



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA:

ARACELI BARBOSA DE LUCIO

TEMA DEL TRABAJO:

**“REGULACIÓN DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS
CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL, EN CUANTO A LA NOTIFICACIÓN
DE TRASLADO DE UN REO SENTENCIADO”**

EN LA MODALIDAD DE “SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO



FES Aragón

Nezahualcóyotl, Estado de México, 2010.



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.

A la memoria de mi Padre, que aunque la vida me lo presto poco tiempo, logré aprender lo mejor de él.

A mi Madre, por su apoyo incondicional en todas las etapas de mi vida.

A mi hermano Luis, por estar siempre pendiente de mí.

Gracias por ser mi familia.

Gracias a ti Mauro, que estas en mi vida y que con tu amor y tu apoyo no hubiera podido culminar esta etapa y cerrar este círculo.

A ti Maury, mi gran campeón, para que veas que te lo cumplí y aprendas que tienes que terminar todo lo que empiezas.

A ti Emi, mi preciosura, por hacerme conocer lo que es la paciencia y ponerla en práctica.

Pero sobre todo por hacerme conocer lo que es el amor incondicional, los amo.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, gracias por todo así como a toda su plantilla docente que hizo posible la culminación de esta fase, sé que no voy a defraudarlos.

Muy en especial a dos maestros que marcaron mi vida en momentos distintos y que son personas maravillosas:

Enrique Terrón por confiar y estar en todo momento ahí, siempre al pendiente; gracias.

Diana Selene García porque después de 15 años de haber terminado mis estudios, me motivó y empujó para poder culminar y cerrar este círculo en mi vida.

Gracias a todos, pero principalmente a la vida por permitirme sembrar un árbol, tener 2 maravillosos hijos y después de un largo tiempo hacer lo más parecido a un libro, creo que estas partes de mi vida ya las completé; ahora tendré otros objetivos en mi vida que espero realizar con eficacia y en menor tiempo.

**REGULACIÓN DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS CENTROS
DE READAPTACIÓN SOCIAL, EN CUANTO A LA NOTIFICACIÓN DE
TRASLADO DE UN REO SENTENCIADO**

	Pág.
ÍNDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	III

**CAPÍTULO 1
MARCO CONCEPTUAL**

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	1
1.2 SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	3
1.3 ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL.....	6
1.3.1 Estructura.....	7
1.3.2 Funciones.....	8
1.4 CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL.....	9
1.4.1 Estructura.....	10
1.4.2 Funciones	11
1.5 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.....	11
1.6 REGLAMENTO.....	13
1.7 AMPARO INDIRECTO.....	14
1.7.1. Competencia.....	15
1.7.2. Término.....	16
1.7.3. Suspensión del acto reclamado.....	17

**CAPÍTULO 2
FUNDAMENTO LEGAL DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES
ADMINISTRATIVAS PARA LA NOTIFICACION DEL TRASLADO DE REOS
SENTENCIADOS**

2.1 CONSTITUCIÓN PÓLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	19
---	----

2.2	LEY DE AMPARO.....	20
2.3	LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.....	23
2.4	LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	24
2.5	LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS.....	25
2.6	REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.....	26
2.7	REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL.....	28

CAPÍTULO 3

INCLUSIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE NOTIFICAR AL REO SENTENCIADO, LA ORDEN QUE AUTORIZA SU TRASLADO Y LOS RECURSOS QUE TIENE PARA COMBATIRLO

3.1	LA FALTA DE REGULACIÓN DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL EN CUANTO A LOS TRASLADOS DE REOS SENTENCIADOS.....	31
3.2	IMPLEMENTACIÓN DE LA NOTIFICACIÓN DE TRASLADO COMO FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS CENTROS DE READAPTACIÓN.....	33
3.3	RECURSOS CONTRA LA ORDEN DE TRASLADO.....	39
3.4	MEDIOS ORDINARIOS.....	41
	CONCLUSIONES.....	44
	ANEXO.....	47
	FUENTES CONSULTADAS.....	52

INTRODUCCIÓN

El objeto del presente trabajo de investigación, es la atención de las garantías individuales, partiendo de las atribuciones de los órganos públicos que tiene la responsabilidad de salvaguardar nuestra seguridad y que carecen de toda eficiencia, con algunas fallas han hecho que en México cada vez sea más común saber de gente que por falta de recursos económicos no alcanzan los beneficios de la justicia.

Para ello, se habla de la falta de procedimientos en los cuales se notifica al reo sentenciado el traslado de un centro de reclusión a otro, motivo por el cual se analiza cual es la autoridad competente para determinar dicho acto; asimismo, se toman en cuenta los grados de jerarquía con los que cuenta la Administración Pública Federal para determinar si el reo es sujeto al traslado y cuáles son los medios que tiene para impugnar dicho acto que es meramente administrativo y de manera unilateral, culminando con una violación a las garantías individuales consagradas en nuestra máxima Carta Magna, por no encontrarse regulada debidamente esa función para los CEFERESOS Y CERESOS.

Con base en lo anterior, la presente investigación se divide en tres capítulos, el primero de ellos es denominado “MARCO CONCEPTUAL” en donde se estudian diversos conceptos necesarios para poder entender la propuesta de la misma tales como: Administración Pública Federal, Secretaría de Seguridad Pública, Organismo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Función Administrativa, entre otros.

Por lo que respecta al segundo capítulo es titulado “FUNDAMENTO LEGAL DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL TRASLADO DE REOS SENTENCIADOS”, en el cual se analiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley que establece las Normas Mínimas sobre

Readaptación Social de Sentenciados, y Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

Finalmente el tercer capítulo denominado “INCLUSIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE NOTIFICAR AL REO SENTENCIADO, LA ORDEN QUE AUTORIZA SU TRASLADO Y LOS RECURSOS QUE TIENE PARA COMBATIRLO” se analiza la razón por la cual se debe de incluir en el reglamento interior de los centros de readaptación social, la función administrativa de dicha notificación al reo sentenciado, para evitar una violación a las Garantías Individuales.

Los métodos de investigación utilizados para esta tesina es el dialéctico, discursivo y estadísticos, así como hermenéutica. Por otra parte la técnica de investigación utilizada es documental y la corriente filosófica jurídica bajo la cual se va a regir esta investigación es el ius positivismo.

CAPÍTULO 1

MARCO CONCEPTUAL

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

Etimológicamente, la palabra administrar proviene del “latín ‘*administrare*’, de ‘ad’ (ir, hacia) y ‘ministrare’ (servir, cuidar)”¹ y tenía relación con la actividad de los ministros romanos en la antigüedad. Ahora bien, la palabra administración tiene diversos conceptos, pues implica servicio, dirección, manejo o tutela de conductas o bienes para los gobernados.

Existen diversos autores que han dividido a la Administración Pública en dos sentidos, en su *sentido formal* como “el organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales”² y desde el punto de vista *material* como “la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión.”³

De modo similar, Rafael I. Martínez Morales, conceptualiza a la Administración Pública Federal, como “el objeto de estudio de la disciplina denominada Administración Pública ya que la disciplina y el objeto de estudio coinciden con su denominación, y ésta última presenta sustanciales diferencias de especialización con otra disciplina que le es afín, la administración de empresas.”⁴

Por lo tanto la administración pública es el mismo gobierno en sí, que ejerce a través de múltiples secretarías y órganos instalados dentro de una

¹ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la Lengua Española*, 19° ed., Espasa, España, 1970, Pág. 27

² FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 41° ed., Porrúa, México, 2001, Pág. 119

³ Ídem

⁴ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo Primer Curso*, 2° ed., Harla, México, 1991, Pág. 50

situación escalonada, tiene como autoridad suprema al Presidente de la República. Igualmente, para el catedrático Andrés Serra Rojas, la Administración Pública es “una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene como finalidad realizar tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las Leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una Nación.”⁵

En otras palabras el concepto de Administración Pública es aquella actividad que se encuentra representada por el Estado, a través de una serie de dependencias y organismos que integran el sector centralizado y paraestatal que tienen como finalidad atender necesidades de interés social o colectivo, para cumplir con el primordial objetivo del Estado, que es el bienestar común.

De acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se divide en:

- **Descentralizada**, que se integra por los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas; y los fideicomisos públicos.
- **Centralizada**, que se integra por el Presidente de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Dichas diferencias se explican en función de los sujetos hacia los cuales ellas dirigen, entre cuya organización y actividades difieren en virtud de sus objetivos y de los sectores en los que se desenvuelven.

⁵ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 14° ed., Porrúa, México, 1988, Pág. 77 y 79

Sin embargo, la Administración Pública también es propia de los poderes Legislativo y Judicial porque su razón de ser, es de orden público y conforme a los intereses del pueblo para servirlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida que a pesar de todo no se lleven a cabo.

Narciso Sánchez Gómez, define a las Secretarías de Estado como las “dependencias del Ejecutivo Federal que se encargan de atender asuntos específicos de la Administración Pública Federal en los rubros político y administrativo que la Constitución Federal, la Ley Orgánica de la Administración Pública y demás disposiciones relativas les encomiendan, para lograr el bienestar y el progreso del pueblo”.⁶

Las Secretarías de Estado fungen como una unidad administrativa superior a la centralización, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos de una rama de la actividad pública, debiendo ajustar su actuación a los mandatos legales que regulan su esfera de competencia, como lo determina el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Para cumplir con los asuntos de orden administrativo, el Estado contará con diversas Secretarías entre las cuales se encuentra la Secretaría de Seguridad Pública, por ser importante para el desarrollo de esta tesina.⁷

1.2 SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Primeramente para poder tener una mejor definición de lo que representa la Secretaría de Seguridad Pública, se hace referencia al artículo 1° del Reglamento Interior de la misma, que a la letra dice:

⁶ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *Primer Curso de Derecho Administrativo*, 1° ed., Porrúa, México, 1998, Pág. 156

⁷ Vid, MOTO SALAZAR, Efraín, *Elementos de Derecho* 45° ed., Porrúa, México, 2000, Pág. 105

“Artículo 1°.- La Secretaría de Seguridad Pública es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene por objeto preservar la libertad, el orden y la paz públicos; así como salvaguardar la integridad y derechos de las personas, auxiliar a la Procuraduría General de la República y a los Poderes de la Unión, prevenir la comisión de delitos, desarrollar la política de seguridad pública del Poder Ejecutivo Federal y proponer a su política criminal, administrar el sistema penitenciario federal, y el relativo al tratamiento de menores infractores, en los términos de las atribuciones que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y otras leyes federales, así como reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República”.

Así, tenemos que, la Secretaría de Seguridad Pública se integró como miembro de la Comisión de Orden y Respeto, la cual tiene como compromiso específico, garantizar y preservar el orden e interés públicos, la justicia, protección de la población y el respeto a los derechos y libertades ciudadanas del gobierno federal, estatal y municipal teniendo así una Administración Pública Federal honesta y eficaz, como fundamentos del desarrollo con seguridad, paz y tranquilidad de México.

