

COMENTARIOS A LA LEY DE NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS

Rafael MÁRQUEZ PIÑERO

La readaptación social del delincuente es la finalidad de la pena en México por mandato expreso del artículo 18 constitucional, párrafo segundo, y para obtener esta meta el legislador señala como medios el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, entendidos todos ellos como derechos del infractor penal. Sin embargo, la consecución del objetivo no es precisamente una tarea sencilla.

Aún más, en la actualidad existe, en el ámbito del derecho punitivo, un cierto escepticismo en torno a las posibles eficacias de la readaptación social, tal vez derivado de que la pena de privación de libertad, en sí misma, también se encuentra ampliamente cuestionada entre los juristas.

De cualquier manera, tampoco se han proporcionado alternativas viables para un cambio en el sistema represivo, que ofrezcan un mínimo de realismo y de factibilidad. Se señalan defectos, que sin duda los hay, pero no aparecen —ni siquiera a nivel teórico— propuestas que cuenten con un consenso generalizado.

Dentro de este contexto, la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados. (*Diario Oficial* de la Federación de 19 de mayo de 1971 —con las reformas posteriores—), pretende vigorizar la readaptación social preservando, con carácter primordial, los derechos humanos de las personas y la seguridad pública en general, manteniendo al propio tiempo la coherencia adecuada con los principios de justicia y de igualdad.

El dispositivo normativo encomendado a nuestro comentario se encuentra dividido en seis capítulos: *el primero* establece las finalidades; *el segundo* se ocupa del personal *el tercero* señala el sistema operativo; *el cuarto* se proyecta a la asistencia al liberado; *el quinto* hace referencia

a la remisión parcial de la pena, y *el sexto* es el relativo a las normas instrumentales.

En estricta satisfacción del principio de congruencia constitucional, el artículo 2º de la Ley de Normas Mínimas indica 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".

La Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, perteneciente a la Secretaría de Gobernación, es la entidad encargada de la ejecución de estas normas en el Distrito Federal y —en materia federal— para toda la República. También tendrá a su cargo, la tarea de promover en los estados la aplicación de las mismas, utilizando el instrumento de convenios de coordinación con los gobiernos estatales. La orientación en las labores de prevención social de la delincuencia será, asimismo, una actividad a considerar entre sus facultades.

El contenido de los convenios alcanzará todo lo relativo a la creación y el manejo de instituciones penales de cualquier especie, como las destinadas al tratamiento de delincuentes adultos, alienados implicados en conductas antisociales y menores infractores, especificándose la participación que —en cada caso— corresponde a los gobiernos federal y local.

Los convenios podrán tener un alcance bilateral, entre el Ejecutivo Federal y un único estado, o entre aquél y diversas entidades federativas, simultáneamente, con la finalidad última de establecer sistemas regionales. Además, la Dirección General tendrá a su cargo la ejecución de sanciones que, por sentencia judicial, sustituyan a la pena de prisión o a la multa, y las de tratamiento que el juzgador determine, así como la ejecución de medidas, impuestas a inimputables, sin perjuicio de la intervención que, en este ámbito, corresponda a las autoridades sanitarias.

El personal (tanto directivo como administrativo, técnico y custodios), será seleccionado en función de vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales, quedando además obligados, en su calidad de pertenencia a las actividades del sistema penitenciario, a seguir los cursos formativos y de actualización que se determinen, y a superar los exámenes de selección que se establezcan. Los convenios, en su caso, indicarán la participación en este punto del personal de la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y de Readaptación Social en la formación y selección del correspondiente a las entidades federativas.

El sistema, de corte moderno, aunque susceptible de perfeccionamiento, se fundamenta en el tratamiento individualizado, con especial énfasis en la interdisciplinariedad para el aprovechamiento de las diversas materias, orientado a la reincorporación social en función de las propias circunstancias personales del justiciable.

Precisamente, teniendo en cuenta lo anterior, sin descartar la ubicación del medio y las contingencias presupuestales, existirán clasificaciones de los internos en instituciones especializadas, diversificadas en establecimientos de seguridad máxima, media y mínima, colonias, campamentos penales, hospitales psiquiátricos, de enfermos contagiosos y los lugares destinados a tratamiento abierto, como relación de carácter indicativo de las distintas posibilidades.

Naturalmente, los sujetos a prisión preventiva deberán encontrarse en sitios distintos de los delicados a la extinción de penas, lo mismo ocurrirá con las mujeres, y con los menores infractores. Una muy importante función de orientación técnica y una, no menor, de aprobación de proyectos contemplados en los convenios corresponden a la reiterada Dirección General, tanto en la construcción de nuevos establecimientos de custodia y de ejecución de sanciones, como en el remozamiento o la adaptación de los existentes.

