.

Artículo 26. Procedencia del trabajo a favor de la comunidad como pena.

El otorgamiento del trabajo a favor de la comunidad como pena se sujetará a las siguientes normas:

- VII. Que el delito no exceda de 4 años de prisión establecida en el Código.
- VIII. No ser condenado por algún delito de los señalados en la fracción I del artículo 85 del Código.
- IX. Que el sujeto anteriormente no haya sido condenado en sentencia ejecutoriada.
- X. Que sus antecedentes personales demuestren modo honesto de vivir.

XI. Reparar el daño causado.

XII. Que no exista objeción por parte de la víctima o sentenciado.

Artículo 27. De la vigilancia

El juez dispondrá la vigilancia de la autoridad sobre el sentenciado, que tendrá la misma duración que la correspondiente a la sanción impuesta. La vigilancia consistirá en ejercer sobre el sentenciado observación o seguimiento por vías remotas, así como orientación de su conducta por personal especializado dependiente de la Instancia Ejecutora, para la reinserción social, mismos que en caso de irregularidad darán aviso inmediato al juez de ejecución mediante medio escrito.

Artículo 28. Del incumplimiento

El juez ordenará que se ejecute la pena de prisión equivalente cuando el sentenciado no cumpla con las condiciones que le fueran señaladas para tal efecto, salvo que el juzgador estime conveniente apercibirlo de que, si se incurre en nueva falta, se hará efectiva la prisión o cuando al sentenciado se le condene por otro delito. En caso de hacerse efectiva la pena de prisión, se tomará en cuenta el tiempo durante el cual el sentenciado hubiera cumplido la sanción alternativa.

CAPÍTULO SEXTO. Medidas de seguridad

Artículo 29. De las medidas de seguridad.

Toda pena distinta a la privativa de la libertad podrá ir acompañada de las siguientes medidas de seguridad a consideración del juzgador:

III. Por un tiempo no superior a cinco años

j) Tratamiento externo en centros médicos.

k) Obligación de residir en determinado lugar.

- l) Prohibición de residir en el lugar o territorio que se designe. En este caso, el sujeto quedará obligado a declarar el domicilio que elija y los cambios que se produzcan.
- m) Prohibición de acudir a determinados lugares o territorios, espectáculos deportivos o culturales, o de visitar establecimientos de bebidas alcohólicas o juegos.
- n) Custodia familiar. El sometido a esta medida quedará sujeto a la vigilancia y cuidado del familiar que se designe y acepte la custodia, quien la ejercerá en relación con el juez de ejecución y sin menoscabo de las actividades escolares o laborales del custodiado.
- o) Sometimiento a programas de carácter de tipo formativo, cultural, educativo, profesional, de educación sexual y otros similares.
- p) Prohibición de aproximarse y/o comunicarse con la víctima, o a aquellos de sus familiares u otras personas que determine el juzgador.
- q) Toque de queda en un lugar determinado, horas que se podrán verificar a través de monitoreo electrónico o telefónico.
- r) Rehabilitación de drogas o alcoholismo hasta su desintoxicación.

IV. Por un tiempo no superior a diez años:

- c) Privación del derecho a la tenencia y porte de armas
- d) Privación del derecho a conducir vehículos de motor y ciclomotores.

TRANSITORIOS

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

7. Bibliografía

a) Fuentes bibliográficas

- I. ACOSTA MUÑOZ, Daniel. *Sistema integral de tratamiento progresivo penitenciario*. Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Colombia, 1996.
- II. ARISTÓTELES. *Ética Nicomaquea y Política*. Editorial Porrúa, México, 1989.
- III. ARELLANO GARCÍA, Carlos. *Métodos y técnicas de la investigación jurídica*. Editorial Porrúa, México, 1989.
- IV. AZUARA PÉREZ, Leandro. *Sociología*. Sexta edición. Editorial Porrúa, México, 1982.
- V. BARATTA, Alessandro. *Criminología crítica y crítica al Derecho Penal*. Segunda edición. Editorial Siglo XXI, México, 1989.
- VI. ----- . *Criminología y Sistema Penal*. Editorial Siglo XXI, México, 2004.
- VII. ----- . *Criminología crítica y crítica del Derecho Penal*. Siglo XXI, México, 2004.
- VIII. ----- . *La Política Criminal y el Derecho Penal de la Constitución: Nuevas Reflexiones sobre el Modelo Integrado de las Ciencias Penales en Violencia, Política Criminal y Seguridad Pública*. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003.
- IX. BECCARIA, César. *De los delitos y de las penas*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- X. BELING, Ernst von. *Esquema de derecho penal y la doctrina del tipo penal*. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003.