Del mismo modo, se ocupa de desarrollar las políticas de Seguridad Pública y proponer la política criminal en el ámbito Federal, presidir el Consejo Nacional de Seguridad Pública, representar al Poder Ejecutivo Federal en el sistema Nacional de Seguridad Pública, atender de manera expedita las denuncias y quejas ciudadanas con relación al ejercicio de sus atribuciones, organizar, dirigir, administrar y supervisar la Policía Federal Preventiva, así como garantizar el desempeño honesto de su personal y aplicar un régimen disciplinario, salvaguardar la integridad y el patrimonio de las personas; prevenir la comisión de delitos y del orden federal, efectuar en coordinación con la Procuraduría General de la República estudios sobre los actos delictivos no

denunciados e incorporar esta variable en el diseño de las políticas en materia de prevención del delito.⁸

La estructura orgánica básica actual de la Secretaría de Seguridad Pública, queda conformada de la siguiente manera:⁹



⁸ Vid. MOTO SALAZAR Efraín, *Elementos de Derecho*, 48 ed., Porrúa, México, 2004, Pág. 108

⁹ Estructura orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública.

<http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEARepository/366906//archivo>

Fecha: 6 de octubre de 2009

Cabe aclarar que la estructura de dicha Secretaría de acuerdo al manual de organización difiere al organigrama anterior, ya que éste solo hace mención de la existencia de una subsecretaría, situación que es contradictoria al Reglamento de la Secretaría de Seguridad Pública con base a éste último se elaboró el organigrama anterior.

1.3 ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL

El Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) surge a partir de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública, el cual retoma las facultades que tenía la Secretaría de Gobernación en materia de prevención del delito, seguridad pública y readaptación social.

En este sentido se instituye el artículo 1° de su Reglamento que a la letra dice:

“Artículo 1°.- El presente reglamento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento de la Prevención y Readaptación Social, órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Seguridad Pública, el cual contará con autonomía técnica y operativa en el desarrollo de sus funciones.”

En otras palabras, el organismo en estudio es la dependencia encargada de planear y aplicar la Política Penitenciaria Nacional, ejecutar las sentencias dictadas por las autoridades judiciales penales en el Distrito Federal y en todo el país a los internos que cometieron delitos de carácter federal, así como de administrar los centros federales de readaptación social, además organiza el Sistema Penitenciario Nacional, para prevenir la comisión del delito, readaptar a los sentenciados y dar tratamientos a los menores infractores con el propósito

de lograr la readaptación social del delincuente, mediante la ejecución de acciones educativas, laborales y de capacitación para el trabajo, así como el desarrollo de actividades culturales, deportivas y recreativas, a fin de reincorporarlos, efectivamente readaptados, a la comunidad libre y socialmente productiva.

1.3.1 Estructura

Esté órgano está a cargo del comisionado que es designado por el Secretario de Seguridad Pública y que puede ser nombrado y removido libremente por él, a su vez éste cuenta con un consejo general, coordinadores y unidades administrativas que van encaminadas al buen funcionamiento de dicho organismo con base en un servicio público fundado en los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

Dichas unidades administrativas se encuentran reguladas por el artículo 5° del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social y son las siguientes:

- I. Coordinación General de Prevención y Readaptación Social.
- II. Coordinación General de Centros Federales;
- III. Dirección General de Prevención y Tratamiento de Menores;
- IV. Dirección General de Administración;
- V. Dirección General de Ejecución de Sanciones;
- VI. Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social;
- VII. Direcciones Generales de los Centros Federales, y

VIII. Unidad de Asuntos Legales y Derechos Humanos.

1.3.2 Funciones

Para tener un mejor panorama de lo que son sus funciones, se hace mención al contenido del artículo 1° del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social que a la letra dice:

“Artículo 1°.- El presente reglamento tiene por objeto establecer la organización y funcionamiento de Prevención y Readaptación Social.....”

Dichas funciones serán desempeñadas a través de sus unidades administrativas; las cuales tendrán sus manuales respectivos; planearán y conducirán sus acciones conforme a los fines, programas, estrategias, políticas, acuerdos, instrumentos, servicios y acciones que determine el Secretario de Seguridad Pública, tal y como lo dispone el artículo 4° del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

Así entonces, se mencionan algunas de las funciones que realizan distintos funcionarios como son: Secretario, tiene la dirección y supervisión del comisionado; Comisionado, organiza los establecimientos dependientes de la Federación, instrumenta la política penitenciaria; Coordinación General de Prevención y Readaptación Social, supervisa la normatividad y legislación sobre prevención de conductas delictivas; Coordinación General de Centros Federales, promueve acciones que posibiliten que el interno establezca, fomente o reafirme los nexos con sus núcleos familiares de origen y procreación; las Direcciones Generales, planean, programan y presupuestan las actividades que le correspondan; así como formulan, controlan y evalúan los programas que requieran para el desarrollo de sus funciones. Dichas funciones están reguladas en sus artículos del 8° al 16° de dicho reglamento antes citado.

1.4 CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL

Se debe entender como Centro Federal, a cada uno de los Centros Federales de Readaptación Social destinados a la ejecución de penas privativas de libertad, así como a la prisión preventiva; en México se cuentan con seis centros denominados de la siguiente manera:

- Centro Federal de Readaptación Social No. 1 “ALTIPLANO”. En el Estado de México, en el Municipio de Almoloya de Juárez.
- Centro Federal de Readaptación Social No. 2 “OCCIDENTE”. En el Municipio de El Salto en el Estado de Jalisco.
- Centro Federal de Readaptación Social No. 3 “NORESTE”. En el Municipio de Matamoros en el Estado de Tamaulipas.
- Centro Federal de Readaptación Social No. 4 “NOROESTE”. En el Municipio de Tepic, en el Estado de Nayarit.
- Colonia Penal Federal Islas Marías. En el Océano Pacífico en el Puerto de San Blas, Nayarit.
- Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial. En Ciudad Ayala, en el Estado de Morelos.¹⁰

En los Centros Federales de Readaptación Social se manejan distintos criterios para la ejecución de la pena, y la principal prioridad parece ser la seguridad del lugar, lo que es comprensible recordando que ese lugar está destinado para un *selecto* grupo de internos, quienes en muchos casos ocasionaron graves conflictos en los reclusorios que se encontraban antes de su traslado a los antes mencionados.

¹⁰ Centros Federales de Readaptación Social

<http://www.sspf.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/308060/archivo>

Fecha: 6 de octubre de 2009

1.4.1 Estructura

Cada Centro Federal se integra con un Comisionado, un Coordinador General, el Director General del CEFERESO, un Consejo Técnico Interdisciplinario y Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento de las áreas Jurídica, Técnica, de Seguridad y Custodia, de Seguridad y Guarda, y Administrativa tal y como lo dispone el artículo 11 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

Cabe aclarar que le corresponden diversas actividades, además de contar con una jerarquía vertical, por ello el Comisionado es en sí, el titular de Prevención y Readaptación Social y se encarga principalmente de organizar y administrar los establecimientos dependientes de la Federación; al Director General le confiere la seguridad del centro así como la supervisión del tratamiento de los internos en el mismo; el Consejo funciona como un órgano de consulta, asesoría y auxilio del Director General, los Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento; el área Jurídica representa legalmente al CEFERESO en asuntos jurisdiccionales, contencioso administrativos y ante todo tipo de asuntos de orden jurídico; el área Técnica, tiene entre otras la de supervisar y coordinar la elaboración de estudios a los internos; al área de Seguridad y Custodia, imponer medidas que permitan mantener la seguridad, el orden y la disciplina del Centro; al titular del área de Seguridad y Guarda, llevar a cabo la revisión y registro de toda aquella gente que entre o salga de dicho recinto; y al titular del área Administrativa, organizar los recursos humanos, materiales y financieros para un mejor logro de los objetivos del CEFERESO.

Dichas funciones se encuentran reguladas en el Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, en sus artículos 13, 15, 16, 17, 18, 19 y 22 respectivamente.

1.4.2 Funciones

Con fundamento en el artículo 17 del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social una de las principales funciones es el organizar el Sistema Penitenciario Nacional, con el propósito de lograr la readaptación social del delincuente, mediante la ejecución de acciones educativas, laborales y de capacitación para el trabajo, así como el desarrollo de actividades culturales, deportivas y recreativas, a fin de reincorporarlos, efectivamente readaptados, a la comunidad libre y socialmente productiva.

1.5 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA

La función administrativa es de difícil concepción debido a los elementos que la integran y a la amplitud de la misma, resulta sumamente compleja la tarea de emitir una definición al respecto, sin embargo es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo sus efectos, se limitan a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales.¹¹

Desde el punto de *vista formal*, la función administrativa es la actividad que normalmente realiza el poder ejecutivo y es encaminado a la ejecución de las normas legislativas y las diversas funciones, son definidas de acuerdo con la índole de los poderes: así, la legislativa le es atribuida al Congreso; la jurisdiccional, a los jueces y tribunales; y la administrativa a los órganos ejecutivos.¹²

Por su parte, Gabino Fraga la define como aquella “función que el estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de actos materiales

¹¹ Vid., FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 11° ed., Porrúa, México, 1966, Pág.52

¹² Vid., MARTÍNEZ VERA, Rogelio, *Nociones de Derecho Administrativo*, 4° ed., Banca y Comercio, México, 1977, Pág. 114

o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales.”¹³ Del mismo modo Andrés Serra Rojas consigna que “la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico, y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos particulares y a los actos materiales, que tiene por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control.”¹⁴

Ahora bien, algo muy importante de marcar es que dentro de estas funciones administrativas no debe existir conflicto de intereses, por consecuencia la función administrativa es “aquella actividad del Estado que se lleva a cabo bajo un orden jurídico con el propósito de realizar actos materiales o actos que determinan situaciones jurídicas individuales siempre que no exista conflicto de intereses.”¹⁵

Las funciones administrativas se clasifican en *principales* o substanciales y *auxiliares*, logísticos o de servicios. Las primeras son las siguientes:

a) Soberanía: defensa, relaciones exteriores, policía, relaciones con la iglesia; funcionamiento de las instituciones políticas como las elecciones, etc.

b) Funciones económicas: moneda, crédito comercio exterior; precios inversión directa e indirecta (empresas públicas).

c) Funciones sociales: salud, higiene, vivienda, relaciones laborales, asistencia social, etc.

¹³ Ibídem, Pág. 113

¹⁴ SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit., Pág. 58

¹⁵ MARTÍNEZ VERA, Rogelio, Ob. Cit. Pág. 114

d) Funciones educativas y culturales: investigación científica, enseñanza general, educación adultos, artes, etc.¹⁶

Por lo que respecta a las *auxiliares* no se realizan directamente hacia el público y pueden ser: a) Administración de personal, b) Manejo de recursos materiales, c) Administración financiera, d) Servicios jurídicos y contenciosos, y e) Documentación.¹⁷

1.6 REGLAMENTO

El reglamento es el “conjunto de normas obligatorias de carácter general emanadas del Poder Ejecutivo, dictadas para el cumplimiento de los fines atribuidos a la administración pública”¹⁸ y suelen versar sobre puntos de procedimientos y ejecución; siendo los reglamentos respecto de la ley, un grado inferior. Cabe mencionar que la ley se origina principalmente en el Poder Legislativo y el reglamento es producido por el Poder Ejecutivo, ahora bien retomando esto y en la concepción de Gabino Fraga, el reglamento es “una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el poder Ejecutivo en uso de la facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidos por el Poder Legislativo.”¹⁹

La atribución de la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo se justifica desde el punto de vista práctico por la necesidad de aligerar la tarea al Poder Legislativo relevándolo de la necesidad de desarrollar y completar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución, teniendo en cuenta que el Ejecutivo está en mejores condiciones de hacer este desarrollo, puesto que se encuentra en contacto más íntimo con el medio en el cual va a ser aplicada la ley.

