

## RECEPCIÓN DE LOS CRITERIOS Y JURISPRUDENCIA DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y LA REFORMA PENAL EN MÉXICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SETEC

María de los Ángeles FROMOW RANGEL\*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La noción de debido proceso.* III. *El principio de presunción de inocencia y las medidas cautelares.* IV. *La ejecución de sanciones penales.* V. *Justicia para adolescentes.* VI. *Consideraciones finales.*

### I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo analizaré el tema de los criterios y jurisprudencia de los órganos del sistema interamericano de derechos humanos y la reforma penal, como la entendemos desde la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal.

Por la amplitud del asunto planteado voy a centrar mis comentarios en cuatro temas concretos: debido proceso, presunción de inocencia, ejecución de penas y justicia para adolescentes.

Mi objetivo es doble: primero, mostrar que se ha producido en nuestro derecho nacional un proceso de acercamiento en el entendimiento de estos temas con los estándares internacionales en la materia. Este acercamiento es producto, en buena medida, de las reformas de 2005, 2008 y 2011 a la Constitución de la República, y la importancia de su significado estriba en el reforzamiento que ellas han implicado para los derechos de las personas acusadas de la comisión de delitos o sometidas a juicio. Lo anterior lo demostraré refiriendo en mi exposición el contenido de las normas constitucionales, las tesis que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha

\* Doctora en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, España. Secretaria técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Secretaría de Gobernación.

dictado relacionadas con los temas referidos y algunos criterios importantes emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).

Mi segundo objetivo es mostrar la forma en que desde la Secretaría Técnica estamos impulsando el desarrollo y concretización de dichos principios constitucionales en normas legislativas o reglamentarias que aseguren su finalidad protectora y la implementación adecuada en toda la República del sistema penal acusatorio.

## II. LA NOCIÓN DE DEBIDO PROCESO

Hoy tenemos una noción de debido proceso reforzada. Esto es de suma importancia en todos los órdenes del derecho nacional, pero especialmente en el sistema penal, en el que se debate sobre la libertad de las personas. Hoy estas gozan de mayor certeza en los límites que el Estado tiene para intervenir en sus derechos, y cuando esto se produce aquellas pueden defenderse con mayores garantías en un proceso que además tiende a reconocer diferencias y ampliar sus contenidos.

Para nadie es desconocido que el sistema mixto de enjuiciamiento vigente en México se ha caracterizado en su operación por la existencia de detenciones ilegales; la imposición de la prisión preventiva como regla general; la realización de investigaciones sin participación del indiciado y la víctima u ofendido; la secrecía de las actuaciones judiciales; la ausencia del juez en las audiencias (delegando esa función en empleados de jerarquía inferior), y, entre otras características, la valoración de las pruebas de manera tasada, circunstancias todas ellas que trajeron consigo que en muchas de las causas sometidas a este sistema de procesamiento penal se violentaran de manera directa los derechos incluidos en la noción de debido proceso.

En 2005 comenzó en nuestro derecho un proceso de desarrollo de la noción de debido proceso al incorporarse la misma en el artículo 18 de la Constitución y extenderse su ámbito protector a los adolescentes acusados y encontrados responsables de la comisión de delitos.

Posteriormente, en la importante reforma de 2008 a la Constitución de la República, por la que se consagró el proceso penal acusatorio, se afianzó definitivamente dicha noción mediante la concreción de una serie de normas que lo definen y caracterizan, tales como el reconocimiento de garantías a favor del acusado para ser tratado como sujeto de derechos y tener participación activa durante todo el procedimiento; la consagración del principio de presunción de inocencia; el establecimiento de mecanismos alternos de resolución de conflictos en materia penal; la oralidad, publicidad y transparencia de todas las audiencias que se produzcan en el proceso;

la ampliación de los derechos de las víctimas u ofendidos de los delitos, y la conformación del debido proceso penitenciario.

Este desarrollo y enriquecimiento de contenidos del debido proceso en nuestro país ha sido también promovido por la SCJN, que ha dedicado gran parte de su actividad en los últimos años a aspectos relacionados con este.

Para mostrar lo anterior es importante destacar que la Primera Sala del alto tribunal ha señalado que el debido proceso tiene un “núcleo duro” que debe observarse inexcusablemente en todo procedimiento jurisdiccional y un “núcleo de garantías” aplicables en los procesos que impliquen el ejercicio de la potestad punitiva del Estado.<sup>1</sup>

Las primeras deben observarse en cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional y son las que tradicionalmente la SCJN ha identificado como “formalidades esenciales del procedimiento”, cuyo conjunto integra la “garantía de audiencia”, las cuales permiten que los gobernados ejerzan su defensa antes de que las autoridades modifiquen su esfera jurídica en forma definitiva.

