

EL NUEVO RÉGIMEN PENITENCIARIO EN MÉXICO

José Luis TRUJILLO SOTELO

El presente trabajo no pretende hacer un referente histórico de lo que es y ha sido el Régimen Penitenciario Mexicano, existen sin duda autores que dan amplias cuentas de lo que ha sido en los diferentes periodos de la historia penitenciaria en México, recientemente se han publicado trabajos indiscutiblemente profundos en lo relativo a la historia penitenciaria en nuestro País. *José Patricio Patiño Arias Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria, México 2010, Edit. Porrúa.*

Con el presente trabajo lo que se pretende es dibujar las bases que darán origen a una nueva Ley Federal de Ejecución de Penas que substituya a la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados vigente desde el año 1971.

En la actualidad se requiere una nueva Ley Federal de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad (que en mi opinión debiera ser General y de aplicación obligatoria en todos los Estados de la República) que adecue e implemente el contenido de la reforma constitucional de junio de 2008 y de manera particular lo relacionado con la ejecución de la pena y la reinserción social de los sentenciados expuesta en el nuevo contenidos de los artículos 18 y 21 párrafo tercero de nuestra carta magna.

Tratare de exponer las diferentes posturas que se presentaron ante el Congreso de la Unión por los diferentes actores y partidos que en él participan con miras a lograr la expedición de la nueva ley reglamentaria de los artículos referidos en el párrafo anterior.

El interés de los juristas mexicanos en materia penal en la actualidad se refleja en el contenido de las reformas constitucionales en materia penal publicadas el 18 de junio del año 2008, en las que se establecen las nuevas disposiciones jurídicas que regularan el proceso penal mexicano incluyendo a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política Mexicana relativo a la pena privativa de libertad y la ejecución de la misma.

La reforma Constitucional de junio de 2008 se propone cambiar nuestro proceso penal, substituyendo al que actualmente nos rige identificado por gran parte de los estudiosos del derecho como inquisitorio, por otro de corte acusatorio, garantista y oral.

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

Los estudiosos del derecho, catedráticos, investigadores, persecutores del delito, aplicadores de la justicia y ejecutores de la pena, están o deben estar interesados en conocer, analizar y en su caso proponer los nuevos esquemas jurídicos que deberán aplicarse para regular este nuevo esquema penal propuesto y aprobado por el Poder Legislativo.

De estas reformas constitucionales en algunos casos los términos acordados para su ejecución vencieron el 19 de junio del año 2011, como es el caso de la reforma constitucional en materia penitenciaria que obliga en el artículo 5° transitorio del decreto que la pública, a la implementación de un nuevo modelo jurídico en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad.

En un primer momento es obligación moral y jurídica del titular del Poder Ejecutivo Federal presentar los proyectos de reforma jurídica necesarios que deban dar sustento a las reformas constitucionales en la materia que nos ocupa, pero es obligación del Congreso de la Unión cumplir en tiempo con la expedición de las leyes reglamentaria de los artículos de la Constitución Política que hayan sido reformados, es obligación del legislativo adecuar la legislación vigente en todas aquellas áreas de sistema penal que lo requieran, considerando el desarrollo natural y progresivo que la convivencia social exige, que por cierto en los últimos años en materia jurídico-penal ha sido de mucho dinamismo.

Ante la ausencia de una inactividad legislativa oportuna estaremos siempre corriendo el riesgo de vivir en regímenes jurídicos desfasados y en consecuencia fuera del estado de derecho que tanto se pregona, es urgente que vencidos los términos que se refieren en las reformas constitucionales estos se cumplan y se publiquen las leyes reglamentarias cualesquiera que estas sean, y por supuesto se ejecuten he instrumenten los procedimientos jurídicos necesarios que le den vigencia y sustentabilidad, de lo contrario solo estaremos viviendo un régimen jurídico de simulación e ilusionismo colectivo.

El caso más palpable para el tema que nos ocupa es precisamente la implementación de los procesos jurídicos en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad que se refieren en la reforma constitucional de junio de 2008 y que deberán estar contenidos en una ley reglamentaria, llámese Ley de Ejecución de Penas, Ley de Normas Mínimas para Sentenciados y Procesados o como se acuerde; no obstante lo anterior hasta el 19 de junio del año 2011 no se habían aprobado en el Congreso Federal menos aun en los Congresos Estatales, salvo aquello que antes de la reforma constitucional de 2008 ya contaban con un procedimiento basado en el modelo penal acusatorio y oral en el que se contiene entre otras cosas lo relativo a la ejecución de penas y medidas de seguridad, introduciendo en sus legislaturas lo relativo a la figura del Juez de Vigilancia Penitenciaria o Juez de Ejecución de Penas que nos obliga la reforma en el tercer párrafo del artículo 21 constitucional y que en el ámbito federal parece no haber interés de los legisladores.