¹⁶ Vid, GOUNAY, Bernard, citado por SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit., Pág. 87

¹⁷ Ídem.

¹⁸ DE PINA Rafael, *Diccionario de Derecho*. 18° ed., Porrúa, México, 1992, Pág. 436

¹⁹ FRAGA, Gabino, Ob. Cit., Pág. 103

Además, existiendo mayores facilidades para la modificación de los reglamentos, el uso de la facultad reglamentaria permite que la legislación se pueda ir adaptando oportunamente a las circunstancias cambiantes en que tiene que ser aplicada, adaptación que no sería posible si dependiera del Poder Legislativo, ya que éste tiene procedimientos más complicados y periodos reducidos de funcionamiento. Así de esta manera cuando el Ejecutivo formula un reglamento, no realiza un acto de legislación, sino un acto de administración.

1.7 AMPARO INDIRECTO

En su definición lisa y llana se entiende como amparo a “la protección y tutela del derecho, la acción y efecto de dispensar justicia por parte de los órganos de la jurisdicción. En México, juicio destinado a impugnar los actos de autoridad violatorios de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a nacionales y extranjeros y a mantener el respeto a la legalidad, mediante la garantía de la exacta aplicación del derecho.”²⁰

El amparo indirecto es “aquel el que se inicia ante los jueces de Distrito y está sujeto a la posibilidad de ser revisado, a petición de parte, por la Suprema Corte de Justicia o por los Tribunales Colegiados de Circuito, según el caso”,²¹ y en aquellos lugares en donde no existan jueces de Distrito, conocerán del juicio de amparo los tribunales del orden común que tienen la obligación de admitir la demanda en auxilio de la justicia federal; además, tratándose de actos emitidos por los Tribunales Unitarios en los que proceda el juicio de garantías, conocerá del juicio otro tribunal de la misma jerarquía, es decir, otro Tribunal Unitario.

²⁰ DE PINA, Rafael, Ob. Cit., Pág.79

²¹ GONZALEZ COSIO, Arturo, *El Juicio de Amparo*, 3ª. ed., Porrúa, México, 1990, Pág. 188

Por su forma y contenido es propiamente un juicio, en lo formal, se inicia ordinariamente ante un juez de Distrito con una demanda que debe plantear una verdadera controversia sobre la constitucionalidad del acto que se trate, señalando el nombre del particular que impugna el acto que es denominado quejoso, la autoridad responsable que es la que emitió el acto que se impugna, el acto reclamado, las garantías que se consideren violadas y los argumentos que demuestren la violación a las garantías individuales denominados los conceptos de violación.

1.7.1 Competencia

La competencia es la “potestad de un órgano de jurisdicción, para ejercerla en un caso concreto”,²² ahora bien, Efraín Moto la describe como “la facultad que tiene un tribunal para decidir mediante una sentencia y después de oír las partes, a quien corresponde el derecho que se disputa”.²³ Igualmente para Arturo González Cosío la competencia “viene a ser una distribución de la jurisdicción, es decir, la medida de la facultad jurisdiccional de los distintos jueces y tribunales.”²⁴

En materia de amparo, se encuentra regulada por el artículo 103, fracción I y 107, ambos de la Constitución General de la República; que a su vez, se divide en directa e indirecta:

- **Directa** o *uni-instancial*.- Como su nombre lo indica consta de una sola instancia que se sigue ante Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte,²⁵ y este tipo procedimental es el idóneo para combatir sentencias definitivas civiles, penales, administrativas o laudos arbitrales definitivos, respecto de las cuales no proceda recurso, juicio o medio

²² DE PINA, Rafael, Ob. Cit., Pág. 172

²³ MOTO SALAZAR, Efraín, Ob. Cit., Pág. 126

²⁴ GONZALEZ COSIO, Arturo, Ob. Cit., Pág. 185

²⁵ Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, 3° ed. Porrúa, México, 1992, Pág. 46

ordinario por el que puedan ser modificadas, ya sea que la violación se cometa durante el procedimiento afectando la defensa del quejoso o trascienda al resultado del fallo; aunque la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrá conocer de esta vía, a petición del Tribunal Colegiado o Procurador General de la República, cuando por su interés y trascendencia el asunto así lo amerite.²⁶

- **Indirecta** o *bi-instancial*.- Esta regulada por la fracción VII del artículo 107 de la Constitución General de la República, y como su nombre lo indica consta de dos instancias, “la que se desarrolla en primer grado ante los jueces de Distrito y la que se sustancia, en segundo grado, ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte conforme a las reglas competenciales establecidas en la Constitución y en la Ley”,²⁷ donde se dispone que corresponde a los jueces de Distrito conocer de las demandas de amparo, donde se reclamen actos en juicio, fuera de éste o después de concluido, así como en aquellos casos que afecten a personas ajenas a dicho juicio.²⁸

Dicho amparo puede promoverse ante la autoridad superior del tribunal que haya cometido la violación como lo prevé el artículo 156 de la ley de amparo.

1.7.2. Término

Se debe entender como término al “momento en que un acto jurídico debe comenzar a producir o dejar de producir sus efectos característicos”,²⁹ y en el juicio de amparo se manejan dos tipos de términos procesales, los llamados *prejudiciales* y los *judiciales*. Los *prejudiciales* como su nombre lo

²⁶ *Ibidem* p.p. 46 y 49

²⁷ *Ídem*

²⁸ *Ibidem* p.p. 46 y 47

²⁹ DE PINA, Rafael, *Ob. Cit.*, Pág. 471

indica son todos aquellos actos que el individuo dispone o sitúa antes de iniciar el juicio, para ejercitar su acción constitucional, por otro lado, los *judiciales* son aquellos que están dentro de los periodos de un juicio como lo son las pruebas, las rendiciones de informes, contestaciones, etc.³⁰

Pero por regla general el amparo tiene un término para la promoción de dicho juicio y este es de 15 días como lo dispone el artículo 21 de la Ley de Amparo; sin embargo, se cuenta con algunas excepciones que señala el numeral 22 de dicha Ley, mismas que más adelante se detallarán.

Por consiguiente los términos procesales son variables en casos especiales como en las leyes *auto-aplicativas*, esto es “cuando una ley puede agravar desde el momento en que entre en vigor, sin necesidad de que se aplique a un caso determinado por un acto de autoridad” y el computo para interponer dicha demanda es de hasta 30 días, que se contarán desde la fecha en que la propia ley entre en vigor; y para las leyes *hetero-aplicativas*, que son cuando una ley es inocua desde que adquiere vigencia, o sea que para regir en las situaciones concretas que se puedan subsumir dentro de la situación abstracta que prevea, se requiera de un acto aplicativo concreto” será de 15 días partir de la notificación del acto reclamado o de que se tenga conocimiento de éste, y siempre que sea el primer acto aplicativo del ordenamiento legal que se combata.³¹

1.7.3. Suspensión del Acto Reclamado

Primeramente es necesario puntualizar el concepto de suspensión del acto reclamado mismo que se considera como “la institución jurídica en cuya virtud, la autoridad competente para ello, ordena detener temporalmente la realización del acto en el juicio de amparo hasta que legalmente se pueda

³⁰ Vid. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. Cit. 430

³¹ Vid. Ídem.

continuar con tal acto o hasta que se decrete la inconstitucionalidad del acto reclamado en sentencia ejecutoriada.”³²

La suspensión del acto reclamado puede ser provisional y definitiva. La primera de ellas es la que se concede desde el momento que se presenta la demanda de garantías y la segunda será aquella resolución que se emita al momento de celebrarse la audiencia incidental, ya sea otorgando o negando la suspensión.

Finalmente es necesario puntualizar que la suspensión en materia de amparo siempre operará sobre el acto reclamado y es aquel proveído judicial creador de una situación de paralización o cesación, temporalmente limitada, de un acto reclamado de carácter positivo, consistente en impedir para lo futuro el comienzo o iniciación, desarrollo o consecuencia de dicho acto, a partir de la mencionada paralización o cesación, sin que se invaliden los estados o hechos anteriores a éstas y que el propio acto hubiese provocado.³³

³² ARELLANO GARCÍA, Carlos, *Práctica Forense del Juicio de Amparo*, 13° ed., Porrúa, México, 1999, Pág. 544

³³ Vid *Ibidem*, Pág. 424

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTO LEGAL DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS PARA EL TRASLADO DE REOS SENTENCIADOS

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Constitución como máxima ley mexicana establece en su artículo 18, noveno párrafo, que un reo sentenciado podrá cumplir su pena en un lugar más cercano a su domicilio, en virtud de su readaptación, numeral que a la letra dice:

“Artículo 18.-...

El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de proporcionar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.”

En el artículo en comento, primeramente se hace mención a los traslados de tipo internacional con relación y observancia de los tratados internacionales y menciona que sólo se harán *previo consentimiento*; cosa que no sucede en los procesos en México, ya que no hay previo consentimiento del reo en el traslado, pues muchas de las veces se entera del mismo, en el momento justo, cuando se ve materializado el acto; y en segundo término se hace mención que el sentenciado puede cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio y así tener un mayor acercamiento a su familia para poder realizar una verdadera readaptación social sin embargo esto no sucede en los centros de readaptación en nuestro País; además se debe de entender al establecimiento destinado a la extinción de la pena, en sentido de privación de la libertad física para restringirlo, pues de otra forma comprendería todos los

males que se imponen en el cuerpo de una persona para ocasionarle un dolor o grave molestia física al condenarlo, los cuales se encuentran además expresamente prohibidos por la ley máxima.

2.2 LEY DE AMPARO

Es necesario enunciar aquellos artículos en los cuales, se señala la capacidad y personalidad para llevar a cabo este juicio y así demandar las garantías individuales violadas. En relación a este ordenamiento legal, se debe establecer primeramente el artículo 4° que de manera literal establece:

“Artículo 4°.- El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.”

Así, en este contexto la única persona para interponer dicho juicio y para el caso específico de esta investigación es el agraviado o su defensor el que deberá de formular la demanda cuando un reo sentenciado se le transfiera de un Centro Federal de Readaptación Social y no sea notificado legalmente o en su oportunidad.

