



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGÓN

**“EL JUEZ DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES
EN EL DISTRITO FEDERAL”.**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA:

PACHECO TOLEDO FERNANDO

ASESOR:

LIC. VICTOR MANUEL GONZÁLEZ PÉREZ



MÉXICO 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

GRACIAS DIOS POR ESTAR PRESENTE EN CADA MOMENTO DE MI VIDA A TRAVES DE TUS DIFERENTES MANIFESTACIONES;GRACIAS A LAS MISMAS SIEMPRE ME HAS PERMITIDO PENSAR EN LOS ENTES MAS VULNERABLES Y NO PENSAR SOLO EN MI.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO Y PARTICULARMENTE A TODOS Y CADA UNO DE LOS PROFESORES COMPAÑEROS Y MIEMBROS INTEGRANTES DE LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN CON LOS QUE TUVE LA OPORTUNIDAD DE CONVIVIR Y APRENDER; SIN SU EJEMPLO DE VIDA Y ENSEÑANZA LA REALIZACION DE LA PRESENTE ARGUMENTACIÓN NO HUBIERA SIDO POSIBLE.

A MIS PADRES CON LA MAYOR GRATITUD POR LOS ESFUERZOS REALIZADOS; POR AYUDARME CADA DÍA A CRUZAR CON FIRMEZA EL CAMINO DE LA SUPERACIÓN; PORQUE CON SU APOYO Y ALIENTO HE LOGRADO UNO DE MIS MÁS GRANDES ENHELOS.

"Judicializar el proceso de ejecución no consiste únicamente en generar mecanismos procesales para el control de la pena sino también permitir que el condenado pueda defenderse, no ya de la imputación sino de una ejecución descarriada de la pena. Para ello se debe permitir que el condenado continúe contando con asistencia técnica, de modo que pueda hacer valer sus derechos y el conjunto de garantías que limitan la actividad penitenciaria."

ALBERTO BINDER

"Consultemos al corazón humano y en él encontraremos los principios fundamentales del verdadero derecho del soberano a castigar los delitos."

BECCARIA

"Es preciso que la justicia criminal, en lugar de vengarse castigue al fin"

MICHEL FOUCAULT

EL JUEZ DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES EN EL DISTRITO FEDERAL.

PÁG

| | |
|---------------------------|----------|
| INTRODUCCIÓN | I |
|---------------------------|----------|

CAPITULO PRIMERO: LA HISTORIA DE LA PRISION

| | |
|--|----|
| 1.1 La idea de la Pena..... | 1 |
| 1.2 Historia de la Prisión..... | 5 |
| 1.3 Reseña de la prisión en México | 14 |
| 1.4 La reforma Penitenciaria de fin de siglo | 18 |

CAPITULO SEGUNDO: EL SISTEMA PENITENCIARIO EN MEXICO

| | |
|---|----|
| 2.1 Situación histórico-jurídica del sistema penitenciario mexicano | 28 |
| 2.2 Evolución y repercusión de los índices de criminalidad en el sistema penitenciario mexicano | 36 |
| 2.3 La necesidad de una reforma integral penitenciaria | 42 |
| 2.4 Iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal | 52 |

CAPITULO TERCERO: EL JUEZ DE EJECUCIÓN DE PENAS

| | |
|--|----|
| 3.1 Postura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión frente al Juez de Ejecución | 55 |
| 3.2 Reformas legales en México asociadas con la ejecución de penas. El Juez de Ejecución de Sanciones Penales en el Distrito Federal | 57 |
| 3.3 Postura de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos frente al Juez de Ejecución de Sanciones Penales | 75 |
| 3.4 Criterios de la Suprema Corte relacionados con la Ejecución de Penas..... | 83 |

CAPITULO CUARTO: LA JUSTIFICACIÓN DE LAS DECISIONES JUDICIALES

| | |
|--|----|
| 4.1 La justificación de las decisiones judiciales | 91 |
| 4.2 Interpretación, aplicación y valoración judicial | 93 |
| 4.3 La interpretación judicial cuestionable..... | 95 |

| | |
|---------------------------|-----------|
| CONCLUSIONES | 98 |
|---------------------------|-----------|

| | |
|--------------------------|------------|
| BIBLIOGRAFIA..... | 100 |
|--------------------------|------------|

| | |
|--------------------|------------|
| ANEXOS..... | 102 |
|--------------------|------------|

INTRODUCCIÓN

La nueva Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal que viene a sustituir a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre la Readaptación Social de Sentenciados, se constituyó para la creación del actual sistema penitenciario, se hace la presente investigación analizando las limitaciones de su operación y el alto índice demográfico penitenciario, que se ha incrementado considerablemente; con la particularidad de tomar en cuenta a una nueva figura jurisdiccional: el Juez Ejecutor de Sentencias Penales en el Distrito Federal.

Es necesario y urgente crear nuevas disposiciones legales que sirvan de apoyo a la función penitenciaria; que permitan objetivamente establecer un equilibrio entre la población penitenciaria existente y la capacidad instalada; la modernidad exige la aprobación inmediata de medidas penitenciarias estratégicas capaces de desarrollar una política criminal adecuada a las condiciones actuales de los centros de readaptación social, que permitan mejorar el cumplimiento con la función de prevención, rehabilitación, readaptación social y reinserción del interno.

El tema de la despresurización penitenciaria ha dado respuesta parcial al problema de la sobrepoblación penitenciaria pero también al de corrupción interna en los Centros de Readaptación Social del Distrito Federal.

Con la idea de lograr mejores alternativas jurídicas para la comunidad y seguir contribuyendo con la lucha en contra del hacinamiento y a favor de una nueva cultura sobre la rehabilitación penitenciaria y la readaptación social, que además permita delimitar perfectamente y con profesionalismo la separación entre las funciones de las autoridades ejecutivas, judiciales y penitenciarias, se prevé la imperiosa necesidad, de contar con una nueva figura que contribuya a la disminución de la población penitenciaria en completo respeto al estado de derecho. Para el nacimiento de esta nueva figura jurisdiccional se tomaron en

cuenta criterios actuales y pasados emitidos por Órganos Jurisdiccionales e Instituciones como lo son la Cámara de Diputados, la Suprema Corte de Justicia de la Nación El Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal; El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; estos criterios que también son analizados objetivamente fueron ampliando y delimitando las funciones del actual juez ejecutor de sentencias.

A diferencia de otros sistemas judiciales, como los que se basan en el *common law*, en los que prevalece la actuación individual del juez, el sistema mexicano ha tendido claramente hacia la institucionalización de la función judicial, de tal modo que la imagen del juez depende en buena medida de la imagen de los tribunales pero también de las funciones que la Ley le confiere.

El juez ejecutor de sentencias penales por ende debe tener presentes las condiciones de inequidad que han afectado a una gran parte de la población penitenciaria a lo largo de nuestra historia, la confianza y el respeto que merezca serán el resultado de un trabajo dedicado, responsable y honesto. Las condiciones históricas jurídicas de inequidad a que se refiere la investigación expresan de modo sintético la complejidad de una historia en la que ha estado presente la corrupción y la desigualdad lo cual ha provocado que el pueblo mexicano haya debido padecer en innumerables ocasiones, no únicamente las carencias de personal para obtener la justicia que reclama o la escasez de medios y la imposibilidad real de recibir un trato digno como justiciable, sino además, la falta de confianza en las instancias oficiales, lo cual se ha traducido en ocasiones, a lo largo de los siglos, en la desconfianza que el pueblo ha sentido por las leyes y por quienes las aplican. La tarea propuesta es enorme, pues dará como una nueva facultad a cada juez ejecutor la negativa o la autorización de reconciliar al ciudadano con su pasado y con la sociedad y de resarcir, con su ejemplo una imagen en ocasiones lesionada por actos de injusticia.

El Juez Ejecutor debe tener como mayor virtud el decoro judicial este se traduce en la expresión externa de la dignidad personal y profesional. Es la objetivación del honor, plasmada en un conjunto de símbolos de poder que exigen idealmente correspondencia entre lo jurídico y lo humanitario, como toda virtud exige esfuerzo para crear una imagen honorable que mueva a la imitación y a la admiración, pero también requiere de la humildad, palabra cuya raíz latina, humus, hace referencia al material deleznable del barro, símbolo de la fragilidad y de la falibilidad del ser humano, así como de la conciencia de los límites personales.

Como virtud, la humildad forma parte de la templanza, en cuanto domina el instinto natural de sobresalir, de demostrar categoría y preeminencia. Pero no consiste, como a veces se piensa, en una renuncia al honor y al aprecio de los demás. Al mismo tiempo es hermana gemela de la magnanimidad, que es la virtud que lleva al hombre a tender a conseguir la debida honra, siempre en pro comunal. El magnánimo no se inmuta por una deshonra injusta, pues la considera sencillamente indigna de su atención, pero si aquella fuese injuria o difamación, ha de tener entonces la fuerza de ánimo suficiente para reclamar lo que corresponde a la justicia.

De aquí que el apego personal a los principios morales tenga un papel central, pues la responsabilidad del juez no se agota con dictar sentencias impecables, sino que va más allá: entraña la facultad de ejercer un poder relevante y obliga a observar una conducta integralmente honorable, para que sea orgullo y referencia dentro de su comunidad. Por todo ello, se analiza esta nueva figura jurisdiccional que para la sociedad mexicana representa una necesidad de entenderla como tal y a la vez un desafío al que hay que dar respuesta sin dilación. Sin una imagen judicial de honorabilidad, es difícil que la sociedad se fíe de las instancias y recursos con que cuenta para la realización de la justicia. Por eso la imagen ejemplar es más que un recurso propagandístico o un símbolo por el que se pueda optar, es parte esencial de la honorabilidad del juzgador, es la expresión social de su autoridad y dignidad. Desde luego, como ha sucedido en algunas etapas de

nuestra historia, la imagen puede quedar en mera apariencia formal, desvinculada de su raíz ética jurídica y profesional. Queda a la conciencia del juez y a la disciplina de las instituciones la responsabilidad de unir esos dos mundos del ser y el parecer.

CAPITULO PRIMERO. LA HISTORIA DE LA PRISIÓN

1.1 La idea de la pena.

El presente apartado está destinado a la mención de algunos acontecimientos y cuestiones sobre la evolución de la idea de la pena, para llegar a la explicación del nacimiento de la prisión; esta se considera la pena más frecuente, y sociológicamente parece ser la pena preferida de la actualidad.

En primer plano la pena se define como el “contenido de la sentencia de condena impuesta al responsable de una infracción penal por el órgano jurisdiccional competente, esta misma puede afectar a su libertad, a su patrimonio o al ejercicio de sus derechos; en el primer caso privándole de ella, en el segundo infligiéndole una merma en sus bienes, y en el tercero restringiéndolos o suspendiéndolos”.¹

De acuerdo con el razonamiento de Constancio Bernardo de Quirós, la pena es una reacción jurídica, ya que el delito es una acción antijurídica.

La replica a esta acción es la pena, por lo que esta siempre debe ser una reacción jurídica, sometida a las formalidades legales que la despojen de los excesos y defectos de que adolezca en su expresión originaria y primitiva.

Debe, por ende, ser también general para que no se identifique con la venganza del ofendido o de sus familiares, y ha de ser precedida de un juicio contradictorio y determinada taxativamente por la ley.

La reacción social varía en una escala proporcional al grado de desviación que la acción del individuo diferente presenta. Estas escalas pueden ir desde

¹ DE PINA, Rafael, DE PINA VARA, Rafael. “Diccionario de Derecho”. Trigésima Primera Edición, Porrúa, México, 2003, p.401.

la reacción más leve o de simple molestia, hasta las más graves, que es indudablemente la reacción penal.

En una sociedad rígida y puritana, desviaciones de pocos grados, producirán reacciones excesivas, mientras que en sociedades menos rígidas, más liberales, habrá una mayor tolerancia hacia la desviación y así se infringen las normas morales dentro de la sociedad aunque pueden o no infringirse las normas jurídicas de acuerdo al derecho normativo vigente.

Sin embargo, así como existe un punto central en el que, al parecer, toda la comunidad esta de acuerdo en considerarlo normal, sin desviación, también existen puntos extremos en los que se considera, unánimemente, que existe desviación.

Citando a Feuerbach, dice Constancio Bernaldo de Quirós que “si para la imputación, no hay más delitos que los que previamente ha definido la ley, para la punición tampoco hay más penas que las que la ley, previamente ha establecido, con su contenido penal bien detallado”.²

La pena ha de ser una reacción jurídica, general, típica, cuya tipicidad no solo es formal y material sino también psicológica.

Algunos tratadistas consideran que pueden existir limitaciones y privaciones de derechos similares a algunas penas, pero no ser propiamente penas por carecer de los rasgos espiritual y psicológico concomitantes.

Complementa Bernardo de Quirós su planteamiento respecto a la pena, con lo que él llama su desinencia, que es en cuanto a la medida de la pena, relacionada íntimamente con dos cuestiones personales del delincuente: su culpabilidad por el delito cometido y su temibilidad calculada con base en su personalidad.

² BERNALDO, De Quiroz, Constancio. “Derecho Penal, Parte General”. José Ma. Cajica, Publicaciones de la Universidad de Puebla, México, 1949, P. 171.

Con estos elementos se trata de prevenir la comisión, por el mismo individuo, de nuevos delitos, siendo ambas, como señala Quirós, con las caras del dios Jano, que la primera mira hacia el pasado y la segunda hacia el futuro.³

Eugenio Cuello Calón al ocuparse de la pena, explica que “desde los tiempos más remotos hasta nuestros días, todas las sociedades han poseído un sistema de penas, de carácter privado o público, animadas por un sentido de venganza o establecidas para la protección de la ordenada vida comunitaria, o para la reforma y rehabilitación de los culpables, con periodos de inhumana dureza o con etapas de carácter humanitario.

La pena con finalidades diferentes, feroz o moderada, ha existido siempre, en todos los pueblos en todos los tiempos. La pena es un hecho universal”.⁴

La historia de las penas corre paralela a la historia del derecho penal, porque superadas las primeras etapas, la normativización de las penas fue evolucionando pero no con la formalidad de un criterio judicial formal como ocurre en la actualidad; robustece lo expuesto el siguiente criterio jurisprudencial:

“ARBITRIO JUDICIAL.

Cuando el sentenciador individualiza la pena, fundándose en la especie del delito por el cual se juzga, el arbitrio judicial no se ejercita correctamente, ya que la peligrosidad de un agente no debe medirse en función de la naturaleza del delito que comete, pues el que relaciona la pena al delito abstractamente en la ley es el legislador, quien a mayor gravedad del mismo, señala mayores penas. Por tanto, si el juzgador al sentenciar, vuelve a basar un aumento de la penalidad en la naturaleza intrínseca del delito abstracto, perjudica indebidamente al acusado, al empeorar su situación a

³ *Ibidem*, P.173.

⁴ CUELLO CALÓN, Eugenio. La moderna penología. Represión del delito y tratamiento del delincuente, penas y medidas de seguridad, Bosch, Barcelona, 1958, p.15.

causa de una circunstancia, por la cual ya la ley misma lo agravó con anterioridad, debiendo ceñirse exclusivamente, al individualizar la pena, a las circunstancias concretas del caso”.⁵

La pena no siempre ha tenido el mismo fin, se le han atribuido diversas funciones, de acuerdo con el tipo de sociedad que las crea y puede orientarse al simple castigo del delincuente, como una retribución a su acción u omisión negativas.

La prisión como pena, fue casi desconocida en el antiguo derecho. El término *pena* deriva del término en latín *poena* y posee una connotación de dolor causado por un castigo.⁶

En la sociedad primitiva, la pena era casi una reacción ciega, violenta, inconsciente, y pertenecen a estos primeros tiempos la pena de muerte, las mutilaciones, la pérdida de la paz y el destierro.

Cuando la pena se hace pública con las limitaciones del Talión, se penaliza además con la muerte en diferentes formas: envenenamiento, empalamiento, decapitación, lapidación descuartizamiento, estrangulación, incineración o ahogamiento.

También se utilizan otras penas como la reparación del daño, la confiscación, pago o restitución de la cosa involucrada en el delito, la multa y la esclavitud como sustituto de la pena de muerte y penas de infamia de diverso tipo según la cultura que se analice.

Por ejemplo, la cultura romana introduce formas correccionales, vislumbradas por los filósofos griegos, especialmente Platón y Aristóteles.

⁵ Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala, Sexta Época, Segunda Parte, Página: 11. ARBITRIO JUDICIAL. Amparo directo 7855/65. Donaciano Mendoza Rosendo. 10 de octubre de 1966. Cinco votos. Ponente: Manuel Rivera Silva.

⁶ *Ibidem*, p.301.

Al concebir Platón la pena como “medicina del alma” y Aristóteles al considerar que “el dolor infligido por la pena debe ser tal, que sea contrario en su grado máximo a la voluptuosidad deseada”⁷ y en la Ley de las XII tablas al distinguir “taxativamente delitos públicos y privados y ratificar la venganza de la sangre, atemperada por el talión y la composición”,⁸ se contempla una tendencia correccional.

En el derecho germánico existe la distinción entre delito voluntario e involuntario, aplicándose para los primeros la venganza privada como pena, y para los segundos la composición.

En el derecho Canónico está nuevamente la tendencia correccionalista, sin dejar de ser sumamente severa, pues aun cuando deja al juicio divino el castigo y la expiación y considera que en esta vida la pena tiene por objeto la curación, utiliza profusamente, en esta etapa, penas retributivas aun cuando posteriormente las penas eclesiásticas, más graves, son de carácter espiritual.

Ruiz Funes afirma que el correccionalismo eclesiástico medieval, funda de una vez por todas, la cárcel de sentencia, esto es, la pena privativa de la libertad, para la expiación de los crímenes y precisamente por la intensa interinfluencia entre lo religioso y lo civil, que se repite en el Medievo, esta cárcel de sentencia prepara el advenimiento de la cárcel de reforma.⁹

1.2 Historia de la prisión.

A cerca de la historia de la prisión el autor Sergio García Ramírez comenta lo siguiente:

⁷ CARRANCÁ Y TRUJILLO, Raúl. Derecho Penal Mexicano, Parte General, Segunda Edición, Porrúa, México, 1941, p.62.

⁸ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Represión y Tratamiento Penitenciario de Criminales, Logos, México, 1962, p.99.

⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Op.cit.*, p.101.

“La historia de la prisión, como la del crimen, integra uno de los mas desdichados capítulos de la historia humana. Trabajo de siglos ha sido trocar, en los terribles recintos detentivos, la sombra por la luz, la enfermedad por la salud, la sistemática y arbitraria vejación por la ley, la abrumadora ociosidad por el trabajo, la promiscuidad apretada de humanos contemplados como bestias por la separación metódica de cuerpos y espíritus”.¹⁰

La prisión, es una institución utilizada desde tiempos remotos, que ha cumplido con la función de asegurar a los delincuentes de manera que no eludan las consecuencias jurídicas de sus acciones antisociales. Ha sido pues un instrumento para facilitar la ejecución de la reacción penal, un reflejo de esta misma. Pero no siempre ha funcionado como una pena.

La prisión como resultado de la actividad humana ha requerido desde sus inicios organizarse de alguna manera, los objetivos de contener, castigar o tratar no necesariamente son lo mismo. Cada uno conlleva la adopción de medidas y acciones diferentes en relación con la función social que se le ha atribuido por parte del Estado.

Neuman se ocupa de las cárceles, clasificando en cuatro periodos su historia a saber: a) Periodo anterior a la sanción privativa de libertad; b) periodo de explotación; c) Periodo correccionalista y moralizador; y, d) Periodo de readaptación social o resocialización.¹¹

Analizando por ejemplo a la cultura griega se argumenta que se utilizaban los presos como remeros en los buques, costumbre que llegó a difundirse tanto posteriormente, que algunos países acostumbraban vender a sus presos como galeotes a los países que los requerían.

¹⁰ *Ibíd*em, p. 202.

¹¹ Neuman, Elías. “Evolución de la Pena Privativa de Libertad”. Depalma, Buenos Aires, 1971, p.40.

En Roma, la cárcel también tenía como función la de guardar al procesado en los términos de la sentencia de Ulpiano, que se repite a través de la historia en diversas normas, como en las Siete Partidas del rey Alfonso: *Carcer enime ad contienedos homines non ad puniendos haberit debit*, traducida en las Siete Partidas, al señalar que “la cárcel debe ser para guardar a los presos e non para fazerles enemiga, ningún otro mal [...]”.

Éste es un principio que pasó a muchos códigos penales de influencia latina y se mantuvo vigente por largos años.

Están divididas las opiniones respecto a la existencia de la cárcel como pena entre los romanos. Algunos autores niegan que hubiera posibilidad de condena judicial de prisión, aunque también existía con el mismo carácter coactivo que en Grecia, la cárcel por deudas; pero la pena de prisión era solamente privada, el *ergastulum* en la casa de los dueños de esclavos en el que éstos eran encerrados como castigo, temporal o a perpetuidad. En el caso de que el esclavo hubiera delinquido y su amo no quisiera asumir el compromiso de encerrarlo en sus *ergástula*, podría ser condenado al trabajo de las minas.

En la civilización romana existieron cárceles privadas para compurgar penas civiles, como las deudas en las que el deudor permanecía hasta que oblase la deuda, por sí o por otro.

Las cárceles que se pueden considerar procesales y que corresponden a la etapa anterior a su consideración como instituciones para el cumplimiento de una pena, parecen haber sido construidas a partir del Imperio, aun cuando existían, anexos al foro, lugares de seguridad para los acusados, siendo la primera prisión en forma, construida en Roma, al parecer en tiempos del emperador Alejandro Severo.

Durante la Edad Media predominaron las penas corporales, entre las que había profusión de amputaciones de manos, brazos, piernas, lengua, enceguecimiento y desuello, sin excluir una impresionante y salvaje variedad

de formas de aplicar la pena capital, cuya ejecución constituía la diversión de la población de los feudos y ciudades.

Sin embargo, cada vez con mayor intensidad se escuchaban críticas a la barbarie de los castigos y los tormentos a que se sujetaba a los inculpados de algún delito

La segunda mitad del siglo XVIII es profusa en protestas de todos los niveles a este respecto, “entre los filósofos y los teóricos del derecho., entre juristas, curiales y parlamentarios., en los cuadernos de Quejas y en los legisladores de las asambleas”.¹²

Es realmente en el último tercio del siglo XVIII, a raíz de un incremento incontenible que azoto a Europa en los años finales del siglo XVII y la primera mitad de XVIII que se ocasiona el descrédito de la pena de muerte, hasta entonces la pena favorita de todas las sociedades; cuando se puede ubicar realmente el nacimiento de la prisión como pena, el “invento social” como lo llama Von Hentig, “intimidando siempre, corrigiendo a menudo, que debía hacer retroceder al delito, acaso derrotarlo, en todo caso encerrarlo entre muros”.¹³

A partir de la segunda mitad del siglo XVIII, subsiste la pena de muerte sólo para pocos delitos, los más graves quizá y al decir de Durkheim se convierte la prisión en elemento fundamental del sistema represivo.

Reforzando la afirmación en relación con los avances y retrocesos en la materia penitenciaria, respecto a las etapas evolutivas por las que las prisiones han atravesado, podemos hacer referencia a la cárcel del pozo que hasta hace un tiempo existía en el estado de Guerrero, o a las prisiones construidas en cuevas en algunos estados como en Hidalgo, como

¹² FOUCAULT, Michael. “Vigilar y castigar, nacimiento de la Prisión”. Tr. Aurelio Garzón del Camino, Siglo XXI, México, 1976.

¹³ GARRIDO, Guzmán, Luis. “Manual de Ciencia Penitenciaria”. Ed de Derecho Reunidas, Instituto de Criminología de Madrid, Madrid, 1983. p.10.

demostración de lo lento y poco uniforme que eran la evolución de las ideas y prácticas penitenciarias.

Resulta interesante comentar los puntos de vista que con una postura dialéctico materialista, han desarrollado algunos autores actuales, analizada por Jorge Robledo para explicar porque la prisión, entendida ya no como medio de aseguramiento procesal, sino como una pena en sí, se va convirtiendo en la pena por excelencia hasta llegar a identificarla precisamente como “la pena”.¹⁴

Refiriéndose a los estudios de Pavarini y Melossi, de Michel Foucault, de Alessandro Baratta, de Rusche y Kirchheimer, comenta Robledo que en ellos se hace notar la relación existente entre la pena y el sistema económico de producción.

La expresión de Baratta al analizar la “economía política” de la pena, los enfoques materialistas o político-económicos del desarrollo de la pena de prisión planteados por Rusche, Kirchheimer y Foucault, es decir la utilización de los criterios del materialismo histórico de Marx para explicar la preponderancia actual de la pena de prisión, en las prácticas penales de todos los países, proporcionan una visión que es revisada precisamente por las posturas críticas y analíticas respecto a su eficacia y respecto al cumplimiento de los fines de la pena expresados en la ley.

El planteamiento consiste fundamentalmente en relacionar la evolución de la organización económica de los países, con la evolución de la prisión, refiriendo tanto las funciones reales como las ideológicas de esta pena, al desenvolvimiento del Estado Capitalista.

El ideal capitalista de la búsqueda del mayor beneficio al menor costo posible, justifica la utilización de cualquier fuerza de trabajo de la manera

¹⁴ ROBLEDOS, Ramírez, Jorge. “Presupuestos, principios para la aplicación y concepto de los sustitutivos penales, estudio comparativo de su regulación en España y México”. Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, Junio, 1992, cap.2.

más ventajosa para producir bienes o servicios y cuyo desempeño está ligado a la medida del tiempo, valor que en el caso del trabajo humano se vuelve fundamental.

De esta manera, a la libertad se le reconoce un valor económico, el del tiempo, que permite la mayor precisión en su medición como pena calculada por jornadas laborales y ventajas en el aprovechamiento del trabajo de los presos.

No deja de ser este planteamiento explicativo también un idealismo alejado de la realidad, cuando menos de la realidad actual, porque uno de los problemas de las cárceles de México cuando menos en el momento actual, es precisamente la carencia de trabajo para los internos.

Por otra parte la domesticación de criminales, para hacerlos aptos para integrarse al sistema productivo vigente en el país, observada con una visión desapasionada resulta lógica si lo que se está planteando es una readaptación o adaptación al sistema de convivencia vigente, ya que es a este al que deberán retornar una vez cumplida su sentencia.

Es importante comentar la postura que Alessandro Baratta, el más representativo autor de las corrientes críticas a la par que Raúl Zaffaronii, expone lo que el llama contrarreforma que obedeciendo a una reacción de los Estados frente a la violenta emergencia del terrorismo, ha ocasionado modificaciones en varios países respecto a la utilización de las cárceles.

Dicha reacción ha generado medidas contrarias a la reforma de los años 70 la cual se analizará con posterioridad, limitando o modificando inclusive, los instrumentos que se orientaban a la mayor apertura de las instituciones, que intentaban facilitar la reintegración social de los condenados (permisos, trabajos externos, régimen abierto).¹⁵

¹⁵ Vid. Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal.

Baratta opina que además del terrorismo, el decaimiento del Estado de bienestar que se presentó entre 1970 y 1980, limitó los recursos económicos que se dedicaban a sostener una política carcelaria de la resocialización efectiva, reflejándose dicha reducción presupuestal en un “desplazamiento del discurso oficial sobre la cárcel, de la prevención especial positiva (resocialización), hacia la prevención especial negativa (neutralización, incapacitación)”.¹⁶

Así surgen las instituciones de máxima seguridad que representan, para un sector de la población institucionalizada, la desaparición de las opciones de resocialización y la reafirmación de la función que la cárcel siempre ha ejercido y continúa ejerciendo; la de depósito de individuos aislados del resto de la sociedad y por esto neutralizados en su capacidad de hacerle daño a ella.¹⁷

Pero el resto de la población encarcelada aún continúa sujeta a la teoría del tratamiento y la resocialización, de suerte que en el momento actual operan, con los argumentos proporcionados por ambos extremos, dos concepciones absolutas de la pena, en cuanto a considerar a ésta como un elemento para neutralizar al delincuente, en virtud del reconocimiento realista y científico de que la cárcel no puede resocializar, sino únicamente neutralizar, evitar que se siga delinquiriendo.