En su ausencia y en su operatividad, el régimen penitenciario ostenta carácter técnico y progresivo, y —cuando menos— se integrarán de período de estudio y diagnóstico, y período de tratamiento, dividiéndose en este último en fase de tratamiento en clasificación y de tratamiento preliberacional. El tratamiento se basará en los resultados de los estudios de personalidad, practicados al reo, que serán objeto de actualización periódica.

Específicamente, el tratamiento preliberacional podrá comprender:

- I. Información y orientación especiales, discusiones con el interno y su familia sobre los aspectos personales y prácticos de su vida en libertad.
- II. Métodos colectivos.
- III. Concesión de mayor libertad en el interior del establecimiento.
- IV. Traslado a una institución abierta, y
- V. Permisos de salida de fin de semana o diaria con reclusión nocturna, o bien de salida en días hábiles con reclusión de fin de semana.

Piedra angular en la operatividad de la normatividad legislativa es el Consejo Técnico interdisciplinario con un abanico de actividades: así,

tendrá funciones consultivas necesarias para la aplicación individual del sistema progresivo, la ejecución de medidas preliberacionales, la concesión de la remisión parcial de la pena y de la libertad preparatoria y la aplicación de la retención; además, el Consejo Técnico podrá sugerir también, a la autoridad ejecutiva del reclusorio, medidas de índole general para la adecuada marcha del mismo.

Su integración refleja la naturaleza interdisciplinaria del mismo: su presidencia la ostentará el director del establecimiento (quien podrá ser sustituido en sus faltas por el funcionario que tenga a su cargo tal, menester), y formarán parte de él los miembros de jerarquía superior del personal directivo, administrativo, técnico y de custodia y —en todo caso— con un médico y con un maestro normalista. Caso de no existir tales profesionales en el lugar, serán sustituidos por el director del centro de salud y el director de la escuela federal o estatal del sitio y, a falta de ellos, con las personas que designe el Ejecutivo estatal.

Siendo el trabajo pieza fundamental en la estrategia de readaptación social del interno, su asignación al mismo tendrá en cuenta los siguientes factores: sus deseos, su vocación, sus aptitudes, la capacidad laboral para el trabajo en libertad y el tratamiento específico del reo y las posibilidades del reclusorio.

Para la organización del trabajo en el reclusorio se tendrá en cuenta lo siguiente: un estudio previo de la economía local, y de sus características, especialmente del mercado oficial, con la finalidad de hacer congruentes las necesidades de aquella con la pretensión de autosuficiencia económica del establecimiento. Para tal finalidad se delineará una planificación del trabajo y de la producción, que será sometida al gobierno estatal, y en los términos del convenio respectivo con la Dirección General de Servicios Coordinados.

Los reos sufragarán su sostenimiento, en el reclusorio, con cargo a la percepción que en éste tengan, como resultado de las tareas que desempeñen. El reparto, para atender los gastos de sostenimiento, operará con base en descuentos, proporcionados a una adecuada remuneración, proporción que deberá ser uniforme para todos los internos. Así pues, primero se atenderán en primer lugar, los gastos mencionados, y el resto del producto del trabajo se distribuirá del modo siguiente:

- Treinta por ciento para la reparación del daño.
- Treinta por ciento para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo.
- Treinta por ciento para la integración del fondo de ahorro del reo.
- Diez por ciento para los gastos menores del recluso.

En el supuesto de no haber condena a la reparación del daño, o si éste hubiera sido satisfecho, o si los dependientes del reo no necesitaren de su auxilio, las cuotas respectivas se aplicarán, por partes iguales, a los destinos reseñados, salvo lo relativo al último porcentaje.

La educación a impartir no tendrá únicamente índole académica, sino también cívica, higiénica, artística, física y ética. A este fin, estará orientada por las técnicas de la pedagogía correctiva y se encontrará a cargo —con preferencia— de maestros especializados.

El tratamiento del recluso favorecerá el establecimiento, la conservación y el fortalecimiento, en los supuestos correspondientes, de las relaciones del interno con personas convenientes del exterior, procurándose el desarrollo del servicio social penitenciario, con la finalidad de prestar auxilio a los internos en los contactos autorizados con el exterior.

En cuanto a la visita íntima, cuyo objetivo fundamental es el mantenimiento de las relaciones conyugales del interno en forma sana y moral, no tiene como base el otorgamiento discrecional por la autoridad, sino estudios previos sociales y médicos, conforme a los cuales se elimine la posibilidad de la existencia de situaciones que hagan inoportuna la relación íntima.