Ahora bien, en lo relativo a los tiempos en los cuales el agraviado puede interponer demanda de amparo se encuentran consagrados en el artículo 21 del mismo precepto legal en el cual literalmente dice:

“Artículo 21.- El término para la interposición de la demanda de amparo será de quince días. Dicho término se contará desde el día siguiente al en que haya surtido efectos, conforme a la ley del acto, la notificación al quejoso de la resolución o acuerdo

que reclame; al en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o al en que se hubiese ostentado sabedor de los mismos.”

De la lectura del numeral anterior, se desprende que, una persona privada de su libertad no podría interponerla; si es que su familiar o abogado solo realiza una visita al mes a dicho centro penitenciario. Sin embargo, el numeral 22 de la ley en estudio prevé casos de excepción; y a la letra expresa:

“Artículo 22.- Se exceptúan de lo dispuesto en el artículo anterior:

I.- Los casos en que a partir de la vigencia de una ley, ésta sea reclamable en la vía de amparo, pues entonces el término para la interposición de la demanda será de treinta días.

II.- Los actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal, deportación, destierro, cualquiera de los actos prohibidos por el artículo 22 de la Constitución, o la incorporación forzosa al servicio del ejército o armada nacionales.

En estos casos la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo.

En los casos en que el acto de autoridad combatible mediante demanda de amparo consista en acuerdo de la Secretaría de Relaciones Exteriores favorable a la extradición de alguna persona reclamada por un Estado extranjero, el término para interponerla será siempre de 15 días.

III.- Cuando se trate de sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, en los que el agraviado no haya sido citado legalmente para el juicio, dicho agraviado tendrá el término de noventa días para la interposición de la demanda, si residiera fuera del lugar del juicio, pero dentro de la República, y de ciento ochenta días, si residiere fuera de ella; contando en ambos casos, desde el siguiente al en que tuviere conocimiento de la sentencia; pero si el interesado volviere al lugar en

que se haya seguido dicho juicio quedará sujeto al término a que se refiere el artículo anterior.

No se tendrán por ausentes, para los efectos de este artículo, los que tengan mandatarios que los representen en el lugar del juicio; los que hubiesen señalado casa para oír notificaciones en él, o en cualquiera forma se hubiesen manifestado sabedores del procedimiento que haya motivado el acto reclamado.”

Del precepto anterior se desprende que, el sentenciado queda excluido de estas excepciones por lo cual permanece en estado de indefensión y no podría interponer demanda por violaciones a sus garantías individuales.

Por otro lado en el numeral 36 de la Ley en estudio, se determina la competencia de los jueces que tiene para conocer del juicio de garantías que a la letra manifiesta:

“Artículo 36.- Cuando conforme a las prescripciones de esta ley sean competentes los jueces de Distrito para conocer de un juicio de amparo, lo será aquél en cuya jurisdicción deba tener ejecución, trate de ejecutarse, se ejecute o se haya ejecutado el acto reclamado.

Si el acto ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente.

Es competente el juez de Distrito cuya jurisdicción resida la autoridad que hubiese dictado la resolución reclamada, cuando ésta no requiera ejecución material”.

Del mandato antes citado se desprende quien conocerá en materia de jurisdicción sobre materia de violación a las garantías individuales por concepto de traslados de reos sentenciados y en cual se ve cuales son los jueces encargados de conocer de tal juicio.

2.3.- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL

Como se mencionó anteriormente, la Administración Pública se divide en Centralizada y Descentralizada y es la primera de la que se hablará, ya que según el artículo 1° de la ley en cuestión es la que establece las bases de organización para dicha administración y en ella se menciona que las Secretarías de Estado integran la Administración Pública Centralizada y para ello determina en su artículo 12, algunas funciones que a la letra expresa:

“Artículo 12.- Cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo formulará, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.”

Asimismo, surge la figura del Secretario de Estado en el cual se verán reflejadas las obligaciones que posteriormente se analizarán en lo concerniente a sus órganos desconcentrados, como lo hace notar el artículo 17 de la misma Ley en cuestión que expresamente señala:

“Artículo 17.- Para la más eficaz y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Del numeral anterior se desprende, la creación de organismos auxiliares que coadyuven a lo encomendado por el titular del Ejecutivo. Por lo tanto, el Secretario de Seguridad Pública será designado por el Presidente de la República pero tendrá algunas facultades respecto a la toma de decisiones que tengan por objetivo obtener una seguridad nacional eficaz y eficiente.

2.4 LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA

Esta ley, tiene por objeto regular la integración y organización del Sistema Nacional de Seguridad Pública, así como la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y Municipios, conformándose por una Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario que se integra por los diversos titulares de los órganos desconcentrados como lo son el de Prevención y el de Reinserción Social; dicha conferencia es anual y es presidida por quien designe el titular de la Secretaría de Seguridad Pública, pero en ellas se establecen los mecanismos de coordinación que permiten la formulación de programas, estudios y lineamientos que consientan alcanzar los fines de seguridad pública y para ello en su artículo 31 en la fracción VI de éste ordenamiento establece sus funciones, a la letra expresa:

“Artículo 31.- Son funciones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario:

...

VI.- Planear criterios para eficientar los convenios que se celebren entre la Federación, los Estados y el Distrito Federal, a efecto de que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia, extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa, con estricto apego a las disposiciones legales aplicables;

...”

Del mismo modo, en este apartado, existe la disposición de todos los integrantes de la federación en cuanto a este aspecto, para poder estar en condiciones de que el reo sentenciado cumpla su condena lo más cercano a su último domicilio.

2.5 LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS

La Ley en estudio establece que las Normas Mínimas serán aplicables en los reclusorios de la Federación y en lo pertinente a los reos federales sentenciados en toda la República como se hace mención en el artículo 3° párrafo cuarto, el cual expresamente señala:

“Artículo 3°.- La Secretaría de Seguridad Pública tendrá a su cargo aplicar estas normas en el Distrito Federal y en los reclusorios dependientes de la Federación. Asimismo, las normas se aplicarán, en lo pertinente, a los reos federales sentenciados en toda la República...

Podrá convenirse también que los reos sentenciados por delitos del orden federal compungen sus penas en los centros penitenciarios a cargo de Gobiernos Estatales, cuando estos centros se encuentren más cercanos a su domicilio que los del Ejecutivo Federal, y que por la mínima peligrosidad del recluso, a criterio de la Secretaría de Seguridad Pública, ello sea posible.
...”

De tal manera los sentenciados que no se encuentren en el rango de alta peligrosidad, puedan ser trasladados de un Centro Federal o Estatal, a fin de llevar a cabo una readaptación al tener su núcleo familiar cercano y poder tener así un sustento moral más sólido al compurgar su pena.

Del mismo modo, en su numeral 6° establece a la letra:

“Artículo 6°.-...así como la ubicación de su domicilio, a fin de que puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a aquél...”.

Por consiguiente, son muchas las normas que establecen el traslado de los sentenciados a un lugar más cercano a su domicilio pero la constante que

se busca o se pretende siempre es el de la readaptación social, ya que si bien es cierto son culpables de algún delito cometido, el hecho de estar más cerca de su familia los hará reflexionar sobre lo mal que actuaron y las repercusiones que tienen en esta.

2.6 REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA

En este Reglamento, las disposiciones trascendentales para esta investigación son las que emanan tanto de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal como las atribuciones que tiene la Dirección General de Traslado de Reos y Seguridad Penitenciaria, ya que como bien se ha dicho en anteriores numerales, el Secretario podrá expedir acuerdos, manuales de organización y procedimientos, y demás disposiciones normativas internas en donde se regulan los traslado de los reos sentenciados.

Dentro de algunas de las facultades que tiene el Secretario de Seguridad Pública se encuentran enmarcadas en el artículo 9 fracciones X y XIII, el cual a la letra expresan:

“Artículo 9°.- El secretario tendrá las facultades indelegables siguientes:

...

X.- Expedir los acuerdos, manuales de organización, de procedimientos y de servicios al público y demás disposiciones normativas internas, en el ámbito de su competencia, que considere el Titular del Ramo necesarias para cumplir con los fines de la Dependencia y, en su caso, ordenar su publicación”.

...

XIII.- Proponer al Presidente la expedición, modificación, abrogación o derogación de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos, órdenes y demás disposiciones relativas a la seguridad pública federal de conformidad a los procedimientos previstos en la normatividad aplicable”.

De las anteriores fracciones, se desprende que el Secretario de Seguridad Pública puede sugerir alguna modificación a los procedimientos administrativos de su órgano desconcentrado denominado Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, y proponérsela al Presidente de la República, tal es el caso de la notificación a los sentenciados sobre su traslado.

Por otro lado, el Secretario de Seguridad Pública tiene a su cargo Direcciones Generales que le ayudan al ejercicio de sus funciones por lo cual dentro de estas se encuentra la Dirección General de Traslado de Reos y Seguridad Penitenciaria la cual tiene una serie de atribuciones, reguladas por el artículo 27 fracción II de la Ley en estudio, mismo que estatuye lo siguiente:

“Artículo 27.- Corresponde a la Dirección General de Traslado de Reos y Seguridad Penitenciaria:

...

II.- Opinar sobre los casos de los internos que sean sujetos de traslado a otras instituciones penitenciarias;

...”

Así, al existir como unidad organizacional, puede colaborar con el área jurídica del centro de readaptación social y realizar conjuntamente el proceso administrativo para la notificación, ya que correspondería a ella realizar el procedimiento tanto con recursos materiales como humanos y de logística, ante las distintas autoridades que se encuentren conjuntamente obligadas, tales como los directores de ambos centros penitenciarios así como el personal de guarda y custodia para poder brindar las medidas necesarias para llevarlo a cabo.

Para ello cabe mencionar que, si se contará con un procedimiento adecuado sobre la notificación de los traslados se evitaría la carga de trabajo en virtud de la cantidad de demandas de amparo que se tienen por este concepto y sería mucho más eficaz que como se hace en la actualidad. Así también,

corresponde a la Secretaría de Seguridad Pública, a través de la Subsecretaría del Sistema Estatal Penitenciario, la ejecución de las penas y medidas de seguridad impuestas por la autoridad judicial con las excepciones previstas en las Leyes, así como el control de todos los centros de custodia preventiva, reclusión penitenciaria e internamiento para inimputables que existan en el Estado, sin perjuicio de las funciones que establezcan los convenios de coordinación que se celebren con el Gobierno Federal y otras entidades de la República. Igualmente, todas las entidades tienen sus propios ordenamientos en los cuales, se manifiesta la figura del traslado en su forma general, pero en ninguna se establece cual es el procedimiento para llevarlo a cabo.

Por consiguiente, se ve reflejado que los Estados también están en la disposición de acercar a sus sentenciados a un lugar más próximo, pero dicha intención no basta, sino que hay que tener los medios necesarios tanto humanos como logísticos para llevar a cabo dicha función.