- XI.** BENTHAM, Jeremy. *El panóptico*. Editorial Circulo de Bellas Artes, España, 2011.
- XII.** BERISTÁIN, Antonio. *Epistemología penal-criminológica hacia la sanción reparatora: narcotráfico y alternativas de la cárcel*. Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1996.
- XIII.** BOBBIO, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México, 1989.
- XIV.** BURILLO ALBACETE, Fernando. *El nacimiento de la pena privativa de libertad*. Editorial EDERSA - Universidad Complutense de Madrid, Instituto de Criminología, España, 1999.
- XV.** CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl. *Derecho Penal Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1988.
- XVI.** CASTELAZO R. José. *Apuntes sobre teoría de la Administración Pública*. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración, México, 1977.
- XVII.** CONSTANTINO RIVERA, Camilo. *Introducción al estudio sistemático del Proceso Penal Acusatorio*. Cuarta edición. MaGister, México, 2010.
- XVIII.** DE SOLA DUEÑAS, Ángel. *Alternativas a la prisión: Penas sustitutivas y sometimientos a prueba*. Promociones y publicaciones universitarias, España, 1986.
- XIX.** DUMONT, Estevan. *Teoría de las penas y de las recompensas*. Tercera edición. Editorial ROR, España, 1838.
- XX.** DURKHEIM, Emile. *La educación moral*. Editorial Trotta, España, 2002.
- XXI.** ----- . *Las reglas del método sociológico*. Fondo de Cultura Económica, México, 2002.

- XXII.** DWIGHT, Waldo. *El estudio de la Administración Pública*. Editorial Aguilar, España, 1964.
- XXIII.** FOUCAULT, Michel. *Vigilar y castigar: Nacimiento de la prisión*. Segunda edición. Editorial Siglo XXI, Argentina, 2009.
- XXIV.** FERRAJOLI, Luigi. *Escritos sobre Derecho Penal: Nacimiento, evolución y estado actual del garantismo penal*. Editorial Hammurabi, Argentina, 2013.
- XXV.** GARCIA ANDRADE, Irma. *El actual sistema penitenciario mexicano: La privatización de los centros penitenciarios, la prisión de por vida, fugas y motines carcelarios, la militarización de la seguridad penitenciaria*. Editorial Sista, México, 2006.
- XXVI.** GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo. *Introducción al estudio del Derecho*. Quincuagésima quinta edición. Editorial Porrúa, México, 2000.
- XXVII.** GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *La Prisión*. Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1975.
- XXVIII.** -----. *La reforma penal constitucional*. Editorial Porrúa, México, 2008.
- XXIX.** -----. *Manual de prisiones*. 3.^a ed., editorial Porrúa, México, 1994.
- XXX.** -----. *Presos y prisioneros*. Editorial Porrúa, México, 2014.
- XXXI.** GARLAND, David. *Castigo y Sociedad Moderna: un estudio de teoría social*. Siglo XXI, España, 1999.
- XXXII.** GUDÍN, Faustino y NISTAL, Javier. *La historia de las penas. De Hammurabi a la cárcel electrónica*. Tirant Lo Blanch, España, 2015.
- XXXIII.** GUZMÁN, Franco. *Manual de Introducción a las Ciencias Penales*. Inacipe, México, 1976.

- XXXIV.** HERNÁNDEZ CUEVAS, Maximiliano. *Trabajo y derecho en la prisión: Una relación entre legalidad y normatividad alterna*. Editorial Porrúa, México, 2011.
- XXXV.** HOBBS, Thomas. *El Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 2000.
- XXXVI.** ----- . *Leviatán*. Gernika, México, 1994.
- XXXVII.** KANT, Immanuel. *Sobre la paz perpetua*. Editorial Akal, España, 2012.
- XXXVIII.** LA ROSA, Mariano R. *Exención de prisión y excarcelación*. Editorial Buenos Aires: Astrea de Alfredo y Ricardo Depalma, Argentina, 2006.
- XXXIX.** LISZT, Franz Von. *Tratado de Derecho Penal, Tomo I*. Editorial Bosch, España, 1940.
- XL.** LOZANO TAVAR, Eduardo. *Política criminal aplicada: el aspecto material de las políticas públicas contra la delincuencia en México*. Editorial Porrúa, México, 2013.
- XLI.** MAKRIDAKIS, Syros. WHEELWRIGHT, Steven. *Manual de Técnicas de Pronósticos*. Limusa-Noriega Editores, México, 1994.
- XLII.** MAQUIAVELO, Nicolás. *El Príncipe*. México, Editores Mexicanos Unidos S.A., 1973, 181 págs.
- XLIII.** MAMANÍ GARECA, Víctor Hugo. *La cárcel: Instrumento de un sistema falaz: un intento humanizante*. Editorial Lumen, México, 2005.
- XLIV.** MARTÍNEZ BASTIDA, Eduardo. *Manual para litigantes del Procedimiento Nacional Acusatorio y Oral*. Raúl Juárez Carro Editorial, México, 2016.
- XLV.** ----- . *Política Criminológica*. Editorial Porrúa, México, 2007.