O bien, el otro enfoque sostiene que el encierro en la prisión no representa ninguna oportunidad de reintegración social para el preso, sino un sufrimiento impuesto como castigo, en relación al delito cometido.

Se argumenta además que en el discurso oficial de muchos países, el depósito de delincuentes en los establecimientos carcelarios es con el fin de aislarlos y mantenerlos neutralizados, incapacitados para hacerle daño a la

¹⁶ BARATTA, Alessandro. “Resocialización o control social, por un concepto crítico de reintegración social del condenado”, en “Hacia el Derecho penal del nuevo milenio. Cuadernos INACIPE, 40, México, 1991, pp. 85,86.

¹⁷ *Ibidem*, p.86.

sociedad, confirmando como meta de la pena de prisión, entre las teorías relativas, la de prevención negativa.

Esta segunda postura genera de acuerdo con Baratta, una norma contrafáctica, a pesar del fracaso de la resocialización al considerar de cualquier manera a la prisión como el sitio y medio de la resocialización.

Se dice que con el fin de no dar cabida a los sostenedores neoclásicos y neoliberales de las teorías de la retribución y de neutralización, muchos autores consideran indispensable sostener la idea de la resocialización.

De lo insostenible de la exigencia de diferirse entre ambos polos, el idealista y el naturalista, Baratta afirma que se requiere una redefinición de la finalidad de resocialización del condenado, que no puede ser humanamente abandonada.

Por ello hace dos órdenes de consideraciones, una concepción sociológica y otra jurídica sobre la integración social del detenido.

La primera se relaciona con el concepto sociológico de integración social, que debe perseguirse no a través de la cárcel sino a pesar de ella, buscando hacer menos negativa la vida institucionalizada.

Si la prisión no es buena ni útil, se le debe estudiar y valorar diferenciando la mala de las peores, con el fin de organizar reformas para hacerlas menos dañinas para la vida futura del condenado y menos dolorosa su estancia, excluyendo de la responsabilidad de estas propuestas a las intenciones puramente tecnocráticas que busquen legitimar la cárcel mediante cualquier mejora.

Pero no se desecha el reformismo que usa una estrategia reduccionista en corto y mediano plazo, buscando a largo plazo el abolicionismo carcelario.

En este orden de ideas, debe buscarse una drástica reducción de la utilización de la pena de prisión, estimulando el uso del régimen abierto y de la instrucción, el trabajo y la asistencia del interno, plasmándolo legislativamente y organizándolo y efectuándolo administrativamente.

La interacción sociedad-prisión, significa una supresión de muros, aunque sea simbólicamente, para una mejor reintegración social, término al cual se le da un sentido de participación activa del interno, mediante un proceso de comunicación e interacción para que los ciudadanos reclusos en la cárcel se reconozcan en la sociedad externa y ésta, a su vez, se reconozca en la cárcel.

Se espera así, la transformación del grupo social que ya originalmente ha excluido de las oportunidades de vida al que finalmente ingresa en la prisión como una segunda marginación primaria suya y de su grupo social, ello explica porque la inmensa mayoría de los presos provienen de estratos sociales semejantes, excluidos casi todos de la sociedad activa por los mecanismos del mercado.

Estas condiciones de exclusión requieren ser modificadas para que la liberación del preso no signifique simplemente el reingreso de la marginación secundaria (la prisión) a la marginación primaria que afecta a su grupo social, para de ahí volver a la cárcel.

El otro orden de consideraciones a que Baratta hace referencia es el relativo a la *concepción jurídica de la reintegración social* del detenido, cuestión que resulta clarificante, porque al negar las posibilidades y la legitimidad de un tratamiento de resocialización, entendido este como manipulación del detenido, sometiéndolo como objeto de acciones ajenas a su voluntad para buscar un cambio conductual, da pie a la precisión del manejo que se intenta llevar a cabo durante la ejecución de la sentencia privativa de libertad.

En el surgimiento de la pena de prisión también se hace notoria la relación entre lo secular y lo teológico.

Se debe recordar que la iglesia católica, hasta avanzado el siglo XIX, conservo gran injerencia en asuntos socioeconómicos y normativos que eran responsabilidad de los gobiernos.

Desde la edad media no existía una clara definición de la soberanía eclesiástica y la estatal, por lo que delitos y pecados que se confundían entre sí, eran perseguidos y sancionados por la iglesia y en estado.

1.3 Reseña de la prisión en México.

Un país que no conoce su pasado puede sufrir problemas diversos como desarraigo de la tierra y repetición de errores que social, económica, moral y políticamente tienen un costo que los gobiernos nunca deberían estar dispuestos a pagar.

Por eso se ha destinado este presente capitulado en cada uno de los puntos que lo conforman a conocer los rasgos más elementales, lo que ha sucedido en épocas anteriores respectó a la materia sobre la cual se esta trabajando.

Para ser congruentes con este planteamiento, es necesario revisar el pasado penitenciario de México para saber cómo se desarrolló la ejecución penal en el país.

Las cárceles en México tienen una larga historia misma que se puede dividir incluso a la par de la historia misma de México.

En este punto de la investigación la pregunta de rigor es ***¿En México, cuando surge la institución carcelaria tal como es conocida hoy?*** A tal pregunta se puede comentar que no son pocas las dificultades que comporta la tentativa de reconstruir aunque sea solamente en pedazos esenciales, el desarrollo histórico de esta institución en nuestro país.

El maestro Carrancá y Rivas, quien en una manera sutil y sistemática nos dice a través de las páginas de su obra que por lo que respecta al

tratamiento que a los delincuentes, daban las culturas primitivas mexicanas más avanzadas culturalmente, como aquellas azteca y maya, podemos afirmar que esto dependía de la gravedad del delito y el peligro que ese representaba a la sociedad. Así al lado de la “*Compositio*”, es decir la reparación de la ofensa entre los particulares, existía por ejemplo la pena de muerte para la mayor parte de los delitos, el exilio y la esclavitud para el malhechor que lesionaba o metía en peligro los valores personales o aquellos de la sociedad.

Frente a estos castigos, frente a la severidad de las leyes indígenas, que reprimían brutalmente cualquier manifestación de conducta, incluso aquella de emborracharse públicamente, la cárcel perdía su sentido. Las jaulas de madera (cuauhcalli, petlacalli y el teilpiloyan) a que se refieren algunos historiadores españoles, parece que servían solamente para contener a los prisioneros de guerra en espera de su sacrificio a sus dioses, o bien a los criminales en espera de su muerte, o bien a los deudores que rehusaban pagar sus créditos.¹⁸

Según Malo Camacho el derecho indígena, en su severidad, opero bajo el principio de la imposición penal como pena pública, considerándola como una estricta función del Estado contraria a la idea de la venganza privada. “En relación con algunos delitos, aun cuando se otorgó al ofendido la oportunidad de ejecutar por sí la pena correspondiente, esto siempre aconteció con la anuencia expresa del Estado, el cual podía asimismo, autorizar atenuaciones en la pena con base en la excluyente de responsabilidad hoy enunciada como perdón del ofendido”.¹⁹

Durante el primer siglo de la época colonial española, el castigo era un espectáculo; el cuerpo era el blanco principal de la represión penal y era supliciado, descuartizado, marcado en la frente o sobre la espalda, expuesto

¹⁸ CARRANCÁ Y Rivas, Raúl. “Derecho Penitenciario, cárcel y penas en México”. Porrúa, México, 1947 p.11.

¹⁹ MALO CAMACHO, Gustavo, Historia de las cárceles en México, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1979, p. 15.

vivo o muerto, sometido a dobles castigos, quemado vivo o muerto, etc. La cárcel era un lugar de pasaje a la pena corporal.²⁰

En un segundo periodo, entre el fin del siglo XVII y el inicio del siglo XVIII, la lúgubre fiesta punitiva se va apagando, la ceremonia de las penas públicas tiende a entrar en la sombra, para no ser más que un acto procesal o administrativo; el castigo cesaba, poco a poco, de ser un espectáculo, no tocaba más el cuerpo, sino el espíritu.

De esta manera, por mandato de los Reyes de España, en 1680, con las Leyes de las Nuevas Indias, se ordenaba construir en todas las ciudades, Burgos y villas del Reino, cárceles para la custodia de los delincuentes y de los arrestados.

En otras palabras, la Colonia representó el trasplante de las instituciones jurídicas españolas, así como de aquellas europeas, en el territorio mexicano.

Cuando en 1821, México obtiene su independencia política de España, en las pocas cárceles que existían reinaba la promiscuidad. Si políticamente no dependíamos de España, jurídicamente sí, ya que las antiguas leyes españolas tenían vigencia en el país, y por consecuencia, la ejecución de la pena de muerte dentro de las cárceles era un hecho normal.

Al constituyente de 1857, va el mérito de haber sentado las bases de un derecho penal propio, más humanitario, sensible a las nuevas corrientes filosóficas y a los nuevos fines de las penas.

Al respecto, el artículo 22 Constitucional, decía: “Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, los azotes, la marca, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”.

²⁰ Vid. VEGA, José Luis, 175 años de penitenciarismo en México, Obra Jurídica Mexicana, p. 5.

El artículo 23 Constitucional abolía prácticamente la pena de muerte, a condición de que se estableciera un régimen carcelario en todo el país; a la letra decía:

“Por lo que respecta a la abolición de la pena de muerte, está será hecha a condición de que el poder ejecutivo, se encargue de establecer, en el menor tiempo posible, un régimen penitenciario...”

Toca el mérito al legislador ordinario de 1871, de haber regulado aquel mandato del constituyente originario, creando dentro del mismo Código Penal, un capítulo de ejecución de penas; dando origen así al naciente Derecho Penitenciario, pero haciéndolo en modo tal, que fuera considerado como un “hijo adoptivo” del derecho penal mismo, y no un derecho autónomo.

De esta manera viene establecido que las penas que proveen el arresto y la prisión, deben de descontarse en lugares separados; viene también establecida la creación de reclusorios de corrección para muchachos de nueve a dieciocho años, ya responsables de cualquier delito; se establece un sistema celular para los condenados a la prisión simple; viene reconocido como elemento de tratamiento penitenciario el trabajo, la instrucción y la religión; viene impuesto como tratamiento jurídico-administrativo, la libertad provisoria y la libertad vigilada; en fin, viene establecido un sistema de clasificación de los condenados, asignando prisiones para hombres y mujeres y reclusorios para menores de edad, sordomudos y enfermos de mente, que hayan violado la ley penal.

Por lo que respecta a la pena capital, el Legislador de 1871, se mostró muy reservado y piadoso prohibiendo que esa no fuera jamás ejecutada en público, ni en domingo ni en días festivos y mucho menos que fuera aplicada a las mujeres u hombres mayores de 70 años.

1.4 La reforma penitenciaria del fin de siglo.

No ha habido una reforma penitenciaria única en México, pero sí se puede asegurar que los aspectos que a continuación serán comentados son los que se consideran los de mayores alcances respecto de la materia penitenciaria y ejecución de sentencias.

En los años setentas la visión de una reforma jurídica de defensa social, comienza sus cambios con la promulgación de la denominada Ley de Normas Mínimas.

Esta ley forma parte de un ambicioso programa penitenciario que integraba en sus planteamientos aspectos en torno al tratamiento de los adultos delincuentes, modificaciones importantes en cuanto a la justicia de menores, la construcción de reclusorios tipo para toda la República, la mejor utilización de la mano de obra penitenciaria, utilizando como instrumento de esta reforma nacional, los convenios de coordinación centralizados precisamente por el que fuera Departamento de Prevención Social y que se convirtió en Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social.

Se encargan a dicha Dirección los asuntos relativos a la readaptación social, tanto de internos como de liberados, por lo que toca a los sentenciados de carácter federal, localizados a lo largo del territorio nacional, además de los del fuero común en el Distrito Federal.

El presidente Echeverría, en su primer informe, dio a conocer la promulgación de la Ley de Normas Mínimas, con un carácter federal y local para el Distrito Federal y como una propuesta modelo para los estados de la Federación, los cuales como señala nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conservan dentro de sus decisiones soberanas, la de organizar su propio sistema penitenciario.

Es también en este periodo cuando se verifica la segunda reforma del artículo 18 de la Carta Magna para introducir en ella el aspecto del traslado internacional de sentenciados.

La Ley de Normas Mínimas comprende los diferentes aspectos del tratamiento progresivo técnico, menciona los fines de la pena de prisión, señala las características generales que ha de tener el personal de prisiones, regula el tratamiento preliberacional y la asistencia a liberados.

Establece también un sistema premial consistente en la posibilidad de remitir un día de sentencia de prisión por cada dos días de trabajo, para el reconocimiento de los cuales se debe tomar en cuenta la educación y todos los signos que hagan presumir la readaptación y proporcionen cierta seguridad respecto a su conducta futura. Por parte de los beneficiados por este premio y como más adelante referiremos, se regula el desarrollo del trabajo, la educación, las relaciones con el exterior y la disciplina de los internos.

Paralela y complementariamente a la creación de la Ley de Normas Mínimas, hubo reformas en los Códigos Penal, Federal de Procedimientos Penales y de Procedimientos Penales para Distrito y Territorios Federales (actualmente convertidos estos en Estados Federales) para darles a estas leyes el enfoque de la readaptación social, ampliándose la posibilidad de aplicar otras medidas que combinadas dan flexibilidad al sistema penal, como la multa combinada con la reparación del daño, la condena condicional, la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena.

Complemento de estas reformas, fueron las nuevas leyes orgánicas de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal y de la Procuraduría General de la República, juntamente con la reforma a la Ley Orgánica de los Tribunales de Justicia del Fuero Común del Distrito Federal.

Para 1975 se había logrado sensibilizar a la mayoría de los estados para que promulgaran sus leyes penitenciarias.

Fue en esta etapa cuando se creó el Instituto de Capacitación de Personal Penitenciario que funcionó en el Distrito Federal para preparar el personal que desempeñaría los cargos de custodia en las nuevas instituciones, que fuera dirigido por el maestro Javier Piña y Palacios con el apoyo de un entusiasta grupo de profesores.

También se celebró en Morelia el IV Congreso Nacional Penitenciario y en Hermosillo el V Congreso, comprendiendo este último diez temas a saber: preparación del personal, sistema progresivo, consejos técnicos, trabajo, educación, servicio médico, arquitectura, régimen de preliberación, remisión de la pena y sistemas penitenciarios integrales en los estados, “temario que permite conocer cómo se había ampliado, ya para entonces, la temática penitenciaria en México”.²¹

Se iniciaron los trabajos para la organización del Instituto Nacional de Ciencias Penales, que nace bajo los auspicios de la reforma penitenciaria y destinado a cumplir, entre otros, con la preparación del personal adecuado para el trabajo readaptatorio penitenciario.

El penal de las Islas Marías no escapa a los vientos reformistas y el presidente manifiesta su decisión de hacer más digna y humana la vida de los colonos, por lo que se decide darle a la actividad laboral un fuerte impulso, estimulando la siembra y beneficio del henequén, el complejo agropecuario, la actividad pesquera y algunas actividades del sector de la construcción, así como también el apiario, el cultivo de legumbres y frutales, obteniendo para ello la participación de entidades gubernamentales y paraestatales coordinadas por la Secretaría de Gobernación como responsable directa de la administración penal.

La reforma penitenciaria respecto de los años setenta no se redujo sólo a las modificaciones legislativas y la creación de nuevas normas, sino también orientó su acción en el aspecto material que había estado muy desatendido,

²¹ CASTAÑEDA, García, Carmen. “Prevención t readaptación social en México, 1926-1979”. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1984, p. 107,108.

la construcción de nuevas edificaciones, especialmente diseñadas para reclusorios, con un ambiente arquitectónico adecuado a las metas del sistema progresivo técnico, proponiendo un modelo ajustable que pudiera servir de base para todas las construcciones de este tipo en el territorio nacional.

Desde 1971 hasta 1975 se terminaron y pusieron en servicio nueve prisiones ubicadas en Sonora, Sinaloa, Aguascalientes; Hidalgo, Oaxaca, La Paz, Chetumal y Saltillo. La mayoría de los edificios construidos en esta época adoptaron la distribución de internos en celdas trinarías, por razones de terapia y de economía suprimiéndose las celdas de distinción y las de castigo.

En el Distrito Federal se desarrolló un programa de construcción para intentar resolver el problema de hacinamiento y corrupción existente en la cárcel de Lecumberri²², que desde los años cincuenta había quedado funcionando sólo como prisión preventiva, al ponerse en servicio la penitenciaría de Santa Martha para varones y cerca de ella la cárcel de mujeres.

Con este fin se planeó construir cuatro reclusorios preventivos, uno correspondiente a cada punto cardinal de la ciudad, para abandonar para siempre Lecumberri.

De este ambicioso proyecto, solo se pudieron edificar tres: el Norte, el Oriente y el Sur, puestos en marcha en ese orden, quedando pendiente el

²² De Lecumberri hay abundante literatura que da fe de la vida interna y de cómo el tiempo, el abandono y las viejas prácticas carcelarias se fueron mudando progresivamente –Al igual que en las mayorías de las cárceles mexicanas- hasta hacerla presa, valga la expresión de su propias contradicciones, al no haber advertido, o dicho de otra manera, atendido las recomendaciones de Martínez de Castro en la exposición de motivos del Código Penal y de Procedimientos Penales de la época, quien afirmó con razón que de poco servirían las medidas adoptadas por el Código Penal en materia de Prisiones, si no existen un Código de Procedimientos y un Código Penitenciario que reglamente todo lo concerniente a las prisiones, porque estos dos códigos y el penal constituyen verdaderamente la legislación represiva, y son tan íntimamente conexos entre sí, que faltando uno de ellos queda trunco el todo que debe formar. GARCIA RAMIREZ, Sergio. Los Personajes del Cautiverio. Prisiones, prisioneros y custodios, Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Protección Civil y de Prevención y Readaptación Social, México, 1996, p. 113.

Reclusorio Poniente, del que posteriormente se decidió la construcción de una penitenciaría femenil, proyecto que quedó también incumplido hasta la actualidad.

De los mayores logros del programa de reclusorios, fue la construcción del Hospital de Reclusorios, con todas las medidas modernas para concentrar en Tepepan a los internos que requieran tratamiento médico, edificándose en esos mismos terrenos un área para delincuentes enfermos mentales que requieran ser institucionalizados y que hasta entonces, en contra de los dictámenes de la conciencia y de la doctrina de los juristas y los criminólogos, permanecían prisioneros en las cárceles, sin ser sujetos de sentencia o proceso.

Poco duró la satisfacción de los incansables luchadores que fueron Piña y Palacios y Quiroz Cuarón porque al poco tiempo de inaugurado, el edificio se consideró “poco productivo” y los enfermos mentales volvieron a la cárcel, contra las previsiones de la Ley, atendiéndose a los internos enfermos en las áreas médicas de las instituciones, con las complicaciones que implica, entre otras, el tener dentro de un solo organismo dos cabezas, pues el servicio médico depende de la Dirección de Servicios Médicos del Departamento y las Direcciones de las cárceles de la Dirección General de Reclusorios.

El hospital fue abandonado al cuidado de los custodios y víctima del saqueo, echando por la borda los avances que con un retraso de cien años y una fuerte inversión estatal se habían logrado.

Para apoyar la comercialización de productos de las industrias penitenciarias, se creó una empresa denominada Promoción y Desarrollo Industrial, S. A de C. V. (Prodinsa) que organiza la Primera Exposición Nacional de la Industria Penitenciaria en la Ciudad de México.

En cuanto a la situación de los menores infractores, el programa también es ambicioso, se elabora la ley que crea los Consejos Tutelares para Menores

Infractores del Distrito Federal, suprimiendo los Tribunales de Menores para acentuar los aspectos tutelares del tratamiento de los niños infractores.

En algunas ciudades se logra la construcción de edificios *ad-hoc* para menores infractores como en Sinaloa, La Paz y el centro de recepción del Distrito. También se dan cursos para adiestramiento del personal de estas instituciones en el Distrito Federal.

La Dirección de Prevención y Readaptación Social se encarga de orientar subsidios federales para que los estados puedan ayudarse para la edificación de los nuevos reclusorios y proporciona orientación técnica para los proyectos, incluyendo los de tratamiento de menores.

Ya en la etapa presidencial siguiente, corresponde a López Portillo determinar funciones específicas en cuanto a la readaptación por parte de la Secretaría de Gobernación, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como en el reglamento de la Secretaría de Gobernación, que preside la responsabilidad de la ejecución de las sentencias en materia federal y local para el Distrito Federal, responsabilizada por la ley, de la prevención y la readaptación delincinencial.

Se crea la comisión técnica de reclusorios que sustituye en el Departamento del Distrito Federal a una ya existente Comisión Administrativa, y en el mismo decenio es sustituida a su vez por la Dirección General de Reclusorios y Centros de Readaptación Social que administra los centros del Distrito Federal, y para éstos elabora un reglamento adecuado a las reformas legales.

Se procede entonces a la clausura del edificio de la cárcel preventiva de la ciudad de México, lugar donde actualmente se encuentra el Archivo General de la Nación

La reforma proyectó sus luces también a la provincia y se construyeron algunas instituciones de importancia, como la de Jalisco, las de Puebla, Mérida, Ciudad Juárez y Mazatlán.

Es también en este decenio de triunfos, cuando se sufre, para el país, la pérdida del más grande criminólogo que ha tenido México, además criminalista y penitenciario, que luchó durante toda su vida contra la corrupción y la incompreensión y que fuera reconocido en el extranjero como “El Criminólogo” de América Latina, Alfonso Quiroz Cuarón, con quien nuestro país tiene una gran deuda.

Como resultado del impulso de la reforma penitenciaria de los setenta y ochentas, nace en la Dirección General de Educación Especial de la Secretaría de Educación Pública, la especialización en menores infractores, prevista en el Plan Nacional de Educación, para “integrar en los modernos sistemas de tratamiento de la conducta antisocial y delictiva, métodos y programas de educación especial, con énfasis particular en el reforzamiento de la conducta y en la capacitación laboral”.²³

También se encuentra un énfasis especial en un número importante de publicaciones sobre el tema como la *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, publicada por el Inacipe, y su serie Cuadernos, la *Medicina Forense*, de Quiroz Cuarón, las Criminologías primeras hechas en el país, una de Rodríguez Manzanera y otra de Orellana Wiarco y muchos artículos y libros en colaboración por partes dedicadas al penitenciarismo, parte de los cuales se deben a la pluma de García Ramírez, Piña y Palacios, Sánchez Galindo, Hilda Marchiori, Roberto Tocavén, entre otros.

La década de los ochenta tiene para el penitenciarismo pocos avances y muchos retrocesos. La violencia se hace frecuente en las cárceles, aunque en el ámbito penal legislativo hay cuestiones interesantes.

²³ *Ibíd.*, p.128.

Pavón Vasconcelos comenta en su libro sobre las reformas penales, el aspecto antinatural de la prisión, que dificulta y aun impide la resocialización, a pesar del uso de instrumentos técnicos, escuelas, talleres, régimen de trabajo, actividades culturales y deportivas, estas últimas ya reconocidas desde 1977, en la Primera Reunión Nacional sobre Deporte y Recreación para la Rehabilitación, como instrumentos de gran importancia para la readaptación y para la prevención del delito.

Analizamos que todos los instrumentos no producen los objetivos deseados por las dificultades que enfrenta la realidad interna y externa de la cárcel, en especial el aislamiento de la prisión que impide el desarrollo normal del hombre para acostumbrarse a una nueva vida en libertad, diferente de la anterior, que es lo que se desea, y diferente también, que duda cabe, de la vida en el encierro y el fenómeno del narcotráfico, que ha sido detonador de muchos problemas sociales, incluyendo los de las prisiones.

Así las reformas de 1983 al Código Penal, constituyen un avance para las opciones otorgadas al juez, que antes no podía utilizar las medidas de tratamiento en sustitución de la prisión, que eran válidas sólo en los “estrechos causes de la condena condicional y la antigua conmutación, sustitución por multa, por lo que se veía obligado a imponer prisión penal breve, inútil y frecuentemente contraproducente”:²⁴

Ahora se ha otorgado a la autoridad judicial la potestad de aplicar sustitutivos, como el tratamiento en libertad, semilibertad o jornadas de trabajo a favor de la comunidad.

También se da cuerpo en la reforma penal de 1983 al llamado internamiento, para sustituir el término de reclusión que la ley utilizaba al referirse al internamiento o tratamiento de inimputables, y de quienes tengan el hábito o la necesidad de consumir estupefacientes.

²⁴ PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Las Reformas Penales, Análisis Crítico de la Parte General, Segunda Edición, Porrúa, México, 1987. p.83.

La Dirección General de Prevención y Readaptación Social plantea una eficaz labor de apoyo económico para la construcción de áreas de alta seguridad dentro de los reclusorios, que durante el decenio de los noventa enfrentan una de las más graves crisis.

Los movimientos sangrientos antes mencionados, dan como resultado un saldo sangriento de directores de prisión asesinados, motines sofocados con lujo de crueldad, fugas masivas e individuales que permiten ver los niveles de corrupción existentes, un incremento poblacional que en 1990 excede del 10 por ciento, con una sobrepoblación promedio del 56 por ciento que comparada con el mes de Diciembre de 1988 resulta un problema grave de sobrepoblación, además en importante aumento.

Hay que señalar que las reformas de 1994 y 1996, han propiciado el ingreso y dificultado la excarcelación de un gran número de procesados y sentenciados, con lo que los problemas de sobrepoblación se han visto recrudecidos.

Datos oficiales señalaban la existencia de un promedio de 93 524 reclusos frente a una capacidad instalada de 73 286 espacios, en números de la Secretaría de Gobernación para 1991, haciendo la aclaración de que la población varía constantemente llegando ocasionalmente a los niveles de 102 000 como en Julio de 1997, por ejemplo, aún cuando la capacidad instalada experimenta algunos incrementos, pero nunca proporcionales al aumento de la población penitenciaria.

Para enfrentar estos problemas, la Secretaría de Gobernación ha intentado Políticas como la Campaña de Despresurización de Sentenciados, mediante la cual se intentó disminuir la sobrepoblación, utilizando con mayor profusión los instrumentos existentes en la Ley, como el otorgamiento de libertades anticipadas, la utilización de sustitutivos de pena de prisión y la aceleración de los procedimientos penales.

De esta suerte, se intentó apresurar las decisiones respecto a todos aquellos que estaban en posibilidad de obtener algún beneficio preliberacional, dando preferencia a los candidatos más viables, como son indígenas, campesinos, ancianos, enfermos, pescadores, mujeres y jóvenes de mínima peligrosidad y todos los que por su baja situación económica no tienen posibilidad de tramitar su externación, a pesar de estar en condiciones legales de obtenerla.

También se llevaron a cabo reuniones con los integrantes del Poder Judicial a fin de lograr acelerar la resolución de los procesos.

La legislación penal había tenido cuidado de la garantía de legalidad en el ámbito penal durante todo el proceso, quizá un poco de laxa en las primeras etapas de investigación, por la forma poco precisa de la participación del defensor en la averiguación previa en el procedimiento penal federal, y nula en los procedimientos del orden común.

En etapas ya muy recientes, había sido atendida esta presencia de manera positiva y en razón de las prácticas violentas por parte de los investigadores, más como medida preventiva de la tortura que como garantía de legalidad, respecto a la validez jurisprudencial de la confesión obtenida por medios desconocidos ante la policía investigadora.

Respecto a la ejecución penal que es parte del tema central en la presente investigación y que es encomendada en primer lugar al Poder Ejecutivo se argumenta que se carece de una real vigilancia, aunque algunas normas prevén la visita periódica de la magistratura judicial y de los jueces de las causas en los presidios preventivos, la realidad es que esta vigilancia ni es uniforme ni continua ni mucho menos eficaz, por lo que los reos casi siempre se encuentran en manos de la autoridad ejecutiva situación que más adelante será analizada.

CAPITULO SEGUNDO EL SISTEMA PENITENCIARIO EN MEXICO

2.1 Situación histórico-jurídica del sistema penitenciario mexicano.

Para poder entender la situación actual del sistema penitenciario vigente, se debe recordar que en tiempos remotos la justicia penal descansó básicamente en el principio del castigo al delincuente como sanción de la falta cometida. La primera forma de castigo fue la venganza privada, la cual se transformó en “venganza divina” y, por último, en venganza pública, en donde el Estado quedó como titular del derecho de castigar, aún sobre el principio de vengar al ofendido.