2.7 REGLAMENTO DE LOS CENTROS FEDERALES DE READAPTACIÓN SOCIAL

En nuestros días, la voluntad de los sistemas penitenciarios en México y aun en los métodos más avanzados, se han caracterizado por procurar por medio de la readaptación del delincuente su integración a la sociedad y no sólo se plantea que lleve una vida normal bien adaptado y se le faciliten sus necesidades afectivas como miembro útil de la sociedad, sino además lo haga sin compulsión a la misma sociedad, esto en la realidad no sucede, por fallas administrativas de los centros de readaptación, como se ha establecido anteriormente, pues no existe un procedimiento administrativo en el cual se vea manifestado el procedimiento de la notificación de un traslado del reo sentenciado en virtud de que se aleja de lo que inicialmente se plantea que es *la reincorporación a la sociedad*, pues bien, en cuanto a la reglamentación de los comúnmente llamados CEFERESOS se tiene que en su artículo 13 indica

las atribuciones del Director General del Centro Federal y, para ello se citará la fracción IV que expresamente señala:

“Artículo 13.- Son atribuciones del Director General:

....

IV.- Vigilar que se cumplan en el Centro Federal, las leyes, el Reglamento, los Manuales respectivos y demás disposiciones en materia de ejecución de penas privativas de libertad y de prisión preventiva;

...”

A este tenor, muchas son las autoridades encargadas del buen funcionamiento de cada CEFERESO, desde niveles jerárquicamente ajenos a los procedimientos que operan en cada Centro. Además este reglamento contempla un Consejo Técnico Interdisciplinario que tiene como funciones el saber de los traslados, como se manifiesta en su artículo 22 fracción IV el cual dispone:

“Artículo 22.- Son atribuciones del Consejo:

...

IV.- Emitir opinión para la concesión de medidas preliberacionales, la remisión de la pena, la libertad preparatoria, así como los traslados, considerando los estudios clínicos criminológicos o de personalidad practicados a los internos.

...”

El régimen penitenciario que se aplica es progresivo y técnico, que consta de periodos de estudios de personalidad y de diagnóstico.

En conclusión, en todos los numerales antes mencionados existen autoridades en las cuales recae la función de organizar o tener conocimiento de los traslados de sentenciados, pero ninguno habla del procedimiento administrativo para poder tener específicamente a la autoridad responsable de tal acto, en la realidad, lo que pretende la Secretaría de Seguridad Pública es la verdadera readaptación social del sentenciado a través de la relación familiar, en muchos de los casos es la misma familia quien abandona a los reos

sentenciados por las distancias entre el último domicilio del sentenciado y el domicilio del centro de reclusión, por ello debe de existir necesariamente un organismo o autoridad que tenga la facultad de estudiar, autorizar y notificar el traslado al reo; para garantizar su previa audiencia y esté en aptitud de aportar las pruebas necesarias para demostrar los perjuicios que causaría la materialización del traslado, sin la notificación previa a su familia o representante legal como se viene haciendo en nuestros días.

CAPÍTULO 3

INCLUSIÓN DE LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE NOTIFICAR AL REO SENTENCIADO, LA ORDEN QUE AUTORIZA SU TRASLADO Y LOS RECURSOS QUE TIENE PARA COMBATIRLO

3.1 LA FALTA DE REGULACIÓN DE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS CENTROS DE READAPTACIÓN SOCIAL EN CUANTO A LOS TRASLADOS DE REOS SENTENCIADOS

Como se ha hecho mención en capítulos anteriores en ningún caso se da la notificación a un reo sentenciado de su posible traslado a otro centro de readaptación, incurriendo en faltas ya que en muchos de los mandatos legales, aparece la función administrativa del traslado más no así la función de la notificación de dicho traslado y esta a su vez se ve afectada por la nula comunicación entre los centros de readaptación, pues ni ellos mismos saben de tal acto, hasta que el traslado se lleva a cabo por lo cual sustento que es necesario que previo al traslado del reo se le notifique personalmente la propuesta que se haga de ese movimiento, para que este en aptitud de demostrar los severos perjuicios que le ocasionaría tal situación.

El trasladar a un reo de un centro de readaptación a otro, es violatorio de la garantía contenida en el artículo 14 constitucional, ya que sin que se escuche previamente al reo sentenciado, las autoridades penitenciarias de manera unilateral, deciden el traslado de un centro de readaptación a otro y en muchas de las veces ni siquiera el centro al cual va destinado el reo, tiene previo conocimiento de este; sin que exista regulación alguna por la ley, por lo que se considera violatorio porque es de explorado derecho que se debe de aplicar el principio de legalidad y al no estar regulado se está violentando la esfera jurídica del sentenciado.

Ahora bien, en el Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública, existe una Dirección General llamada "Traslado de Reos y Seguridad Penitenciaria", que funge meramente como observadora, pues sus funciones son más de subordinación que de materialización de los actos y ella se encarga de planear, coordinar, opinar, recomendar, supervisar y en ninguna de ellas se marcan como ejecutar el acto del que se está hablando.

Por otra parte, actualmente en la práctica se traslada al reo sentenciado, argumentando motivos de seguridad y de sobrepoblación, pero en la mayoría de ellos es *a contrario sensu*, por lo que el traslado se realiza a centros de reclusión de un menor nivel de seguridad que aquel en el que se encontraba.

Un ejemplo muy claro de la falta de notificación y la nula información con que se cuenta y el desconocimiento entre los propios directores o encargados de los CEFERESOS Y CERESOS, es el caso más reciente, la fuga de reos en el centro de readaptación de Zacatecas, pues sin saber del operativo de traslado ocurrido a escasas horas de la madrugada y sin el conocimiento si era verídico o no, abrieron sus puertas y se dió la fuga masiva de 53 reos; unos en pleno proceso y otros sentenciados, acto que se pudo evitar si se contara con un procedimiento de notificación masiva de reos, ya que el personal de guarda y custodia sabría la fecha y la hora de dicho traslado y dicho sea de paso, se prestó a pensar que estaban inmiscuidos tanto personal del cereso como gente de la delincuencia organizada, por que lejos de impedir tales actos, se les facilitó la salida del centro de reclusión y por consiguiente la huida a dichos presos.

Son muchas las autoridades que tienen relación con los traslados, pero no existe ninguna que esté debidamente designada para tal efecto, pues como se ha mencionado con anterioridad no hay una que esté facultada para llevarla a cabo, y al no encontrarse legitimadas las autoridades para señalar el lugar donde se deben compurgar las penas, se cae en el error de no ser notificadas

debidamente, lo que ocasiona una violación total a las garantías individuales de los reos, personas que aunque están presas gozan de sus derechos fundamentales.

3.2 IMPLEMENTACIÓN DE LA NOTIFICACIÓN DE TRASLADO COMO FUNCIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS CENTROS DE READAPTACIÓN

Primeramente, se retomará lo que a función administrativa corresponde, ya que como se comentó en un principio tiene como finalidad la de ejecutar o materializar las situaciones jurídicas y en este caso se realiza el acto al mover y cambiar de lugar al reo sentenciado sin una notificación previa, asimismo se debe explicar el porqué de la creación de un manual de procedimientos que contemple la notificación del traslado dentro de los centros de readaptación, pues, se debe de especificar la importancia de las atribuciones de cada unidad administrativa con apoyo técnico-operativo, sin ello no se podrá llevar a cabo el objetivo planteado y dicho manual debe contener la descripción detallada de las actividades que deben seguirse en la realización de las funciones de cada unidad administrativa, de la misma manera se puede eficientar el trabajo de cada empleado; por tanto, cada uno sabrá lo que debe hacer y el cómo hacerlo, con un manual de procedimientos se puede determinar en forma más sencilla el nivel de responsabilidad por fallas o errores que se pudieran cometer en la materialización de dicho acto y, así se conocerá quien es en forma más efectiva la persona que se debe de amonestar o de sancionar de acuerdo a los deberes que tiene como empleado público, se determinen los casos y condiciones en que habrán de proponerse, la competencia, la notificación previa al traslado, tanto al reo como a las autoridades carcelarias involucradas, los recursos que tenga el reo para inconformarse con la propuesta e incluso con la autorización de su traslado.

Ahora bien, en el procedimiento administrativo de notificación de traslado debe de existir la unidad responsable o los puestos de las personas que

intervienen conteniendo su responsabilidad y nivel de participación, pues no tendrá el mismo rango quien analice, decida y autorice el traslado, como quien lo ejecuta y en el cual se pudiera estructurar desde la persona encargada de valorar e integrar el expediente de cada interno con sus correspondientes secciones como son jurídica, médica, médica-psiquiátrica, psicológica, laboral, educativa, de trabajo social y de conducta, o que mediante el consenso de las distintas autoridades carcelarias y del consejo técnico interdisciplinario; se le asigne el lugar físico para compurgar su sanción, lugar obviamente que fuera más cercano a su domicilio, para lograr así una mejor readaptación social.

Para este apartado es bueno tener en cuenta que como dicho procedimiento no se encuentra regulado por ninguna autoridad se debe partir de la base que la autoridad actúa de buena fe al hacer los traslados, sin embargo, es necesario que dicha función se encuentre en la Ley, por la naturaleza del derecho mexicano de aplicar el principio de legalidad.

Los traslados son actos eminentemente administrativos, en virtud que dicho acto lo emite autoridad de carácter administrativo, únicamente contiene medidas inherentes a aspectos vinculados con la disciplina, seguridad, seguridad y organización de los internos reclusos en los centros de readaptación social, es decir, medidas de control emanadas de facultades atribuidas a las autoridades administrativas encargadas de dichos recintos carcelarios y no provienen de proceso penal instruido al sentenciado, ni del juzgador ante quien se sigue la causa penal correspondiente y no perturba el procedimientos alguno ni afecta la libertad personal del sentenciado, pues ya esta restringida a consecuencia de la pena de prisión impuesta por una autoridad jurisdiccional.

Consecuentemente, al estar relacionado propiamente con el Centro de Readaptación, forzosamente deberán de conocerlo los directores de cada centro y el área jurídica ya que dentro de sus funciones está el de llevar el

expediente único de cada reo y dar seguimiento a cada una de sus situaciones dentro del sitio de reclusión, debido a que tiene la relación más estrecha con el reo sentenciado.

Debido a que es necesario establecer un procedimiento administrativo de notificación del traslado al reo, mismo que la autoridad debe apearse plenamente a él, es que se propone el siguiente:

- a) Inicialmente el consejo interdisciplinario deberá tener en consideración las razones por las cuales quiere o tiene que trasladar a determinado reo sentenciado a otro centro de readaptación.
- b) Una vez analizado, deberá saber si en el lugar al cual se quiere trasladar tiene las condiciones de espacio, dada la sobrepoblación que tiene cada centro penitenciario, y enviar un informe justificado sobre las condiciones en la cual se efectuara dicho traslado.
- c) El consejo interdisciplinario determinará conjuntamente con el área jurídica la situación tanto jurídica como psico-social y médica del sujeto a trasladar, así como la evaluación de los factores pertinentes de que con el traslado o la negación de él, contribuya a la readaptación social del sentenciado.
- d) Una vez determinado quien es sujeto de traslado, hacer la notificación por escrito a través del área jurídica y de acuerdo con sus funciones administrativas, tanto al sentenciado como a persona de su confianza, llámese familiar o defensor y en el caso que se tengan varios defensores, bastará con que acuse de recibo, al menos uno de ellos.
- e) Se contará con tres días hábiles computados a raíz de que se hizo sabedor de dicho acto para que en ese plazo promueva o declare lo que

a su derecho convenga, en el entendido de que pasado ese plazo si no hiciere ninguna manifestación, se estará en el entendido de que aceptó dicho traslado.