- XLVI.** MEDINA PEÑA, Luis. *Invención del sistema político mexicano: forma de gobierno y gobernabilidad en México en el siglo XIX*. Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
- XLVII.** MÉNDEZ PAZ, Lenin. *Derecho Penitenciario*. Editorial Oxford, México, 2013.
- XLVIII.** MENDOZA BREMAUNTZ, Emma. *Derecho Penitenciario*. Editorial Mc Graw Hill, México, 1998.
- XLIX.** MIJARES MONTES, Jesús Bernardo. *Obligatoriedad constitucional de la sustitución de la pena de prisión por trabajos a la comunidad*. Editorial Porrúa, México, 2005.
- L.** MIR PUIG, Santiago. *Función de la pena y teoría del delito en el Estado social y democrático del Derecho*. BOSCH casa editorial S.A., España, 1982.
- LI.** ----- . *Política criminal y Reforma del Derecho Penal*. Themis, España, 1982.
- LII.** MONTESQUIEU, Charles de Secondat. *El espíritu de las leyes*. Editorial Istmo, España, 2002.
- LIII.** NEUMAN, Elias. *Evolución de la pena privativa de libertad y regímenes carcelarios*. Editorial Pannedille, Argentina, 1971.
- LIV.** PLATÓN. *La República*. Editores Unidos Mexicanos, México, 1985.
- LV.** PRATT, John. *Castigo y Civilización: una lectura sobre las prisiones y los regímenes carcelarios*. Editorial Gedisa, España, 2006.
- LVI.** Protocolo Facultativo de las Naciones Unidas de la Convención en Contra de la Tortura y Otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanas o degradantes.

- LVII.** ROJAS, Roberto. *Humanismo penitenciario*. Proyectos, estudios y coordinación, S.C., México, 2016.
- LVIII.** ROMO MEDINA, Miguel. *Criminología y Derecho*. UNAM, México, 2003.
- LIX.** RODRÍGUEZ MANZANERA, Luis. *La crisis penitenciaria y los sustitutivos de la prisión*. Editorial Porrúa, México, 1998.
- LX.** ROJAS, Ivonne, 2011. “La proporcionalidad en las penas”, en *El ilícito y su castigo. Reflexiones sobre la idea de sanción*. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- LXI.** ROJINA VILLEGAS, Rafael. *Compendio de Derecho Civil*. Decima sexta edición. Editorial Porrúa, México, 1979.
- LXII.** ROUSSEAU, Juan J. *El Contrato Social*. Editores Mexicanos Unidos, México, 1985.
- LXIII.** ROXIN, Claus. *Dogmática penal y política criminal: cuestiones fundamentales para el nuevo Sistema de Justicia Penal*. Flores Editor, México, 2015.
- LXIV.** SÁNCHEZ AZCONA, Jorge. *Lecturas de Sociología y Ciencia Política*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1975.
- LXV.** SARTORI, Giovanni. *La política. Lógica y método de las Ciencias Sociales*. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- LXVI.** SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *Guía de apoyo para el estudio y aplicación del Código Nacional de Procedimientos Penales*. México, 2012.
- LXVII.** TRUJILLO SOTELO, José Luis. *El nuevo régimen penitenciario en México. Entre libertad y castigo: Dilemas del estado contemporáneo*. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.

- LXVIII.** VALADEZ DÍAZ, Manuel, et al. *Diccionario práctico de juicio oral*. UBI-JUS, México, 2011.
- LXIX.** VILLALOBOS JIMÉNEZ, Ignacio. *Derecho Penal Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1960.
- LXX.** WEBER, Max. *Sociología del derecho y del Estado*. Editorial Comares, España, 2016.
- LXXI.** ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Derecho Penal: Parte General*. Segunda edición. Ediar, Argentina, 2006.
- LXXII.** ----- . *En busca de las penas perdidas*. Ediar, Buenos Aires, 1989.
- LXXIII.** ----- . *Manual de Derecho Penal*. Cárdenas Editor, México, 1986.
- LXXIV.** ----- . *Tratado de Derecho Penal*. Ediar, Buenos Aires, 1981.
- LXXV.** ZARAGOZA HUERTA, José. *El nuevo sistema penitenciario mexicano: De la justicia restaurativa a la justicia retributiva*. Tirant lo Blanch, México, 2012.

b) Fuentes hemerográficas

- I. ALCALDE LUJÁN, Bertha María. “La vinculación a proceso en el nuevo sistema de justicia penal en México. Nuevo Sistema de justicia penal”. *Revista del Consejo para la implementación del sistema de justicia penal*, México, año III, número IV, abril 2012.
- II. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. “El sistema penitenciario. Siglos XIX y XX”. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* [En línea], México, número 95. Disponible en_ <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3589/4324>
- III. HUERTAS DÍAZ, Omar. “Durkheim: la perspectiva funcionalista del delito en la criminología”. *Revista Criminológica* [En línea]. Vol. 51, N.º 2