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

Independientemente de los retrasos e ineficiencias del Poder Legislativo para la implementación de las leyes reglamentarias de los artículos constitucionales reformados, es necesario abordar el estudio de lo que se propone por el gobierno federal y los partidos políticos representados en el congreso como nuevo modelo del régimen penitenciario en el país; es reconocido por los propios legisladores y los responsables de la administración de la estructura penitenciaria en el ámbito federal que en los términos como hoy funcionan los penales son considerados por la sociedad y por ellos mismos como escuelas del crimen. En un diagnóstico presentado por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario Federal dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública intitulado Estrategia Penitenciaria 2008-2012 se establece “Dada la situación del sistema penitenciario mexicano, las cárceles no han podido cumplir con los supuestos para la reinserción que establece la Constitución. Se limitan a ser espacios de contención, donde la dignidad de las personas –internos familiares y personal penitenciario—desaparece; el cumplimiento de las condenas no satisface a la sociedad, ni repara el daño ocasionado a las víctimas; y se nulifican las oportunidades necesarias para la reinserción social de los internos y la existencia de un marco jurídico ambiguo e insuficiente, los centros se han convertido en un eslabón más de la cadena delictiva, popularmente conocidos como escuelas del crimen”. *Estrategia Penitenciaria 2008-2012 Secretaría de Seguridad Pública; subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal. México Diciembre, 2008.*

A continuación se exponen los datos carcelarios registrados “a julio de 2009, los mismos proyectan que la población de los 441 centros penitenciarios del país era de 218 mil 865 internos; de los cuales 129 mil 513 (59.17%) contaban con sentencia, mientras que el resto, 89 mil 352 (40.83%) se encontraban sujetos a proceso. La capacidad total instalada en esa fecha era de 167 mil 346 espacios, lo que implicaba un déficit de alrededor de 30.79% y la imposibilidad de mantener debidamente separados a los internos procesados de los sentenciados.

En el Cuarto Informe de Labores de la Secretaría de Seguridad Pública, se observa que al mes de julio de 2010, el Sistema Penitenciario Mexicano se integró por 429 centros de reclusión, con una capacidad de 176,911 espacios.

Señala el gobierno federal en su diagnóstico que los problemas asociados con la sobrepoblación se ven agravados por la dispersión de la infraestructura penitenciaria, lo que provoca desequilibrios en la distribución de la población de internos y el uso inadecuado de la infraestructura existente: 199 (46%) de los centros de reclusión del país experimentan sobrepoblación, lo cual limita la capacidad de impulsar esquemas efectivos de reinserción social; 91 instalaciones penitenciarias del país (21.21% de la infraestructura) concentran el 50% de la población penitenciaria (Baja California, Distrito Federal, Jalisco, Estado de México, Puebla y Sonora), mientras que el restante 50% se ubica en 401 centros (93.5%).

Al mes de enero de 2011, la sobrepoblación del Sistema Penitenciario Mexicano fue de 21.7%, lo que representa un déficit de 39,501 espacios, por lo que con el programa de construcción de nuevos espacios penitenciarios implementados en el país y la

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

reducción de la población penitenciaria del fuero federal, este déficit es 1.28 puntos porcentuales menor al existente en diciembre de 2010.

De igual forma y tan sólo en el mes de enero de 2011, se registraron 64 incidencias en el Sistema Penitenciario del país que involucran a 130 personas: 2 auto agresiones, 19 decesos, 2 huelgas de hambre, 4 suicidios, 1 homicidio, 33 riñas y 3 fugas”. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones y se reforma la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación enviado por el titular del Poder Ejecutivo Federal al congreso de la Unión para su discusión, aprobación y publicación el 14 de abril de 2011.*

En el primer trimestre de 2011 el sistema penitenciario federal además de los Penales Federales que ya funcionaban con antelación (CEFERESO 1 Altiplano, CEFERESO 2 Occidente, CEFERESO 3 Noreste, CEFERESO 4 Noroeste, Complejo Penitenciario Islas Marías y CEFEREPSI), cuenta con nuevas o remodeladas instalaciones que están bajo su administración y responsabilidad Guasave Sinaloa, Huimanguillo Tabasco, >SEFERESO 6 Sureste<, Guadalupe victoria Durango <CEFERESO Nor-Noreste 7> Villa Aldama Veracruz <CEFERESO 5 Oriente> y se encuentran en proceso de apertura los penales federales en Papantla Veracruz y el de Monclova Coahuila.

Considerando lo anterior no debemos dejar de estudiar y entender en sus términos la reforma constitucional en materia penitenciaria, recordemos que hoy por disposición constitucional se establece un régimen de excepción para los procesados y sentenciados que se encuentren relacionados con la comisión de delitos bajo el esquema jurídico que los identifica con la delincuencia organizada y que en mucho obedece la nueva arquitectura que se esta ejecutando en las nuevas instalaciones penitenciarias federales próximos a abrirse.

Con esta nueva infraestructura se propone primero dar vigencia al contenido del artículo 18 constitucional que se refiere en el párrafo siguiente y segundo recluir al grueso de los sentenciados del fuero federal en instalaciones propias de ese nivel de gobierno, sacándolos de los penales estatales donde hoy se encuentran reclusos más de 40 mil de estos internos, buscando evitar con ello que las autoridades estatales sigan culpando a la federación de los desmanes que se provocan en el centros de reclusión estatal según los primeros, desmanes provocados por los presos del fuero federal y no por la ineficiencia de las autoridades penitenciarias del ámbito estatal.

El nuevo texto constitucional aprobado en la reforma constitucional de 2008 establece *Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.*

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Como se puede observar se eleva a rango constitucional la creación de centro de reclusión especiales con una normatividad y operatividad distinta a la del resto de los centros de reclusión, donde deberán albergarse a los procesados y sentenciados relacionados con la delincuencia organizada, no se pretende en este estudio analizar la viabilidad jurídica del contenido de la reforma en esta materia, no se pretende estudiar si esta reforma se encuentra apegada a las disposiciones jurídicas contenidas en los instrumentos internacionales a los que México está comprometido, hay quienes niegan validez de esta disposición constitucional y la ubican como un régimen de excepción y en consecuencia contraria al espíritu de la propia Constitución Política que nos rige.