De ahí surgió el origen de la reparación del daño a la sociedad, donde el delincuente era castigado para que no volviera a cometer delitos y para que su sanción sirviera de ejemplo para disuadir futuros actos delictivos.

Con la evolución del derecho penal ejecutivo surgieron normas novedosas, pero sobre todo objetivas y unánimes, las cuales se consignan en la Carta Magna vigente, en que sobresale el principio de la readaptación del individuo que comete un delito, con el propósito de reintegrarlo a la sociedad libre con capacidad y aptitudes para su desempeño productivo, a fin de evitar su reincidencia.²⁵

Algunos avances en el sistema penitenciario mexicano se muestran desde que se incorpora al trabajo, la capacitación laboral y la educación como medio sobre los cuales se fundamenta la readaptación e incorpora la individualización del tratamiento, que en un proceso de avances y logros distintos para cada individuo, brinda los elementos para obtener la libertad.

El derecho penal ejecutivo, como se le conoce a la ejecución de penas, se asocia a todas aquellas acciones de readaptación de las personas que cometen un delito, además ha sido un tema de actualidad pues las nuevas

²⁵ V. Artículo 18 C.P.E.U.M

conductas criminológicas y la de las políticas en materia de readaptación social son cambiantes en razón de la evolución de la sociedad.

Actualmente la nueva Ley denominada Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal aprobada el día 11 de Mayo del 2011 por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en periodo extraordinario y que entró en vigor a las cero horas del día 19 de Junio del mismo tiene por objeto regular el cumplimiento, modificación y duración de las penas y medidas de seguridad impuestas por la autoridad, así como la organización, administración y operación del Sistema Penitenciario del Distrito Federal para lograr la ya no readaptación social sino la reinserción social así como la procuración de que la persona sentenciada no vuelva a delinquir. Y se denomina correctamente “Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social” porque a pesar de que existen otro tipo de sanciones por ejemplo las de orden administrativo el término sanciones “penales” especifica el tipo de sanciones en contra de las cuales se puede por ejemplo tramitar algún beneficio para la persona afectada que esté cumpliendo una condena.

El artículo 18 de la Carta Magna de 1917 constituye la piedra angular de todo el sistema penitenciario mexicano; sin embargo, sus antecedentes no se inician con la consolidación de la independencia nacional, pues en el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana y en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 no se menciona ninguno en particular.

Alberto Trueba Urbina²⁶ establece como fuentes del artículo 18 constitucional vigente las siguientes disposiciones que a continuación se robustecen con algunos criterios jurisprudenciales:

A) El artículo 297 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de Marzo de 1812 que consigna que ningún

²⁶ Citado por Tena F. “Leyes Fundamentales de México”. Porrúa, México, decimonovena edición. 1995.

español podrá ser preso sin que preceda información sumaria del hecho, por el que merezca según la ley ser castigado con pena corporal.

“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL.

El principio de presunción de inocencia que en materia procesal penal impone la obligación de arrojar la carga de la prueba al acusador, es un derecho fundamental que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza en general, cuyo alcance trasciende la órbita del debido proceso, pues con su aplicación se garantiza la protección de otros derechos fundamentales como son la dignidad humana, la libertad, la honra y el buen nombre, que podrían resultar vulnerados por actuaciones penales o disciplinarias irregulares. En consecuencia, este principio opera también en las situaciones extraprocesales y constituye el derecho a recibir la consideración y el trato de "no autor o no partícipe" en un hecho de carácter delictivo o en otro tipo de infracciones mientras no se demuestre la culpabilidad; por ende, otorga el derecho a que no se apliquen las consecuencias a los efectos jurídicos privativos vinculados a tales hechos, en cualquier materia”.²⁷

“INCULPADO. LE CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA CUANDO LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA QUE EN PRINCIPIO OPERA EN SU FAVOR, APARECE DESVIRTUADA EN LA CAUSA PENAL.

Si del conjunto de circunstancias y pruebas habidas en la causa penal se desprenden firmes imputaciones y elementos de cargo bastantes para desvirtuar la presunción de inocencia que en favor de todo inculpado se deduce de la interpretación armónica de los artículos 14, párrafo segundo,

²⁷ Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, Novena Época, página 1186. PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ALCANCES DE ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL. Amparo en revisión 89/2007. 21 de marzo de 2007. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretario: Marat Paredes Montiel.

16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por otro lado, el encausado rechaza las imputaciones y niega el delito, o su participación culpable en su actualización, éste necesariamente debe probar los hechos positivos en que descansa su postura excluyente, sin que baste su sola negativa, no corroborada con elementos de convicción eficaces, pues admitir como válida y por sí misma suficiente la manifestación unilateral del inculpado, sería destruir todo el mecanismo de la prueba circunstancial y desconocer su eficacia y alcance demostrativo”.²⁸

B) La fracción I del artículo segundo de la Ley Constitucional de 1835, establece que ningún individuo podrá ser preso sino por mandamiento de juez competente dado por escrito y firmado, ni aprehendido sino por disposición de las autoridades a quienes corresponda según la ley. Exceptuase el caso de delito *in fraganti*, en el que cualquiera puede ser aprehendido y cualquiera puede aprehenderle, presentándole desde luego al juez o a otra autoridad pública.

“FLAGRANTE DELITO.

La situación de flagrancia en la comisión de un delito no sólo existe cuando el sujeto activo es aprehendido en la consumación de ese delito, sino que se prolonga, en caso en que aquél se dé a la fuga, por todo el tiempo de la persecución”.²⁹

²⁸ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Página: 1105. INCULPADO. LE CORRESPONDE LA CARGA DE LA PRUEBA CUANDO LA PRESUNCIÓN DE INOCENCIA QUE EN PRINCIPIO OPERA EN SU FAVOR, APARECE DESVIRTUADA EN LA CAUSA PENAL. Amparo directo 531/2004. 6 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Óscar Javier Sánchez Martínez. Secretario: Hugo Reyes Rodríguez.

²⁹ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Flagrante Delito. Amparo directo 1790/92. Miguel Ángel Rodríguez. 9 de diciembre de 1992. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos de Gortari Jiménez. Secretario: Víctor Manuel Estrada Jungo.

“FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, SU SIGNIFICADO.

Conforme lo dispone el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad debe ser fundado y motivado, entendiéndose por lo primero, la expresión, con precisión, del precepto o preceptos legales aplicables, y por lo segundo, el señalamiento, también con precisión, de las circunstancias especiales, razones particulares, o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, necesitándose además la existencia de adecuación entre los motivos argumentados y las normas aplicables, esto es, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas”.³⁰

“COMPETENCIA. LA GARANTIA FORMAL DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION NO ES EXTENSIVA A LA COMPETENCIA DE LOS ORGANOS PUBLICOS.

De una sana interpretación del artículo 16 constitucional, se llega a la conclusión de que la garantía formal de fundamentación y motivación no es extensiva a la competencia de los órganos públicos, la que por sí misma constituye una garantía de seguridad jurídica distinta de aquélla, sino que tal garantía debe entenderse referida a la "CAUSA LEGAL DEL PROCEDIMIENTO", es decir, al contenido mismo del acto, a los hechos y preceptos determinantes de la decisión, y no en relación con el título de legitimación de la autoridad. De lo anterior se concluye que las exigencias consagradas por el Constituyente en el precepto de mérito deben tenerse por satisfechas si el acto de molestia y, por mayoría de razón, el de privación, está precedido de un mandamiento escrito de autoridad competente, siempre que dicha competencia se encuentre prevista de una norma jurídica idónea debidamente publicada en el Diario Oficial de la

³⁰ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, Segunda Parte, página: 274. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU SIGNIFICADO. Amparo directo 6475/88. Instituto Mexicano del Seguro Social. 20 de octubre de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Gemma de la Llata Valenzuela. Secretario: Erubiel Arenas González

Federación o, en su caso, la Gaceta Oficial de difusión, en términos del principio de publicidad positivizado en el artículo tercero del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal. Estas reflexiones llevaron a este Tribunal Colegiado de Circuito a abandonar el criterio que se contiene en la tesis consultable en el Informe de Labores del año de 1983, Tercera Parte, página 94, con el rubro de "FUNDAMENTACION, CARACTERISTICAS DEL ACTO DE AUTORIDAD CORRECTAMENTE FUNDADO. FORMALIDAD ESENCIAL DEL ACTO ES EL CARACTER CON QUE LA AUTORIDAD RESPECTIVA LO SUSCRIBE Y EL DISPOSITIVO, ACUERDO O DECRETO QUE LE OTORQUE TAL LEGITIMACION", variación que desde luego no significa colocar al particular en una situación desventajosa frente a la que goza la autoridad pues basta que exprese su incertidumbre respecto de la competencia de ésta, para que el órgano jurisdiccional esté obligado a examinar escrupulosamente el título de actuación de la autoridad, de manera que un examen irregular por parte del juzgador siempre podrá ser motivo de revisión por el órgano de control constitucional".³¹

C) Las bases orgánicas de la Republica Mexicana de 1843, en su artículo nueve, fracción novena, dispone que en cualquier estado de la causa en que aparezca que al reo no puede imponerse pena corporal, será puesto en libertad dando fianza.

"FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SU PREVISIÓN CONSTITUCIONAL NO CAMBIA SU CARÁCTER DE DERECHOS PROCESALES.

³¹ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Octava Época, página 86. COMPETENCIA. LA GARANTIA FORMAL DE FUNDAMENTACION Y MOTIVACION NO ES EXTENSIVA A LA COMPETENCIA DE LOS ORGANOS PUBLICOS. Amparo en revisión 2243/87. Miguel Ramírez Garibay. 7 de enero de 1988. Unanimidad de votos. Ponente: Carlos Alfredo Soto Villaseñor. Secretaria: Atzimba Martínez Nolasco.

En el segundo párrafo del artículo 14 constitucional se distinguen claramente los derechos sustantivos de los procesales, pues en primer término se hace una relación enunciativa y genérica de los primeros, como aquellos susceptibles de privación, consistentes en la libertad, la propiedad, la posesión u otros derechos semejantes, por ejemplo, los derechos de familia, los que nacen de las relaciones de trabajo, los de los consumidores, los de la personalidad, etcétera; y por otra parte, se establecen los derechos que tienen los gobernados antes de ser objeto de dicha privación, que son la existencia de un juicio, que el juicio sea seguido ante tribunales previamente establecidos, que en él se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, y que todo se lleve a cabo conforme a las leyes expedidas con anterioridad a los hechos que sirvan de base a la privación. En esta segunda parte se prevé el derecho al proceso y sus caracteres fundamentales, que constituye el conjunto esencial de los derechos procesales, y ahí se ubican las formalidades esenciales del procedimiento, conocidas como del debido proceso, en la doctrina y otras latitudes, e inmerso en ellas el derecho de aportar pruebas en los juicios en que alguien sea parte, los cuales constituyen derechos típicamente procesales. Por tanto, la diferencia entre derechos sustantivos y derechos procesales no radica en que unos estén previstos en la ley superior y otros en leyes ordinarias, sino en la calidad de los valores protegidos, de los primeros, y de los medios o instrumentos para la protección de éstos en un proceso jurisdiccional, que distingue a los segundos, independientemente de la jerarquía de las leyes en que estén consignados unos y otros”.³²

En la Constitución de 1857 se establece que: sólo habrá lugar a prisión por delito que merezca pena corporal (artículo 18); ninguna detención podrá exceder del término de tres días, sin que se justifique con un auto motivado de prisión y los demás requisitos que establezca la ley (artículo 19); la aplicación de las penas propiamente tales, es exclusiva de la autoridad

³² Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, página: 2123. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SU PREVISIÓN CONSTITUCIONAL NO CAMBIA SU CARÁCTER DE DERECHOS PROCESALES. Amparo en revisión 196/2009. Eva María Baltazar Don Juan. 9 de julio de 2009. Unanimidad de votos. Ponente: Leonel Castillo González. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

judicial (artículo 21); quedan para siempre prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas o trascendentales (artículo 22); y disponía también que para la abolición de la pena de muerte, queda a cargo del poder administrativo el establecer, a la mayor brevedad, el régimen penitenciario.

En 1965 se registró la primera reforma al artículo 18 Constitucional vigente desde 1917, para consignar el propósito del sistema penitenciario mexicano: la readaptación social del delincuente, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. Además estableció que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados destinados a los hombres, y en cuanto a los menores infractores, dispuso el establecimiento de instituciones especiales. También señaló que los reos sentenciados por delitos del orden común podrán extinguir su condena en establecimientos federales, mediante convenios de carácter general celebrados entre las autoridades de los dos órdenes de gobierno.

Sergio García Ramírez afirma que “la readaptación social es un proyecto humano que tiene una enorme fuerza civilizadora; excluye la idea de muerte y ahuyenta las sanciones eliminatorias que serían absolutamente inconsecuentes con el propósito de readaptación. Por otra parte el concepto de readaptación social también acredita la idea de que el ser humano es susceptible de progreso, cambio y perfeccionamiento; puede corregir, reorientar y mejorar su conducta”.³³

La Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad del Estado de México promulgada en 1966, constituyó la primera reforma

³³ GARCIA, Ramírez, Sergio. “Los personajes del cautiverio. Prisiones, prisioneros y custodios”. México, Secretaría de Gobernación, 1996.

penitenciaria integral instrumentada en el país, misma que se puso en marcha de manera acelerada (Gobierno del Estado de México 1966).

El Estado de México por su cercanía al Distrito Federal se ha beneficiado del desarrollo económico del centro, pero ello también ha traído consigo una serie de problemas entre los que sobresale la delincuencia y la evolución de la criminalidad en las grandes concentraciones urbanas.³⁴

Los esfuerzos humanitarios y modernistas sobre el penitenciarismo, iniciados en el penal de Almoloya de Juárez, Estado de México, a mediados de los años sesenta, nutrieron de contenido y le dieron filosofía a la Ley que establece las normas mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados de 1971, que clasifica los beneficios de la libertad anticipada y también a los centros penitenciarios en tres categorías o niveles, precisándose las bondades del tratamiento preliberacional, la remisión parcial de la pena y otros elementos que distinguen a esa legislación a través de un articulado breve, pero no por ello menos trascendente.

El doctor Sergio García Ramírez protagonizó la reforma penitenciaria en 1966, que en su tiempo contribuyó al mejoramiento del sistema penitenciario, pero actualmente el propio García Ramírez, considera que “tal reforma se ha visto rebasada por problemas como la sobrepoblación”.³⁵

2.2 Evolución y repercusión de los índices de criminalidad en el sistema penitenciario mexicano.

Cuando los problemas sociales de pobreza, marginación, desigualdad, desempleo y de inseguridad pública se convierten en los asuntos que más

³⁴ GARCIA, Ramírez, Sergio. “Manual de prisiones”. México, Porrúa, 1998.

³⁵ Citado por Barrón M.G. “Islas Marías. Una visión iconográfica”. Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2002.

preocupan a una sociedad, es inocultable que ésta enfrenta un riesgo potencial para la gobernabilidad, entendida como sinónimo de estabilidad política.

Durante las dos últimas décadas del siglo XX se registró un acelerado incremento de la violencia y de la delincuencia, por lo que la seguridad pública se convirtió en un tema recurrente de reflexión y análisis por parte de los investigadores sociales y de las autoridades encargadas de la materia.

Las razones de dicho incremento son múltiples, pero se pueden identificar al analizar la presencia de las organizaciones delictivas que disponen de mayores recursos financieros, tecnología avanzada, armamento sofisticado, y de un enorme poder de corrupción e intimidación social.

Entre los factores que propician el incremento de los índices de criminalidad se pueden mencionar: a) el desempleo y el subempleo; b) el incremento de la población, c) la corrupción que impera en los centros de seguridad pública; d) la impunidad de que gozan los delincuentes; e) el rezago del marco jurídico para perseguir y sancionar a la delincuencia; y, f) la ineficiencia administrativa y operativa de las instituciones de seguridad pública en los tres niveles de gobierno.

Las cifras de la criminalidad sólo reflejan el porcentaje de persecución de los delitos que fueron denunciados, lo que lleva a pensar que las estadísticas sobre los delitos que no son hechos del conocimiento de las autoridades competentes por temor, desconocimiento o falta de conocimiento, son significativas, esta situación indica una severa afectación a la tranquilidad de los ciudadanos.

La inseguridad está compuesta de varios elementos, algunos la analizan a partir de uno solo: la “incidencia delictiva”, tan polémica como cuestionable en su medición y la forma como se busca objetivarla, porque no hay norma que establezca con rigor cómo y quién debe medir la frecuencia con que suceden los delitos, personas físicas y morales hacen sus propias estimaciones se citan a continuación algunos ejemplos:

Las cifras negras del crimen aportadas por el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), con datos “no oficiales pero confiables”, indican que en las últimas dos décadas la inseguridad creció 400%.³⁶

Tomando como parámetro el mes de Abril del año 2011 las cifras referentes al tema de la inseguridad de acuerdo a la mencionada asociación con base en una encuesta de seguridad mitofsky revelan lo siguiente:

Percepción de inseguridad:

- Prácticamente 4 de cada 5 ciudadanos consideran que las condiciones en las que vivimos hoy son menos seguras que las que teníamos hace un año en México.
- El 18% que califica como mejor la seguridad es el peor porcentaje reportado en la serie de 17 meses desde noviembre de 2008.
- Conforme mayor es la edad del ciudadano es más negativa su percepción hacia las condiciones de inseguridad; y por regiones el norte del país y la región centro es donde peores opiniones se tienen.

³⁶ Fuente: ICESI

Cercanía con el Delito:

- Más de 1 de cada 4 ciudadanos (27%) dice haber vivido cerca de un delito en los últimos 3 meses, ya sea por haberlo sufrido él o alguien de su familia.
- El Sureste del país se mantiene como la región donde se reporta menos cercanía con un delito y por el contrario el centro del país es donde hay mayor valor en ese índice. Pero el cambio importante observado en un año es el incremento en el norte del país donde pasa de 21% a 33% el porcentaje de ciudadanos en estas condiciones.

Temor al Delito:

- 78% de los mexicanos dicen temer ser víctimas de robo a mano armada y 72% a ser víctimas de un secuestro.
- Los temores tanto a robo como a secuestro son mayores en el norte del país y menores en el sureste. Por niveles socioeconómicos, los niveles altos presentan en general mayores temores, aunque no es despreciable el 54% de mexicanos de clase baja que dicen temer ser víctimas de un secuestro.

Costos del miedo:

- El costo del miedo a la delincuencia, más allá del económico, tiene que ver con la modificación en los hábitos ciudadanos. 62% dice haber modificado el hábito de traer dinero consigo y en general las 7 actividades medidas muestran que el porcentaje de ciudadanos que ha cambiado sus rutinas es mayor al de diciembre de 2008. Destacan dos hechos, el "dejar de salir de noche" y el "dejar de visitar a

parientes y amigos", ambas afectan la construcción de las redes sociales necesarias en toda sociedad.

Las cifras en cuanto al índice delictivo difieren en función de la institución que las integra y publica³⁷.

Los procuradores generales de justicia del fuero común, los secretarios, subsecretarios y directores generales de seguridad pública del país, tendrán tiempo para ratificar o corregir los datos proporcionados por instituciones como el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI) y la asociación México Unido Contra la Delincuencia pero también es evidente que las encuestas realizadas por algunas empresas especializadas no reflejan la realidad de la inseguridad.

El fenómeno delictivo exige otorgar al sistema de justicia penal los instrumentos jurídicos necesarios para combatir a la delincuencia organizada que motiva el incremento de actos como el tráfico de armas, asaltos bancarios y robo en sus diferentes modalidades, cada vez con mayor violencia.

Es innegable que muchos hechos delictivos son cometidos por o en complicidad con algunos servidores públicos encargados de la seguridad y la procuración de justicia. Por ello, el Estado actúa no importando el costo político de algunas de sus medidas.

Se observa que el gobierno mexicano ha emprendido algunas actividades para contener la ola delictiva del país, incluyendo el sacar a los miembros del ejército de sus cuarteles para asignarles tareas que tienen relación con la

³⁷ <http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/encuestas-mitofsky/2010/abril10.pdf> 5 de Abril del 2011. 16:11 horas.

seguridad pública; sin embargo la percepción ciudadana de la inseguridad continua en sentido negativo, porque la ausencia de compromisos reales para abatir la delincuencia por parte de los responsables es limitada e improvisada, y en el mejor de los casos se dan golpes espectaculares que se publicitan, pero la delincuencia ocasional no se tibia ni se acalora, sigue actuando impunemente poniendo en riesgo la gobernabilidad.

El derecho penal tiene una función correctiva y una preventiva, la primera, la realiza al castigar las conductas delictivas cometidas, y la segunda al inhibir la comisión de futuros delitos. En función del daño social que provocan ciertos delitos y del bien jurídico que debe tutelar el derecho punitivo, al cometerse determinados delitos de especial gravedad el Estado reacciona aplicando penas más elevadas, de tal manera que los delincuentes queden excluidos de la vida social por lapsos prolongados.

Sin embargo, también se ocupa de suprimir las penalidades para aquellas conductas que por su propia naturaleza no pueden ser tenidas como delitos; reduce las penalidades para las que revisten menor gravedad y atenúa las penas para delitos contra la salud, cuando la posesión, transporte, cantidad o demás circunstancias, no puedan considerarse destinadas a realizar conductas directamente relacionadas con el narcotráfico y no se trate de algún miembro de alguna asociación delictuosa.

Los múltiples peligros reales y potenciales que presentan las organizaciones criminales, han motivado al Estado a reformar y adicionar las disposiciones relacionadas con los delitos graves, a fin de adecuarlas a las circunstancias sociales actuales para que los procesados no alcancen el derecho a la libertad provisional bajo caución y se les niegue el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada, por el alto riesgo y grave peligro que esto representa para la seguridad pública y el interés general.

La percepción generalizada de que la impunidad prevalece por encima de la ley y de que la persecución de los delincuentes y la aplicación de las sanciones no han dado los resultados que demanda la sociedad reflejada en el alto número de delitos que diariamente se cometen y que lastiman seriamente la vida e integridad física de los individuos, así como el patrimonio de numerosas familias, ha obligado al Estado mexicano a reformar la Constitución y las diversas leyes secundarias para agravar las penas e impedir que los delincuentes salgan libres. Eso ha generado una importante sobrepoblación en los centros penitenciarios.

Ante estas circunstancias, es prioritario fortalecer el Estado de Derecho para que el respeto a las leyes sea la regla general y su aplicación no admita excepciones o privilegios. México debe ser un país en el que prevalezca la seguridad, se abata la impunidad y se procure e imparta la justicia a todo aquel que lo demande.

2.3 La necesidad de una reforma integral penitenciaria.

En la actualidad se plantea la necesidad de una política criminológica más apropiada a las exigencias del Estado de Derecho –De un Estado social y democrático de derecho-, de manera particular se argumenta que este mismo debe comprender el respeto de valores fundamentales del individuo y de la sociedad lo cual implica un análisis integral del sistema de justicia penal.

En este marco conceptual, el penitenciarismo mexicano debe replantearse muchas cosas con base en los antecedentes y en el panorama que en la actualidad representa en lo referente a la población penitenciaria se darán a conocer algunas cifras de acuerdo con la Secretaria de Seguridad Pública mismas que reflejan la idea expuesta de una renovación urgente:

CONCENTRADO DE LA POBLACION PENITENCIARIA³⁸

| | | |
|------------------------------------|----------------|---------------|
| POBLACIÓN TOTAL | 222,947 | |
| POBLACIÓN DEL FUERO COMUN | 178,979 | 80.28% |
| POBLACIÓN DEL FUERO FEDERAL | 43,968 | 19.72% |

POBLACION PENITENCIARIA TOTAL DEL FUERO FEDERAL Y DEL FUERO COMÚN DEACUERDO AL SEXO

| | | |
|----------------|----------------|---------------|
| HOMBRES | 212,875 | 95.48% |
| MUJERES | 10,072 | 4.52% |

DEPENDENCIA DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS

| | CENTROS | CAPACIDAD |
|---|------------------|----------------------|
| GOBIERNO FEDERAL | 8 | 13,214 |
| <i>GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL</i> | <i>10</i> | <i>22,577</i> |
| GOBIERNOS ESTATALES | 320 | 143,512 |

³⁸ Fuente: SSP

| | | |
|---------------------------------|------------|----------------|
| GBIERNOS MUNICIPALES | 91 | 3,603 |
| TOTAL | 429 | 182,906 |

SOBREPOBLACIÓN

| | |
|--|---------------|
| SOBREPOBLACIÓN | 40,041 |
| CENTROS CON SOBREPOBLACIÓN | 196 |
| CENTROS SOBREPBLADOS QUE TIENEN POBLACIÓN DEL FUERO COMÚN | 48 |
| CENTROS SOBREPBLADOS QUE TIENEN POBLACIÓN DEL FUERO COMUN Y FEDERAL | 148 |

En el caso particular del Distrito Federal la suma de todos los centros del DF da una capacidad instalada para albergar a poco más de 22 mil personas, empero, hay en este momento más de 40 mil internos. De acuerdo con los datos expuestos referentes a la sobrepoblación penitenciaria, se puede resumir que el sistema penitenciario enfrenta serios desafíos; en particular, la magnitud del problema y la falta de respuestas adecuadas del gobierno para atacarlo exitosamente, se están convirtiendo en un asunto que rebasa los límites de la seguridad pública y alcanza el espacio reservado a la seguridad nacional.

Ciertamente, el artículo 18 de la Carta Magna señala que el objetivo de la pena de prisión es la readaptación social de los sentenciados con base en el

trabajo, la capacitación para el mismo y la educación; pero la sobrepoblación existente en el sistema lo que propicia son intentos de fugas, motines, riñas, homicidios, suicidios, huelgas de hambre, autogobiernos, tráfico de drogas y de armas, etcétera. No es fácil, entonces, proponer una o varias medidas que permitan enfrentar este asunto.

Algunos pensarán que con la construcción de más centros de readaptación social se resolverá el problema; otros propondrán, ante la falta de recursos públicos para la edificación de más instalaciones, concesionar a particulares la construcción y administración de los reclusorios, hasta que recuperen su inversión; habrá quienes sugieran construir estos Ceresos en las islas con que cuenta la nación; otros recordarán que es bueno permitir la inversión extranjera en la construcción de prisiones mexicanas.

Para comprender la problemática penitenciaria actual, se deben considerar entre otros factores fundamentales la ya citada sobrepoblación de los centros carcelarios, la lenta respuesta de las autoridades judiciales, del Ministerio Público y de los defensores, tanto los particulares como los de oficio, para la resolución de los procesos, el endurecimiento de las leyes penales, las restricciones para obtener la libertad bajo fianza, los limitados beneficios de libertad anticipada, la carencia y obligatoriedad de las fianzas de interés social, la improvisación del personal penitenciario y la poca confianza de los patrones para contratar reos liberados en sus empresas.

El hacinamiento disminuye sensiblemente los índices de eficiencia de los programas de readaptación para alejar a los internos de la delincuencia y de los estupefacientes, afecta la convivencia penitenciaria y agudiza la presencia de dos fenómenos: el primero, relacionado con el aumento de hechos violentos en las prisiones; el segundo, con la corrupción de los servidores públicos quienes entran en contubernio con los cotos de poder para el control del tráfico y consumo de sustancias tóxicas, la venta de privilegios, el autogobierno y la introducción de armamento en penales.

Juan Pablo de Tavira comenta que: “sin objetar el loable sentido teórico de este concepto vertido en nuestra Carta Magna, hoy por hoy, no se puede negar que, en los hechos, tanto el concepto de readaptación social, como la hipotética tradición humanista del penitenciarismo mexicano está en crisis”.³⁹

Finalmente, la realidad del sistema penitenciario mexicano se ha deteriorado tanto que le resulta difícil hacer frente a las críticas que organismos internacionales y nacionales le han formulado, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH). El primero señalando que en todo el sistema penitenciario del país se atenta contra los derechos fundamentales de los internos, y el segundo a través de recomendaciones inusuales para todas las prisiones del país con el propósito de que el Sistema Penitenciario Mexicano deje de ser un caos inmerso en la subcultura de la violencia, la drogadicción, la prostitución, los privilegios y el hacinamiento.

Adicionalmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha creado la cuarta visitaduría encargada de promover libertades anticipadas para los sentenciados federales, y en caso de que sus gestiones no prosperen ante las autoridades administrativas de la Secretaría de Seguridad Pública, emite también recomendaciones, ciertamente de carácter moral y ético, pero cuyos efectos son la liberación de los sentenciados, lo cual conculca atribuciones reservadas, (hasta ahora, conforme a la Ley de Normas Mínimas, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), a las autoridades de readaptación social.

La actual Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal establece en su artículo ciento treinta y siete a el Comité de Visita General del Distrito Federal como un órgano integrado por diversas dependencias gubernativas, cuyo fin es realizar visitas a las instituciones del

³⁹ DE TAVIRA, Juan Pablo. “¿Por qué Almoloya? Análisis de un proyecto penitenciario”.1995.

Sistema Penitenciario en los períodos y en las condiciones que se determinen en el reglamento correspondiente, a efecto de colaborar con la Subsecretaría en su función de vigilar que el régimen de reinserción social se fundamente en el respeto a la dignidad humana, los derechos fundamentales, la seguridad, la integridad física y moral.

Asimismo, verificara que nadie sea sometido a incomunicación, aislamiento, intimidación, tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes., en su artículo ciento cuarenta establece que las Autoridades Penitenciarias encargadas de la organización, vigilancia y funcionamiento de los Centros Penitenciarios tienen la obligación de conceder todas las facilidades requeridas por los visitantes de los organismos de derechos humanos a fin de puedan desempeñar sus labores., por autoridades penitenciarias se tienen de acuerdo con la ley mencionada:

I. Autoridad Ejecutora: Jefe de Gobierno por conducto de la Secretaría;

II. Autoridad Penitenciaria: La Subsecretaría, los Directores Ejecutivos de la misma y los Directores de los Centros Penitenciarios;

III. Autoridades Auxiliares: Secretaría de Educación Pública y la Secretaría de Salud, Federales;

IV. Autoridades Vinculadas: Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo; la Secretaría de Desarrollo Social; la Secretaría de Educación y el Instituto del Deporte todas del Distrito Federal.

IX. Comité de Visita General: La unión de representantes de diversos órganos de gobierno, cuyo fin es realizar visitas a las instituciones del Sistema Penitenciario en los períodos y en las condiciones que se determinen en el Reglamento correspondiente;

X. Consejo Empresarial: Consejo Empresarial para la Reinserción Social en el Distrito Federal;

XI. Consejo: El Consejo Técnico Interdisciplinario de cada Centro Penitenciario;

XVII. Jefe de Gobierno: Jefe de Gobierno del Distrito Federal;

XVIII. Juez de Ejecución: Órgano Jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal encargado de la Ejecución de las Sentencias Penales;

XIX. Ley: La Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal;

XX. Ministerio Público: Órgano técnico encargado de vigilar la legalidad de los procedimientos de ejecución y preservar los intereses de la víctima u ofendido y de la sociedad en general;

XXIII. Sala Especializada en Ejecución: A la Sala Especializada en Ejecución de Sentencias Penales del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal;

XXIV. Secretaría: La Secretaría de Gobierno del Distrito Federal;

XXVI. Subsecretaría: La Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal;

XXVIII. Unidad de Atención Integral: Equipo multidisciplinario de profesionales en trabajo social, medicina, psicología, pedagogía, antropología y demás profesiones que estime convenientes.

La convocatoria en el Estado de México que se hizo no hace mucho tiempo para analizar la conveniencia de incluir en la legislación penal de la entidad

la pena de cadena perpetua, tiene una gran trascendencia histórica, social y política.

Esta propuesta se fundamenta en el reconocimiento de las manifestaciones de una sociedad cada día más incrédula y angustiada por la inseguridad y los altos índices delictivos. Al mismo tiempo, refleja una actitud valiente del gobernante que admite logros en el combate al crimen y por ello recurre a una propuesta discutible, pero como hombre de Estado tiene la obligación institucional y ética de proponer aquellas medidas que contribuyan a solucionar los problemas delictivos o para combatirlos eficazmente.

“Es también, la percepción de que en la subcultura de la criminalidad se da un principio de igualdad, pero en sentido inverso, porque es la igualdad del miedo y de la inseguridad, pues todos en mayor o menor medida están desprotegidos; circunstancia que hay que revertir urgentemente, porque una sociedad atemorizada se transforma en un conjunto de hombres y mujeres dispuestos a hacerse justicia por propia mano, lo cual no debe alentarse por inactividad estatal y es preferible estudiar y debatir propuestas como la de cadena perpetua, que permitir la derrota del poder público, frente a la criminalidad.”⁴⁰

La pena de prisión de por vida, como tal, es una medida de control social para disuadir a los delincuentes, pero debe ir acompañada de otros elementos para que produzca los efectos esperados y no se convierta en un instrumento de injusticia, en perjuicio de los más pobres; se impondría a quien cometa delitos graves, sean reincidentes, pertenezcan a la delincuencia organizada y estén confesos.

Seguramente los abolicionistas o quienes sostienen que se trata de resolver los problemas delictivos con una actitud meramente punitiva y autoritaria del

⁴⁰ RIVERA, Luis. “Las actas ligth del Ministerio Público”, El Sol de Toluca, Estado de México, 1 de Octubre del 2002.

Estado, habrán de pronunciarse y sus puntos de vista enriquecerían el debate y orientarían la consulta.

Pero al final se debe reconocer la importancia de la propuesta y el valor del titular del Ejecutivo al formularla. Porque al margen de que se apruebe o solo alcance el rango de una iniciativa de reforma, el autor ejerce en su comunidad la condición de un gobernante comprometido, lo que le permite estar en comunicación con todos los sectores de la sociedad.

La innegable realidad que enfrenta la nación en todo el sistema de justicia penal, nos lleva a reconocer que el sistema penitenciario mexicano también necesita con urgencia una profunda reforma y modernización de los mecanismos jurídicos que lo enmarcan.

El penitenciarismo moderno, al que aspira la sociedad mexicana, se sustenta en el propósito estratégico de recuperar la confianza ciudadana en las instituciones carcelarias. Para que esto suceda, se requiere crear las condiciones legales y administrativas para combatir y desterrar la corrupción en los centros penitenciarios; reestructurar a fondo el sistema de seguridad interna y externa de las prisiones; combatir los cotos de poder y señorío de los internos en las cárceles; eficientar la coordinación entre los tribunales superiores de justicia, las procuradurías generales de justicia y los organismos de prevención y readaptación social; consolidar un sistema de prisiones, en el cual la eficiencia, profesionalismo, legalidad y honradez de quienes laboran en esas instituciones se refleje en los resultados que la sociedad demanda.

Rezagos, ineficiencias y la falta de recursos suficientes para el sistema penitenciario, lo han convertido en blanco de críticas, y en muchas ocasiones, como ejemplo de escuela para el crimen y ahora elevado al rango de universidad del delito, de tal suerte que al principiar la década de

los años noventa los pronunciamientos para reiterar la necesidad de transformar y renovar el sistema penitenciario del país se han mantenido constantes.

En este sentido, se debe incorporar un conjunto de medidas alternativas a la prisión, que modernicen integralmente el sistema penal ejecutivo; por ejemplo se impondría la idea de evitar el paso por la cárcel de un elevado número de primodelincuentes por ilícitos no graves y disminuir la privación completa de la libertad con sustitutivos muy específicos y excepcionales, contribuyendo con ello a atemperar el delicado asunto de la sobrepoblación penitenciaria , sin perder de vista que tratándose de sentenciados peligrosos, los beneficios o sustitutivos de la pena resultarían inaplicables. Sobre todo, se requiere de una política de cercanía y comunicación con todos los sectores de la población, para que comprendan y apoyen la difícil tarea de las prisiones federales, estatales y municipales.

La deuda social que México tiene con el sistema penitenciario alcanza niveles dramáticos, porque son acciones que no gustan, son tareas de gobierno que no lucen, lo que ha conducido al sistema, como tal, a las condiciones de olvido que actualmente enfrenta.

Hay que avanzar en este renglón de la justicia, con un enorme pragmatismo, porque como expreso Szado, referido en el libro Justicia y Seguridad: "...Ha quedado sobradamente demostrado que ninguna reforma del universo carcelario puede llevarse a cabo sin reformar las demás partes componentes del sistema de justicia..."⁴¹

⁴¹ RIVERA, Luis. "Justicia y Seguridad". Universidad Autónoma del Estado de México, México, 1999, p.21.

2.4 Iniciativa de reforma al sistema de seguridad pública y justicia penal.

La necesidad de judicializar el cumplimiento de las penas en México propuesta que es analizada en la presente investigación, no es una idea que vaya más allá de la lacerante realidad que hoy viven los más de doscientos veintidós mil novecientos cuarenta y siete sentenciados tanto del fuero federal como del fuero común, quienes comparten la disminución o pérdida de los valores humanos más preciados en la sociedad cautiva cuyo marco referencial son las 445 prisiones del sistema penitenciario nacional.⁴²

Las diversas acciones que se han intentado y otras que se han hecho realidad por los gobiernos federal y las de algunos estados, confirman la orientación correcta de reformar integralmente la pirámide legal que hoy sustenta al sistema penitenciario.

En el año dos mil cuatro el presidente de la república Vicente Fox Quesada dio a conocer una iniciativa de reforma al sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, para que –según se puede leer en la iniciativa “... Esta reforma Estructural al sistema de Justicia Penal Mexicano, pueda dar respuesta a las aspiraciones de justicia real y efectiva en México, mediante el replanteamiento de los esquemas y estructuras bajo las cuales operan las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la justicia basada en la implementación de un sistema de justicia penal de corte acusatorio, que pueda ser aplicable a todos los gobernados; en la creación de un nueva Policía Federal profesionalizada concentrada en un solo órgano que ejerza sus facultades de forma eficaz y transparente; al tiempo de dejar en manos de un órgano dotado de autonomía constitucional la dirección de la investigación de los delitos y la persecución de los acusados y exigiendo mayor profesionalismo para la investigación de los delitos y la persecución de los acusados y exigiendo mayor profesionalismo para el desempeño de la función del defensor público o privado”.⁴³

⁴² Fuente: www.ssp.gob.mx. 13 de Diciembre de 2012, 17:55 horas.

⁴³ V. Anexo dos: Iniciativa de Reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal, propuesta por el Ejecutivo Federal el 29 de Marzo del 2004.

De manera específica en materia de ejecución de sentencias, la propuesta es cambiar el modelo procesal vigente, para sustituirlo por uno que garantizará la presunción de inocencia, juicios rápidos y equilibrados, orales, transparentes y públicos y la creación de la figura del JUEZ DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES esta propuesta se sintetiza a continuación en el siguiente cuadro descriptivo:

| | |
|---|---|
| TITULO | “Reforma al sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal”. |
| FECHA DE PUBLICACIÓN | Presentada el 29 de Marzo del año 2004, en el Salón Adolfo López Mateos de la Residencia oficial. |
| PUNTOS A CONSIDERAR | JUEZ DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES |
| PROPUESTA CENTRAL | Busca en tres vertientes, reestructurar orgánicamente las instituciones: <ul style="list-style-type: none"> • De Seguridad Pública • Transformar el procedimiento Penal • Profesionalizar la defensa penal |
| OTRAS PROPUESTAS: | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Que los agentes del Ministerio Público dirijan la investigación de los delitos en su calidad de peritos en derecho y terminar así con ambigüedades. • Adoptar la presunción de la inocencia y reafirmar la garantía constitucional de que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. • De manera específica en materia de ejecución de sentencias, la propuesta es cambiar el modelo procesal vigente, para sustituirlo por uno que garantice la presunción de inocencia, juicios rápidos y equilibrados, orales, transparentes y públicos y la creación de la figura | |

del JUEZ DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES.

- Así mismo contempla la creación de un Código Federal de Procedimientos Penales que engloba leyes que son:
 - Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales
 - Ley General de Justicia para Adolescentes
 - Ley de la Fiscalía General de la Federación
 - Ley Orgánica de la Policía Federal
 - Ley de Seguridad Pública Reglamentaria

CAPITULO TERCERO: EL JUEZ DE EJECUCION DE PENAS

3.1 Postura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión Frente al Juez de Ejecución.

La idea de que los presos no poseen ningún derecho es una idea equivocada, muy antigua. En efecto, en las comunidades primitivas al delincuente se le expulsaba del grupo social al que pertenecía, lo que significaba para él, la muerte civil. En el antiguo derecho inglés, el “fuera de ley” podía ser muerto por cualquier persona, sin que aquél fuese protegido por el mismo ordenamiento jurídico que osó violar.

Cuando en virtud del movimiento iluminista que recorrió toda la Europa del siglo XVIII, las prisiones vinieron a sustituir a la pena de muerte y a las penas corporales, que con tanta frecuencia se utilizaban por el *Ancien Régime* , la situación de los reclusos no cambió significativamente a pesar de los vientos humanistas que en dicho movimiento soplaban: el preso estaba allí, en un estado de completa indefensión, sometido al poder arbitrario y despótico de la administración penitenciaria; sin ningún derecho, considerado más que un ser humano, un objeto del Cual se podía disponer libremente.

Por medio de una documentada propuesta el Diputado Federal César Camacho Quiroz quien presidió la Comisión de Justicia de la LX Legislatura Federal, propuso un nuevo Sistema de Justicia Penal que para lograrlo plantea la urgencia de una reforma integral del Sistema Penal Mexicano que comprende desde la averiguación previa hasta la ejecución de las sanciones penales, reconociendo que en la actualidad “la ejecución de penas es de carácter administrativo”, igualmente propone que para el cumplimiento de las penas exista el juez ejecutor porque en la actualidad la ejecución de las penas es exclusiva del Poder Ejecutivo.

En el rubro del cumplimiento de las penas específicamente se propuso:

- La imposición o modificación de la naturaleza y duración de las penas, es exclusiva de la autoridad judicial.
- Los beneficios preliberacionales son otorgados por el juez ejecutor.
- El juez ejecutor toma en cuenta las pruebas periciales para preliberar a una persona.
- El juez ejecutor es el encargado de salvaguardar las garantías individuales del sentenciado, durante la ejecución de su sanción penal.

Se Concluyó la propuesta analizando que “El cambio del Sistema de justicia penal debe ser gradual: la federación y las entidades federativas tienen un plazo de hasta cinco años para realizar las adecuaciones necesarias” porque “El marco jurídico actual, ya es obsoleto. Es inminente actualizarlo, a través de una reforma integral, garantista, creando un sistema de justicia penal moderno, eficaz y eficiente: acusatorio, adversarial y oral”.⁴⁴

El día doce de diciembre del dos mil siete, fue aprobada por la Cámara de Diputados la reforma constitucional en materia judicial en donde figuran los juicios orales; los jueces de control, los arraigos y los cateos; el Senado de la República la aprobó parcialmente el día trece del mismo mes y año, regresando la minuta a la Cámara de origen para los efectos previstos por el artículo setenta y dos, inciso e, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en donde se aceptaron las enmiendas del Senado, aprobándose el martes veintiséis de febrero del dos mil ocho, con cuatrocientos sesenta y dos votos a favor, seis en contra y dos abstenciones; por su parte la Cámara de Senadores la aprobó el seis de marzo del dos mil ocho; toca ahora, a las legislaturas de los estados su

⁴⁴ www.cesarcamacho.org 22 noviembre del 2010. 14:20 horas.

aprobación definitiva para que tenga vigencia, y será hasta entonces que se pueda hacer un estudio cuidadoso de los verdaderos alcances de la misma.

3.2 Reformas legales en México asociadas con la ejecución de penas. El juez de ejecución de Sanciones Penales en el Distrito Federal.

Con la reciente reforma constitucional, se agregó un párrafo al artículo veintiuno de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice “La imposición de penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”. Por otro lado se modificó también el artículo dieciocho Constitucional, practicando cambios que el propio legislador calificó como “cambio de denominación”. Así el dictamen señala que las reformas que sufrió el citado artículo se traducen –textualmente- en los siguientes rubros:

- Cambio de denominación de “pena corporal”.
- Cambio de denominación de “reo” por “sentenciado”.
- Cambio de denominación: “readaptación” por “reinserción”.
- Excepciones en caso de delincuencia organizada y centros especiales para reclusión preventiva y ejecución de sentencia.⁴⁵

El juez ejecutor, juez de ejecución⁴⁶, juez de aplicación de personas o bien juez de vigilancia penitenciaria es una institución que se venía insinuando en la legislación local y en el derecho comparado⁴⁷, pero que hoy toma protagonismo a raíz de la nueva reforma constitucional y de la Reciente Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.

⁴⁵ Cfr. Cámara de Diputados, “Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública y de Estudios Legislativos”. Segunda: respecto a *Minuta con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal: y seguridad pública*, 2007.

⁴⁶ Vid. Llamado así en Francia y Argentina.

⁴⁷ Toda Latinoamérica ha ido incorporando la figura gradualmente .en términos generales se asume que Brasil fue el primer país que implemento la figura del juez de ejecución de penas. El origen es la Ley Federal de 1922 y posteriormente el Código de procedimiento penal.

Su incorporación ya ha sido explícita⁴⁸ en la Ley mayor (en el artículo dieciocho constitucional), de todas formas, cuando no había sido así, con la imposición de una ejecución jurisdiccionalizada (artículo veintiuno constitucional) no puede negarse que el juez de ejecución es parte del sistema de justicia penal.

Su incorporación en lo que se refiere al ámbito estatal acarreará varios cambios, incluso en algunos estados que ya se han adelantado como en el Estado de México en donde se comenta en su Código de Procedimientos Penales al Juez de Ejecución como vigilante del tratamiento de reinserción social del sentenciado sobre la base del trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir y que se observen los beneficios que para él prevé la ley.

De manera particular se argumenta que el Código de Procedimientos Penales del Estado de México también define al juez ejecutor.

Por lo que hace a la Legislación del Distrito Federal la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal define al Juez de ejecución como un Órgano Jurisdiccional del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal encargado de la Ejecución de las Sentencias Penales dotado de variadas atribuciones plasmadas en la misma ley en su artículo noveno:

ARTÍCULO 9º. ATRIBUCIONES DEL JUEZ DE EJECUCIÓN. El Juez de Ejecución tendrá las siguientes atribuciones:

I. Hacer cumplir, sustituir, modificar o declarar extintas las penas o medidas de seguridad;

⁴⁸ Cfr. García Ramírez Sergio menciona: “[...] el afán de favorecer la juridicidad en todo el horizonte penal hubiera aconsejado –sobre todo en el contexto de una reforma tan frondosa y reglamentaria- la explícita incorporación constitucional de dicho juzgador, poniendo término al régimen exclusivamente administrativo de la ejecución penal”. García Ramírez, Sergio. *Op. Cit.* p.191.

II. Sustituir de oficio la pena de prisión por externamiento, a partir de que el Juez tenga conocimiento de la procedencia o a petición de parte, cuando fuere notoriamente innecesario que se compurgue, en razón de senilidad o el precario estado de salud del sentenciado; o sea posible realizar ajustes razonables para que el condenado con discapacidad compurgue la pena en condiciones conformes con los principios del Derecho Internacional de los Derechos Humanos; al efecto, el Juez de Ejecución se apoyará siempre en al menos dos dictámenes de peritos;

III. Librar las órdenes de reaprehensión que procedan en ejecución de sentencia;

IV. Resolver, necesariamente en audiencia oral, en los términos de la presente Ley y supletoriamente, conforme al Código de Procedimientos Penales, todas las peticiones y planteamientos de las partes, relativos a la revocación de cualquier sustitutivo o beneficio concedido a los sentenciados por cualquier autoridad jurisdiccional; de igual manera procederá en los casos en que deba resolver sobre beneficios penitenciarios mediante el programa de monitoreo electrónico a distancia, y de todas las peticiones que por su naturaleza o importancia requieran debate o producción de prueba;

V. Resolver sobre las solicitudes de traslación y adecuación de la pena o medida de seguridad;

VI. Determinar, cuando se impongan dos o más penas de prisión en sentencias diversas, el cumplimiento sucesivo de las mismas, estableciendo el cálculo correspondiente;

VII. Vigilar el cumplimiento de cualquier sustitutivo o beneficio relacionado con las penas o medidas de seguridad impuestas en sentencia definitiva;

VIII. Ordenar, previo aviso del Centro Penitenciario, con cuando menos cinco días hábiles previos al compurgamiento, la cesación de la pena o medida de seguridad, una vez transcurrido el plazo fijado en la sentencia ejecutoriada;

IX. Resolver todo lo relacionado con la reparación del daño;

X. Entregar al sentenciado que lo solicite, su constancia de libertad definitiva;

XI. Rehabilitar los derechos de los sentenciados una vez que se cumpla con el término de suspensión señalado en la sentencia, en los casos de indulto o en los casos de reconocimiento de inocencia;

XII. Autorizar traslados de sentenciados a los diversos Centros Penitenciarios.

En los casos en que se ponga en riesgo la seguridad integral de los Centros Penitenciarios, la del sentenciado y por urgencia médica, el Titular de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario será quien suscriba el traslado, enviando informe al Juez de Ejecución, en el que se expresen los motivos que dieron origen a dicho traslado, mismo que a juicio del juez podrá ser revocado con la debida motivación y fundamentación, en los casos en que este determine perjuicio al sentenciado.

XIII. Designar a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario los lugares en que los sentenciados deban extinguir las sanciones privativas de libertad;

XIV. Otorgar el beneficio de medidas de protección y seguridad que se indican en el artículo 48 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y

XV. Las demás atribuciones que esta Ley y otros ordenamientos le confieran.

Actualmente cabe mencionar que para el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal la ejecución de las penas sigue siendo un tema que se va descubriendo y por lo tanto habrá demasiados tropiezos mismos que según explica su titular Edgar Elías Azar se tendrán en todo el Poder Judicial

Federal de ahí la importancia de interpretar la ley, saber aplicarla a cada caso particular y a futuro considerar los criterios que tomará en cuenta el Tribunal Federal.

La Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal tiene como objeto regular:

I. El cumplimiento, modificación y duración de las penas y medidas de seguridad impuestas por la autoridad judicial; y,

II. La organización, administración y operación del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, para lograr la reinserción social y procurar que no vuelva a delinquir la persona sentenciada.

De acuerdo con el artículo primero de la citada Ley Las disposiciones contenidas serán de orden público y de interés social y su aplicación corresponde, en el ámbito de sus respectivas competencias, a los Órganos de Gobierno Ejecutivo y Judicial en el Distrito Federal, así como a las autoridades vinculadas y auxiliares con el Sistema Penitenciario a que hace referencia.

Cabe mencionar que en todo lo no previsto por esta Ley, se aplicarán supletoriamente el Código Penal para el Distrito Federal y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, siempre que no contravengan los principios que rigen a este ordenamiento.

“Con los jueces de ejecución se trata de establecer un debido proceso en la ejecución penal que “presupone” un juez independiente, con poderes para apremiar y sancionar. En el caso del Distrito Federal, lugar en donde se tiene a la población penitenciaria más alta del país solo entraron en función dos jueces de ejecución de penas y cabe mencionar que primeramente lo estarán haciendo con atribuciones reducidas de acuerdo a una resolución del Consejo de la Judicatura del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal que indica que solo atenderán en primer plano las solicitudes de

beneficios penitenciarios y todo lo demás inherente a la ejecución de las sentencias lo resolverán los juzgados penales y de paz penal que las dicten”.⁴⁹

De acuerdo con el artículo octavo de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal el Juez de Ejecución será competente para conocer de los procedimientos en etapa de ejecución de sentencias.

De acuerdo con la Ley Son beneficios Penitenciarios los siguientes:

- I. Reclusión Domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia;
- II. Tratamiento Preliberacional;
- III. Libertad Preparatoria; y,
- IV. Remisión Parcial de la Pena.

Respecto de las preliberaciones el procedimiento a seguir será de la siguiente manera:

- i) Los interesados deberán hacer la solicitud en la Oficialía de Partes del TSJDF para ser recibidos por un juez de ejecución,
- ii) En caso de recibir una respuesta positiva, los internos deberán demostrar, en una audiencia oral que cumplen con todos los requisitos para obtener un beneficio;
- iii) La audiencia se realizará en los juzgados orales, en la Delegación Xochimilco, DF,
- iv) Los juzgadores deberán dar una respuesta inmediata tras la audiencia, con conocimiento previo del expediente y;

⁴⁹ V. Anexo tres Acuerdo General 59-28/2011 Consejo de la Judicatura del Distrito Federal.

v) Las audiencias serán orales y públicas y estarán videograbadas a través de un equipo de audio y cámaras que ya fue instalado.

Respecto de los recursos procedentes en materia de ejecución de sanciones penales la Ley de ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social nos señala que procederán los recursos de revocación, queja, apelación y denegada apelación; los cuales se sujetarán a las reglas previstas en el Código de Procedimientos Penales y en esta Ley.

El recurso de apelación tiene por objeto que la Sala Especializada revise la legalidad de la resolución impugnada, emitida por el Juez de Ejecución.

El recurso de apelación procederá en ambos efectos en contra de las resoluciones previstas que concedan o nieguen cualquiera de los beneficios penitenciarios previstos en la Ley.; en todos los demás casos, el recurso de apelación procederá en el efecto devolutivo.

La propuesta a considerar sería tener un juzgado especializado en ejecución de sentencias por cada juzgado penal y de paz penal puesto que son variadas las atribuciones con las que cuentan y únicamente dos juzgados para todas las necesidades urgentes de la población penitenciaria del Distrito Federal que es la más alta población penitenciaria de toda la República resultaría insuficiente si se considera la carga de trabajo que tendrían solo dos juzgados pues como ya se ha comentado sus atribuciones serán variadas de acuerdo con la Ley; además otro punto a considerar es la ubicación de los juzgados que actualmente se encuentran en el reclusorio sur esto también representa un problema de tiempo economía y riesgo para la autoridad penitenciaria los reclusos y sus familiares. Si bien es cierto que se habla de que habrá más juzgados conforme se designe mayor presupuesto para ello también lo es que de las veinticinco plazas que se tenían previstas para el cargo de juez ejecutor solamente fueron dos personas a saber Belem Bolaños Martínez y Beatriz Segura las que demostraron tener los conocimientos suficientes para obtener dicho cargo;

una de las fallas más constantes de acuerdo con los reportes del Tribunal es el desconocimiento en cuestiones relacionadas con la rama Criminológica.

Algunos tratadistas consideran que estos dos primeros jueces de ejecución solo serán de adorno sin las facultades suficientes ni los procedimientos necesarios para garantizar condiciones mínimas de gobernabilidad y de legalidad en las prisiones.

Las facultades discrecionales de las autoridades en materia de ejecución de sanciones han derivado, a lo largo de la historia de nuestro país, en una de las fuentes más grandes de corrupción, ya que al permitir a los servidores públicos integrar parcialmente los elementos de las normas mediante la aplicación de las mismas, se han desarrollado criterios arbitrarios, que han perjudicado sensiblemente a los gobernados.

No se soslaya que, tradicional y legalmente la ejecución de las sanciones ha correspondido a la autoridad administrativa, por lo que, si bien es cierto que resulta incorrecto que una autoridad no facultada para ejercer sus propias determinaciones mediante el uso de la fuerza pública, como lo es el Poder Judicial de la Federación, pudiera hacerse cargo de esta función, también lo es, y de explorado Derecho, que las facultades discrecionales no pueden ser ajenas al control jurisdiccional, toda vez que por ser actos de autoridad deben cumplir con los requisitos básicos de éstos; es decir, estar debidamente fundados y motivados.

Bajo el enfoque jurídico, la ejecución de la pena de prisión es la materialización del ejercicio de una potestad estatal, basada en el monopolio de la violencia legítima, que se ejerce bajo ciertas condiciones y garantías legales de naturaleza sustantiva, procesal y ejecutiva. Por lo que la concepción de un sistema penitenciario evidencia la prestación de un servicio público.

En este contexto, la propuesta está dirigida a la consecución, en la fase ejecutiva, del modelo de Derecho penal de hecho, mínimo, racional y garantista, propio de un Estado Democrático de Derecho.