Las posibles infracciones y correcciones disciplinarias, así como los hechos de mérito y las medidas estimulantes, habrán de estar clara y terminantemente establecidas en el reglamento interior del reclusorio. En lo relativo al procedimiento en este aspecto, solamente el director del reclusorio podrá imponer las sanciones previstas en el reglamento, tras una tramitación sumaria y comprobatoria de la falta cometida y de la responsabilidad del recluso, escuchándose al mismo en su defensa. El interno tendrá derecho a inconformarse contra la corrección aplicada, recurriendo para ello al superior jerárquico del director del establecimiento.

A todos los reos se les entregará un instructivo, en el que figurarán especificados sus derechos, sus deberes y el régimen general de vida dentro del establecimiento correspondiente. Los reclusos tienen derecho a ser recibidos (en audiencia) por los funcionarios del reclusorio, a transmitir quejas y peticiones, pacíficas y respetuosas, a autoridades del exterior, y a exponerlas personalmente a los funcionarios que, en comisión oficial, realicen visitas de cárceles. Asimismo, están prohibidos los castigos consistentes en torturas o tratamientos crueles, que aparejen el uso innecesario de violencia en perjuicio de los internos, así como la existencia de los denominados pabellones o sectores de distinción, a los que sean destinados los reclusos en función de su capacidad económica, mediante pago de cuotas o pensiones.

De todos modos procurará favorecerse la aplicación de todas las demás medidas de tratamiento, compatibles con el régimen dimanante de estas normas, con las previsiones de la Ley, de los convenios, y de conformidad con las circunstancias de la localidad y las propias de los internados.

En cada entidad federativa, y obviamente en el Distrito Federal, se creará un Patronato para Liberados, con la misión de prestar asistencia moral y material a los excarcelados, cualquiera que sea la situación jurídica de su salida del reclusorio, extendiéndose la obligación de asistencia en favor de liberados preparatoriamente y de personas sujetas a condena condicional.

El órgano rector del Patronato será el Consejo de Patronos, y su composición será la siguiente; representantes gubernamentales, representantes de los sectores de empleadores y representantes de los trabajadores de la localidad, tanto del ramo industrial como del comercial y del campesino, según sea el caso. A ellos se agregarán una representación del Colegio de Abogados y de la prensa local.

Con el fin de cumplir sus objetivos, el Patronato tendrá agencias en los distritos judiciales y en los municipios de la entidad. El deber de asistencia de los Patronatos favorecerá a los liberados de otras entidades federativas, que se establezcan en aquella donde tenga su sede el patronato. La Sociedad de Patronatos para Liberados, creada por la Dirección General de Servicios Coordinados y sujeta al control administrativo y técnico de ésta, establecerá vínculos de coordinación entre los distintos Patronatos par la optimización de sus actividades en orden al cumplimiento de los fines perseguidos.

En lo relativo a la remisión parcial de las penas, por cada dos días de trabajo se remitirá uno de prisión, cuando el recluso observe buena conducta, participe regularmente en las actividades educativas, organizadas en el establecimiento y revele —en función de otros datos— una efectiva readaptación social. Dicha readaptación constituye, en todo caso, el factor determinante para conceder o negar la remisión parcial de las penas, que no podrá basarse exclusivamente en los días de trabajo, en la participación de actividades educativas y en el buen comportamiento del sentenciado.

La remisión funciona independientemente de la libertad preparatoria, computándose los plazos, a este efecto, en el orden que beneficie al reo. El Ejecutivo regulará, en lo federal o en lo estadual, el sistema de cómputos que —en ningún caso— quedará sujeto a normas reglamentarias de reclusorios, o a disposiciones de las autoridades encargadas de la custodia y de la readaptación social.

Todavía el otorgamiento de la remisión tendrá un condicionamiento más, y que habrá de repararse por el reo de los daños o perjuicios causados o, en su caso, garantizar su reparación, con estricta sujeción a las formas, medidas y términos que se le establezcan con tal objeto, si no puede cubrirla, desde luego. Del mismo modo, al disponerse la remisión, la autoridad otorgadora establecerá las condiciones que el reo haya de observar en lo relativo a su residencia o no en un lugar determinado, y a la información de los cambios de domicilio, sujetándose a las medidas de orientación y supervisión que se le dicten, y a la vigilancia de persona nombrada y de arraigo, que se obligue a informar sobre su conducta y a presentarlo cuando fuera requerida.