Lo cierto es que esta es la disposición constitucional vigente y en consecuencia es la que deberá aplicarse en materia penitenciaria, razón que obliga al Titular del Poder Ejecutivo y al Congreso de la Unión a legislar y emitir la ley reglamentaria del artículo 18 constitucional en relación directa con el párrafo tercero del artículo 21 de este mismo ordenamiento jurídico.

En materia de derechos humanos con la última reforma constitucional aprobada en esta materia obliga a los legisladores a considerar lo expuesto en el artículo 18 de nuestra carta magna que establece “el Sistema Penitenciario se organizara sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir observando los beneficios que para el prevé la ley.

Las mujeres compurgaran sus penas en lugares separados a los destinados a los hombres para tal efecto”. Lo anterior en relación directa con lo expuesto en el artículo primero constitucional que en esta reforma plantea “en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en esta constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo los casos y bajo las condiciones que esta constitución establece”. *Decreto por el que se modifica la denominación de Capítulo I del Título Primero y se reforman diversos artículos de la Constitución Política Mexicana publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011.*

El reconocimiento expreso de la autoridad y los legisladores de las deficiencias y riesgos que implica mantener a las cárceles en el actual estado en que se encuentran sumado a la reforma constitucional, oblige a replantear el problema, se presento ante

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

el Congreso de un Unión diversas iniciativas de reforma de lo que debiera ser el nuevo modelo penitenciario en México.

El 7 de septiembre de 2010 Alejandro Gertz Manero, del Grupo Parlamentario de Convergencia presentó la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Sobre Ejecución de Penas y Readaptación Social de Sentenciados en el que propone crear condiciones carcelarias más humanas que tengan como base la reparación del daño, educar al sentenciado para incrementar sus conocimientos, generar ingresos con su trabajo y reintegrarlo a la sociedad, después de cubrir a la víctima el monto de los daños causados con su conducta. Propone hacer de las cárceles centros de trabajo, educación y auténticas unidades de capacitación y producción para alcanzar la readaptación social; que los primodelinquentes que hayan delinquido ocasionalmente, tengan beneficios de libertades anticipadas y trabajo comunitario, siempre y cuando no pertenezcan a la delincuencia organizada, establecer una institución específica que preste atención a los liberados y externados, reconocer la dignidad de la persona, que los establecimientos estén organizados y dirigidos bajo principios y normas que instituyan con absoluta transparencia las atribuciones de los órganos de dirección, técnicos, de administración y seguridad, propone prohibir las prácticas de autogobierno, la operación de actividades ilícitas de los delinquentes desde el interior de las propias cárceles, igualmente establece en su iniciativa que las autoridades de los centros de readaptación social quedarán sometidas al sistema de control y vigilancia de toda institución pública para abatir la corrupción.

Propone instrumentar el Servicio Profesional de Carrera, personal técnico especializado altamente calificado, plantea que se clasifiquen las cárceles en máxima, media y mínima seguridad y a los presos en alta, media y baja peligrosidad. En su propuesta las cárceles de máxima seguridad serían destinadas a los reos peligrosos, con posibilidades de readaptación a través del trabajo industrial carcelario, además de Instrumentar las industrias penitenciarias en las cárceles de media seguridad que permita la autosuficiencia de estas.

Por su parte la diputada Adriana Sarur Torre el 23 de noviembre de 2010 presentó la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley Reglamentaria del Artículo 18 Constitucional en materia del Sistema Penitenciario en el que considera necesaria la participación del sector privado en el Sistema Penitenciario a quien según su propuesta se le encomendará la custodia de los reos en el interior del centro de reclusión y tendrá a su cargo el control de acceso de personal y productos en el exterior, se contara en las instalaciones penitenciarias con áreas de producción comercial, como parte de la pena y el tratamiento de readaptación, el servicio médico será proporcionado por la empresa prestadora de Administración Penitenciaria.

El trabajo se prevé que sea remunerado, con estricto respeto a los derechos humanos y laborales del interno, señala la prohibición de pago en efectivo, expone además que por ningún motivo se deberá pagar un sueldo menor al trabajador penitenciario que

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

por la misma actividad que los trabajadores en libertad percibieran. Considera necesaria la participación más activa de la sociedad.

Propone un proceso de clasificación más claro así como homologar los criterios de operación entre los diferentes centros de reclusión, señala que el Director del Centro Penitenciario tenga solo funciones administrativas básicas y de seguridad y no tenga injerencia alguna sobre el tratamiento de los internos. Por lo que se refiere al tratamiento de reinserción señala que este inicia a partir de la recepción del procesado.

Otra novedad incluida es la referente propuesta es la creación del Oficial del Caso. Entre sus funciones señala la de seguimiento de las actividades diarias del interno, la concentración de información relacionada con las áreas en las que este convive, registro de información referente a incentivos y sanciones para el interno, trabajo de colaboración de este en el cumplimiento del programa de reinserción, así como la integración del expediente de evaluación semestral del interno. También tiene injerencia en la determinación e imposición de sanciones y de estímulos. Asimismo será quien deberá mantener informado al Juez de Ejecución de Sentencia de los avances y demás circunstancias relacionadas con el proceso de reinserción social y propone que deberá depender directamente de la Subsecretaria del Sistema Penitenciario Federal y no del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

Plantea la creación de la figura del Oficial de Vigilancia el cual tendrá a su cargo el seguimiento puntual de la vida del interno durante la etapa de preliberación.