En congruencia con dicho Derecho, se le da particular importancia al establecimiento de procedimientos de naturaleza estrictamente jurisdiccional que atiendan exclusivamente a la conducta del interno, para determinar la concesión o negativa de beneficios de reducción de la pena.

De esta forma se excluye la posibilidad actualmente existente, de manejar esos beneficios como instrumento de negociación con los sancionados, fenómeno que genera corrupción, impunidad e invasión de las facultades del Poder Judicial, en la medida en que permite que las autoridades administrativas modifiquen sustancialmente la duración de las penas, en clara contravención al artículo 21 Constitucional.

Es evidente, que la actual prisión no readapta, el hacinamiento y el encierro no educan; por el contrario, en las condiciones actuales las prisiones han servido para que las personas ahí reclusas adquieran vínculos más fuertes con la delincuencia, haciendo de ésta una forma de vida, además de etiquetar para siempre a estos individuos.

En atención a reestructurar el sistema penitenciario y al de transparentarlo, es que se considera conveniente dotar a los particulares de una vía judicial que tutele los derechos fundamentales de los internos, al tiempo que sea el vigilante de la legalidad de la ejecución en sanciones penales, en aras de robustecer principios básicos y animar la renovación de la administración penitenciaria, con el objeto de reordenarla.

Dichos principios son plasmados en la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal:

ARTÍCULO 3º. PRINCIPIOS DE LA EJECUCIÓN DE LA PENA, MEDIDAS DE SEGURIDAD Y DEL SISTEMA PENITENCIARIO. Los principios rectores de la Ejecución de la Pena, Medidas de Seguridad y del Sistema Penitenciario, como mandatos de optimización, serán los siguientes:

I. LEGALIDAD. Los Jueces de Ejecución y la Autoridad Penitenciaria deberán, en el ámbito de ejecución de la pena y en el proceso de reinserción social, fundar y motivar sus resoluciones y determinaciones en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales firmados por el Estado Mexicano, la presente ley, la sentencia judicial y demás disposiciones aplicables a estas materias.

II. GARANTÍA DE AUDIENCIA Y DEFENSA ADECUADA. La duración y modificación de penas, se efectuarán respetando la garantía de audiencia prevista en el párrafo segundo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para los asuntos materia de esta ley, las personas sentenciadas deberán contar con asesoría especializada de su abogado particular o la Defensoría de Oficio.

III. IGUALDAD. La reinserción social, así como la modificación y extinción de la pena y medidas de seguridad, deberán aplicarse imparcialmente; en consecuencia, no se harán diferencias de trato fundadas en prejuicios de raza, color, sexo, lengua, religión, opinión política o de cualquier otra índole, de origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física, mental o sensorial, identidad de género, orientación sexual, edad, o toda otra situación discriminatoria no contemplada por la presente ley.

No serán consideradas discriminatorias y estarán permitidas, en tanto no representen menoscabo alguno de los derechos de las personas implicadas las medidas que se adopten a fin de proteger y promover exclusivamente los derechos de las mujeres; de las personas adultas mayores; de las personas enfermas, en particular de las personas que padezcan alguna enfermedad

infecto-contagiosa; de las personas con discapacidad física, mental o sensorial y de los indígenas y extranjeros.

IV. ESPECIALIDAD. Los juzgados de ejecución deberán tener como única materia de conocimiento, el cumplimiento, modificación y duración de las penas y medidas de seguridad;

V. JUDICIALIZACIÓN. Las cuestiones relativas a sustitución, modificación o extinción de las penas o medidas de seguridad, se ventilarán ante el Juez de Ejecución en audiencia incidental que se desarrollará de forma oral y se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, a que se refiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.

VI. RESPETO A LA DIGNIDAD HUMANA. A toda persona penalmente privada de su libertad, se le tratará con respeto absoluto a su integridad física, psíquica y moral; a su dignidad humana y a sus derechos y garantías fundamentales, en apego a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado Mexicano.

Ningún sentenciado será sometido a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Queda prohibida todo tipo de tortura física, psíquica y moral, incluyendo la que, no comportando una violencia directa, afecte el equilibrio físico y psíquico de quienes las sufrieren, tal es el caso de luz, ruido, música u otros análogos, emitidos de manera ininterrumpida o por periodos no razonables.

VII. SOCIALIZACIÓN DEL RÉGIMEN PENITENCIARIO. Con el fin de lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad, el régimen penitenciario y post-penitenciario, tenderá a reducir las diferencias entre la vida en el interior del establecimiento penitenciario y la vida en libertad, debiendo preservar o reforzar la continuidad de los vínculos familiares, educacionales y laborales. Con este fin, las instituciones y organismos públicos y privados cooperarán con la autoridad competente.

VIII. PREVENCIÓN ESPECIAL DE LA PENA. La reinserción social debe inducir al sentenciado a comprender el significado del hecho delictivo en la sociedad y en la víctima del delito, con base en la educación, trabajo y capacitación para el mismo, salud y deporte con el fin de que al momento de su reincorporación a la sociedad, adquiera una mayor capacidad de autodeterminación conforme a valores éticos.

IX. MÍNIMA AFECTACIÓN. El Sistema Penitenciario no debe agravar los sufrimientos inherentes a la pena privativa de libertad.

Durante la reinserción social y el régimen de disciplina, se debe no aplicar más medidas que las necesarias y efectivas relacionadas con el control del establecimiento penitenciario y la protección de la integridad corporal de las personas que se encuentren en dicho lugar

La introducción del Juez de Ejecución al sistema mexicano, obedece principalmente a la necesidad de dar plena justicia a la aplicación de la sanción penal, evitar los efectos criminógenos de las penas de privación de libertad, estimular la pronta reparación a la víctima y darle otra oportunidad de inserción social al sancionado.

Se consagra el respeto a la dignidad humana, protegiéndose de esta manera uno de los derechos humanos más vulnerables en la fase de ejecución. En efecto, la transgresión del ordenamiento jurídico penal por parte del sancionado, no conlleva la pérdida de los derechos que como persona humana le son reconocidos.

En ese tenor, todo Estado de Derecho debe regular situaciones tan sensibles como las relativas a la pena privativa de libertad.

La implementación de la figura del Juez de Ejecución de Sanciones Penales, tampoco implica la judicialización plena de la ejecución de la sanción dentro del sistema de administración de justicia, pero sí implica fomentar la justicia penal integral, ordinaria, independiente y con competencias exclusivas.

Dicho juez deberá ser una persona que garantice la legalidad, cuya función estriba en vigilar y controlar los posibles abusos y desviaciones de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo se considera que se intenta sentar algunas garantías para aquellos que, sin ser inimputables, sufren una enfermedad mental en el transcurso de la ejecución penal o del desarrollo del proceso, para lo cual se establece que, en estos casos, el Juez de Ejecución de Sanciones Penales podrá decretar la suspensión definitiva de la sanción.

La sanción penal debe ser un instrumento que minimice al máximo la violencia proveniente tanto de la delincuencia como del poder punitivo del Estado, en ese sentido, el Derecho penal, y, consecuentemente, el penitenciario, se orienta a la consecución del bien común, traducido en el interés de todas las partes por encima del interés particular.

Un auténtico sistema de sanciones y de ejecución va más allá del aparato penitenciario, conlleva, sobre todo, el desarrollo de las normas que regulan la ejecución de todas y cada una de las consecuencias jurídicas del delito.

Las acciones a realizar implican, en primer lugar, un estricto control de la legalidad ejecutiva, resolver inmediatamente los problemas de infraestructura y de índole organizacional, así como la profesionalización del personal, en el entendido de que para una verdadera transformación del sistema penitenciario nacional, los servidores públicos encargados de la ejecución penitenciaria son los auténticos posibilitadores.

La especialización de las autoridades judiciales que participan en el sistema que propone la presente Iniciativa, es acorde con el artículo 144 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de conformidad con el cual, el Consejo de la Judicatura Federal establecerá mediante acuerdos generales el número de Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, así como de Juzgados de Distrito, sus límites territoriales y su especialización.

De lo anterior, se desprende que los límites territoriales son determinados discrecionalmente por el Consejo de la Judicatura Federal, por lo que válidamente se puede sostener que la jurisdicción territorial de las autoridades judiciales en materia de ejecución de sanciones, puede abarcar más de un Distrito en el que ejerce jurisdicción un tribunal de competencia diversa, con lo que se podría tener un sólo Juzgado de Distrito especializado con competencia territorial en todo un circuito.

En el Estado de Chihuahua se ha implementado un programa de monitoreo electrónico a distancia mediante un dispositivo transmisor que permite la ubicación continua del reo, en virtud del cual, a juicio de la autoridad ejecutora, los internos sentenciados por delitos del Fuero Común, con excepción de quienes cometan ilícitos considerados graves por la legislación penal de esa entidad federativa, podrán gozar de una libertad vigilada cuando, entre otros requisitos, hayan cumplido una cuarta parte de la pena de prisión impuesta, observando los reglamentos del establecimiento y demuestren su “readaptación social” o hayan sufrido “consecuencias graves en su persona” o cuando por senilidad (perdida de las facultades mentales que se producen por la vejez) o precario estado de salud, fuere notoriamente innecesaria e irracional la aplicación de la pena. Sin embargo, lamentablemente este y otros casos de métodos alternativos de prisión no son utilizados con la frecuencia debida. El monitoreo a distancia mediante el uso del brazalete electrónico, también se emplea por las autoridades penitenciarias del Distrito Federal y del Estado de México.

En el estado de Guanajuato tras las sesiones de la comisiones de Gobernación y de Justicia donde fue dictaminada y aprobada la iniciativa de Ley de Ejecución de Penas para la entidad, el diputado Francisco Mijangos, anticipó que el pleno de la Cámara, refrendará la aprobación unánime en el pleno.

En entrevista en el congreso estatal, el legislador panista señaló que uno de los beneficios que traerá esta ley es que aportará un marco jurídico

específico, para que esta función –que es la administración de penas y de medidas de seguridad en el estado– que hasta ahora corresponde al poder Ejecutivo, pase al Poder Judicial.

“Los jueces sancionan, definen, en una sentencia una condena y ya se olvidan en el sistema actual, en el sistema que vendrá, no será el ejecutivo el que tenga la responsabilidad de la administración de penas sino que será el poder Judicial”, apuntó.

Con la aprobación, entra una nueva figura que es “el juez de ejecución; es un juez y no el gobernador del estado, no las autoridades carcelarias, las que tendrán que verificar la forma en que se va desarrollando la aplicación de una condena y lo que permitirá este marco regulatorio es darle atribuciones a esa nueva figura judicial”, añadió.

Otro de los beneficios es que también redistribuirá las funciones en el tema de la administración carcelaria, que seguirá a cargo del ejecutivo a través de la Secretaría de Seguridad Pública, puntualizó el diputado.

Es importante mencionar que en nuestro país, en el Estado de México la figura del juez ejecutor de sentencias se encuentra prevista en su Constitución, y el Estado de Sinaloa ya ha incluido la figura del juez de vigilancia en la Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito, cuyas atribuciones consisten en vigilar y garantizar jurisdiccionalmente el estricto cumplimiento de las normas que regulan la ejecución de las sanciones penales, al igual que el respeto de los derechos de las personas privadas de su libertad sujetas a un proceso penal.

En el caso particular del Estado de México, las autoridades han promovido acciones legales y de estrategia financiera, para la construcción de prisiones

previo convenio con el sector privado para que este participe en la edificación, remodelación, rehabilitación y mantenimiento de los centros penitenciarios, proyecto que a pesar del sustento jurídico que se le otorgó se ha cancelado conforme al anuncio realizado por el Grupo Interacciones por la falta de recursos y la reestructuración financiera de la deuda pública del Estado de México.

La acción legislativa en cambio, avanza en el congreso mediante las reformas a los artículos 82, 89 en su segundo párrafo; 99 en su primer párrafo; y a la adición de un segundo párrafo al artículo 102; y 104 bis de la Constitución particular del estado, para crear los Jueces Ejecutores de Sentencias.

Una vez que la mayoría de los ayuntamientos aprobaron el texto de los artículos reformados y adicionados, el derecho de reforma fue publicado en la Gaceta del Gobierno el día treinta de mayo del año dos mil cinco, con lo cual el Congreso del Estado ha tomado una decisión histórica, que nuevamente coloca al Estado de México en la política penitenciaria del país como entidad de vanguardia que desecha los temores a la renovación del marco jurídico vigente y se inscribe en la modernidad.

El veintiuno de Diciembre del año dos mil cinco, en el periódico oficial del Gobierno del Estado de México, a través del decreto número ciento treinta y siete, se publicaron las reformas, adiciones y derogaciones al Código Penal para el Estado de México, a la Ley de Ejecución de Penas Privativas y Restrictivas de la Libertad, de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México y de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

Mediante el decreto número ciento treinta y siete publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México, el veintiuno de diciembre del año dos mil cinco, se adicionó el Título Décimo Cuarto, denominado "Del Juez Ejecutor de Sentencias" a la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de México.

A través de estas reformas, se establece la figura de los jueces Ejecutores de Sentencias, que tienen como finalidad la ejecución de las penas privativas y restrictivas de la libertad personal.

El día primero de marzo del dos mil seis, se publicó en la sección primera del “Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México”, el Reglamento Interior de los Juzgados de Ejecución de Sentencias del Poder Judicial del Estado de México.

Los doce Juzgados de ejecución de sentencias durante los diez meses del dos mil seis, resolvieron cinco mil noventa y un asuntos: de los cuales: en mil quinientos treinta y uno otorgaron tratamientos, en mil novecientos quince los negaron; se concedieron quinientos cincuenta y ocho beneficios de libertad anticipada y se negaron cuatrocientos setenta y tres; se aceptaron catorce recursos de reconsideración y se emitieron quinientas noventa y ocho resoluciones por otros motivos; Según el Segundo informe de labores del año dos mil seis, del Magistrado José Castillo Ambriz, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.

Cifras del Tercer Informe de Labores dos mil siete del Magistrado José Castillo Ambriz, Presidente del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México revelan que los doce juzgados de ejecución de sentencias radicaron cuatro mil ciento doce expedientes: en la región de Toluca, Ochocientos cuarenta y cuatro; en la de Tlalnepantla mil trescientos treinta y siete y en la de Texcoco mil novecientos treinta y uno.

En los juzgados de ejecución de sentencias se dictaron un total de once mil setecientas cuarenta y nueve resoluciones, de las cuales acordaron otorgar dos mil noventa y ocho tratamientos, negando tres mil setecientos setenta y siete; otorgando mil doscientos treinta y ocho beneficios, negando mil seiscientos noventa y nueve. De igual forma se emitieron mil y 179 concluyeron por motivos como: muerte del sentenciado, incompetencia, cambio de modalidad, inimputabilidad, entre otros. Por incumplimiento a las

obligaciones o condiciones impuestas, se revocaron quinientos cinco tratamientos y beneficios.

El día nueve de marzo del año dos mil siete el presidente de la República Felipe Calderón Hinojosa presento al Senado de la República cuatro iniciativas de decretos para reformar los artículos trescientos cuarenta y cuatro bis, en su tercer párrafo y 343 ter, ambos del Código Penal Federal, reformar y adicionar en párrafos y fracciones los artículos dieciséis, diecisiete, dieciocho, veinte, veintiuno, veintidós, setenta y tres, ciento veintidós y ciento veintitrés de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reformar el artículo primero de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

Estas iniciativas de reforma tienen en caso de aprobarse implicaciones en el Sistema Penitenciario Nacional pues se plantea para diversos delitos considerados como graves la prisión vitalicia que comúnmente conocemos como cadena perpetua; lo cual mantendrá en las prisiones a los delincuentes de por vida, en el artículo setenta y tres de la Carta Magna relativa a las facultades del Congreso, en la fracción veintiuno se propone una reforma en donde al Congreso se le autoriza “para expedir leyes en materia penal, procesal penal y ejecución de sentencias...”, una iniciativa de Ley del Sistema federal de Ejecución de Sentencias, se encuentra en estudio, análisis y discusión en las Cámaras del Congreso de la Unión desde el ocho de febrero del dos mil siete.

Ante el panorama de la reforma, es necesario que se generen los mecanismos jurídicos secundarios para su aplicación. Tal contexto encamina a la creación de nuevas leyes, estableciendo nuevos modelos de política criminal legislativa, que en todo caso abrazarán los principios rectores de una cultura de legalidad. De lo anterior es el caso de la judicialización del artículo veintiuno constitucional, párrafo tercero que a título dice: “La imposición de penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial”.

Al ingresar esta figura al texto constitucional, se implican una serie de cambios estructurales que impactarán al Poder Ejecutivo, en lo que concierne a las prisiones, pues en la actualidad es el encargado de organizarlas, ejecutar las sanciones y modificar las penas. Ahora entraría en escena un nuevo juez encargado de modificar la duración de las penas, con base en la conducta que los prisioneros demuestren en el encierro, si se toma en cuenta que la finalidad de la pena privativa de libertad es la “readaptación social”, ahora “reinserción social”, y que al compurgar la pena se asume que la persona ha sido tratada lo suficiente para que al regresar a la vida en sociedad no reincida en conductas ilícitas, el juez de ejecución de sentencias tendría la gran responsabilidad de vigilar el tratamiento penitenciario a fin de que en sus facultades de modificación de las penas dictamine adecuadamente los beneficios de libertad anticipada.

Este hecho tendrá una repercusión en la forma en que se deberá llevar a cabo el tratamiento penitenciario, obligar a que el área técnica de cada prisión haga su trabajo de manera adecuada y vigilar que los prisioneros sean tratados con apego a los derechos humanos.

En el proceso penal se ha procurado siempre comprobar el delito y la responsabilidad penal del autor; y por muchos años una vez que la pena ha sido pronunciada y la sentencia convertida en definitiva, el poder judicial se ha desentendido de la ejecución del título privativo de la libertad personal y se lo ha encargado al Poder Ejecutivo, que lo ejerce a través del director de la penitenciaría.⁵⁰

3.3 Postura de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos frente al Juez de ejecución de sanciones penales.

Es importante diferenciar y no confundir los derechos humanos con los derechos constitucionales. Aunque generalmente los derechos humanos se suelen recoger dentro de los derechos constitucionales, no siempre

⁵⁰ OJEDA VELAZQUEZ, Jorge. Juez de Ejecución de Sentencias, en Laveaga, Gerardo y Lujambio, Alberto (Coords.), El Derecho Penal a Juicio. Diccionario Crítico, México, Inacipe, 2007, pág. 305.

coinciden. Para determinar qué derechos son "constitucionales" basta con recurrir al catálogo de derechos reconocidos por las constituciones políticas de los Estados; el concepto de "derechos humanos" pertenece más bien al ámbito de la Filosofía del Derecho.

La relación entre ambos conceptos ha sido estudiada por numerosos autores y es problemática. De entre los que reconocen la virtualidad del concepto de "derechos humanos", las teorías iusnaturalistas consideran que la existencia de los derechos humanos es independiente de su reconocimiento como derechos constitucionales.⁵¹

El sistema penal como instrumento central de control social formal, tiene como forma de acción a las instituciones sociales. Es en este sentido, que los efectos del sistema penal serán perceptibles como producto de dinámicas entre individuos o grupos enmarcados en estructuras sociales, en donde se hará evidente el poder político.

El sistema penal actúa a través de instituciones, se conduce de manera específica y directa a través de sus propias funciones, estructuras, actores, etcétera. Pero las actuaciones emprendidas desde estas entidades no tienen un interés para sí (aunque en parte también lo tengan), sino un interés relacionado con un proyecto de denominación de una determinada sociedad.

Todas ellas interpretan en diversa escala social, la intención disciplinadora del sistema sociopolítico y económico en cada sociedad. El sistema penal aparece como legitimador de la ideología imperante en la sociedad, mediante las distintas funciones que posee: legislativa, ejecutiva, judicial y

⁵¹ Se obvian, por lo tanto, las teorías que niegan la existencia o validez de la noción "derechos humanos", como la mayoría de los iuspositivismos y ciertas teorías utilitaristas o comunitaristas.

autónoma, y estas entidades sociales por supuesto adquieren su carácter de institución. Una de las funciones ejecutivas del sistema penal será la prevención y reinserción social. Dicha función se concretiza con el sistema penitenciario mexicano en su conjunto, que da lugar, en lo que nos compete, a abordar un aspecto fundamental en la vida de los seres humanos en la cárcel: sus Derechos Humanos.

Desde sus tempranas reuniones la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha manifestado abiertamente gran preocupación respecto al manejo de los prisioneros en todo tipo de instituciones. La lucha contra el delito y su prevención, han sido banderas para toda el área penal, y la profusa participación de penalistas, criminólogos y penitenciaristas, conocedores profundos; expertos verdaderamente en los problemas de la reclusión y el delito, han permitido dar forma a los documentos emanados de la ONU en cuanto a las consecuencias del delito.

Ello explica la profusa creación de órganos internos responsabilizados de cuestiones penales, entendidas éstas en el más amplio sentido, ¿y porqué no señalarlo? Se ha puesto un especial interés en las cuestiones penitenciarias y la situación relativa al manejo de los delincuentes.

Respecto de los congresos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente se debe argumentar que el primer congreso tuvo lugar en 1955, en Ginebra, Suiza; las discusiones y planteamientos de esta gran reunión, se orientaron principalmente al análisis de la delincuencia juvenil y del tratamiento de los reclusos, fundamentalmente en razón del aumento exagerado que el número de éstos había experimentado al terminar la Segunda Guerra Mundial y el impacto psicológico que represento la situación que privaba en los campos de concentración que fueron descubiertos al término de este gran conflicto bélico.

El segundo congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, tuvo lugar en Londres en 1960; entre las

cuestiones que se trataron, se vieron por ejemplo: las nuevas modalidades de la delincuencia juvenil y la creación de policía especializada en estos problemas; la influencia de los medios de comunicación en la delincuencia juvenil; el papel de la planificación nacional en la prevención del delito; los problemas de la privación de la libertad por periodos breves; los del trabajo en los centros de ejecución de penas de prisión, en apoyo a los reclusos inmediatamente, antes y después de su excarcelación , para facilitar el tránsito de la privación de la libertad hacia la nueva vida en sociedad libre.

El tercer congreso se desarrolló en Estocolmo en 1965 el tema principal fue la prevención del delito y la delincuencia; en 1970 se llevó a cabo el cuarto congreso en Kioto y se aprobó una declaración específica respecto a la necesidad de que “al planificar el desarrollo, se tuviesen en cuenta los efectos de la urbanización, la industrialización y la revolución tecnológica en la calidad de vida y el medio humano”⁵², dándosele especial importancia a la participación de la comunidad en la prevención y la lucha contra el delito.

Con el tema “prevención y control del delito la empresa del último cuarto de siglo”, se desarrolló el Quinto congreso en Ginebra, en 1975; los representantes de esta reunión se evocaron a estudiar las nuevas modalidades y dimensiones de la delincuencia y la creciente violencia a nivel nacional y transnacional, así como la delincuencia organizada como empresa, la criminalidad derivada del uso indebido de drogas y alcohol y el terrorismo. De las aportaciones importantes del quinto congreso, cabe destacar la Declaración sobre la protección de todas las personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. En el sexto congreso celebrado en Venezuela el tema básico fue la prevención del delito y la calidad de la vida; en 1985 tuvo lugar en Milán el séptimo congreso; el tema principal de este congreso fue la prevención del delito para la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo, firmándose como principal documento final, el llamado Plan de acción de Milán, que también fue posteriormente aprobado por la Asamblea general de las naciones unidas;

⁵² ONU, “los congresos de las Naciones Unidas sobre el delito”, en “El delito, un problema mundial que exige una respuesta mundial”, DPI/1062,1990, p.1.

en 1990 se celebró en la Habana Cuba el octavo congreso; de las resoluciones y decisiones adoptadas por este congreso, sobresalen las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad o reglas de Tokio; El noveno congreso tuvo lugar en el Cairo Egipto y en este congreso se produjeron instrumentos de escaza trascendencia.

Estos son los congresos de las naciones unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente así como sus principales resultados que, han enriquecido las posibilidades de mejorar el doloroso mundo del delito.

Es de resaltarse la crisis por la que en general atraviesa la ONU, especialmente a raíz de la desaparición de la Unión Soviética como partícipe del balance, también por las poco exitosas intervenciones de los “cascos azules” en diversos movimientos bélicos, así como por la no muy velada presión de Estados Unidos como país hegemónico, para resolver todos los planteamientos conforme sus criterios condicionando y regateando los respaldos económicos que sostienen a la ONU.

Es necesario comentar que el Gobierno Federal, el Distrito Federal y las entidades de la República no tienen una política uniforme sobre el cumplimiento de las penas; destacan las facultades descomunales y discrecionales de la autoridad administrativa, situación que ha obligado por ejemplo a los estados de México, Sinaloa Guanajuato y en menor medida al estado de Chihuahua a iniciar acciones para judicializar el cumplimiento de las penas: en la recomendación general número once, de fecha veinticinco de enero del dos mil seis de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁵³ relacionado con el tema es interesante lo que consigna e ilustra la necesidad de implantar en México, el Juez de Ejecución de Penas, el Juez Ejecutor de Sentencias o de Vigilancia Penitenciaria, a favor de la tutela jurídica de los sentenciados.

⁵³ www.cndh.org.mx 17 de Marzo del 2011 18:07 horas

Esta Recomendación General pretende, a partir de reconocer las deficiencias relacionadas con la tramitación y el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada de los internos sentenciados en los centros de reclusión de la República Mexicana, que éstos gocen plenamente de sus derechos, a través de una regulación normativa integral que contribuya erradicar los espacios a la discrecionalidad que propician violaciones a los derechos humanos.

Los internos desconocen los derechos que la ley les otorga en materia de solicitud de beneficios de libertad anticipada; de ahí la exigencia de que su situación jurídica al respecto les sea dada a conocer de manera clara y precisa. En suma, lo que reclaman los internos es su derecho a la seguridad jurídica: cuanto tiempo van a estar en prisión, cuando van a obtener su libertad y, particularmente, cuales son los requisitos objetivos que deben obtener alguno de estos beneficios.

Por ello, en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta el Estado mexicano en materia penitenciaria, resulta conveniente considerar la posibilidad de incluir en la legislación la figura de un órgano encargado de la ejecución de sanciones o bien de un juez de ejecución o de vigilancia penitenciaria; instituciones que ya operan de manera regular en países europeos y de América Latina.

Particularmente la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal reconoce los derechos de los sentenciados y establece sus obligaciones:

ARTÍCULO 5º. DERECHOS DE LOS SENTENCIADOS. Gozarán de todos los derechos no afectados por la condena, sin establecerse diferencia alguna por razón de raza, opiniones políticas, creencias religiosas, condición social o cualquiera otra circunstancia discriminatoria. Por tanto, tendrán derecho a:

I. La asistencia de una defensa en cualquier incidente suscitado durante la ejecución de la pena;

II. Recibir un trato digno;

III. No ser objeto de violencia física o moral por parte de funcionarios, personal y empleados de los Centros Penitenciarios, ni otros sentenciados;

IV. Gozar de condiciones de estancia digna dentro de los Centros Penitenciarios;

V. Recibir visita de su familia, amistades e íntima.

VI. Recibir un tratamiento técnico progresivo e individualizado que permita su reinserción a la sociedad;

VII. No ser discriminado en razón de su situación jurídica y criminológica;

VIII. Ser llamados por su nombre y apellidos, no permitiéndose el uso de apodosos que impliquen discriminación;

IX. Recibir la información que conste en los expedientes judicial y técnico; y,

X. Profesar el culto religioso de su preferencia. La Autoridad Penitenciaria y las autoridades administrativas de los Centros Penitenciarios facilitarán los medios necesarios para el ejercicio de prácticas religiosas y espirituales.

ARTÍCULO 6º. OBLIGACIONES DE LOS SENTENCIADOS PRIVADOS DE SU LIBERTAD.

Los sentenciados tendrán las siguientes obligaciones:

I. Conocer y acatar las normas del régimen interior y cumplir las sanciones disciplinarias que le sean impuestas en caso de infracción de aquellas;

II. Respetar a los funcionarios y personal del establecimiento penitenciario en que se encuentren, tanto dentro del mismo como fuera de él, con ocasión de traslados, conducción o práctica de diligencias;

III. Respetar la dignidad y derechos de los otros sentenciados; y,

IV. Vestir las prendas que proporcione el establecimiento penitenciario o determine el reglamento.

ARTÍCULO 7º. PROHIBICIÓN A LOS SENTENCIADOS INTERNOS. Ningún sentenciado podrá desempeñar funciones de autoridad, empleo o cargo administrativo al interior de los establecimientos penitenciarios.

La Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal también contempla a los inimputables y enfermos psiquiátricos de la siguiente manera:

Artículo 58. La Autoridad Ejecutora hará cumplir las medidas de seguridad impuestas a los inimputables en internamiento o en externación.

Artículo 59. La modificación o conclusión de la medida de seguridad impuesta, la realizará la Autoridad Ejecutora cuando técnica y científicamente sea aconsejable para mejorar la atención del sancionado, quedando bajo la supervisión que establezca la misma.

Artículo 60. Las medidas de seguridad sólo podrán adecuarse cuando se esté ante los supuestos previstos en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

Artículo 61. El sentenciado que haya sido diagnosticado como enfermo psiquiátrico, será ubicado inmediatamente en la Institución o área de rehabilitación Psicosocial del Sistema Penitenciario del Distrito Federal.

Artículo 62. Los enfermos psiquiátricos podrán ser externados

provisionalmente bajo vigilancia de la Autoridad Ejecutora cuando reúna los siguientes requisitos:

- I. Cuento con valoración psiquiátrica que establezca un adecuado nivel de rehabilitación y la existencia de un buen control psicofarmacológico.
- II. Cuento con valoración técnica que determine una adecuada vigilancia y contención familiar, así como un bajo riesgo social.
- III. Cuento con responsable legal que se sujete a las obligaciones que establezca la autoridad ejecutora.

3.4 Criterios de la Suprema Corte relacionados con el cumplimiento de las penas.

Para confirmar las bondades del juez de ejecución de sentencias, es oportuno mencionar que el poder judicial de la federación, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido jurisprudencia señalando que la autoridad judicial es la única que tiene facultades exclusivas de imposición de penas, ello incluye cualquier posibilidad de modificación del *quantum* de aquellas, en tanto que la autoridad administrativa solo es la encargada de la organización del sistema penitenciario; aún más la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reiterado el principio de la reserva judicial respecto de la imposición de las penas, el cual constituye una garantía a favor de los gobernados, en tanto que la restricción de los bienes jurídicos del autor del delito solo puedan ser consecuencia de la función jurisdiccional ejercida por la autoridad judicial competente.

En una correcta interpretación de los presupuestos jurídicos mencionados el Poder Judicial Federal, a falta de los jueces de ejecución de penas, ha sustraído de la competencia de la autoridad administrativa representada por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, las facultades para otorgar los beneficios de libertad anticipada, porque ha determinado que conforme al artículo 21 de la Constitución

general de la República la imposición, modificación y cumplimiento de las penas corresponde única y exclusivamente a los poderes judiciales, terminando con las atribuciones que tenía la autoridad administrativa en esta materia.

El juez Ricardo Guzmán Wolffer estima que a partir de una jurisprudencia por contradicción de tesis resuelta por nuestro máximo tribunal, los jueces de distrito en materia de procesos penales federales se han convertido, al menos parcialmente, en jueces de ejecución de sentencia; la tendencia actual en México a partir de las propuestas que se han hecho por académicos y legisladores en el tema de la ejecución de sanciones es que se deje en manos judiciales el tema.

Tradicionalmente se había interpretado que, una vez dictada la sentencia firme, el reo quedaba a disposición de la autoridad ejecutora y correspondía a esta pronunciarse sobre cualquier situación legal posterior a la actuación judicial que recayera sobre la pena impuesta. La autoridad responsable de resolver dichas cuestiones era el Comisionado del Órgano Desconcentrado; Comisionado de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública federal, por sí o a través de la Dirección de Ejecución de Sanciones, ello atendiendo a los artículos ocho, once y quince del reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

Sin embargo, por ejemplo con motivo de las últimas reformas a la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos comenzó a ser evidente que la capacidad de respuesta de los órganos ejecutores federales podía rebasarse por la demanda de los reos en que les fueran aplicadas las reformas que les eran favorables. Esto trajo consigo un alto número de juicios de amparo promovidos para tales efectos, ya fuera como resultado del ejercicio del derecho de petición (una solicitud expresa de que aplicaran las reformas favorables) o como reclamo del incumplimiento de la obligación oficiosa de la autoridad ejecutora (que cumpliera directamente con su obligación de reducir la pena ante la existencia de la nueva ley más favorable). Ello originó que

jueces y magistrados federales, esencialmente en lo que interesa a estos últimos por estar facultados para emitir jurisprudencia obligatoria, se pronunciaran sobre la competencia de la autoridad que debía aplicar la ley más favorable.

Ello redundo en dos aplicaciones esenciales que se relacionan con criterios jurisprudenciales:

- aplicación del artículo 56 del Código Penal Federal.

Que a la letra dice:

Artículo 56.- Cuando entre la comisión de un delito y la extinción de la pena o medida de seguridad entrare en vigor una nueva ley, se estará a lo dispuesto en la más favorable al inculpado o sentenciado. La autoridad que esté conociendo del asunto o ejecutando la sanción aplicará de oficio la ley más favorable. Cuando el reo hubiese sido sentenciado al término mínimo o al término máximo de la pena prevista y la reforma disminuya dicho término, se estará a la ley más favorable. Cuando el sujeto hubiese sido sentenciado a una pena entre el término mínimo y el término máximo, se estará a la reducción que resulte en el término medio aritmético conforme a la nueva norma.

REDUCCIÓN DE LA PENA. LA APLICACIÓN DE LA LEY MÁS FAVORABLE AL REO, AUN CUANDO YA ESTÉ EN EJECUCIÓN LA SENTENCIA, CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUDICIAL (LEGISLACIÓN FEDERAL).

Los artículos 56 del Código Penal Federal y 553 del Código Federal de Procedimientos Penales señalan que la aplicación de la ley posterior que favorece al inculpado o al sentenciado corresponde tanto a la autoridad judicial como a la administrativa que esté ejecutando la sanción penal. Sin embargo, esa aplicación deberá efectuarse de acuerdo a las características materiales del beneficio que la nueva norma concede al reo. Por otro lado, el

artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un principio de reserva judicial respecto de la imposición de las penas, el cual constituye una garantía a favor de los gobernados, en tanto que la restricción de los bienes jurídicos del autor del delito sólo puede ser consecuencia de la función jurisdiccional ejercida por la autoridad judicial competente, pues precisamente por esa reserva judicial los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal disponen que las autoridades jurisdiccionales aplicarán las sanciones y fijarán las penas, lo cual se lleva a cabo a través de la adecuación de la culpabilidad del sentenciado con respecto a los máximos y mínimos establecidos como sanción en las leyes penales. En consecuencia, al entrar en vigor una ley que permita a los sentenciados la reducción de las sanciones impuestas por un delito determinado, su aplicación corresponde a la autoridad judicial, aun cuando ya se esté ejecutando la sentencia, pues la jurisdicción de la autoridad judicial si bien cesa, la misma no se agota, en virtud de que el acto de reducción de la pena tiene relación directa con la facultad de los Jueces para imponer las sanciones, porque al modificarse los límites señalados por el legislador para sancionar un delito, necesariamente debe realizarse una adecuación entre lo ya impuesto y lo que entró en vigor, de ahí que no puede considerarse como una cuestión de ejecución de las penas⁵⁴.

Resulta de utilidad describir la parte sustancial de la ejecutoria que dio paso al citado criterio, pues clarifica el alcance que puede tener tal criterio obligatorio en el tema de la competencia de autoridades judiciales para pronunciarse sobre las penas impuestas, pero después de que se dictara resolución firme, que es precisamente lo que se busca con la figura del juez de ejecución de sentencias.

- Aplicación de los artículos 25 y 64 del Código Penal Federal.

⁵⁴ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, página: 2023. REDUCCION DE LA PENA. LA APLICACION DE LA LEY MÁS FAVORABLE AL REO AUN, CUANDO YA ESTÉ EM EJECUCIÓN LA SENTENCIA, CORRESPONDE A LA AUTORIDAD JUDICIAL (LEGISLACION FEDERAL). Amparo en revisión 72/2006. 17 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Escobar Ángeles. Secretario: José Cuitláhuac Salinas Martínez.

Que a la letra mencionan:

Artículo 25.- La prisión consiste en la privación de la libertad corporal. Su duración será de tres días a sesenta años, y sólo podrá imponerse una pena adicional al límite máximo cuando se cometa un nuevo delito en reclusión. Se extinguirá en las colonias penitenciarias, establecimientos o lugares que al efecto señalen las leyes o la autoridad ejecutora de las penas, ajustándose a la resolución judicial respectiva.

La privación de libertad preventiva se computará para el cumplimiento de la pena impuesta así como de las que pudieran imponerse en otras causas, aunque hayan tenido por objeto hechos anteriores al ingreso a prisión. En este caso, las penas se compurgarán en forma simultánea.

Artículo 64. En caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración, sin que pueda exceder de las máximas señaladas en el Título Segundo del Libro Primero, con excepción de los casos en que uno de los delitos por los que exista concurso ideal sea de los contemplados en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, supuesto en el cual se aplicarán las reglas de concurso real.

En caso de concurso real, se impondrán las penas previstas para cada uno de los delitos cometidos, sin que exceda de las máximas señaladas en el Título Segundo del Libro Primero. Si las penas se impusieran en el mismo proceso o en distintos, pero si los hechos resultan conexos, o similares, o derivado uno del otro, en todo caso las penas deberán contarse desde el momento en que se privó de libertad por el primer delito.

En caso de delito continuado, se aumentará de una mitad hasta las dos terceras partes de la pena que la ley prevea para el delito cometido, sin que exceda del máximo señalado en el Título Segundo del Libro Primero.

A partir de las reformas a los artículos 25 y 64 del Código Penal Federal que versan sobre la compurgación simultánea de las penas en caso de concurso de delitos, o de la existencia de varios procesos; tuvo como consecuencia que los sentenciados solicitarán algún beneficio de libertad anticipada o de reducción de la pena de prisión, que en su momento se les hubiera impuesto. En clara extensión de lo resuelto por la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, se establece que dicha reducción de pena, o aplicación de algún beneficio, corresponde a la autoridad judicial que conoció del proceso seguido al reo como se ha establecido en un criterio emitido por Tribunal Colegiado. Y tiene relación con lo establecido en el texto de las ejecutorias mencionadas, pues establecer si se dan o no los supuestos para la compurgación simultánea de las penas se señala como de competencia judicial.

Dichos criterios son los siguientes:

JUEZ DEL PROCESO, ES LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA APLICAR LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 25 Y 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL (PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MAYO DEL 2004), Y NO EL COMISIONADO DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA.

De acuerdo al sistema de competencia constitucional previsto en los artículos 18 y 21 de la Carta Magna, el ámbito de actuación de cada una de las autoridades que intervienen en el procedimiento penal, está con nitidez definido; la autoridad judicial tiene facultades exclusivas de imposición de penas, ello incluye cualquier posibilidad de modificación del *quántum* de aquéllas, en tanto que la autoridad administrativa es la encargada de su ejecución y de la organización del sistema penitenciario; así, cuando entra en vigor una reforma a la legislación que pueda incidir a favor del reo, a fin de determinar la autoridad que debe resolver al respecto, debe atenderse a las características materiales de la ley de que se trata; ahora bien, en lo que

corresponde a las reformas a los numerales 25 y 64, párrafo segundo, del Código Penal Federal (publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo del 2004), atendiendo a que el propósito de la aplicación de esos preceptos implica, por un lado, la determinación de la existencia o no de un concurso real, en cuyo caso debe determinarse si los hechos son conexos, similares o derivados de otro; y, enseguida, concluir si puede o no existir una posible reducción de la pena restrictiva de libertad a compurgar al examinar la prisión preventiva, ello es del conocimiento y decisión de la autoridad judicial y no de la ejecutora, por lo que es el Juez Federal que conoció del proceso a quien corresponde resolver esa cuestión y no al comisionado citado⁵⁵.

PRISIÓN, CUMPLIMIENTO SIMULTÁNEO DE ESA PENA.

De una correcta interpretación gramatical, lógica y sistemática de la reforma al segundo párrafo, del artículo 25, del Código Penal Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintiséis de mayo de dos mil cuatro que preceptúa: "La privación de libertad preventiva se computará para el cumplimiento de la pena impuesta así como de las que pudieran imponerse en otras causas, aunque hayan tenido por objeto hechos anteriores al ingreso a prisión. En este caso, las penas se compurgarán en forma simultánea."; se obtiene, que la expresión "en este caso, las penas se compurgarán en forma simultánea", no se refiere al cumplimiento simultáneo de la totalidad de las sanciones de prisión impuestas en diversos juicios, sino únicamente, el tiempo de privación de la libertad preventiva, es decir, la parte correspondiente de la pena impuesta relativa al *quántum* de la prisión preventiva, la que debe darse por compurgada de manera simultánea en

⁵⁵ Semanario Judicial de la federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, página: 2023. JUEZ DEL PROCESO, ES LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA APLICAR LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 25 Y 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL (PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 26 DE MAYO DEL 2004), Y NO EL COMISIONADO DEL ÓRGANO ADMINISTRATIVO DESCONCENTRADO PREVENCIÓN Y READAPTACIÓN SOCIAL DE LA SECRETARÍA DE SEGURIDAD PÚBLICA. Amparo en revisión 72/2006. 17 de febrero de 2006. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Escobar Ángeles. Secretario: José Cuittláhuac Salinas Martínez.

todas las causas, aunque hayan tenido por objeto hechos anteriores al ingreso a prisión⁵⁶.

PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD EN DELITOS CONEXOS. EL CÓMPUTO DEL TÉRMINO PARA LA COMPURGACIÓN SIMULTÁNEA DE LAS PENAS DE UN DELITO FEDERAL Y UNO DEL FUERO COMÚN INICIA A PARTIR DE QUE EL REO SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD PERSONAL POR AMBAS CAUSAS PENALES AL MISMO TIEMPO.

El artículo 25 del Código Penal Federal establece, en su segundo párrafo, dos circunstancias: a) Que la privación de libertad preventiva se compute para el cumplimiento de la pena impuesta, así como de las que pudieran imponerse en otras causas y, b) Que, en este caso, las penas se compurgarán en forma simultánea. Así, atendiendo a que la palabra simultánea refiere a lo dicho de una cosa que se hace u ocurre al mismo tiempo que otra, se concluye que la compurgación simultánea de las penas impuestas, como consecuencia de un delito federal y uno del fuero común conexos, empieza a partir de que el reo se encontró privado de su libertad deambulatoria por ambas causas penales (federal y local) al mismo tiempo; por ello, el cumplimiento de la pena por el delito federal, debe computarse a partir de que el sentenciado se encontró privado de su libertad personal a disposición de la autoridad judicial federal, sin considerar la prisión preventiva por el delito del fuero común sufrida con anterioridad a la del delito federal, ya que, de opinar lo contrario, se llegaría al absurdo de pretender computar la pena impuesta por este delito, aun cuando no se encuentre detenido el reo, pues entonces no existiría cumplimiento simultáneo⁵⁷.

⁵⁶ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, página: 2247 PRISIÓN, CUMPLIMIENTO SIMULTÁNEO DE ESA PENA. Amparo directo 2402/2005. 23 de septiembre de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Enrique Escobar Ángeles. Secretario: Juan Miguel Ortiz Mejía.

⁵⁷ Semanario Judicial de la Federación, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, página: 1518. PENAS PRIVATIVAS DE LIBERTAD EN DELITOS CONEXOS. EL CÓMPUTO DEL TÉRMINO PARA LA COMPURGACIÓN SIMULTÁNEA DE LAS PENAS DE UN DELITO FEDERAL Y UNO DEL FUERO COMÚN INICIA A PARTIR DE QUE EL REO SE ENCUENTRA PRIVADO DE SU LIBERTAD PERSONAL POR AMBAS CAUSAS

CAPITULO CUARTO. LA JUSTIFICACIÓN DE LAS DECISIONES JUDICIALES.

4.1 La justificación de las decisiones judiciales.

Una reconstrucción adecuada del proceso de aplicación de las normas jurídicas es fundamental para comprender la naturaleza del derecho. El rasgo característico de la aplicación del Derecho consiste en la obligación de proporcionar una justificación explícita de la decisión judicial. En otras palabras la motivación en Derecho es una condición necesaria de la validez de una decisión judicial.

Las pautas apropiadas para justificar este tipo de decisiones dependen no sólo de las disposiciones relevantes del sistema jurídico en cuestión, sino también de la teoría del Derecho que se adopte. Un criterio de adecuación para la reconstrucción teórica del Derecho tiene que dar cuenta de un rasgo crucial que sirve para establecer la diferencia entre Derecho y moral: la existencia de autoridades. La moral se expresa en sistemas de normas y principios cuya validez no depende de las decisiones de algún órgano o individuo. Por el contrario, el Derecho depende centralmente de las decisiones de los órganos creadores de normas; estas decisiones tienen que servir para motivar el comportamiento de los individuos en general. Para que sea posible esta motivación es fundamental que los destinatarios de las normas tengan la posibilidad de comprender las exigencias normativas de la autoridad, sin intervención de otras instituciones jurídicas.

De esta manera, el proceso de aplicación de las normas jurídicas no puede desvirtuar la relación comunicativa entre las autoridades y los destinatarios de las normas, sin llevar al sistema jurídico a una situación patológica, es decir, una situación donde la coacción se ejerce de manera

PENALES AL MISMO TIEMPO. Amparo directo 740/2004. 16 de junio de 2005. Unanimidad de votos. Ponente: Armida Elena Rodríguez Celaya. Secretario: José Trinidad García Pineda.

sistemáticamente diferente de la establecida en las normas generales promulgadas por el legislador.⁵⁸

La distinción entre orden jurídico y orden legal genera inmediatamente una serie de problemas centrales en la teoría contemporánea del derecho: por ejemplo, ¿Cómo es posible determinar el alcance del orden jurídico?; y ¿Cuáles son las consecuencias normativas que se siguen de las pautas que conforman ese orden?, Al respecto, Muñoz Conde señala: “[...] cuando la “ley” es el objeto de la vinculación del juez, está puede ser controlada de algún modo; cuando el objeto de esta vinculación es el “Derecho”, el control de la misma se difumina y se pierden los precisos contornos que ofrece la legalidad vigente en cada momento histórico.

Pues. ¿A qué Derecho está vinculado el Juez?; ¿Al Derecho natural, esotérico e inaprensible que invocan las más diversas teorías ¿A la jurisprudencia del Tribunal Supremo?; ¿a la doctrina científica?”.⁵⁹

Una respuesta a los interrogantes retóricos de Muñoz Conde podría recordar que la mayoría de los ordenamientos contemporáneos contienen disposiciones positivas que otorgan relevancia normativa a valores y principios morales que han sido expresamente consagrados en pactos y tratados internacionales.⁶⁰

Por ejemplo Bacigalupo en su obra “Sobre la vinculación del juez a la ley penal”, menciona que la distinción entre orden jurídico y orden legal estaría respaldada por las decisiones de los constituyentes españoles.

Indudablemente, una adecuada reconstrucción teórica de la incorporación de los valores y principios morales a los sistemas jurídicos contemporáneos

⁵⁸ Vid. RAZ, Joseph. “The Institutional Nature of Law, The authority of Law”. Universidad de Oxford, Oxford, 1979, p. 103,121.

⁵⁹ MUÑOZ, Conde, Francisco. “Búsqueda de la verdad en el proceso penal”. Hammurabi, Buenos Aires, 2000, p. 30.

⁶⁰ Vid. TOMÁS, y Valiente, Francisco. “La resistencia constitucional y los valores”. Volumen II, Doxa, México, 1994. P.635, 650.

tiene que enfrentar el problema de su identificación, determinación y relevancia normativa.⁶¹

La principal obligación de los jueces es decidir los casos conforme a Derecho. Las conclusiones de Bacigalupo en su obra “Sobre la vinculación del Juez en la Ley Penal” tienen enorme relevancia para analizar la relación entre interpretación y valoración. Conforme al esquema tradicional que el atribuye a modelos positivistas rudimentarios, la aplicación de la ley se agota en un proceso formal de subsunción, y en este proceso la valoración del juez está excluida. Sin embargo, la tarea de valorar es impuesta por las mismas leyes al usar términos que no se refieren a hechos brutos, sino a circunstancias cargadas de connotaciones valorativas. Pero además, la necesidad de valorar está impuesta por la misma dinámica interpretativa, ya que incluso en aquellos casos en que el juez se inclina por el significado literal de un texto, la decisión de usar ese método interpretativo expresa una opción interpretativa en la que intervienen consideraciones de justicia, imparcialidad o seguridad jurídica.

4.2 Interpretación, aplicación y valoración judicial.

¿Es verdad que la interpretación es una etapa inevitable de la aplicación del Derecho?; la palabra interpretación presenta una ambigüedad “proceso-producto”: por un lado es una actividad compleja (sentido uno) y por el otro es un resultado (sentido dos). El resultado es la comprensión del significado de algo: muchas veces comprendemos el significado de algo (interpretamos 2) sin desarrollar una actividad especial (interpretar 1). De modo tal que no hay una vinculación conceptual entre la aplicación y la interpretación del Derecho; existe, en cambio una vinculación conceptual entre ambas cosas y la identificación del derecho. Se puede aplicar el Derecho sin interpretar (ya que se comprende el significado sin necesidad de interpretar, este se identifica sin necesidad de interpretar). También se puede interpretar para

⁶¹ Un excelente análisis de la relevancia del derecho natural en la teoría jurídica contemporánea puede encontrarse en FINNIS, John. “Natural Law and Natural Rights”. Universidad de Oxford, Oxford 1980.

comprender el significado y luego poder aplicar el Derecho (se interpreta para identificarlo y luego aplicarlo).

Es posible que esta diferencia entre la aplicación y la interpretación del derecho esté presente en los trabajos de los juristas dogmáticos, que consideran que la identificación del Derecho es una cuestión de aplicación, de “seguir las reglas”, como si nunca hubiera necesidad de interpretar.

¿Es la valoración inevitable en la interpretación de las normas? Es obvio que si la interpretación es una actividad compleja dirigida a la comprensión del significado de un texto, normalmente deberá involucrar algún tipo de actividad evaluativa. El significado que se asigne a la expresión dependerá de los criterios utilizados por el intérprete, los que en última instancia dependerán de una decisión de éste. Pero esta valoración no puede identificarse sin más con cuestiones morales o axiológicas, ya que demasiadas veces lo que debe valorar quien pretende atribuir significado a un texto son cuestiones empíricas. Aun respecto de palabras que presentan lo que Schauer ha denominado “autonomía semántica”⁶², es necesario tomar una decisión respecto del alcance de las reglas semánticas vigentes; en la comunidad habrá que valorar cual es el uso que hace de esa palabra la comunidad de hablantes, y si bien se trata de una cuestión de hecho, en modo alguno se excluye la necesidad de valorar ciertas cosas (por ejemplo, aquellas pruebas relevantes para el caso) para decidir la cuestión.

Una cosa es valorar datos fácticos para adscribir significado a una expresión, y otra es suscribir juicios de valor para adscribir significado a una expresión. Si a ambas cosas se les denomina “valoración” es muy probable que la ambigüedad de la expresión nos haga caer en la confusión.

Como conclusión podemos afirmar que: a) La interpretación no es una etapa inevitable en el proceso de aplicación de normas y, b) la valoración moral o axiológica no es inevitable en la interpretación.

⁶² SCHAUER, Frederick. “playing by the Rules”. Universidad de Oxford, Oxford, 1991. p. 53.

4.3 La interpretación judicial cuestionable.

El magistrado de la Primera Sala del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal Jorge Martínez Ponce expresa que desde un punto de vista formal la sentencia como acto de la autoridad jurisdiccional, mediante el cual se sanciona a quien se considera responsable por la comisión de un hecho delictuoso, presupone un análisis que, entre otras cosas, debe contener una referencia o "...extracto breve de los hechos...consideraciones y los fundamentos legales... y la condenación..."⁶³

Es obvio que ese estudio versa en torno a dos cuestiones básicas: Si el hecho está acreditado y si el inculpado intervino culpablemente en su realización.⁶⁴ Actualizados ambos requisitos sobreviene la condena y la consiguiente imposición de pena por el juzgador, que para tal efecto debe ponderar una serie de datos relativos al hecho mismo, así como a los sujetos pasivo y activo involucrados, enumerados por el artículo 72 del Código penal para el distrito federal que a la letra reza:

Artículo 72 (Criterios para la individualización de las penas y medidas de seguridad). El Juez, al dictar sentencia condenatoria, determinará la pena y medida de seguridad establecida para cada delito y las individualizará dentro de los límites señalados, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente, tomando en cuenta:

I. La naturaleza de la acción u omisión y los medios empleados para ejecutarla;

II. La magnitud del daño causado al bien jurídico o del peligro en que éste fue colocado;

⁶³ Cfr. Artículo 71, fracciones III y IV del Código de Procedimientos Penales para el Distrito federal.

⁶⁴ Son los dos aspectos de fondo conforme al artículo 122 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, aunque por supuesto su análisis incumbe no sólo al de dictar sentencia, sino también en otros momentos procesales.

III. Las circunstancias de tiempo, lugar, modo y ocasión del hecho realizado;

IV. La forma y grado de intervención del agente en la comisión del delito; los vínculos de parentesco, amistad o relación entre el activo y el pasivo, así como su calidad y la de la víctima u ofendido;

V. La edad, el nivel de educación, las costumbres, condiciones sociales, económicas y culturales del sujeto, así como los motivos que lo impulsaron o determinaron a delinquir. Cuando el procesado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena, se tomarán en cuenta, además, sus usos y costumbres;

Vi. Las condiciones fisiológicas y psíquicas específicas en que se encontraba el activo en el momento de la comisión del delito;

VII. Las circunstancias del activo y pasivo antes y durante la comisión del delito, que sean relevantes para individualizar la sanción, así como el comportamiento posterior del acusado con relación al delito cometido; y

VIII. Las demás circunstancias especiales del agente, que sean relevantes para determinar la posibilidad que tuvo de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma.

Para la adecuada aplicación de las penas y medidas de seguridad, el Juez deberá tomar conocimiento directo del sujeto, de la víctima y de las circunstancias del hecho y, en su caso, requerirá los dictámenes periciales tendientes a conocer la personalidad del sujeto y los demás elementos conducentes.

Sin embargo un cuestionamiento interesante se presenta cuando la gente se pregunta cómo interpretan los juzgadores esta información al resolver los casos concretos, pues aunque la interpretación y consiguiente aplicación de normas jurídico penales, también atañe a otros operadores, tal como puede

serlo el Ministerio Público durante la fase de la averiguación previa⁶⁵ la figura más importante siempre es el Juez, precisamente para decidir el conflicto o controversia. Así lo confirma Bergalli cuando dice: "...Aplicar normas jurídicas es una tarea que compete a diferentes operadores jurídicos en el marco del estado de Derecho. Pero los operadores, de cuya aplicación depende en última instancia la eficacia de tales normas, son aquellos quienes tienen a su cargo la jurisdicción (el ius dicere). En este punto, entonces, debe atenderse a la capacidad que tienen los jueces y los tribunales para aplicar las normas de un determinado ordenamiento, desempeñando una tarea de adecuación de tales normas a las situaciones de hecho que caen bajo sus conocimientos. En síntesis, lo que se trata de determinar es su facultad interpretativa del derecho".⁶⁶

⁶⁵ En este sentido, cabe afirmar que la interpretación que realiza el sujeto "A" sobre el sujeto "B", ocurre no sólo con los llamados "impartidores de justicia" (Jueces y Magistrados) sino también la realiza el Ministerio Público en la primera etapa del procedimiento, que concluye con una valoración de su parte al decidir si ejercita o no acción penal.

⁶⁶ BERGALLI. "Cultura de la jurisdicción e ideologías de jueces y fiscales". Bosch, Barcelona, 1996, p. 75.

Conclusiones.