- f) En caso contrario al manifestarse, deberá exponer las razones por las cuales se opone al traslado, siendo debidamente fundadas y motivadas y de estas actuaciones se enviarán copia a su expediente.
- g) El área jurídica podrá expedir constancias de comportamiento para verificar el estado de readaptación en la que se encuentre el individuo en cuestión en relación a sus actividades laborales, estudiantiles o de buena conducta según sea el caso, lo que a los intereses del sentenciado convengan.
- h) Se dará mayor valor a las pruebas aportadas cuando aquellos reos tengan buena conducta, asimismo al área jurídica será la única responsable de expedir los comprobantes de buena conducta que el reo solicite y cuando sean acreedores a dichos documentos, para poder beneficiar a la gente que así sea conveniente.
- i) A falta de autorización por parte del área jurídica, el director de cada centro penitenciario será el responsable de expedir dichos comprobantes.
- j) Se levantará un acta administrativa o cédula de información en donde contenga el nombre del trasladado, lugar de nacimiento, último domicilio registrado, el delito que haya dado lugar a la sentencia, el periodo de la sentencia incluyendo fecha de inicio y de terminación de la pena, el documento donde se exprese claramente sobre la aceptación del traslado, así como los documentos que fueren necesarios para saber su estado de salud, escolaridad si es que estuviera estudiando en dicho

centro, su trabajo si es que lo tuviera en el lugar de reclusión, su peligrosidad y demás datos que pudieran servir para tener mejor identificado al sujeto.

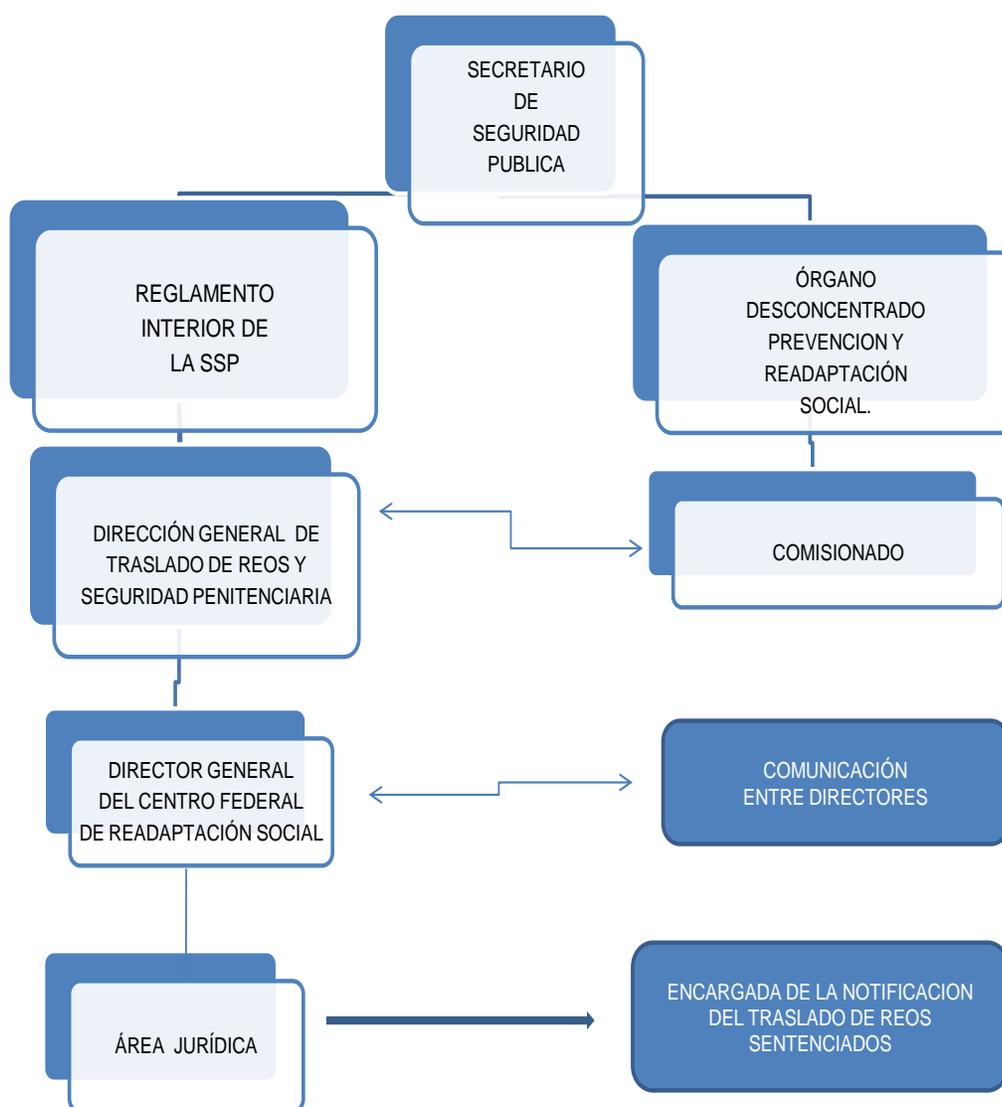
- k) En caso de que posterior al traslado la sentencia de la que fue objeto el reo, fuese modificada o revocada, se podrá reclamar al Estado por conducto de la Secretaría de Seguridad Pública, el pago de los gastos o viáticos que se generen, para regresar al reo al lugar en donde se encontraba y en caso de que la sentencia sea revocada y al mismo tiempo declarada como absolutoria, se podrá pedir el regreso del reo a su último domicilio proporcionado al momento de su ingreso, asimismo será motivo de responsabilidad para la autoridad que ordeno el traslado.

Ahora bien, como una medida de apremio en cuanto a los servidores públicos que se encargan de notificar un traslado y, si se estuviera en el supuesto que por una razón de negligencia no hiciera su trabajo al notificar dicho acto, será responsable de los daños y perjuicios que ocasione la falta cometida y se le juzgará con arreglo a la ley, si es que actuó con dolo. En este caso y con base en los reglamentos internos de cada centro penitenciario, se le impondrá alguna corrección disciplinaria y para poder darle mayor efectividad a dichas funciones, se propone realizar ciertos candados para poder sancionar a las personas que no cumplan, así evitar que incurran en responsabilidad.

Así entonces, es necesario que los directores de cada centro penitenciario tengan una comunicación constante en cuanto a número de reos y capacidad para poder recibir, y por parte del área jurídica la completa integración del expediente de cada persona sentenciada como se ha dicho de todos sus aspectos, y que la dirección general de traslados sea notificada para la pronta y expedita supervisión y apoyo de manera logística para el intercambio, también una relación estrecha entre el Comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, con el

Consejo Interdisciplinario, ya que dentro de la función de ambos como ya se ha dicho se encargan de actuar como órganos de orientación, evaluación y seguimiento del tratamiento de cada interno.

Aunque existen muchas autoridades responsables e inmiscuidas en los traslados de los reos, el área jurídica es la ideal de encargarse de notificar dicho traslado, además de ser la que tiene la relación más estrecha con el sentenciado, quedando integrada dicha función en el siguiente organigrama:



Debiéndose evaluar dicho organigrama para un mejor funcionamiento de los

centros de readaptación social y lograr su eficiencia y eficacia tanto a nivel administrativo como en el personal operativo a cargo.

Cabe aclarar que dentro de la legislación actual no se contempla la figura de la notificación del traslado y a manera de ejemplo de lo que se realiza en materia internacional, se hace mención al convenio internacional entre los Estados Unidos Mexicanos y la Federación de Rusia, que habla de modo breve sobre el procedimiento de traslado de reos sentenciados. Ver Anexo 1

3.3 RECURSOS CONTRA LA ORDEN DE TRASLADO

Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido que lo ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos, aun y cuando la violación sea cometida por persona que actué en el ejercicio de sus funciones y así se pueda garantizar que la autoridad competente decida sobre los derechos de las personas que interpongan el recurso para poder desarrollar la posibilidad de subsistencia del recurso y garantizar el cumplimiento del citado.

Con relación al recurso o medios de impugnación que tiene el reo para inconformarse con la propuesta u orden de traslado, se propone la inclusión del **recurso de inconformidad o reclamación**, que podrá interponerse desde el momento de su notificación y dentro de los tres días siguientes a que tenga conocimiento de la propuesta que haga el Consejo Interdisciplinario del Centro de Reclusión sobre su traslado, término que servirá para aportar las pruebas idóneas y necesarias que permitan evidenciar los perjuicios que se le ocasionarían, siendo el Director del Centro de Reclusión donde se encuentra interno, el encargado de resolver sobre dicho recurso, tomando en consideración la gravedad del ilícito por el que fue sentenciado, las circunstancias personales y especiales del recluso, la pena de prisión que se debe cumplir y todos aquellos factores que pudieran interferir en la reincorporación social del sujeto, especialmente la convivencia familiar, que

podría verse afectada si se omite tomar en cuenta la ubicación del domicilio del reo; teniendo la Dirección un plazo para emitir su determinación, misma que resultaría inatacable.

Como ya se ha mencionado el reo sujeto de traslado queda en estado de indefensión al verse violentada su garantía de compurgar la pena impuesta, en el centro de reclusión más cercano a su domicilio, razón por la cual se hace imprescindible que el interno cuente con medios legales que le permitan demostrar que su traslado causará un grave perjuicio a los fines de readaptación perseguidos con la pena de prisión, por lo que se hace necesario la existencia de algún recurso contra de la propuesta de traslado que haga el Consejo Interdisciplinario, que dicho sea de paso se encarga de emitir opiniones sobre los traslados, una vez que ha considerado los estudios de personalidad y clínico-criminológicos del centro de reclusión donde se encuentra el reo, para que éste aporte elementos de prueba capaces de demostrar su petición, que de manera suficiente permitan a la autoridad carcelaria dar marcha atrás a la orden de traslado y se permita al condenado continuar compurgando su pena de prisión en el centro de readaptación social más cercano a su domicilio.

De tal recurso deberá tener conocimiento tanto el consejo interdisciplinario, como el Director del otro centro de readaptación, en virtud de que en muchos de los casos tampoco le es notificado al Director del centro de destino del traslado y se pueda determinar si se está en posibilidad de recibir al reo en cuestión, y que esté mejor coordinado en cuanto a espacio, pues si bien es cierto, en todos los centros existe una sobrepoblación, los traslados nunca son por una persona ya que se realizan en forma masiva.

Ahora bien, en caso de que la autoridad penitenciaria determine que las pruebas que fueron aportadas por el recluso no fueran bastantes para permitir su permanencia en el centro carcelario más cercano a su último domicilio

registrado, declarando procedente su traslado a otro centro de reclusión, debe establecerse que dicha declaración no admitirá recurso alguno, a fin de que pueda atacarse la orden de traslado a través del juicio de amparo indirecto, que sería la última instancia legal que le quedaría al afectado para que un juez de distrito se encargue de resolver si las autoridades responsables violaron o no sus garantías individuales al proponer su traslado y autorizarlo pero siempre antes de materializarlo.