La remisión puede ser revocada en casos idénticos a los de la negación de la libertad preparatoria, después de concedida, y conforme al mismo procedimiento.

Por reforma al artículo 85 y adición a los artículos 8º y 16, respectivamente, del Código Penal para el Distrito Federal, y en Materia de Fuero Federal para toda la República y de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, no se concederá la libertad preparatoria a los sentenciados por delitos contra la salud en materia de estupefacientes o psicotrópicos, previstos en el artículo 197, por el delito de violación previstos en los párrafos primero y segundo del artículo 265, en relación con el artículo 266 bis, fracción I, por el delito de plagio o secuestro previsto en el artículo 366, con excepción de lo previsto en la fracción VI de dicho artículo en relación con lo consignado en el penúltimo párrafo del mismo, por el delito de robo con violencia en las personas en un inmueble habitado o destinado para habitación, de conformidad con lo establecido en el artículo 367 en relación con los artículos 372 y 381 bis del Código Penal del Distrito Federal, así como a los habituales y a quienes hubieren recurrido a segunda reincidencia.

En conexión normativa de sentido no se concederán las medidas de tratamiento preliberacional, ni las de remisión parcial de la pena, establecidas respectivamente en los artículos 8º y 16 de la Ley de Normas Mínimas en los casos siguientes, con arreglo al tenor literal del decreto de reforma y adición, aparecido en el *Diario Oficial* de la Federación del 28 de diciembre de 1992.

Artículo 8º. No se concederán medidas de tratamiento preliberacional establecidas en las fracciones IV y V de este artículo, a los sentenciados por los delitos contra la salud en materia de estupefacientes o psicotrópicos previstos en las fracciones I al IV del artículo 197, salvo que se

trate de individuos en los que concurren evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica; por el delito de violación previsto en el primero y segundo párrafo del artículo 265, en relación al artículo 266 bis fracción primera por el delito de plagio o secuestro previsto en el artículo 366 con excepción a lo previsto por la fracción VI de dicho artículo en relación con su antepenúltimo párrafo y lo dispuesto en el penúltimo por el delito de robo con violencia en las personas en un inmueble habitado o destinado para habitación conforme a lo previsto en el artículo 367, en relación con los artículos 372 y 381 bis, del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Federal.

.....

Artículo 16. No se concederá la remisión parcial de la pena a los sentenciados por los delitos contra la salud en materia de estupefacientes o psicotrópicos previstos por las fracciones I al IV del artículo 197, salvo que se trate de individuos en los que concurren evidente atraso cultural, aislamiento social y extrema necesidad económica; por el delito de violación previsto en el primero y segundo párrafos del artículo 265, en relación al 266 bis, fracción I; el delito de plagio o secuestro previsto por el artículo 366 fracción VI de dicho artículo en relación con su antepenúltimo párrafo y lo dispuesto en el penúltimo párrafo; por el delito de robo en un inmueble habitado o destinado para habitación con violencia en las personas, conforme a lo previsto en el artículo 367, en relación con los artículos 372 y 381 bis, del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal.

El mundo de la ejecución penal, al cual la Ley comentada en las páginas y párrafos anteriores se refiere, comienza con la sentencia de condena, que declara la certeza del derecho a la ejecución del Estado y le permite entrar en la plenitud del ejercicio del derecho a castigar. El fundamento jurídico de la ejecución de la pena se encuentra proyectado en una doble vertiente: de un lado, su basamento se encuentra en la Ley penal; del otro, en la sentencia de condena basada en la cosa juzgada. Las dos posibilidades son exactas, pues cada una de ellas posee una sola parte de la verdad. El auténtico fundamento de la ejecución está proporcionado por la Ley penal y por la sentencia de condena penal. Ello es así, porque la función jurisprudencial penal no es —en el fondo— sino la prosecución de la función legislativa penal en los casos concretos y frente a individuos específicos, razón por la cual una función es inescindible de la otra.

Pero, ¿cuál es el carácter de la ejecución? Estimamos que está enraizada en tres sectores distintos: *uno*, en lo referente a la vinculación de la sanción con el derecho subjetivo estatal de castigar, la ejecución entra en el *derecho penal sustantivo*, *otro*, en lo relativo a la vinculación con el título ejecutivo, entra en el *derecho procesal penal*, y un *tercero*, que atañe a la actividad ejecutiva auténtica, que entra en el derecho administrativo, dejando siempre a salvo la posibilidad de eventuales fases jurisprudenciales, en donde entraría la figura del juez de vigilancia con sus providencias y los incidentes de ejecución.