PRIMERA: Por cada juzgado Penal y de Paz Penal debe haber un Juzgado especializado en ejecución de sanciones penales ya que las atribuciones que la ley actual respectiva confiere a los juzgados especializados en ejecución de sanciones penales son diversas como lo son por ejemplo el otorgamiento de los beneficios penitenciarios y el libramiento de órdenes de reaprehensión; actualmente el número de juzgados especializados en ejecución de sentencias en el distrito federal resulta insuficiente si se considera el número de población penitenciaria existente actualmente en el Distrito Federal y si también se considera que estos juzgados también están limitados en principio en sus funciones.

SEGUNDA: Las funciones de los juzgados especializados en ejecución de sanciones penales debieron ser amplias desde un principio de acuerdo a las urgentes necesidades que la población penitenciaria tiene y no limitarse solamente al otorgamiento de beneficios preliberacionales.

TERCERA: Si bien es cierto que se da la existencia en primer plano de solamente dos juzgados especializados en ejecución de sanciones penales por falta de presupuesto también lo es que el personal que debe cumplir con estas funciones debe tener un amplio conocimiento en materia penal y criminológica para el buen ejercicio de la nueva ley de ejecución de sanciones penales y reinserción social para el distrito federal.

CUARTA: La coadyuvancia que debe tener la autoridad penitenciaria con la nueva figura judicial esto es con el juez ejecutor de sentencias penales será determinante para el buen actuar de acuerdo con la ley sin embargo factores como la ubicación de los juzgados pueden dificultar los tiempos y hacen más abundante la carga de trabajo para los juzgados.

QUINTA: Se nota un especial esfuerzo en el Poder Judicial de la Federación por recuperar en todos los niveles una "imagen institucional" de la judicatura, en la que el juez no solo se comprometa con la sociedad en general, a

administrar justicia con lealtad y honradez, sino también con los propios Tribunales, como cuerpos, con unos principios éticos que informan su actividad y con una naturaleza histórica que debe respetarse.

La imagen pública del juez, compete a la ética, pues el desafío para el juzgador es unir el ser y el parecer, esto es sus principios y su conducta externa: Si bien la ética se traduce en un comportamiento humano que se caracteriza en ser unilateral, inherente a la conciencia del sujeto y sólo imperativo para él, resulta vital para la sana convivencia dentro de una colectividad, y particularmente importante en la función judicial por la trascendencia social que adquiere pues en este quehacer debe imperar en el juzgador un sentido ético que equilibre el poder que el Estado deposita en su persona.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES DOCTRINALES

ÁLVAREZ RAMOS, Jaime. Justicia Penal y Administración de Prisiones, Porrúa, México, 2007.

BARRITA LOPEZ, Fernando A. Prisión Preventiva y Ciencias Penales Enfoque Interdisciplinario, Segunda Edición, Porrúa, México, 1992.

CARRANCA Y RIVAS, Raúl. Derecho Penitenciario Cárcel y Penas en México, Tercera Edición, Porrúa, México, 1986.

DEL PONT, Luis Marcó. Derecho Penitenciario, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1991.

DEL PONT, Luis Marcó. Penología y Sistemas Carcelarios, “Establecimientos Carcelarios”, Tomo II, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1975.

F. CARDENAS, Raúl. Derecho Penal Mexicano del Robo, Segunda edición, Porrúa, México 1982.

GARCÍA GARCÍA, Guadalupe Leticia, Derecho ejecutivo Penal, Porrúa, México, 2005.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Manual de Prisiones, Cuarta Edición, Porrúa, México, 1998.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, René. Política Criminológica Mexicana, Segunda Edición, Porrúa, México, 2000.

GRANADOS CHAVERRI, Mónica, *et al.* El Sistema Penitenciario entre el Temor y la Esperanza, Orlando Cárdenas Editor, México, 1991.

MARCHIORI, Hilda. Personalidad del delincuente, Sexta edición, Porrúa, México, 2005.

MENDOZA BREMAUNTZ, Emma. Derecho Penitenciario, Mc Graw Hill, México, 1999.

OJEDA VELAZQUEZ, Jorge. Derecho de Ejecución de Penas, Segunda Edición, Porrúa, México, 1985.

REYNOSO DÁVILA, Roberto. Delitos Patrimoniales, Porrúa, México, 1999.

ROLDÁN QUIÑONES, Luis Fernando, *et al.* Reforma Penitenciaria Integral El Paradigma Mexicano, Porrúa, México, 1999.

ROXIN, Claus. Política Criminal y Sistema del Derecho Penal, Tr. Francisco Muñoz Conde, Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1972.

RIVERA MONTES DE OCA, Luis. Juez de Ejecución de Penas, Segunda Edición, Porrúa, México, 2008.

WITKER, JORGE. Como elaborar una Tesis de Grado en Derecho, “Lineamientos Metodológicos y Técnicos para el Estudiante o Investigador del Derecho”, PAC, México, 1985.

OJEDA Velázquez, Jorge, “Los Jueces de Ejecución de Penas “Revista del Instituto de la Judicatura Federal Número 27 Instituto de la Judicatura Federal Los Jueces de Ejecución de Penas. Autor: Jorge Ojeda Velázquez

FUENTES LEGISLATIVAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CODIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL

LEY FEDERAL DE EJECUCION DE SANCIONES PENALES

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

FUENTES ELECTRÓNICAS

www.cndh.gob.mx

www.icesi.org.mx

www.inegi.gob.mx

www.muco.org.mx

www.reclusorios.df.gob.mx

www.scjn.gob.mx

www.ssp.gob.mx

ANEXOS

ANEXO UNO

Recomendación General 11

Recomendación CNDH

México, D. F., 25 de enero de 2006

Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana

C. C. Secretario de Seguridad Pública Federal, Gobernadora y Gobernadores de las entidades federativas, y Jefe de Gobierno del Distrito Federal

El artículo 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala, como atribución de este Organismo Nacional, proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones tanto de disposiciones legislativas y reglamentarias, como de prácticas administrativas que, a juicio de la propia Comisión, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos; en tal virtud, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de este Organismo Nacional, se expide la presente Recomendación General.

I. ANTECEDENTES

En México, la readaptación social de las personas que delinquen es un derecho humano que establece el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantía de seguridad jurídica, la cual tiene como medios para su consecución el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.

En materia de Derechos Humanos, el sistema penitenciario mexicano ha mostrado importantes avances, a partir de la reforma a dicho artículo constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 23 de febrero de 1965, en la cual se establece que el sistema penal se organizará “sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente”.

Así, la readaptación se inscribe como uno de los fines esenciales de la pena de prisión y se establece como un derecho fundamental de los reclusos para su futura reinserción social, pero también tiene como objetivo natural la seguridad pública de la sociedad.

El proceso de readaptación social busca ajustar la conducta del delincuente a la norma social prevaleciente: que el infractor de la norma penal vuelva a observar el comportamiento que siguen los integrantes de la sociedad a la que pertenece.

En este orden de ideas, el concepto de prelibertad o de libertad que se anticipa al cumplimiento total de la pena de prisión impuesta se puede definir como aquel beneficio de la libertad que es otorgado a los internos sentenciados cuando han cumplido los requisitos establecidos en las legislaciones correspondientes, y a juicio de la autoridad ejecutora se les considera readaptados socialmente. Ésta juega un papel muy importante en el proceso de readaptación social, pues el recluso debe mostrar que el tratamiento que se le ha proporcionado ha logrado inculcarle la voluntad de vivir conforme a la ley.

A pesar de su importancia, en nuestro país existe falta de información a los reclusos sobre el procedimiento y aplicación de los beneficios de libertad anticipada, discrecionalidad en su otorgamiento, retraso excesivo en su tramitación, así como deficiencias en la reglamentación que regula el procedimiento y la aplicación de los mismos, lo cual provoca violaciones a los Derechos Humanos de petición, a la readaptación social, a la legalidad y a la seguridad jurídica.

A. A fin de contar con datos estadísticos sobre el comportamiento de la población penitenciaria en todo el país, durante el periodo comprendido entre los años de 2000 a 2005 se solicitó la información correspondiente al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de la cual se desprende que en el periodo comprendido entre diciembre de 2000 y noviembre de 2005 la población se ha incrementado en 54,488 internos, es decir, 35.20 %, en tanto que el número de centros de reclusión en la República Mexicana, que en el año 2000 era de 444, actualmente asciende a 455, lo que representa un aumento del 2.48 %.

B. Dicho incremento en la población, originada por diversas causas, entre otras el aumento de la criminalidad, ha implicado no solamente un aumento en el número de solicitudes de beneficios de libertad anticipada, sino un aumento en el número de reclusos que no han logrado su readaptación. Frente a esta situación, el 12 de noviembre de 2001, esta Comisión Nacional suscribió un convenio de colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública Federal, para efecto de promover y gestionar de manera ágil, eficaz y oportuna los trámites para la concesión de dichos beneficios a los sentenciados del Fuero Federal que reúnen los requisitos legales para ello. En este sentido, durante el periodo comprendido entre la fecha de firma del convenio y el mes de diciembre de 2005, se han recibido un total de 3,134 peticiones de beneficios de libertad anticipada.

C. Del análisis de los datos recabados por los Visitadores Adjuntos de esta Comisión Nacional, durante las visitas de supervisión realizadas en el periodo comprendido entre los años de 2000 y 2005, los cuales constan en las actas circunstanciadas que obran en los archivos de esta institución, se observó que en centros de reclusión de la mayoría de las entidades federativas, incluyendo los que dependen del Gobierno federal, no existen programas específicos para la detección y atención oportuna de los casos susceptibles de recibir alguno de los beneficios de libertad anticipada

establecidos en las correspondientes leyes en materia de ejecución de penas privativas y restrictivas de libertad, situación que tiene como consecuencia que las autoridades ejecutoras actúen de manera reactiva, en virtud de que en repetidas ocasiones los trámites correspondientes se realizan cuando los internos ya sobrepasaron el tiempo mínimo para que puedan obtener algún beneficio.

Asimismo, se detectó que existe una gran cantidad de centros de reclusión que presentan deficiencias relacionadas con la falta o la insuficiencia de personal técnico necesario para la aplicación del tratamiento individualizado que requiere cada uno de los internos para su readaptación, así como para la debida integración de un consejo técnico interdisciplinario que, entre otras funciones, realice oportunamente las valoraciones a los internos sentenciados que, de acuerdo con las leyes de la materia, sean susceptibles del otorgamiento de los beneficios de libertad en comento, así como las propuestas a las autoridades ejecutoras correspondientes; incluso, en muchos de esos establecimientos, especialmente los que dependen de autoridades municipales, no existe personal técnico.

También se constató que en algunas entidades federativas los establecimientos que no cuentan con un consejo técnico interdisciplinario son visitados esporádicamente por un órgano colegiado itinerante, o bien por un consejo técnico interdisciplinario de otro centro, para efectuar valoraciones a los internos que son susceptibles de obtener algún beneficio de libertad anticipada.

En otros centros, el consejo técnico interdisciplinario está integrado por servidores públicos que no forman parte del sistema penitenciario; incluso, se han documentado casos en los que habitantes de la comunidad donde se encuentra el establecimiento se encargan de sesionar y proponer a los internos para el otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada, como sucede en Huayacocotla, Veracruz, donde un grupo de personas de esa localidad se reúne una vez por semana para realizar dicha tarea.

Los estados en los que se verificó que uno o varios establecimientos presentan alguna de las irregularidades mencionadas son: Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Es importante señalar que se considera que no existe una política nacional en la materia, ya que tanto la legislación federal como la de los estados le dan tratamiento diferente a una sola problemática, que son los beneficios de libertad; en consecuencia, los sentenciados, tanto del Fuero Federal como del Fuero Común, acuden de manera constante a las Comisiones de Derechos Humanos para solicitar su intervención respecto de las irregularidades en el otorgamiento de dichos beneficios.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Los Derechos Humanos que resultan afectados con las acciones antes descritas son los de petición, legalidad, seguridad jurídica y a la readaptación social, mismos que se encuentran protegidos en los artículos 8o.; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero, y 18, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reconocidos en diversos instrumentos internacionales de los cuales forma parte nuestro país y que, de acuerdo con el artículo 133 de la citada Constitución, se consideran como Ley Suprema de toda la Unión.

En este contexto, el derecho a la readaptación social se encuentra tutelado por el artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual reconoce tal exigencia como finalidad esencial de las penas privativas de la libertad.

Los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica son reconocidos por los

artículos 10.3 y 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales señalan que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación, y que el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

Existen también otros instrumentos internacionales que, si bien no constituyen un imperativo jurídico, son reconocidos como fundamento de principios de justicia penitenciaria, así como del respeto a los Derechos Humanos de los reclusos, y que de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas constituyen una fuente de derecho para los Estados miembros, entre los cuales se encuentra nuestro país. En esta circunstancia se encuentran las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 663 C I (XXIV), del 31 de julio de 1957, y que en los numerales 36.4 y 49.1, relativos a la información y al derecho de queja de los reclusos, así como al personal penitenciario, señalan que a menos que una solicitud o queja sea evidentemente temeraria o desprovista de fundamento, la misma deberá ser examinada sin demora, dándose respuesta al recluso en su debido tiempo, y que, en lo posible, se deberá añadir al personal (penitenciario) un número suficiente de especialistas, tales como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos.

Además de lo anterior, es importante destacar el proceso de formación de criterios internacionales en la materia, como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. OBSERVACIONES

Esta Recomendación General pretende, a partir de reconocer las deficiencias relacionadas con la tramitación y el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada de los internos sentenciados en los centros de reclusión de la República Mexicana, que éstos gocen plenamente de sus

derechos, a través de una regulación normativa integral que contribuya a erradicar los espacios a la discrecionalidad que propician violaciones a los Derechos Humanos.

De los antecedentes descritos se establece que en materia de beneficios de libertad anticipada, éstos no se otorgan de acuerdo con la ley, lo cual constituye una violación a los Derechos Humanos de los internos sentenciados, en razón de los argumentos que a continuación se formulan:

A. La sobrepoblación penitenciaria antes descrita afecta de manera importante la calidad de vida de los internos, así como el correcto funcionamiento de los centros de reclusión, lo que ocasiona la mayor parte de las violaciones a los Derechos Humanos de los reclusos; particularmente porque sólo algunos tienen acceso a las oportunidades de trabajo, capacitación para el mismo y educación, y a la atención médica, psicológica y de trabajo social, necesarios para su readaptación social.

Esta Comisión Nacional ya ha señalado que el aumento alarmante de la sobrepoblación en los últimos años no sólo es consecuencia inevitable del incremento de la delincuencia y de la duración de las penas de prisión, sino también de la escasa aplicación de los sustitutivos de penas de prisión y de los beneficios de libertad anticipada previstos en la ley a los internos, que además de cumplir con los requisitos legalmente establecidos, a partir del resultado de los exámenes practicados, se presume que están socialmente readaptados.

B. La insuficiencia de personal técnico para integrar debidamente los consejos técnicos interdisciplinarios, y en casos extremos la inexistencia de estos órganos colegiados en centros de reclusión de la mayoría de las entidades federativas de la República Mexicana, no es una situación imputable a los reclusos, por el contrario, es una irregularidad que provoca graves deficiencias tanto en la aplicación como en la valoración del tratamiento que se aplica a cada uno de los internos, cuando lo hay, así como un retraso excesivo en la tramitación de los casos que son susceptibles para el otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada,

lo cual viola el derecho humano a la readaptación social.

Por lo tanto, el derecho a la readaptación social impone al Estado la obligación de procurar que el autor de un delito no incurra nuevamente en una conducta ilícita, tratando de rescatar en él, cuando es posible, su capacidad de convivir en armonía con las demás personas, a fin de reincorporarlo a la sociedad a la que pertenece una vez que cumpla su condena; se trata pues de la denominada prevención especial, cuyo objetivo es precisamente la prevención del delito mediante la aplicación de un tratamiento que logre generar un cambio de conducta en el delincuente, de tal forma que al reintegrarse a la sociedad esté en condiciones de no reincidir en conductas socialmente reprobables.

Así, existe por un lado el derecho a la readaptación social de las personas que delinquen y, por el otro, el derecho de la sociedad a la seguridad pública que requiere la acción del Estado, como un mecanismo de defensa para reducir a la delincuencia a su mínima expresión.

En esta tesitura, el artículo 58 de las Normas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos señala que el fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen, y que sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente, una vez liberado, no solamente quiera respetar la ley y proveer sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo.

Sin embargo, es otra la realidad en el sistema penitenciario de la República Mexicana, ya que no se cumple adecuadamente con el mandato constitucional de readaptación social previsto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni con el sentido humanista que desde hace décadas se ha pretendido aplicar en los centros de reclusión, ni con lo establecido en la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, ni en el resto de la legislación penitenciaria de nuestro país.

A estos reclamos, que buscan dignificar el trato en las prisiones, se suma la exigencia relacionada con la incertidumbre que tienen los reclusos respecto de los beneficios de libertad anticipada y, con ello, la necesidad de conocer con certeza los términos y condiciones que tienen que ver con la ejecución de la pena de prisión que les fue impuesta, con la finalidad de saber si existe la posibilidad de ser liberados anticipadamente.

Los internos desconocen los derechos que la ley les otorga en materia de solicitud de beneficios de libertad anticipada; de ahí la exigencia de que su situación jurídica al respecto les sea dada a conocer de manera clara y precisa. En suma, lo que reclaman los internos es su derecho a la seguridad jurídica: cuánto tiempo van a estar en prisión, cuándo van a obtener su libertad y, particularmente, cuáles son los requisitos objetivos que deben cumplir para obtener alguno de estos beneficios.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional del derecho a la readaptación social, el sistema penitenciario debe contar con instalaciones adecuadas, programas especiales y suficiente personal calificado (directivo, administrativo, técnico y de custodia) para garantizar la aplicación de un tratamiento individualizado a cada uno de los internos.

También es importante que se cumpla con la obligación de que en cada establecimiento exista el personal técnico necesario de acuerdo con la capacidad instalada del mismo; en ese sentido, como ya se mencionó, el numeral 49.1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos señala que, en lo posible, se deberá añadir al personal un número suficiente de especialistas, tales como criminólogos, psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos.

En cada centro de reclusión es imprescindible la existencia de un consejo técnico interdisciplinario, para alcanzar, en lo posible, el difícil objetivo de readaptar socialmente a los internos, pues este órgano es el encargado de orientar las políticas, acciones y estrategias para alcanzar dicho fin. Entre sus facultades se encuentran las de establecer medidas de carácter general para la operación del centro; emitir opiniones acerca de los asuntos

jurídicos, técnicos, administrativos, de seguridad o de cualquier otro tipo que incidan en el buen funcionamiento del establecimiento; evaluar los diagnósticos de las diversas áreas para determinar la clasificación y ubicación de los internos; proponer y supervisar la aplicación del tratamiento a los sentenciados; imponer o proponer a los directores las sanciones disciplinarias previstas en los reglamentos internos, así como elaborar los dictámenes y propuestas relativas al otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada previstos en las leyes correspondientes.

Para esta Comisión Nacional, no se puede lograr una efectiva readaptación, ni hacer efectivos los derechos que otorga el artículo 18 constitucional, cuando a los internos no se les proporcionan los medios necesarios para obtener un tratamiento individualizado sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, que son esenciales para alcanzar ese objetivo, a lo que también hay que agregar que en muchos de los casos los establecimientos ni siquiera cuentan con el personal calificado indispensable para realizar adecuadamente las valoraciones y los estudios que sirvan para detectar si los internos sentenciados han asimilado de manera positiva dicho tratamiento.

C. El sistema penitenciario nacional carece de programas especiales para la detección oportuna de casos susceptibles para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada. Por ello, frecuentemente los reclusos que reúnen los requisitos legales son detectados por la autoridad cuando ya han rebasado, por mucho, el lapso previsto por las leyes de la materia para tal efecto, lo que provoca un retraso excesivo en su tramitación; en el caso de que se determine procedente el otorgamiento del beneficio, es común que se aplique cuando los reclusos casi compurgan la totalidad de la pena impuesta.

En la mayoría de los casos, el mencionado retraso en la tramitación implica que las respuestas de la autoridad a las peticiones formales que realizan los internos respecto de los beneficios de libertad anticipada, particularmente las del Fuero Federal, rebasen de manera excesiva el breve término a que

hace referencia el artículo 8o. constitucional, y que de conformidad con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe exceder de cuatro meses, tal como lo expresa, entre otras, la tesis jurisprudencial número 767 del apéndice de 1965 al *Semanario Judicial de la Federación*, que al efecto señala: “es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional”. Es pertinente aclarar que tratándose de la autoridad ejecutora federal, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que no podrá exceder de tres meses el tiempo para que dicha dependencia resuelva lo que corresponda.

No debemos olvidar que los beneficios de libertad anticipada son otorgados por la autoridad a los reclusos que han demostrado una respuesta favorable al tratamiento penitenciario, es decir, a quienes presentan signos objetivos que los hacen aptos para reincorporarse a la sociedad. Por ello, si la facultad de solicitar dichos beneficios está contemplada en las leyes de la materia como un derecho de los sentenciados, las autoridades ejecutoras deben de contar con los medios necesarios para cubrir oportunamente la demanda de la población interna en cada uno de los centros de reclusión de nuestro país.

Al respecto, es pertinente mencionar que las deficiencias y carencias que existen en el sistema penitenciario de nuestro país ya han sido motivo de diversos pronunciamientos por parte de esta Comisión Nacional, específicamente en el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, Dependientes de Gobiernos Locales y Municipales, emitido el 6 de septiembre de 2004, en el cual se hizo especial mención a la falta o insuficiencia de personal técnico, así como de actividades laborales y educativas, únicas vías para la readaptación social del delincuente en nuestro sistema penal, tal como lo establece el artículo 18 constitucional.

No escapa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el hecho de

que la carencia de personal técnico, así como de programas especiales en materia de beneficios de libertad anticipada, es un problema cuya solución implica, además de la voluntad de la autoridad, la aplicación de recursos económicos suficientes, principalmente para la contratación y capacitación permanente del personal que se requiere para dicha labor; por ello, como parte del fortalecimiento del esquema de la seguridad pública, los Gobiernos tanto federal como de las entidades federativas, deben realizar las gestiones necesarias para la asignación de tales recursos, y lograr que los centros de reclusión cuenten con suficiente personal técnico, tanto para la aplicación del tratamiento, como para la debida integración de órganos colegiados que atiendan adecuadamente a la población interna y, particularmente, se encarguen de valorar objetivamente los casos susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada previstos en cada una de las legislaciones penales y de ejecución de sanciones privativas y restrictivas de libertad, con la finalidad de reinsertar a la sociedad a personas rehabilitadas con bajo riesgo de volver a delinquir.

Además, la superación de tales deficiencias contribuirá de manera importante a lograr que el tratamiento que se brinde a los internos alcance el objetivo de inculcarles la voluntad de vivir en sociedad conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la actitud para hacerlo, fomentarles el respeto de sí mismos y a desarrollar el sentido de responsabilidad, lo cual también ayudará a garantizar el respeto al derecho humano a la readaptación social.

D. Con la finalidad de conocer los criterios legales que existen en nuestro país para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada, se consultó la legislación vigente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad de cada una de las entidades federativas, así como la correspondiente del Fuero Federal, y del análisis de las mismas se concluye lo siguiente:

Existen tres principales tipos o modalidades de beneficios de libertad anticipada que se encuentran previstos, salvo algunas excepciones, en la

mayoría de las entidades de la República, los cuales son: el tratamiento preliberacional, la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena.

El tratamiento preliberacional presenta varias fases, que pueden consistir en: información y orientación especiales; discusión con el interno y sus familiares sobre los aspectos personales y prácticos de su vida en libertad; concesión de mayor libertad dentro del establecimiento; ubicación en instituciones abiertas; permisos de salida de fin de semana o diaria con reclusión nocturna, o bien salida en días hábiles con reclusión de fin de semana, entre otros.

La libertad preparatoria o condicional se concede a los internos sentenciados que han cumplido con un porcentaje de la condena que fluctúa, dependiendo de la legislación, entre las dos quintas partes y las dos terceras partes; en algunos casos, el lapso para tal efecto varía y depende de que el delito cometido haya sido culposo o doloso, en este último supuesto el tiempo compurgado necesario para estar en posibilidad de obtener dicho beneficio es menor.

La remisión parcial de la pena consiste, de manera general, en remitir un día de prisión por cada dos días de trabajo; en algunas entidades federativas el acceso a este beneficio implica, además, la participación del interno sentenciado en las actividades educativas y deportivas que le asignen. Existen otros casos en los que la ley correspondiente prevé que a falta de ocupación laboral en el centro, la asistencia del interno a la escuela será tomada en cuenta para tales efectos.

Para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada se requiere que el interno haya observado buena conducta durante la ejecución de su sentencia; que de acuerdo con los resultados del examen de su personalidad se presuma que está “socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir”, y que, de ser el caso, haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado.

Ahora bien, una vez cubiertos los requisitos antes mencionados,

particularmente para el caso de la libertad preparatoria o condicional, la autoridad ejecutora tiene la facultad de exigir a los reos diversas condiciones, tales como: residir o no en un lugar determinado; desempeñar oficio, arte, industria o profesión lícitos; abstenerse del abuso en el consumo de bebidas embriagantes y del uso de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias que produzcan efectos similares, salvo por prescripción médica; sujetarse a las medidas de orientación y supervisión que se le dicten, así como a la vigilancia de alguna persona “honrada” que se obligue a informar sobre su conducta y a presentarlo siempre que para ello fuere requerida.

La mayoría de las legislaciones establecen exclusiones para el otorgamiento de alguno o de todos los beneficios de libertad anticipada; principalmente, cuando se trata de reos reincidentes, habituales o para los que han cometido delitos graves, tales como homicidio calificado, violación, privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, robo calificado o delincuencia organizada, entre otros.

Además de los beneficios de libertad anticipada antes mencionados, existen legislaciones que prevén la facultad de la autoridad ejecutora de modificar la aplicación de las sanciones impuestas por el órgano jurisdiccional, en aquellos casos en los que el interno sentenciado acredite que no le es racionalmente posible cumplirla por ser incompatible con su edad, sexo, estado de salud o constitución física; dicha modalidad se encuentra prevista en los correspondientes cuerpos normativos de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, así como en materia federal.

De manera particular, en el estado de Colima, la Ley de Prevención y Readaptación Social establece la posibilidad de que la autoridad ejecutora autorice el tratamiento en libertad a los internos sentenciados mayores de 70 años de edad, así como a los que padezcan enfermedad en fase terminal, previo a lo cual habrá que cubrir, de ser el caso, la reparación del daño causado, entre otros requisitos.

En el estado de Sinaloa, la autoridad ejecutora tiene la facultad de otorgar la libertad al interno sentenciado cuando existan dictámenes periciales que demuestren que su salud se encuentra gravemente deteriorada y que la muerte probablemente le sobrevendrá en un plazo no mayor de un año.

La legislación del estado de Jalisco establece una modalidad de beneficio de libertad anticipada denominada reducción total de la pena, la cual opera a favor de los adultos mayores y de quienes se encuentren en estado de involución física y mental, siempre y cuando hayan compurgado una sexta parte de su sentencia, en el caso de que la condena no exceda de 12 años, o bien, hayan compurgado al menos dos años, si la condena es mayor de dicho término; cuando además el interno sentenciado tenga 65 años cumplidos, o sufra de alguna enfermedad incurable y se tenga un periodo de vida precario; que a juicio del consejo técnico interdisciplinario no ofrezcan “peligrosidad”, o por razones de salud se encuentre en estado de involución y la medida sea contraria al sistema de acciones técnicas penitenciarias de readaptación, siempre y cuando el daño haya sido reparado o se exhiba garantía.

En el estado de Chihuahua se ha implementado un programa de monitoreo electrónico a distancia mediante un dispositivo transmisor que permite la ubicación continua del reo, en virtud del cual, a juicio de la autoridad ejecutora, los internos sentenciados por delitos del Fuero Común, con excepción de quienes cometan ilícitos considerados graves por la legislación penal de esa entidad federativa, podrán gozar de una libertad vigilada cuando, entre otros requisitos, hayan cumplido una cuarta parte de la pena de prisión impuesta, observado los reglamentos del establecimiento y demuestren “su readaptación social” o hayan sufrido “consecuencias graves en su persona”, o cuando por su senilidad o precario estado de salud, fuere notoriamente innecesaria e irracional la aplicación de la pena. Sin embargo, lamentablemente éste y otros casos de métodos alternativos de prisión no son utilizados con la frecuencia debida.