De la misma manera, haciendo mención que dicho amparo pudiese interponerse en cualquier momento omitiendo la temporalidad del mismo, pues como se ha dicho el reo sentenciado queda en estado de desamparo en el supuesto de que sus familiares o su defensor solo le visite una vez al mes y, así también, se evitaría la carga de trabajo para el poder judicial en virtud de que por este tipo de amparos el Consejo de la Judicatura Federal se ha visto en la necesidad de crear nuevos órganos jurisdiccionales que atiendan las innumerables demandas de amparo que se promueven contra este tipo de actos. Ya que la mayoría de los reos de estos centros penitenciarios promueven cientos de amparos que les son negados o sobreseídos por jueces que ya no creen en sus versiones de víctimas de un sistema penal represor aun y cuando sus garantías se vean violentadas.

3.4. MEDIOS ORDINARIOS

En este sentido se busca que el sentenciado pueda defenderse de las arbitrariedades de las que recurrentemente es objeto, ya que en todos los casos el interno es notificado de su traslado al momento en que se está materializando; esto es, minutos antes de que esto ocurra, lo que viola su garantía de previa audiencia, que le impide demostrar los perjuicios ocasionados y debido a su privativa de libertad se encuentra impedido para solicitar directamente el amparo dentro de los quince días posteriores a su traslado, según lo dispone el artículo 21 de la Ley de Amparo, por lo que

aprovechando de tal circunstancia, las autoridades carcelarias quedan exentas de revisión sobre esa orden de traslado que fuera autorizada, puesto que se tienen por consentidos por el quejoso; lo que impide combatir la arbitrariedad de la que fue objeto, por el simple hecho de no haber podido comunicarse con nadie que pudiera auxiliario para reclamarlos.

De tal suerte, hablando de temporalidad para la promoción del amparo, tratándose de este tipo de actos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo mediante un criterio aislado, que cuando se esté en el supuesto de una orden de traslado de un centro de reclusión a otro, está sujeto al término de quince días que señala el artículo 21 de la Ley de Amparo; aunque debo decir que, difiero de ese criterio, ya que si el reo es quien directamente reciente el acto de autoridad y debido a que se encuentra recluido, no puede acudir directamente a solicitar el amparo contra la orden de traslado y tampoco tuvo oportunidad de acceder a medios de comunicación para informárselo a alguien para que lo auxilie a inconformarse, es evidente que dicho acto podría ser combatido fuera de dicho plazo, pues de lo contrario se haría equívoco el reclamar la ilegalidad de ese tipo de actos de autoridad dentro del término de quince días que marca la ley de amparo.

Por otro parte, hablando de la suspensión de la orden de traslado, con motivo de la promoción del amparo indirecto, se tienen antecedes al respecto, ya que en los máximos Tribunales Federales, a través de tesis aisladas han sostenido que cuando el acto reclamado se hace consistir en la orden de traslado del quejoso a otro centro de reclusión, debe concederse la suspensión provisional, aun cuando dicho traslado obedezca a razones de seguridad o alguna otra hipótesis, debiéndose tomar las medidas necesarias para preservar la materia del juicio de garantías, en el que se analizará la constitucionalidad del acto reclamado; además de que con dicha medida cautelar no se afecta el interés de la sociedad y tampoco se contravienen disposiciones del orden público.

En cuanto a la competencia debe mencionarse que tratándose de ordenes de traslado de sentenciados de un centro de readaptación a otro, será el Juez de Distrito el competente en cuanto a la materia administrativa y respecto al territorio lo es aquel que tenga jurisdicción en el lugar donde se esté ejecutando el acto reclamado; siendo el Juez de Distrito en Materia Administrativa que tenga jurisdicción en el centro penitenciario donde se encuentre recluso el quejoso; aunque si el acto reclamado ha comenzado a ejecutarse en un Distrito y sigue ejecutándose en otro, cualquiera de los Jueces de esas jurisdicciones, a prevención, será competente, en términos de lo que establece el artículo 36, segundo párrafo de la Ley de Amparo.

Finalmente, debe precisarse que la orden de traslado de reos, entendida como una decisión unilateral dictada por la autoridad administrativa, reviste las características de un comunicado entre autoridades de igual o diversa jerarquía, pero esa circunstancia no la dispensa de cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación, ya que si bien es cierto para la autoridad que lo dicta significa un simple comunicado, para el gobernado se traduce en un claro acto de molestia, lo que exige no sólo que contenga los preceptos legales en que se funda, sino además, las razones o circunstancias que la llevaron a dictarlo, a fin de que su destinatario cuente con los elementos para defenderse de ella.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La falta de la función administrativa de la notificación a un reo, hace que las autoridades carcelarias y el poder judicial, tengan excesiva carga de trabajo al resolver sobre juicios de amparo, debido a que no existe un procedimiento previamente establecido para realizar dicho traslado, ocasionado una violación de garantías al reo.

SEGUNDA.- Existe una carente información y comunicación entre un centro de readaptación y otro, en consecuencia cuando ocurren estos traslados, lejos de beneficiar al reo, lo canalizan a un centro de readaptación más saturado que en el que estaba, aunado a la omisión de las funciones administrativas de las autoridades penitenciarias.

TERCERA.- Urge que existan autoridades responsables de la evaluación y control con nombre y cargo para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones y verificar el grado de responsabilidad en la omisión de dichas acciones, por ello, la función administrativa de notificar el traslado del reo debe encontrarse prevista en la ley.

CUARTA.- Se observa la falta de una autoridad encargada específicamente de notificar un traslado y se cae en la incompetencia al ser muchos los órganos reguladores, mas no así los ejecutores de la función antes mencionada, por lo cual es de imperiosa necesidad implementar el procedimiento administrativo para poder realizar dicha notificación a los reos sentenciados.

QUINTA.- Resulta emergente, implementar la función administrativa de la notificación al reo previamente a su traslado, a fin de respetarle su garantía de audiencia y se determinen los casos y condiciones en que habrán de proponerse, la competencia, la notificación previa al traslado, tanto al reo como

a las autoridades carcelarias involucradas, los recursos que tenga el reo para inconformarse con la propuesta e incluso con la autorización de su traslado.

SEXTA.- Al implementar el procedimiento administrativo se podrá estar en igualdad de condiciones como se hace en un traslado de tipo internacional, en el cual a petición del interesado podrá o no aceptarse a conveniencia del reo sentenciado y de acuerdo a sus necesidades tanto personales como laborales y con ello a contribuir una mejor readaptación social, como fue la finalidad de dichos traslados.

SEPTIMA.- Es necesario optimizar recursos presupuestales y de personal, puesto que implementando y regulando la función administrativa de los centros de readaptación en cuanto a la notificación de traslado de reos se estarán acatando lo que tanto en leyes como en reglamentos se exhorta y que pocas veces se cumple, en el entendido de que los gastos que generan los traslados son emanados del erario federal y al verse truncados por un amparo y remitidos al centro de readaptación de origen, se hacen gastos innecesarios desperdiciados en deterioro del Estado.

OCTAVA.- Con nuestra propuesta se obtendrá una correcta administración y función de las facultades administrativas otorgadas al Director de cada centro de readaptación social, reduciendo en forma considerable la carga de trabajo de los jueces de distrito sobre las controversias generadas por motivo de violación de garantías, además de se haría más eficiente el trabajo de los servidores públicos así como de las unidades administrativas y se volvería más eficaz el funcionamiento de los centros de readaptación social.

NOVENA.- Para poder regular adecuadamente la función administrativa de los centro de readaptación social, respecto a la notificación de los traslados de reos, es necesario reformar el artículo 15 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social, para que dichas autoridades actúen

conforme a derecho y así evitar una violación de garantías a los reos sentenciados.

ANEXO 1

Miércoles 15 de febrero de 2006

DIARIO OFICIAL

(Primera Sección) 47

SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES

DECRETO Promulgatorio del 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, firmado en la Ciudad de México, el siete de junio de dos mil cuatro.

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

VICENTE FOX QUESADA, PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, a sus habitantes, sabed:

El siete de junio de dos mil cuatro, en la Ciudad de México, el Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos, debidamente autorizado para tal efecto, firmó ad referéndum el 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, cuyo texto en español consta en la copia certificada adjunta.

El Tratado mencionado fue aprobado por la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, el cuatro de noviembre de dos mil cuatro, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del tres de diciembre de dos mil cuatro.

Las notificaciones a que se refiere el artículo 18 del Tratado para su entrada en vigor, se efectuaron en la ciudad de Moscú el ocho de diciembre de dos mil cuatro y el dieciséis de enero de dos mil seis.

Por lo tanto, para su debida observancia, en cumplimiento de lo dispuesto en la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgo el presente Decreto, en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el nueve de febrero de dos mil seis.- **Vicente Fox Quesada**.- Rúbrica.- El Secretario del Despacho de Relaciones Exteriores, **Luis Ernesto Derbez Bautista**.- Rúbrica.

JOEL ANTONIO HERNANDEZ GARCIA, CONSULTOR JURIDICO DE LA SECRETARIA DE RELACIONES EXTERIORES,

CERTIFICA:

Que en los archivos de esta Secretaría obra el original correspondiente a México del 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, firmado en la Ciudad de México, el siete de junio de dos mil cuatro, cuyo texto en español es el siguiente:

TRATADO SOBRE TRASLADO DE REOS PARA LA EJECUCION DE SENTENCIAS PENALES PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA FEDERACION DE RUSIA

Los Estados Unidos Mexicanos y la Federación de Rusia, en adelante denominados "las Partes";

CONSCIENTES de los estrechos vínculos existentes entre ambos Estados;

ANIMADOS por el deseo de facilitar la readaptación de los reos, dándoles oportunidad de cumplir sus sentencias en el Estado del cual son nacionales;

Han convenido lo siguiente:

ARTICULO 1

Las Partes se comprometen, en las condiciones previstas por el presente Tratado, a concederse la cooperación más amplia posible en materia de ejecución de sentencias penales de personas sentenciadas a privación de la libertad.

ARTICULO 2

Para los fines del presente Tratado se considera:

- 1) Estado Trasladante: Aquel del cual el reo puede ser o fue trasladado.
- 2) Estado Receptor: Aquel al cual el reo puede ser o fue trasladado.
- 3) Reo: La persona que cumpla una pena consistente en la privación de la libertad en virtud de una sentencia firme.
- 4) Sentencia: La resolución judicial definitiva en la que se impone a una persona, como pena por la comisión de un delito, la privación de la libertad por un periodo determinado. Para los efectos de este Tratado, se entenderá que una resolución judicial es definitiva cuando no se encuentre pendiente de resolver o interponer un recurso o procedimiento legal alguno que pueda modificar dicha resolución, y el plazo de este recurso esté agotado.