El 17 de marzo de 2011 las diputadas Paz Gutiérrez Cortina y Josefina Vázquez Mota, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentaron ante el pleno de la Cámara de Diputados un proyecto de decreto identificado como Ley Federal de Atención para las Mujeres en Reclusión, en este plantean crear un nuevo ordenamiento jurídico con el objeto de establecer la organización, operación y administración del sistema penitenciario, respecto de las mujeres en reclusión, para garantizar sus derechos humanos en condiciones de igualdad y no discriminación, seguridad, disciplina, y orden. Procurar con el tratamiento al que sean sometidas, lograr su reinserción social y la prevención de la comisión de delitos de las mujeres en reclusión, contar con espacios idóneos para las mujeres en reclusión, sus hijas e hijos. Proporcionarles los servicios médicos y psicológicos necesarios y estancias dignas.

Por su parte el diputado Edgar Armando Olvera Higuera del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en una iniciativa de reforma presentada ante el pleno planteo la creación del juez de ejecución de sentencias, para alcanzar los siguientes objetivos :Primero observar la legalidad de la ejecución de las sanciones penales, segundo controlar y vigilar el cumplimiento adecuado del régimen penitenciario, tercero solucionar las controversias que se susciten entre la autoridad penitenciaria local y los particulares. Además según esta propuesta el Juez de Ejecución conocerá y

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

otorgara los beneficios de preliberación, libertad preparatoria, reducción de la sanción y remisión parcial de la pena; resolverá el recurso de reclamación de los internos contra sanciones disciplinarias; acordara las peticiones de los internos respecto al régimen y tratamiento penitenciario; además de realizar visitas de verificación. Se refiere que dicha autoridad jurisdiccional deberá mantenerse al margen de los aspectos administrativos. La actividad del juez deberá ser garantía del cumplimiento de la pena y el de asegurar los derechos humanos a través de una vía exclusivamente judicial, eliminando discrecionalidades de la autoridad administrativa como hoy sucede, sin reglas claras de seguridad jurídica, de defensa y respeto y cumplimiento del debido proceso.

Por su parte el Diputado José Luis Ovando Patrón, del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, igualmente plantea incorporar a la nueva legislación la figura jurídica de un Juez que vigile y controle la ejecución de las sentencias en las cárceles, atribución que es hoy propia del Poder Ejecutivo, velando por la observancia en la legalidad de la ejecución de las sanciones penales, el control y vigilancia del cumplimiento adecuado del régimen penitenciario, así como en la solución de las controversias suscitadas entre la autoridad penitenciaria y el sentenciado. Garantizar los derechos humanos de los internos. Igualmente plantea que deberá normar lo referente a la ejecución de las sanciones no privativas de libertad, como lo es la sanción pecuniaria; el tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo a favor de la comunidad; las sanciones privativas y restrictivas de derechos; la suspensión, destitución e inhabilitación, además de velar por los derechos y obligaciones de los internos en los Centros Federales de Reinserción Social y establecer el Servicio Civil de Carrera Penitenciaria.

La Diputada Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática afirma que las cárceles y reclusorios del país, son verdaderas “universidades del crimen”. Propone que los internos ocupen su tiempo productivamente y que contribuyan a los gastos que genera su estancia en prisión; participen en actividades educativas, culturales, recreativas y deportivas lo que contribuirá a su reinserción social. Para ello, la propuesta que presento regula a las autoridades en Materia de Ejecución de Sanciones Penales, sus funciones y atribuciones así como el personal penitenciario que participe en la custodia de los internos, quienes deberán estar debidamente capacitados y certificados, pues su trabajo es de alta responsabilidad y eventualmente de alto riesgo además de desarrollar las bases sobre las cuales deberá partir y sustentarse el tratamiento de reinserción social del sentenciado y los beneficios penitenciarios como el tratamiento en libertad, el trabajo en favor de la comunidad, semilibertad, la multa, libertad condicional y sanciones restrictivas de derechos, atribuyéndole al Juez de Ejecución la vigilancia y control de la legalidad en la ejecución de las penas y medidas de seguridad impuestas.

Por su parte el Ejecutivo Federal el 14 de abril de 2011 presento a la Cámara de Diputados una Iniciativa con proyecto de decreto por el que se debe expedir la Ley

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones y se reformaría la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se establece en la propuesta la necesidad de contar con una Ley que norme el diseño, organización, operación y funcionamiento de la infraestructura penitenciaria federal, a la par de establecer criterios generales para que las instalaciones y el personal penitenciario sean los idóneos para aplicar el nuevo modelo de reinserción social plasmado en la reforma de junio de 2008 al artículo 18 de nuestra Constitución Federal bajo un régimen de disciplina estricto pero respetuoso de los derechos humanos, facilitando, a la vez, una administración eficiente, transparente, acorde con el nuevo sistema penal acusatorio adversarial, en el que se privilegian medidas alternas a la reclusión que contribuyan a la disminución de la población penitenciaria, terminar con la discrecionalidad de la autoridad administrativa en el otorgamiento de los beneficios preliberacionales, dejándose tal responsabilidad al Juez de Ejecución quien llevará a cabo la modificación y duración de las penas, procurar la reparación del daño a la víctima del delito conservar las obligaciones que son propias del Poder Ejecutivo, fundamentalmente la dirección, administración y el desarrollo de las tareas resocializadoras, teniendo en los grupos técnico-interdisciplinarios un instrumento profesional para acreditar la evolución del proceso de reinserción y proporcionar al Juez de Ejecución y al Agente del Ministerio Público los elementos para su buen proceder.