El segundo grupo de derechos es el elenco mínimo de garantías que debe tener toda persona cuya esfera jurídica pretenda modificarse mediante la actividad punitiva del Estado, en la que se exigirá que se hagan compatibles las garantías con la materia específica del asunto.

La Corte ha dividido esta categoría o *núcleo de garantías* del debido proceso en dos especies: una, que corresponde a todas las personas independientemente de su condición, nacionalidad, género, edad, etcétera, dentro de las que están, por ejemplo, el derecho a contar con un abogado, a no declarar contra sí mismo o a conocer la causa del procedimiento sancionatorio, y otra, una segunda, que resulta de la combinación del elenco mínimo de garantías con el derecho de igualdad ante la ley, y protege a aquellas personas que pueden encontrarse en una situación de desventaja frente al ordenamiento jurídico, por pertenecer a algún grupo vulnerable, por ejemplo, el derecho a la notificación y asistencia consular, el derecho a contar con un traductor o intérprete, el derecho de las niñas y niños a que su detención sea notificada a quienes ejerzan su patria potestad y tutela, entre otras de la misma naturaleza.

Del análisis de la jurisprudencia emitida por la Primera Sala se advierte que hay una tercera noción de debido proceso que está relacionada con el derecho de acceso a la justicia. La Primera Sala del máximo tribunal ha dicho que el debido proceso

<sup>1</sup> Tesis 1a. LXXV/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, I. XVIII, t. I, marzo de 2013, p. 881.

...también puede entenderse desde la perspectiva de quien insta la función jurisdiccional del Estado para lograr reivindicar un derecho y no tanto defenderse del mismo, en cuyo caso se ubica en una posición, al interior de un juicio, de cuya suerte depende el ejercicio de un derecho, el cual en caso de no dirimirse adecuadamente podría tornar nugatorio su derecho. Así, bajo esta segunda perspectiva, se entiende que dicho derecho humano permite a los justiciables acceder a los órganos jurisdiccionales para hacer valer sus derechos y defender sus intereses de forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal, esto es, exige un procedimiento que otorgue a las partes igual oportunidad de defender sus puntos de vista y ofrecer pruebas en apoyo de sus pretensiones.<sup>2</sup>

En consecuencia, podemos asegurar que en los criterios emitidos por la SCJN se ha desarrollado una noción de debido proceso que incluye aspectos relacionados con las formalidades que debe cumplir todo procedimiento (garantía de audiencia), con el principio de igualdad, ya que el juzgador está obligado a tomar en consideración las particularidades de quienes acceden al proceso y con el derecho de acceso a la justicia propiamente dicho, que garantiza a las personas respuestas efectivas a las peticiones que efectúan al sistema de justicia.

Este desarrollo nos parece muy acorde con el que ha tenido dicha noción en los criterios emitidos por la Corte IDH. Esta se ha pronunciado en repetidas ocasiones sobre el contenido del derecho al debido proceso al interpretar el artículo 8o. de la Convención Americana. Por ejemplo, en el caso *Fermín Ramírez vs. Guatemala* (sentencia del 20 de junio de 2005), dijo que este derecho:

- a) Es fundamental en todo Estado de derecho, particularmente cuando la sanción aplicable es la pena de muerte.
- b) El derecho a ser oído es una garantía esencial de defensa y del debido proceso.
- c) El ejercicio de la defensa constituye un derecho fundamental y una garantía esencial de protección de las personas contra la arbitrariedad y el abuso del poder y comprende una serie de aspectos que permiten calificar como “debido proceso” al procedimiento por el cual se afecta el derecho de una persona”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Tesis 1a. CCLXXVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, I. XXIV, t. I, septiembre de 2013, p. 986.

<sup>3</sup> *Cfr. Caso Fermín Ramírez vs. Guatemala*, sentencia del 20 de junio de 2005, párr. 11.

Pero también la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha introducido varias nociones relacionadas con el debido proceso que son equiparables a la interpretación efectuada en el ámbito nacional en torno al mismo. Así, ha señalado que este concepto no es una noción estática sino dinámica que se ha venido robusteciendo conforme ha pasado el tiempo puesto que está sujeto en su desarrollo a la incorporación de nuevos contenidos y a una interpretación evolutiva.