El presente Tratado será aplicable también para aquellos casos en que las sentencias de pena capital o cadena perpetua sean modificadas, mediante indulto o amnistía, por la privación de la libertad por un periodo determinado.

ARTICULO 3

Las sentencias dictadas en una Parte a nacionales de la otra Parte deberán de ser ejecutadas en el territorio del Estado Receptor, en caso de su traslado.

ARTICULO 4

El Estado Trasladante informará al reo que el presente Tratado puede ser aplicado a su caso, así como las consecuencias jurídicas del traslado.

ARTICULO 5

1. El traslado del reo puede ser solicitado tanto por el Estado Trasladante como por el Estado Receptor.
2. El reo o su representante legal podrá presentar una petición de traslado tanto al Estado Receptor como al Estado Trasladante.

Si el reo o su representante legal hubiere presentado la solicitud de traslado a alguna de las Partes, ésta deberá informarlo a la Otra, a la brevedad posible, siempre y cuando considere que en el caso concreto resulta aplicable el presente Tratado.

3. El reo o su representante legal deberá ser informado, por escrito, de las decisiones adoptadas por cada una de las Partes en relación con la petición o solicitud de traslado.

ARTICULO 6

1. Las solicitudes de traslado y las respuestas se formularán por escrito, a través de la vía diplomática, y se acompañarán con la traducción al idioma de la otra Parte o al idioma inglés.

2. Cada Parte designará una Autoridad Central que se encargará de ejercer las funciones previstas en el presente Tratado y lo informará a la otra Parte, a través de la vía diplomática.

Los documentos y sus traducciones respectivas proporcionados por las Autoridades de las Partes, no requieren la legalización o apostillamiento a condición de que estén certificados por la Autoridad de la Parte Trasladante y sean enviados a través de la vía diplomática.

3. Las Partes se deberán informar, a la brevedad posible, de la decisión de aceptación o denegación de la solicitud de traslado.

4. Al decidir respecto del traslado de un reo, la Autoridad Central de cada una de las Partes tendrá en cuenta todos los factores pertinentes y la probabilidad de que el traslado contribuya a la readaptación social del reo.

ARTICULO 7

1. El Estado Receptor acompañará a la solicitud de traslado la documentación y la información siguiente:

- 1) un documento probatorio de la nacionalidad del reo;
 - 2) una copia de las disposiciones legales de las que resulten que los hechos u omisiones que han dado lugar a la sentencia en el Estado Trasladante, constituyen también una sanción penal en el Estado Receptor,
 - 3) la información a que se refiere el párrafo 4, del Artículo 6 del presente Tratado.
2. El Estado Trasladante acompañará a su solicitud de traslado la documentación y la información siguiente:
- 1) el nombre, la fecha y el lugar de nacimiento del reo;
 - 2) los hechos que hayan dado lugar a la sentencia;
 - 3) la pena, fecha de su inicio y terminación;
 - 4) copia certificada de la sentencia y el texto de las disposiciones legales aplicables que sirvieron de sustento para la sentencia;
 - 5) el documento oficial que indique el tiempo de pena ya cumplido y la constancia sobre el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el Artículo 8, numeral 9 del presente Tratado;
 - 6) el documento en el que conste el consentimiento del reo o su representante legal para ser trasladado;
 - 7) cualquier información adicional que pueda ser útil a las autoridades para determinar la situación del reo con vistas a su readaptación social, incluyendo su estado de salud y nivel de peligrosidad, su conducta y su trabajo, durante su reclusión.
3. Antes de formular una solicitud de traslado o antes de adoptar la decisión de aceptarla o denegarla, cualquiera de las Partes podrá solicitar de la otra Parte los documentos y la información a que se refieren los numerales 1 y 2 de este Artículo.

ARTICULO 8

El traslado del reo procederá si se cumple con las condiciones siguientes:

1. Que los hechos u omisiones que han dado lugar a la sentencia, sean punibles penalmente en el Estado Receptor, aunque existiera alguna diferencia en su denominación.
2. Que el reo sea nacional del Estado Receptor.
3. Que la sentencia se encuentre firme de conformidad con lo establecido en el Artículo 2, inciso 4) del presente Tratado.
4. Que el reo no tenga pendiente en su contra, en el Estado Trasladante, juicio penal o procedimiento alguno.
5. Que el reo o su representante legal, en caso de incapacidad del mismo para expresar libremente su voluntad en razón de su edad, estado físico o mental, otorgue su consentimiento para el traslado.
6. Que ambas Partes estén de acuerdo con el traslado del reo.
7. Que no exista una solicitud de extradición del reo que se encuentre pendiente de resolver o su extradición se haya diferido.
8. Que la duración de la pena en el momento de la presentación de la solicitud sea por lo menos de seis (6) meses.
9. Que el reo haya cumplido con el pago de la sanción económica y la reparación del daño, conforme a lo dispuesto en la sentencia, o se garantice su cumplimiento a satisfacción del Estado Trasladante.
10. Que la aplicación de la sentencia no sea contraria a la legislación nacional del Estado Receptor.

ARTICULO 9

1. Para el traslado del reo, el Estado Trasladante cuidará que su consentimiento sea otorgado voluntariamente. La manifestación del consentimiento se regirá por la legislación nacional del Estado Trasladante.

2. El Estado Receptor tendrá la posibilidad de verificar que el consentimiento haya sido prestado voluntariamente y con el conocimiento de las consecuencias jurídicas implícitas en el traslado.

ARTICULO 10

1. El cumplimiento de la sentencia en el Estado Receptor se someterá a la legislación nacional de dicho Estado.

2. En la ejecución de la sentencia el Estado Receptor no podrá convertir la privación de la libertad en una sanción pecuniaria.

ARTICULO 11

Tanto el Estado Trasladante como el Estado Receptor podrán conceder el indulto al reo, así como la amnistía conforme a su legislación nacional aplicable.

ARTICULO 12

1. Únicamente el órgano jurisdiccional competente del Estado Trasladante podrá revisar la sentencia en relación con el reo que haya sido trasladado al Estado Receptor.

2. En el caso de que con posterioridad al traslado del reo la sentencia sea modificada, revocada o declarada nula por el órgano jurisdiccional competente del Estado Trasladante, deberá remitirse, lo más pronto posible, al Estado receptor una copia de dicha resolución, así como los demás documentos pertinentes para su ejecución.

ARTICULO 13

El reo entregado para el cumplimiento de una sentencia conforme al presente Tratado no podrá ser procesado en el Estado Receptor por los mismos hechos delictivos que originaron la sentencia.

ARTICULO 14

1. La entrega del reo al Estado Receptor se efectuará en el lugar en que convengan las Partes.

2. El Estado Receptor se hará cargo de los gastos de traslado desde el momento en que el reo quede bajo su custodia.

3. El Estado Receptor no tendrá derecho a reembolso alguno por los gastos contraídos por el traslado o el cumplimiento de la sentencia en su territorio.

ARTICULO 15

El Estado Receptor informará al Estado Trasladante:

- 1) cuando se cumpla la sentencia;
- 2) en caso de evasión del reo;
- 3) en otros casos, todo aquello que, en relación a este Tratado, solicite el Estado Trasladante.

ARTICULO 16

El presente Tratado será también aplicable a menores infractores.

ARTICULO 17

Cualquier divergencia que pueda surgir en relación con la aplicación del presente Convenio será resuelta de común acuerdo entre las Partes, a través de la vía diplomática.

ARTICULO 18

1. El presente Tratado entrará en vigor treinta (30) días después de la fecha de recepción de la última notificación, a través de la vía diplomática, en la que las Partes se comuniquen el cumplimiento de sus requisitos legales internos para tal efecto.

2. El presente Tratado se aplicará a cualquier solicitud presentada después de su entrada en vigor, incluso si los hechos u omisiones, que dieron origen a una sentencia, hayan ocurrido antes de esa fecha.

3. El presente Tratado podrá ser modificado mediante la formalización de Protocolos que entrarán en vigor de conformidad con el procedimiento establecido en el numeral 1 del presente Artículo.

4. El presente Tratado podrá darse por terminado por cualquiera de las Partes, mediante notificación escrita, a través de la vía diplomática, con ciento ochenta (180) días de anticipación. Las solicitudes de traslado de reos que se hubieran presentado antes de la fecha de la notificación se tramitarán conforme al presente Tratado.

Firmado en la Ciudad de México, el siete de junio de dos mil cuatro, en dos ejemplares originales en los idiomas español y ruso, siendo ambos textos igualmente auténticos.

Por los Estados Unidos Mexicanos: el Procurador General de la República, **Marcial Rafael Macedo de la Concha**.- Rúbrica.- Por la Federación de Rusia: el Ministro de Justicia, **Yuri Chaika**.- Rúbrica.

La presente es copia fiel y completa en español del 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, firmado en la Ciudad de México, el siete de junio de dos mil cuatro.

Extiendo la presente, en diez páginas útiles, en la Ciudad de México, Distrito Federal, el dos de febrero de dos mil seis, a fin de incorporarla al Decreto de Promulgación respectivo.- Conste.- Rúbrica.

FUENTES CONSULTADAS**BIBLIOGRÁFICAS.**

ARELLANO GARCÍA, Carlos, Práctica Forense del Juicio de Amparo, 13ª. Edición, Porrúa, México, 1999.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 11ª. Edición, Porrúa, México, 1966.

FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 41ª. Edición, Porrúa, México, 2001.

GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, El Juicio de Amparo, 3ª. Edición, Porrúa, México, 1990.

MARTÍNEZ VERA, Rogelio, Nociones de Derecho Administrativo, 4ª. Edición, Banca y Comercio, México, 1977.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, 2ª. Edición, Harla, México, 1991.

MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, 45ª. Edición, Porrúa, México, 2000.

MOTO SALAZAR, Efraín, Elementos de Derecho, 48ª. Edición, Porrúa, México, 2004.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer curso de Derecho Administrativo, 1ª. Edición, Porrúa, México, 1998.

SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, 14ª. Edición, Porrúa, México, 1988.

METODOLÓGICA.

AZÚA REYES, Sergio T., Metodología y técnicas de la investigación Jurídica, 7ª. Edición, Porrúa, México, 2008.

CORREAS, Óscar, Metodología Jurídica I, Una introducción Filosófica, Fontamara, México, 2003.

LEGISLATIVAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Amparo.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

Reglamento Interior de la Secretaría de Seguridad Pública.

Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social.

ECONOGRÁFICAS

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 3ª. Edición, Porrúa, México, 1992.

DE PINA Rafael, Diccionario de Derecho. 18ª. Edición, Porrúa, México, 1992.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, Diccionario de la Lengua Española,
19° Edición, Espasa- Calpe, S.A., España, 1970

ELECTRÓNICAS

Estructura orgánica de la Secretaría de Seguridad Pública.

<http://www.ssp.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEARepository/366906//archivo>

Centros Federales de Readaptación Social.

<http://www.sspf.gob.mx/portaWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/308060//archivo>

Decreto Promulgatorio del 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.

<http://www.dof.gob.mx/PDF/150206-MAT.pdf>