Plantea que sea la administración penitenciaria la responsable material de la ejecución penal en los términos prescritos por la sentencia, aplicar el procedimiento de clasificación y reclasificación, entregar al Juez la información técnico-jurídica para la realización del cómputo de la duración de las penas; autorizar el acceso a particulares y autoridades a los Complejos, Centros e Instalaciones Penitenciarias; imponer las sanciones a los Internos por violación al régimen de disciplina; ejecutar, controlar y vigilar las sanciones privativas de la libertad que imponga la autoridad jurisdiccional competente; entre otras; al Juez de Ejecución le corresponde, según la propuesta a través de sus resoluciones, que no se modifique el cumplimiento de las penas impuestas en la sentencia y en la Ley y garantizar el pago de la reparación del daño, debiendo permanecer dicha autoridad jurisdiccional al margen de los aspectos administrativos, propone que la autoridad penitenciaria y judicial intervendrán en el mismo procedimiento de ejecución, pero respetando su competencia, sin la existencia de una relación de subordinación.

Se proponen nuevos niveles de seguridad y custodia, destacando los niveles 5, máxima y 6 súper máxima, en los que se internarán a secuestradores y otros miembros de la delincuencia organizada así como a internos del fuero común a quienes se les apliquen medidas de vigilancia especial y especiales de seguridad. Igualmente se propone en el proyecto regular las zonas territoriales de los complejos y centros penitenciarios federales, que comprenden áreas de seguridad y protección que no podrán ser ocupadas por particulares. Plantea un nuevo Sistema de Reinserción a través de un método de clasificación objetiva, para determinar los

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

Niveles de Atención Técnica Interdisciplinaria, aplicada mediante Programas de Reinserción y Tratamientos, con base en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Se propone el desarrollo de un programa de industria penitenciaria que permita reparar el daño causado a la sociedad, contribuya a la manutención de sus familias, genere un ahorro personal y facilite para la reinserción del sentenciado a la comunidad.

Se plantea regula el tema de las mujeres en reclusión, así como elabora un catálogo de obligaciones y derechos de los internos procesados y sentenciados y que los correctivos disciplinarios y el procedimiento legal para su imposición e impugnación estén previamente determinados y legalmente publicitados.

Se establece en la propuesta el procedimiento jurisdiccional de ejecución en el cual estará representado el sentenciado por un defensor público o privado, para el ofrecimiento y desahogo de pruebas que sirvan de fundamento al juez de ejecución para dictar las resoluciones respectivas para la negativa o concesión de sustitutivos o beneficios así como el derecho de interponer recurso de alzada. Se plantea establecer la carrera penitenciaria, refiere la iniciativa que el personal penitenciario será sujeto a procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y conocimiento; así mismo contempla el régimen disciplinario que aplicará las sanciones en el caso de incumplimiento al catalogo de deberes del personal penitenciario que será sustanciado por un Consejo de Desarrollo Penitenciario.

La Comisión de Seguridad Pública en la Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3251-II, viernes 29 de abril de 2011, publica un primer proyecto de decreto que expone a su juicio lo que debería contener la nueva Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, considerando para ello lo expuesto en las iniciativas de reforma referidas en los párrafos anteriores.

Recordemos que el artículo quinto transitorio de la reforma de junio de 2008, estableció un plazo de tres años, como máximo, para que los sistemas penitenciarios, a nivel federal y local, puedan hacer los cambios en su normatividad y en su implementación a fin de que los reclusos puedan gozar de los nuevos derechos que les otorga la Constitución, derecho a la salud y al deporte, así como el cambio del sistema de readaptación por el sistema de reinserción.

La Comisión de Seguridad Pública como referente para la propuesta de ley que presentara al Pleno del Congreso considero la estructura del sistema penitenciario federal para su propuesta, tomando en consideración que es el que mejor funciona por su infraestructura, capacidades y atribuciones. Considero como premisa sustantiva según el dictamen presentado, garantizar la seguridad y el respeto a los derechos humanos de los internos. Se plantea que en un futuro mediato, esta Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones, que se encuentra en proceso de aprobación sea replicada a nivel estatal, pero tomando en cuenta las particularidades que existen en cada una de las Entidades Federativas para ello se

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

aprovecharía la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario institución jurídica surgida en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la que participan los representantes del sistema penitenciario nacional y que permitiría implementar las reformas jurídicas bajo un mismo criterio jurídico esta sería la vía idónea para canalizar las reformas que se proponen en la nueva Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Penas. Se reflexiona que trabajar a la inversa, implicaría un gasto de recursos y tiempo innecesarios, además de que no permitiría el desarrollo de un modelo penitenciario uniforme y homologado entre la federación y los estados.