E. Es importante mencionar que en general no existen reglas objetivas ni

claras en las legislaciones de la materia respecto del otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada, lo cual en la práctica concede una amplia discrecionalidad a las autoridades ejecutoras para resolver al respecto; así, por ejemplo, se establece que la presunción de readaptación social del delincuente es el factor determinante para que la autoridad ejecutora considere la posibilidad de otorgar alguno de esos beneficios; sin embargo, la clara dispersión y falta de criterios objetivos para valorar el estado de readaptación social ha generado que la autoridad utilice criterios discrecionales y en ocasiones subjetivos para determinar quién cubre tal requisito. Al respecto, los textos legales únicamente se limitan a señalar que se requiere de “un índice de readaptación social”; que “revele por otros datos efectiva readaptación social”, o que “del examen de su personalidad se presuma que está socialmente readaptado”.

En tales circunstancias, los beneficios de libertad quedan sujetos a la discrecionalidad de la autoridad, en virtud de que dichos criterios no están debidamente plasmados en la ley, lo que produce incertidumbre jurídica en un sistema que se basa en la garantía de que cualquier persona que comete un ilícito, antes de la ejecución de la pena, debe saber qué tipo de sanción se le aplicará y por cuánto tiempo.

Además de la falta de criterios, no existen reglas objetivas ni claras en el procedimiento para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada, situación que ha propiciado que en nuestro país sean considerados como potestades graciosas de las autoridades ejecutoras, pues en la mayoría de las legislaciones en la materia se prevé que una vez cubiertos los requisitos correspondientes, la autoridad “podrá” o no concederlos.

Esta circunstancia pone de manifiesto que las leyes exigen al interno una serie de requisitos que debe cumplir, no para obtener el beneficio, sino únicamente para solicitarlo, ya que la concesión del mismo depende de la voluntad de la autoridad; en otras palabras, lo que las autoridades provocan con el ejercicio de una facultad discrecional se traduce en la práctica en actos arbitrarios en perjuicio de los reclusos.

A mayor abundamiento, es pertinente citar la tesis: P. LXII/98, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo VIII, septiembre de 1998, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se establece que las facultades discrecionales que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse no significa o permite la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mismo sentido, el Juez Sergio García Ramírez, en el punto 66 del voto concurrente razonado que acompañó a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Tibi vs. Ecuador*, del 7 de septiembre de 2004, sostiene que “la prisión es un hecho de fuerza extrema del Estado sobre un ciudadano, que se legitima en función de ciertas condiciones que la hacen inevitable y que constituyen, al mismo tiempo, sus fronteras estrictas. De ahí que las medidas precautorias o penales que implican privación de libertad deban atenderse, con gran rigor, a las exigencias de la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad, lo que debe regir en todo lo largo de la función persecutoria del Estado, desde la conminación penal hasta la ejecución de las sanciones”.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera que se violan los Derechos Humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica contemplados en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, porque no obstante que el interno conoce el límite máximo de su pena, no puede saber razonablemente cuál será el momento en que pueda obtener un beneficio de libertad, pues a pesar de cumplir con los requisitos legales, observar buen comportamiento y participar de manera constante en las actividades que se organizan en el establecimiento penitenciario, no tiene la certeza jurídica de que le será concedido algún beneficio de libertad anticipada.

En este orden de ideas, no es aceptable que la autoridad siga conduciendo sus actuaciones de manera discrecional respecto del otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada a los reclusos que, no teniendo prohibición

legal para ello, han satisfecho todos y cada uno de los requisitos que la ley exige para tal efecto y no representan un riesgo para la sociedad, el ofendido o la víctima, especialmente cuando se trata de personas que por su constitución física, su avanzada edad, su precario estado de salud, o bien por pertenecer a una comunidad indígena, frecuentemente la prisión se convierte en una sanción innecesaria, e incluso inhumana, por lo que resulta irracional mantenerlos privados de su libertad.

Además, no se debe pasar por alto que la discrecionalidad a que hemos hecho referencia también puede ser aprovechada por internos sentenciados que, a pesar de no reunir los requisitos legales, cuentan con recursos económicos de los que se aprovechan para corromper a las autoridades y obtener ilícitamente su libertad.

Por ello, es necesario que los Gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal tomen las medidas adecuadas, a fin de que la legislación en materia de ejecución de sanciones penales tenga uniformidad y contemple de manera clara y objetiva los requisitos que deben cubrir las personas sentenciadas que se encuentran internas en los centros de reclusión de la República Mexicana, de tal forma que la autoridad ejecutora esté obligada a aplicar de manera objetiva la prelibertad, y el interno esté en posibilidad de conocer con certeza que, una vez cumplidos los requisitos establecidos para ello, le será otorgado algún beneficio de libertad anticipada. Para lograr lo anterior, resulta pertinente que dentro de esas medidas se contemple, como una obligación de la autoridad ejecutora, informar con claridad a los sentenciados que se encuentren a su disposición, desde el momento en que ingresen a un centro de reclusión, en qué consisten los beneficios de libertad anticipada, cuáles son los requisitos legales para obtenerlos y, de ser el caso, si tienen la posibilidad de obtener alguno de ellos, lo que podría ser un aliciente para que quienes no estén excluidos aprovechen de manera positiva el tratamiento de readaptación social.

Es conveniente señalar que entre las medidas a tomar se sugiere la derogación de aquellas disposiciones que permiten a la autoridad ejecutora

decidir en última instancia sobre la aplicación de beneficios a los internos, pues el establecimiento de un Estado democrático de Derecho, además del respeto de la legalidad, implica también reducir todos los espacios que puedan dar lugar a ejercicios discrecionales de autoridad, en agravio de los derechos de los gobernados, o bien, como se mencionó en párrafos anteriores, de actos de corrupción en los que resultan beneficiados internos sentenciados que no se encuentran readaptados socialmente.

F. La materia de los beneficios de libertad anticipada requiere de reglas precisas a las que tendrán que someterse las autoridades encargadas de la aplicación de las sanciones privativas y restrictivas de libertad, que permitan garantizar el respeto a los Derechos Humanos de los internos.

Adicionalmente, la aplicación de los beneficios contribuirá a reducir los índices de sobrepoblación penitenciaria, misma que genera un ambiente propicio para la corrupción, así como toda clase de incidentes y conductas irregulares graves, tales como motines, riñas, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas, entre otros; sin olvidar el aprendizaje de nuevas conductas delictivas en el caso de los primodelincuentes.

Asimismo, al tener reglas claras de cuándo y bajo qué requisitos se podría obtener algún beneficio preliberacional, se mejoraría el comportamiento general de los internos.

El ejercicio de las facultades discrecionales, que existe en la ejecución de las sanciones penales, propicia la arbitrariedad en el análisis y otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada. Pero también cabe agregar que en esta materia se toman otras determinaciones que pueden constituir abusos de autoridad al afectar de manera directa no sólo los derechos fundamentales de quienes se encuentran internos en los centros de reclusión, sino también de terceros, como lo afirma el Juez García Ramírez, en el voto razonado arriba citado, al señalar: “las privaciones cautelar y penal de la libertad se vuelcan sobre múltiples derechos del recluso, e incluso sobre los derechos de terceros ajenos al delito, relacionados con

aquél por el amor o la dependencia”.

Por ello, en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta el Estado mexicano en materia penitenciaria, resulta conveniente considerar la posibilidad de incluir en la legislación la figura de un órgano encargado de la ejecución de sanciones o bien de un juez de ejecución o de vigilancia penitenciaria; instituciones que ya operan de manera regular en países europeos y de América Latina, entre los que se encuentran Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú.

Es importante mencionar que en nuestro país, en el Estado de México la figura del juez ejecutor de sentencias se encuentra prevista en su Constitución, y en el estado de Sinaloa ya ha incluido la figura del juez de vigilancia en la Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito, cuyas atribuciones consisten en vigilar y garantizar jurisdiccionalmente el estricto cumplimiento de las normas que regulan la ejecución de las sanciones penales, al igual que el respeto de los derechos de las personas privadas de su libertad sujetas a un proceso penal.

Es pertinente señalar que el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión una iniciativa para crear una Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, que tiene como objeto, entre otros temas, la implementación de la intervención de los órganos jurisdiccionales de la Federación, en la vigilancia jurídica de la ejecución de las sanciones, así como en la solución de las controversias que se susciten entre la autoridad penitenciaria local y los particulares, en aras de abatir la arbitrariedad, la corrupción e incrementar la protección de los Derechos Humanos. En este contexto, se propone la figura del Juez de Ejecución de Sanciones Penales, como un garante de la legalidad, cuya función estriba en vigilar y controlar los posibles abusos y desviaciones de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones.

En tal tesitura, esta Comisión Nacional está consciente de que con la sola implementación de un ente especializado que se encargue de la ejecución

de sanciones penales no es posible resolver la compleja problemática que existe en el sistema penitenciario de nuestro país y en el resto del mundo; no obstante, contribuiría de manera importante a erradicar las violaciones a los Derechos Humanos derivadas de los actos arbitrarios de las autoridades penitenciarias, así como a mejorar la calidad de vida de los internos y el tratamiento que se les brinda, a efecto de que los centros de reclusión realmente sirvan para readaptar socialmente a los delincuentes, y se garantice el derecho humano a la seguridad pública de la sociedad.

Por lo expuesto anteriormente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, señores Secretario de Seguridad Pública Federal, Gobernadora y Gobernadores de las entidades federativas, y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

Al Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal:

PRIMERA. Formule las propuestas pertinentes con la finalidad de que se tomen las medidas necesarias que permitan establecer criterios objetivos y de uniformidad con el resto de las legislaciones estatales, para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada. En el mismo sentido, promover la reglamentación del procedimiento y resolución de los beneficios de libertad anticipada que contempla la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y el Código Penal Federal, a efecto de eliminar la discrecionalidad en su otorgamiento y con ello evitar violaciones a los Derechos Humanos de los internos sentenciados en esa materia.

SEGUNDA. Realice las gestiones necesarias a efecto de implementar y sistematizar un programa permanente que permita la detección oportuna de los casos susceptibles de obtener algún beneficio de libertad anticipada, así como la atención expedita de las solicitudes relacionadas con esa materia.

TERCERA. Efectúe los trámites necesarios para la contratación y

capacitación permanente de personal profesional que se ocupe de la integración y dictamen de los expedientes técnico-jurídicos de los internos sentenciados del Fuero Federal, a fin de atender oportunamente los casos susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada que contemplan las leyes de la materia.

A la señora Gobernadora, señores Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

PRIMERA. Tomen las medidas necesarias para que en la normativa de la materia se incorporen aquellos elementos que permitan eliminar la discrecionalidad durante el procedimiento y determinación de los beneficios de libertad anticipada, a fin de evitar, en esta materia, las violaciones a los Derechos Humanos de los internos en los centros de reclusión. Asimismo, se busque la uniformidad en la materia.

SEGUNDA. Giren las instrucciones correspondientes a efecto de que cada centro de reclusión cuente con los servicios de un consejo técnico interdisciplinario que contribuya a la aplicación del tratamiento adecuado para la reincorporación social del delincuente. Debiendo procurar que dicho órgano colegiado cuente, al menos, con las áreas de criminología, trabajo social, psicología, jurídica, laboral, educativa y médica.

TERCERA. Realicen las gestiones necesarias para la contratación y capacitación permanente de personal profesional que se encargue de la detección y análisis de los casos de sentenciados susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada que contemplan las leyes respectivas. Asimismo, se instituyan programas permanentes para atender la demanda de la población reclusa en esa materia.

CUARTA. Se tomen las medidas necesarias a efecto de incluir en las legislaciones de la materia la figura del Juez de Ejecución de Sanciones Penales, como una alternativa de solución a la problemática que enfrenta el sistema penitenciario mexicano en la ejecución de las sanciones privativas

o restrictivas de la libertad.

La presente Recomendación de carácter general, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140 de su Reglamento Interno, fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su sesión ordinaria número 209 de fecha 20 de enero de 2006, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

Con el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias, sin embargo, se les pide que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 30 días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

EL PRESIDENTE DR. JOSÉ LUIS SOBERANES FERNÁNDEZ

ANEXO DOS.

**INICIATIVA DE REFORMA AL SISTEMA DE SEGURIDAD PÚBLICA Y
JUSTICIA PENAL, PROPUESTA POR EL EJECUTIVO FEDERAL, 29 DE
MARZO DE 2004.**

PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA.

**CIUDADANO PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE SENADORES
DEL HONORABLE CONGRESO DE LA UNIÓN.**

PRESENTE.

La renovación de los sistemas de procuración y administración de justicia son temas esenciales para la preservación del Estado de Derecho, y para crear un ambiente de certidumbre que propicie el desarrollo nacional y las relaciones armónicas entre los gobernados.

Ello implica llevar a cabo una profunda revisión de nuestros sistemas en dichas materias, a efecto de dar respuesta rápida y eficiente a los reclamos sociales de lograr una justicia pronta y expedita, en un marco de respeto irrestricto a los derechos humanos tanto de aquellas personas a las que se les imputa un delito, como de las víctimas u ofendidos de los mismos, estos últimos, sujetos procesales lamentablemente dejados en el olvido.

La inseguridad pública es, hoy en día, una de las preocupaciones esenciales de la sociedad. De conformidad con los diagnósticos en materia de seguridad pública y procuración de justicia contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el incremento de la incidencia delictiva sufrido en el año 2000 y anteriores, deviene de muy diversos factores, los cuales pueden agruparse en aspectos básicos como la constante y compleja actuación de la delincuencia organizada y la ausencia de mecanismos eficaces por parte de las instituciones de procuración de justicia.

A este respecto, el Programa Nacional de Procuración de Justicia 2001-2006, alude a las dimensiones y repercusiones mundiales de las operaciones de la delincuencia organizada y a la conciencia que los gobiernos han tomado, en virtud de que este tipo de criminalidad afecta la seguridad pública y nacional de los

Estados, en donde los sistemas de justicia penal han sido rebasados en la adaptación de sus instituciones jurídicas por las nuevas prácticas delictivas de organizaciones criminales.

Aunado a lo anterior, conforme a lo establecido en el Programa Nacional para el Control de Drogas 2001-2006, México es un país de consumo de

drogas en aumento, luego de ser un país de paso, donde las organizaciones delictivas dirigen sus acciones hacia la formación de mercados locales, ubicando la principal demanda en los estados fronterizos con Estados Unidos de América; en los centros turísticos, el Distrito Federal y su Zona Metropolitana, así como en las entidades de la frontera sur; por lo que no deja de ser una verdadera amenaza a las instituciones y a la seguridad nacional, la delincuencia organizada y el tráfico ilícito de drogas.

En este contexto, la inseguridad pública ha generado un clima de incertidumbre y desconfianza entre la población. Este clima, es una de las principales causas de descomposición de la relación entre la población y las instituciones públicas, así como de la convivencia social.

Es claro que aunque las cifras sobre la incidencia delictiva federal muestran una tendencia a la baja, existe la percepción ciudadana de incremento de la delincuencia, tanto federal como del orden común, en todo el país. En cierto modo, este fenómeno se explica por la llamada "cifra negra"; es decir, por el número de delitos que efectivamente son cometidos, pero que no son denunciados ante las autoridades competentes y, por lo tanto, quedan fuera de los registros oficiales.

Una de las razones de la falta de presentación de denuncias por parte de la ciudadanía, deriva de la ancestral desconfianza hacia las instituciones de procuración e impartición de justicia. En múltiples casos, quien resulta agraviado

por la comisión de un delito prefiere resentir en su persona o patrimonio los efectos de la conducta ilícita, sobre todo tratándose de delitos patrimoniales de cuantía relativamente menor, antes de verse envuelto en complicados procedimientos penales o de enfrentar posibles represalias por parte de la delincuencia.

Por lo anterior, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Ejecutivo Federal a mi cargo asumió como objetivos rectores garantizar la seguridad pública y la tranquilidad ciudadana, así como lograr una procuración de

justicia pronta, expedita, apegada a Derecho y con respeto a los derechos humanos.

Estos objetivos sólo podrán cumplirse con la participación decidida y con la firme voluntad tanto de las instituciones del Estado como de la sociedad en general. Es por ello que en el Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional celebrado en octubre de 2001 por el Ejecutivo Federal a mi cargo y las principales fuerzas políticas del país, se incorporó un punto relativo a la promoción de una política integral de seguridad pública, que comprenda la revisión del marco normativo de la prevención del delito, los delitos y las penas, la reparación del daño, la procuración e impartición de justicia, el sistema penitenciario y la readaptación social.

La previsión de los temas de seguridad pública y administración de justicia, en este amplio Acuerdo Político para el Desarrollo Nacional, refleja la gran preocupación de la sociedad, manifestada a través de los representantes populares, por la persistencia de la delincuencia y la violencia que le está asociada.

Por lo mismo, el Ejecutivo Federal a mi cargo convocó a una Cruzada Nacional contra la Delincuencia, con la participación de las dependencias y entidades del

Gobierno de la República, de los gobiernos del Distrito Federal y de los Estados integrantes de la Federación, de los Municipios, así como de organizaciones e instituciones privadas y de la sociedad en general.

En este sentido, se torna indispensable no sólo la efectiva aplicación del orden jurídico en materia de justicia penal federal, sino su impostergable revisión integral, a fin de perfeccionarlo y actualizarlo, para que su contenido y los instrumentos de defensa social de que disponen las autoridades encargadas de su ejecución, respondan a las demandas de seguridad pública, así como de procuración e impartición de justicia.

El Estado de Derecho no puede subsistir si las leyes quedan rezagadas frente a las exigencias de la sociedad, sobre todo, inmersa en un profundo proceso de cambio político, económico y social.

Estamos ciertos, que cuando no se actualiza el orden jurídico al que están sujetas las autoridades encargadas de la investigación de los delitos y persecución de los imputados, y se mantienen los supuestos normativos del pasado, se convierte en un impedimento que favorece el ensanchamiento de la brecha entre una criminalidad que avanza sin ataduras, y un aparato de persecución que se mueve pesadamente con normas superadas por la realidad.

Son conocidos los pronunciamientos de las diferentes Oficinas de la Organización de las Naciones Unidas, emitidos en diversos diagnósticos sobre el estado que guarda el sistema de justicia penal en nuestro país, mismos que fueron solicitados por el Ejecutivo Federal a mi cargo, a dicho organismo internacional.

A manera de ejemplo, basta citar el de la Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, que en su informe intitulado "Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México", refirió, entre otras cosas, que "la ausencia de un debido proceso en México impide que la sociedad tenga la certeza de que quienes cumplen son responsables de la comisión de un delito", aunado a que la "subsistencia de un sistema inquisitorial, en el cual el Ministerio Público tiene excesivas facultades para apreciar el valor de las pruebas recabadas, tomar declaraciones al inculpado, y la limitación para una adecuada defensa por parte del indiciado, permite que en la práctica, los casos que llegan a ser del conocimiento de un juez tengan una fuerte carga procesal en contra del acusado, en virtud de que los expedientes llegan ante el juez correspondiente ya integrados".

En dicho informe, también se expresó la necesidad de que el Estado Mexicano adecúe el sistema procesal a un modelo acusatorio, en el que el imputado, el

Ministerio Público de la Federación y la víctima u ofendido del delito gocen de plena equidad procesal, de tal suerte que sea el juez quien resuelva el asunto sobre la base de los elementos probatorios aportados por las partes, en el marco de los principios de oralidad, publicidad, concentración y contradicción.

Por su parte, el informe del Relator de las Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y jueces señala, en su parte conducente, que

"el ordenamiento jurídico de México sigue el modelo del derecho civil español. Las actuaciones judiciales suelen ser escritas y no abundan las audiencias orales.

Cuando se somete al Juzgador una causa para su tramitación, la Procuraduría le aporta las pruebas obtenidas en la instrucción, sin que éste tenga que escuchar a los testigos y no se recogen nuevas pruebas si las partes no lo solicitan, lo que significa que procesa al acusado fundándose en las actuaciones practicadas por el

Ministerio Público".

Estas observaciones no son exclusivas respecto de los procesos penales, ya que las mismas se extienden, por ejemplo, a la estructura actual del Ministerio Público

de la Federación, aduciendo que la necesidad "de la independencia y autonomía del Ministerio Público han sido reconocidas por los organismos de derechos humanos y por los miembros de la academia, como una condición indispensable para el adecuado funcionamiento del sistema de justicia penal, así como una forma de evitar la incorporación de criterios políticos en decisiones que deben regirse exclusivamente por razones de justicia".

En este rubro, es oportuno advertir que el Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, refirió "que el conferirle autonomía al Ministerio Público sin que se adopte un sistema procesal de corte acusatorio podría resultar contraproducente, ya que se constituiría un órgano con poder excesivo, y sólo el sistema acusatorio impone controles adecuados sobre la actividad del Ministerio Público".

Asimismo, la regulación de carácter tutelar respecto del tratamiento de menores infractores, también ha sido observada en el Informe en comento, a razón de "la categoría de menor sujeto de tutela pública, es la suposición de que existe una relación necesaria entre condiciones de vulnerabilidad y conducta antisocial, lo que sirve de pretexto para no reconocerles a estos niños y niñas su calidad de sujetos de todos los derechos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y para proponer como solución a dicho problema, la aplicación de sanciones y la sujeción a la tutela pública de las y los niños que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad".

Un esbozo más del referido Informe, es el problema de la gran cantidad de abogados que trabajan sin sujetarse a principios éticos profesionales e incluso, que desarrollan actividades delictivas en contra de los intereses de sus propios clientes, sugiriendo al efecto el establecimiento de normas jurídicas que establezcan criterios uniformes de calificación profesional.

El panorama descrito respecto de los sistemas de seguridad pública, así como de administración de justicia, tanto desde la perspectiva nacional como internacional, constituye un gran reto a superar, consistente en fortalecer el Estado de Derecho, abatir la corrupción, detener la impunidad y reducir los índices delictivos.

Esto implica, necesariamente no postergar más el tema e incluirlo en la Agenda

Nacional, como un punto prioritario, por ello el Ejecutivo Federal a mi cargo somete a la consideración de esta soberanía una Iniciativa denominada Reforma

Estructural al Sistema de Justicia Penal Mexicano, la cual pretende dar respuesta

a las aspiraciones de justicia real y efectiva en México, mediante el replanteamiento de los esquemas y estructuras bajo las cuales operan las instituciones encargadas de la seguridad pública y de la justicia, basado en la implantación de un sistema de justicia penal de corte acusatorio, que pueda ser aplicable a todos los gobernados; en la creación de una nueva Policía Federal, profesionalizada, concentrada en un solo órgano que ejerza sus facultades de forma eficaz y transparente; al tiempo de dejar en manos de un órgano dotado de autonomía constitucional la dirección de la investigación de los delitos y la persecución de los acusados, y exigiendo mayor profesionalismo para el desempeño de la función de defensor público o privado.

Es claro que esta propuesta implica dar un golpe de timón en materia de seguridad pública y justicia penal, para dotar al país de la reforma estructural que hoy demanda, a la luz de las directrices de eficiencia, eficacia y respeto irrestricto a los derechos humanos, consagrados en la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos y en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado

Mexicano es parte.

Para ello, es indispensable la colaboración e intervención de los Poderes de la

Unión, en su respectivo ámbito de competencia, a efecto de adecuar el marco jurídico que rige las materias de mérito, de tal suerte que responda a los antaños reclamos de justicia, a las nuevas realidades sociales y a las tendencias que en

ese sentido se manifiestan en el entorno internacional.

La Reforma Estructural que se somete a su consideración se basa en tres ejes rectores, es decir, el procesal, el orgánico y el profesional, en aras de lograr un cambio de fondo que permita concretizar las aspiraciones sociales de justicia y dote de cabal confiabilidad a las instituciones integrantes del sistema de justicia penal federal, en beneficio de la sociedad y con miras al fortalecimiento del Estado democrático, con la visión de revertir la percepción actual, de la sociedad mexicana, la cual consiste en que los procesos penales son largos, tortuosos y en ocasiones injustos; que el Ministerio Público de la Federación no constituye una institución plenamente independiente, a pesar de estar dotada legalmente de facultades autónomas; que el gremio de la abogacía en México, está inundado de personas sin escrúpulos y falta de ética, que no velan por los intereses de sus clientes; que las fuerzas del orden público no dan respuesta eficiente ante la ola de inseguridad desatada en nuestro país desde hace ya varios años; que el sistema de tratamiento de menores infractores ha probado su ineficacia, ya que los medios de comunicación reportan con mayor incidencia la participación de menores de edad en actividades delictivas, y que el sistema penitenciario se ha convertido en una escuela del crimen y no en verdaderos centros de readaptación social, que permitan la reintegración a la vida social de los responsables de ilícitos penales.

ANEXO TRES

5 de Julio de 2011 GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL 143
CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL
ACUERDO GENERAL 59-28/2011

En cumplimiento a lo ordenado en **Acuerdo General 59-28/2011**, emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, en sesión plenaria ordinaria celebrada el día catorce de junio de dos mil once, se informa el contenido de dicho Acuerdo, que en su parte conducente, dice:

“ACUERDO GENERAL 59-28/2011, DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL, EMITIDO EN SESIÓN ORDINARIA DE FECHA CATORCE DE JUNIO DE DOS MIL ONCE, MEDIANTE EL CUAL SE ESTABLECE PROVISIONALMENTE LAS COMPETENCIAS DE LOS JUZGADOS DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA PENAL ESPECIALIZADOS EN EJECUCIÓN DE SENTENCIA PENALES A PARTIR DEL DÍA DIECINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL ONCE.

PRIMERO.- Durante los primeros seis meses de operación de los Juzgados del Distrito Federal en materia Penal Especializados en Ejecución de Sentencias Penales, sólo conocerán solicitudes de beneficios penitenciarios, por lo que todo lo demás inherente a la ejecución de las sentencias será substanciado por los juzgados penales y de paz penal que las dicten.

Provisionalmente, la Dirección de Turno de Consignaciones Penales y de Justicia para Adolescentes, del H. Tribunal sólo recibirá durante dicho periodo las solicitudes a que se refiere el párrafo anterior, mismas que serán distribuidas por riguroso turno a los Juzgados del Distrito Federal en materia Penal Especializados en Ejecución de Sentencias Penales.

SEGUNDO.- Los jueces penales que hayan dictado una pena o medida de seguridad, una vez que la sentencia que las imponga cause ejecutoria, realizarán el desglose de la causa instruida cuando así se le requiera por el juez de ejecución derivado de la solicitud de concesión de un beneficio penitenciario, debiendo remitir testimonio de ésta a la Dirección de Turno de Consignaciones Penales y de Justicia para Adolescentes del propio Tribunal, para su registro y turno al juzgado especializado que corresponda, conservando el original de la causa para la vigilancia del cumplimiento de sustitutivos y suspensión condicional de la ejecución de la pena.

TRANSITORIOS

ÚNICO.- El presente Acuerdo General entrará en vigor el diecinueve de junio de dos mil once, debiendo publicarse en el Boletín Judicial para sus efectos legales correspondientes y, para su mayor difusión, en la Gaceta Oficial del Distrito Federal.”

CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR EL ARTÍCULO 66, FRACCIÓN V, DEL REGLAMENTO INTERIORE DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL, EL MAESTRO **ALFREDO ÁLVAREZ CÁRDENAS**, SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL.-----

----- **C E R T I F I C A** -----

-----QUE LA PRESENTE COPIA (UNA), CONCUERDAN CON SU ORIGINAL INSERTO EN EL ACTA 28/2011, CORRESPONDIENTE A LA SESIÓN CELEBRADA POR EL PLENO DE ESTE CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL, EL DÍA CATORCE DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL ONCE. SE EXPIDE LA PRESENTE, PARA LOS EFECTOS PROCEDENTES, A LOS DIECISIETE DÍAS DEL MES DE JUNIO DE DOS MIL ONCE.- DOY

FE.-----

-----**EL SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA DEL DISTRITO FEDERAL. MTR O ALFREDO ÁLVAREZ CÁRDENAS**