El juez de vigilancia es un órgano de control jurisdiccional sobre la actividad administrativa que el Estado despliega en las ejecuciones de las penas, y que se erige en un órgano de control permanente de la vida de los establecimientos penales. Esta figura jurídica aparece en los códigos penales y de procedimientos penales italianos de 1930, que es sancionada posteriormente por la Constitución y los códigos de la Italia democrática, y que, desde ese país, pasa al derecho francés, al derecho español, etcétera.

Las funciones del juez de vigilancia son de tres clases:

a) *La función inspectora*, consiste en la vigilancia sobre la ejecución de las penas de carácter privativa de libertad, y que se lleva a cabo mediante visitas periódicas a los establecimientos penales, con el correspondiente poder de comprobación para verificar si se han observado las disposiciones legales y los reglamentos; de cada visita, el juez de vigilancia deberá pasar el correspondiente informe a la autoridad administrativa. En la realización de su función inspectora, el juez de vigilancia no puede dar disposiciones a la autoridad del reclusorio (que no se encuentra en relación con dicho juez en posición de dependencia jerárquica), aunque encuentre deficiencias o irregularidades, ya que —por la naturaleza misma de las funciones inspectora— sólo puede informar a la autoridad administrativa superior, a quien compete la tarea de dar disposiciones a la autoridad carcelaria.

b) *La función consultiva*, que se concreta en el dictamen que el juez de vigilancia debe emitir, en cuestiones tales como la liberación condicional y el otorgamiento del beneficio de gracia,

c) *La función deliberativa o decisoria*, consiste en resolver sobre ciertas reclamaciones del condenado mediante órdenes de servicio; aunque conviene dejar claro que el condenado no puede presentar recla-

maciones sobre cualquier objeto, antes al contrario, sólo podrá reclamar en los casos exactamente previstos por las disposiciones legales.

En otras palabras, el juez de vigilancia lleva a cabo una función equilibradora entre el derecho subjetivo del Estado a castigar y el derecho subjetivo del condenado a la libertad.

La competencia territorial del juez de vigilancia es determinada con referencia al lugar donde el condenado se encuentra cumpliendo la pena, cualquiera que sea el lugar donde haya sido pronunciada la sentencia de condena; su nombramiento, ordinariamente, se hace adscribiéndolo a un tribunal, respecto de las penas de carácter privativo de libertad, que se cumplen en los establecimientos existentes en el ámbito territorial del tribunal correspondiente.

Se trata, pues, de un funcionario del Poder Judicial que desempeña una función de órgano de control permanente de la vida de los establecimientos penales, como se ha dicho, y que constituye una verdadera garantía del cumplimiento de uno de los postulados fundamentales de todo Estado de derecho, a saber: el control jurisdiccional de las actividades de la administración.

El juez de vigilancia emite órdenes de servicio que se orientan al ejercicio del derecho subjetivo del reo a limitar o contener la gravedad de la ejecución o a reivindicar un tratamiento o modalidades particulares que correspondan a su interés. Nos encontramos, por consiguiente, en la conflictiva zona de un verdadero y propio derecho subjetivo del condenado, que, por otra parte, es el más sagrado de los derechos subjetivos, o sea, el derecho de libertad.

La naturaleza jurídica de las denominadas *órdenes de servicio* es la de verdaderas y propias providencias jurisdiccionales, que pueden referirse, entre otras, y con carácter simplemente enumerativo y no exhaustivo, a los siguientes asuntos:

- 1) Traslado del establecimiento especial durante la ejecución de la pena.
- 2) Providencias en orden al condenado a quien se reconoce inadap-tado para la vida en común.
- 3) Asignación a los establecimientos específicos de readaptación so-cial y revocación de la misma.
- 4) Traslado del condenado a un establecimiento de máxima seguri-dad, y desde éste a un establecimiento ordinario.
- 5) Traslado del condenado, a quien le haya sobrevenido una enfer-medad psíquica, a un manicomio judicial o a un establecimiento aná-logo.

- 6) Admisión al trabajo al aire libre y revocación de la misma.
- 7) Declaración de rechazo de la demanda manifiestamente infundada de liberación condicional.
- 8) Reclamaciones referentes a la determinación de la remuneración del trabajo.

Y un largo etcétera, que, por razón de limitación de esta labor, quedan omitidas.

Entendemos que tal vez merecería la pena estudiar la figura del juez de vigilancia y examinar la viabilidad de su incorporación a nuestro universo jurídico, previas las modificaciones legales que resultare oportunas. Creemos, sinceramente, que contribuiría a evitar situaciones no agradables en la vida de los establecimientos penitenciarios, y al respeto de los derechos humanos de los reclusos.