Se establece en este proyecto que tiende a ser el nuevo modelo de Ley Reglamentaria del artículo 18 constitucional en relación con el artículo 21 párrafo tercero de este mismo ordenamiento jurídico que el Poder Ejecutivo sería el responsable jurídico para atender la ejecución de las penas privativas y restrictivas de la libertad y las medidas de seguridad; y, el Poder Judicial, responsable de atender la modificación y duración de las penas. Al Juez le corresponde según esta propuesta realizar el cómputo de la duración de las penas o medidas de seguridad tomando en consideración la información técnico-jurídica que le proporcione el órgano ejecutor; modificar las penas; aplicar la ley más favorable a los sentenciados, modificando la pena, cuando les resulte benéfica; tramitar y resolver los incidentes promovidos en materia de modificación y duración de las penas así como el procedimiento jurisdiccional de ejecución; a la autoridad penitenciaria le competiría según esta propuesta: aplicar el procedimiento de clasificación y reclasificación; entregar al Juez la información técnico-jurídica para la realización del cómputo de la duración de las penas; autorizar el acceso a particulares y autoridades a los Complejos, Centros e Instalaciones Penitenciarias; imponer las sanciones a los Internos por violación al régimen de disciplina; ejecutar, controlar y vigilar las condiciones de la libertad que imponga la autoridad jurisdiccional competente; entre otras.

Esta propuesta de ley que esta consensada al menos en la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados y que sin duda quedara aprobada por el pleno y posteriormente turnada a el Senado de la República para su aprobación refiere que el nuevo Sistema Penitenciario Federal, contara para su administración con la operación de complejos penitenciarios, centros e instalaciones penitenciarios, mismos que tendrán diversos niveles de seguridad y custodia, I mínima y II mínima restrictiva, que contara con puertas con bisagra y celdas sin seguridad y sin control de apertura, módulos comunitarios o estancias unitarias; niveles III media y IV, alta que contara con puertas con bisagra, celdas y cerraduras de alta seguridad, módulos y estancias unitarias o compartidas, con llaves de alta seguridad, y nivel V máxima y VI súper máxima que contara con puertas y celdas con sistema electrónico y centro de control, módulos y estancias unitarias, no comparten espacios con población, puertas dobles, se abren una a la vez y por control remoto y la seguridad externa incluye esclusas controladas con control remoto, dispositivos con sensores y detectores.

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

Se propone homologar los niveles de seguridad para construir una de las bases fundamentales de la infraestructura penitenciaria nacional, que permitirá la adecuada implementación de la Técnica Interdisciplinaria que requiera el interno de conformidad con los niveles de intervención, basados en los Programas de Reinserción y Tratamiento, sobre la base de los ejes que permitirá su reinserción social, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

Se establece regular las zonas territoriales de los complejos y centros penitenciarios federales, que comprenden áreas de seguridad y protección que no podrán ser ocupadas por particulares, recordemos que en la actualidad la mancha urbana ha invadido territorio que por seguridad debieran ser exclusivo de los centros de reclusión.

Se propone establecer un método de clasificación objetiva, para determinar los Niveles de Atención Técnica Interdisciplinaria, aplicada mediante Programas de Reinserción y Tratamientos, se pretende disminuir al máximo la discrecionalidad de las autoridades penitenciarias en la determinación de los niveles de seguridad y custodia que requiere un procesado o sentenciado al ingresar a prisión y con ello disminuir los niveles de corrupción que con este motivo se presenta actualmente. Se dice que esta clasificación se realizara mediante la utilización de valoraciones técnicas por los especialistas de las áreas de salud mental, médica, educativa y laboral, analizar el historial delictivo del interno para determinar el nivel de custodia al que será asignado en el complejo o centro penitenciario federal. Aplicación a los internos la Atención Técnica Interdisciplinaria (programas de reinserción y tratamientos) que permita determinar su evolución o involución, lo que sentaría las bases para hacer la propuesta de permanencia, aumento o disminución en el nivel de custodia y seguridad que deberá aplicársele.

Se establece Implementar los instrumentos jurídicos y procedimientos necesarios que permita a los sentenciados próximos a obtener su libertad participar en los Programas de Preliberación, para orientarlos en tiempo a su transición a la sociedad. Establecer programas de libertad vigilada a través de un Plan de Supervisión de la autoridad penitenciaria.

El proyecto de ley contiene el desarrollo de un programa de industria penitenciaria que permita al sentenciado reparar el daño causado a la sociedad, contribuya a la manutención de su familia, genere un ahorro personal y le otorguen recursos que faciliten su reinserción a la comunidad. Se propone establecer un catálogo de obligaciones y derechos de los internos procesados y sentenciados, pero también de manera particular se regule el tema de las mujeres en reclusión. Adicionalmente, el proyecto enuncia la enumeración de los correctivos disciplinarios y el procedimiento legal para su imposición, se trata de disminuir al máximo la discrecionalidad de la autoridad carcelaria en este rubro y por ende disminuir la violación constante de los derechos humanos de los internos que en estos lugares es un fenómeno cotidiano y difícil de comprobar, además de garantizar el orden, control y la disciplina al

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

interior de los complejos y centros penitenciarios federales. Se pretende el establecimiento de un procedimiento jurisdiccional de ejecución de la pena único diferenciado solo por los niveles de seguridad y custodia que se proponen bajo el nuevo modelo penal acusatorio, garantista y oral.