(Diciembre 2009), pp. 279 - 391. Disponible en: http://www.policia.gov.co/imagenes_ponal/dijin/revista_criminalidad/vol51_2/06durkheim.pdf

- IV. MATTHEWS, Roger. “Una propuesta realista de reforma para las prisiones en Latinoamérica”. *Política criminal* [En línea]. Vol. 6, N.º 12 (Diciembre 2011), Art. 3, pp. 296 - 338. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-33992011000200003>.
- V. RICHTER, Juan José. “¿Es la cárcel el castigo más acorde a nuestros tiempos?”. *Derecho y Humanidades* [En línea]. Vol. 1, N.º 16 (Julio 2010), pp. 279 - 391. Disponible en: <file:///C:/Users/Alma%20Leslie/Downloads/16016-45244-1-PB.pdf>

c) Legislación y jurisprudencia

- I. Código Nacional de Procedimientos Penales.
- II. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- III. Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP). Diario Oficial de la Federación, 16 de junio de 2016.
- IV. Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal (LNMASCMP). Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 2014.
- V. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.
- VI. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México, 2000.

- VII. Tesis P./J. 127/2001, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XIV, octubre de 2001, p.15.
- VIII. Tesis 1a./J. P./J. 102/2008, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p.599.
- IX. Tesis 1a. CCXXVII/2009, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXX, diciembre de 2009, p.289.
- X. Tesis 1a./J. 114/2010, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXII, enero de 2011, p.340.

d) Conferencias, ponencias, cartas y discursos

- I. CARRILO LANDEROS, Ramiro. *Fundamentos Éticos y Epistemológicos de la Ciencia Política y la Administración Pública*. (sin publicar). Agosto, México, 2005.
- II. CAMACHO, César. *Iniciativa de Ley que Reforma el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Recinto Legislativo de la Cámara de los Diputados, México, 29 de septiembre de 2006.
- III. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES. *Solicitud de información 2210300022917*. Consulta de información requerida el 27 de marzo de 2017.

e) Fuentes electrónicas

- I. CENTRO DE ESTUDIOS DE JUSTICIA DE LAS AMÉRICAS - FUNDACIÓN PAZ CIUDADANA. *Medidas alternativas en España, Estados Unidos, Inglaterra Brasil y Francia*. Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile, Chile 2013. Disponible en: <http://www.pazciudadana.cl/wp-content/uploads/2011/05/medidas-alternativas-espana-eeuu.pdf>

- II. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*: Diciembre 2013. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/ppl/informes/pdfs/informe-pp-2013-es.pdf>
- III. COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN. *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional: Julio 2016*. Disponible en: https://www.google.com.mx/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=8&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjBq6vYk7nRAhXji1QKHQAGD7MQFgg1MAc&url=http%3A%2F%2Fwww.cns.gob.mx%2FportalWebApp%2FShowBinary%3FnodeId%3D%2FBEA%2520Repository%2F1418095%2F%2Farchivo&usg=AFQjCNF_NCYcqhmCUucZRBvkAaz7CdK7hA&bvm=bv.143423383,d.cGw
- IV. INSTITUTO NACIONAL DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA. *Clasificación Estadística de Delitos (CED) 2012*. Disponible en: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/clasificaciones/delitos.aspx>
- V. OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. *Medidas privativas y no privativas de la libertad. El sistema penitenciario*. ONU, Estados Unidos, 2010. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/The_Prison_System_Spanish.pdf
- VI. SÁNCHEZ GALINDO, Antonio (Coord.). *La transformación del Sistema Penitenciario Federal: Una visión de Estado*. Centro de Investigación y Estudios en Seguridad – Secretaría de Seguridad Pública, México, 2012. Disponible en: http://investigacionpolitica.iteso.mx/wpcontent/uploads/2013/02/SISTEMA_PENITENCIARIO-SSP.pdf

- VII.** SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL. *Penitenciaría del Distrito Federal*. GDF, México, 2010. Disponible en: <http://www.sg.cdmx.gob.mx/descargables/reclusorios/Penitenciaria%20del%20Distrito%20Federal.pdf>
- VIII.** SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS. *Modalidades en medio abierto*. España, 2017. Disponible en <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/cumplimientoMedioAbierto/modalidades.html>
- IX.** SECRETARÍA GENERAL DE INSTITUCIONES PENITENCIARIAS. *Penas y medidas alternativas*. España, 2017. Disponible en <http://www.institucionpenitenciaria.es/web/portal/PenasyMedidasAlternativas>