Se plantea la carrera penitenciaria, es decir, un sistema obligatorio y permanente conforme al cual el personal penitenciario será sujeto a procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y conocimientos así como un régimen disciplinario en el que se aplicarán las sanciones a los servidores públicos del sistema penitenciario en el caso de incumplimiento al catálogo de deberes que se tenga preestablecido.

Como resultado del análisis hecho al sistema penitenciario nacional y de manera particular al federal se establece como acuerdo a través de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública del congreso solicitar a la Secretaria de Hacienda y Crédito Público las partidas presupuestales necesarias que garanticen la implementación de este nuevo modelo.

En relación a la propuesta de la diputada Adriana Sarur Torre , del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, la Comisión de Seguridad Pública respecto a permitir la inversión privada no sólo para la construcción de cárceles, sino también para la administración y operación interna, como efectivamente ocurre en otras latitudes, se considero que dicha propuesta no sólo vulnera el concepto actual de “seguridad pública”, como función exclusiva del Estado Mexicano, sino que obliga a una revisión más profunda desde el ámbito constitucional y de la seguridad nacional que superan los fines del presente dictamen. Sin embargo en la propuesta aprobada por la comisión se permite la participación privada en aquellos servicios que de manera “indirecta” contribuye al funcionamiento y operación de los complejos, centros e instalaciones penitenciarias y de manera particular en lo relativo al impuso de la industria penitenciaria, que termine con la producción artesanal que hoy caracteriza a los centros de reclusión.

Visto lo anterior es importante señalar que en el proyecto de la Comisión de Seguridad Pública no está del todo claro cuál será el procedimiento que deba seguirse por los internos y sus familiares en el caso de que les sea violentados sus derechos humanos, según la propuesta es ante la propia autoridad penitenciaria donde se substanciara el procedimiento y se resolvería la inconformidad que se promueva, sin embargo en este nuevo esquema y apelando al derecho comparado, el Juez de Ejecución de Penas que se propone y que nos obliga el párrafo tercero del artículo 21 constitucional debería ser el responsable de subsanarla, sus facultades no puede solo limitarse a la contabilidad del término que exige la norma jurídica para que un interno pueda lograr un beneficio de libertad anticipada, la vida carcelaria según se desprende del espíritu de la reforma es judicializar la ejecución de la pena y en esto es determinante no solo el otorgamiento de los beneficios, sino el proceso mismo al que se somete a un interno para lograr el fin último que se establece en la disposición constitucional contenida en el artículo 18 de nuestra carta magna que

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

consiste en lograr la plena reinserción social del interno a la sociedad, disminuyendo al máximo la posibilidad de su reincidencia en otro hecho delictivo.

Para lograr el cumplimiento de esta disposición dentro del modelo penitenciario que se ha adoptado en nuestro país se deberá someter al sentenciado a un tratamiento técnico penitenciario individualizado en el que se le proporcionen los elementos necesarios que le permita reincorporarse a la sociedad sin el riesgo de delinquir nuevamente, tratamiento técnico que estará formulado bajo cinco grandes ejes establecidos igualmente en la Constitución Política, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. El juez de ejecución por supuesto que debe tener autoridad suficiente para supervisar que el dispositivo constitucional de reinsertar socialmente al sentenciado bajo el tratamiento técnico penitenciario se cumpla.

La presuntas violaciones a los derechos humanos que se comentan en los centros penitenciarios a solicitud del interno o de oficio a través de las visitas ordinarias y extraordinarias que se realicen deben desahogarse ante el Juez de Ejecución de Penas, quien debe ser el encargado de velar que se cumplan las disposiciones jurídicas existentes en la materia tanto del ámbito nacional como en el internacional (artículo 1º constitucional vigente), a lo que hoy producto de las reformas en la materia estamos obligados. Lo anterior sin menoscabo del derecho que tiene el interno a promover ante los organismos defensores de los derechos humanos en términos de su propia legislación lo que a su derecho convenga pudiendo incluso acudir a los organismos internacionales de los que México sea parte.

Pretender limitar la intervención del Juez de Ejecución de Penas al ámbito de el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada y a garantizar la reparación del daño de la víctima como se propone es contravenir el desarrollo que en esta materia se ha logrado en el ámbito internacional.

No se trata de cambiar para seguir igual, no es correcto simular una nueva legislación donde el objetivo primordial sea limitar los derechos humanos de los internos, disfrazando con un lenguaje progresista e innovador el verdadero espíritu de la reforma, que es o pareciera ser el endurecimiento de las autoridades carcelarias en la ejecución de la pena.

No niego la necesidad de endurecer la ejecución de la pena para aquellos que sean considerados un verdadero riesgo para la estabilidad social, pero pretender endurecer la ejecución de la pena por el puro hecho de haber sido procesado y sentenciado por un delito contenido dentro de la Ley federal de Delincuencia Organizada sin un análisis claro de la personalidad del sentenciado o procesado, su participación en la comisión del delito, su historial delictivo etc. es una violación flagrante al estado de derecho, peor aún, si estas personas no puedan acudir al Juez de Ejecución de Penas que se propone para modificar o suspender alguna disposición administrativa dictada por la autoridad ejecutora, esto sería un

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

verdadero retroceso en el nuevo procedimiento penal acusatorio que se contiene en nuestra carta magna.

La máxima autoridad en esta nueva etapa del sistema penitenciario mexicano sin duda como lo es en la mayoría de países avanzados debe ser el Juez de Ejecución de Penas y no como se propone, que este sea una sola figura decorativa que de sustento a la disposición expuesta en el párrafo tercero del artículo 21 constitucional, el espíritu de esta disposición esta directamente concatenada con las disposiciones de este mismo ordenamiento jurídico relacionadas con la defensa de los derechos humanos y el debido proceso.

Recientemente tuve la oportunidad de revisar el proyecto del nuevo Código Federal de Procedimientos Penales que se propone por el Consejo de Coordinación para la Implementación de Sistema de Justicia Penal del Gobierno Federal dependiente de la Secretaría de Gobernación y lamentablemente en el capítulo relativo a la Ejecución de Sanciones es muy triste ver sus limitaciones en materia de ejecución, remite a la Ley de la materia para su ejecución y aplicación, no se establece procedimiento alguno y eso es verdaderamente preocupante. Se refiere en el proyecto:

TÍTULO X

EJECUCIÓN DE SANCIONES Y MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

CAPÍTULO I

Ejecución de sanciones penales

Artículo 580.

Remisión a la ley de ejecución

“En todo lo relacionado con la ejecución de las penas y las medidas de seguridad se observarán las disposiciones establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales ratificados por el Estado Mexicano y en la ley de la materia”.

Como se observa deja como norma prioritaria en esta materia a la Ley Federal de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad que es justamente la que se expone como proyecto en el presente trabajo y como se ven las cosas en el Congreso de la Unión será este en su esencia el que se apruebe en el congreso por lo que los legisladores deben tener cuidado de no aprobar una nueva Ley de Ejecución de Penas para que todo siga igual.

En materia de profesionalización y servicio profesional de carrera a pesar de ser elementos que se refieren reiteradamente en los diagnósticos que se acompañan a las propuestas de reforma para la nueva Ley de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad en el cuerpo mismo del proyecto de reforma presentado al pleno del Congreso por la Comisión de Seguridad Pública estos rublos no son estructuralmente abordados, se dejan solo en declaraciones generales que demuestran el poco interés que los legisladores tienen en esta materia, un nuevo

*Entre libertad y castigo:
Dilemas del Estado contemporáneo*

esquema de administración penitenciaria sin un esquema claro de profesionalización del personal en activo y el de nuevo ingreso incluyendo por supuesto a los altos mandos de dirección aunado u una certeza laboral de quienes trabajan en el sistema penitenciario difícilmente garantizara su eficacia al pretenderlo implementar, el factor humano es el elemento sustantivo de cualquier reforma que se pretenda implementar y más aun en las áreas de seguridad pública. Es urgente en esta materia el diseño e implementación del Programa Rector de Profesionalización al que obliga la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Otro aspecto que considero se debe tomar en cuenta en la integración, aprobación y publicación de la nueva normatividad en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad es lo relativo a la sobrepoblación carcelaria, fenómeno que hoy representa el mayor riesgo de inestabilidad de los centros de reclusión federales y estatales (no perdamos de vista que más de 40 000 internos del fuero federal se encuentran reclusos en cárceles estatales) e imposibilita todo esfuerzo que tienda a implementar cualquier programa de tratamiento técnico interdisciplinario que permita con el consentimiento del sentenciado lograr su adecuada reinserción social.

Para abatir este fenómeno se debe implementar un programa emergente en el que se platee como objetivo principal en el corto plazo disminuir la sobrepoblación carcelaria, tanto con los procesados que no han sido condenados como en los sentenciados, sobre todo aquellos que por el delito que cometieron y las circunstancias que rodean al mismo y el tiempo transcurrido puedan obtener su libertad sin que representen un riesgo para la sociedad.

Se debe revisar la situación jurídica de los inimputables, enfermos terminales, adultos mayores que puedan ser objeto de un beneficio de libertad anticipada y de oficio aplicarla en ellos.

La reforma jurídica en materia penitenciaria es un asunto delicado y con poco conocimiento jurídico en la materia, es sin duda de la mayor relevancia y urgencia elaborar los instrumentos jurídicos que regulen este nuevo procedimiento de ejecución de penas y medidas de seguridad que se obliga en los nuevos contenidos de los artículos 18 y 21 de la Constitución Política vigente, preservando en todo momento los derechos humanos de los internos y las garantías necesarias que se derivan de la implementación en nuestro país de un nuevo modelo penal acusatorio garantista y oral, con el que se propone dejar atrás viejas prácticas sustentadas en criterios autoritarios y discrecionales de la autoridad responsables en la toma de decisiones en el área de ejecución de la pena representada en la actualidad por el Poder Ejecutivo y que hoy según el proyecto pretende reproducirse con el mismo esquema pero bajo un nuevo lenguaje.

Es un avance estar discutiendo un nuevo modelo de administración penitenciaria en el país, tenemos una gran oportunidad para promover una reforma jurídica lo suficientemente clara que garantice la gobernabilidad en los centros de reclusión, la disciplina y el orden pero que igualmente garantice el respeto a los derechos

*Estudios en homenaje a la maestra
Emma Mendoza Bremauntz*

humanos de los procesado y sentenciados que se encuentren reclusos en ellos, no podemos por desconocimiento o comodidad renunciar a la oportunidad histórica que tenemos de incorporar el sistema de ejecución de penas al nuevo modelo penal acusatorio, bajo los principios y modalidades que se establecen en la reforma constitucional aprobada en el mes de junio del año 2008.