En la Opinión Consultiva OC-16/99, de 1o. de octubre de 1999, señaló que:

...el desarrollo histórico del proceso, consecuente con la protección del individuo y la realización de la justicia, ha traído consigo la incorporación de nuevos derechos procesales. Son ejemplo de este carácter evolutivo del proceso los derechos a no autoincriminarse y a declarar en presencia de abogado, que hoy día figuran en la legislación y en la jurisprudencia de los sistemas jurídicos más avanzados. Es así como se ha establecido, en forma progresiva, el aparato de las garantías judiciales que recoge el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al que pueden y deben agregarse, bajo el mismo concepto, otras garantías aportadas por diversos instrumentos del Derecho Internacional (párrafo 117).<sup>4</sup>

Asimismo, en esta misma resolución, la Corte IDH ha introducido como parte de la noción de debido proceso al principio de igualdad, al considerar que este debe incluir el reconocimiento de los factores de desigualdad real que existen entre las personas que son llevadas ante la justicia:

La presencia de condiciones de desigualdad real obliga a adoptar medidas de compensación que contribuyan a reducir o eliminar los obstáculos y deficiencias que impidan o reduzcan la defensa eficaz de los propios intereses. Si no existieran esos medios de compensación, ampliamente reconocidos en diversas vertientes del procedimiento, difícilmente se podría decir que quienes se encuentran en condiciones de desventaja disfrutan de un verdadero acceso a la justicia y se benefician de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas (párrafo 119).<sup>5</sup>

En suma, tanto en nuestra legislación constitucional como en los criterios de la SCJN y de la Corte IDH, la noción de debido proceso se presenta

<sup>4</sup> Opinión Consultiva OC-16/99, *El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal*, Corte Interamericana de Derechos Humanos, octubre de 1999, p. 74, párr. 117.

<sup>5</sup> *Ibidem*, párr. 119.

como un concepto en evolución, que depende de las características de cada sociedad y que está ampliamente relacionado con el principio de igualdad y no discriminación. En el marco del proceso penal acusatorio debemos entenderlo como un principio abierto dirigido a ampliar sus contenidos para garantizar la realización de juicios justos.

### III. EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y LAS MEDIDAS CAUTELARES

El principio de presunción de inocencia es uno de los principios más importantes del derecho constitucional y del moderno derecho penal. Ferrajoli ha señalado que el mismo tiene dos significados: es una “regla de tratamiento del imputado”, que excluye o al menos restringe al máximo la limitación de la libertad personal, y es una “regla del juicio”, que impone la carga acusatoria de la prueba hasta la absolución en caso de duda.<sup>6</sup> Ambos significados deben concretarse en las leyes de procedimiento penal y en el desarrollo de los juicios, y necesitan para su realización una estructura institucional que los hagan realidad para propiciar el objetivo de expandir la libertad de los sujetos a proceso y asegurar que estos sean justos.

Antes de 2008 no estaba consagrado expresamente en nuestra Constitución el principio de presunción de inocencia. Para aclarar su vigencia en el orden jurídico, el Pleno de la SCJ N, en su Novena Época, tuvo que dictar tesis de jurisprudencia en la que estableció que de la interpretación armónica de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero y 102, apartado A, párrafo segundo, se desprendían los principios de debido proceso legal y acusatorio, y que ellos resguardaban en forma implícita al diverso principio de presunción de inocencia.<sup>7</sup>

La aclaración anterior fue necesaria, ya que era evidente que en la operación del sistema procesal penal mixto se violentaba constantemente dicho principio, pues en la mayoría de casos en los que se detenía a un ciudadano en flagrancia, caso urgente o en cumplimiento de una orden de aprehensión, se le aplicaba la prisión preventiva, impidiéndole gozar de libertad durante el proceso presuponiendo su culpabilidad antes del juicio. Entre otros efectos, la aplicación excesiva de la prisión preventiva generó sobrepo-

<sup>6</sup> Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón. Teoría del garantismo penal*, trad. de Andrés Ibáñez P. et al., Madrid, Trotta, 1995.

<sup>7</sup> Tesis P. XXXV/2002, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XVI, agosto de 2002, p. 14.

blación en el sistema penitenciario nacional colapsando su operación, con las consecuencias ya conocidas.

Con la reforma constitucional de seguridad y justicia, efectuada en 2008, que consagró un nuevo sistema de procesamiento penal, acusatorio y oral, se colocó como núcleo del mismo el principio de presunción de inocencia que se incorporó al texto constitucional como uno de los derechos del imputado en el artículo 20, apartado B, fracción I.

Como una forma de hacer efectivo dicho principio, el nuevo proceso penal regula la aplicación excepcional de la prisión preventiva mediante la utilización de medidas cautelares personales diversas (artículo 16 de la Constitución, párrafo décimo catorce), dejando a aquella como *última ratio*, privilegiando así la libertad del imputado. Con ello se busca, por un lado, garantizar a las personas su derecho a ser consideradas inocentes al enfrentar un proceso y, por otro lado, hacer que únicamente sea el riesgo procesal el parámetro para la procedencia del internamiento preventivo.

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos extendió esta garantía haciéndose parte de nuestro ordenamiento jurídico constitucional las normas sobre la presunción de inocencia que están establecidas en tratados internacionales aprobados y ratificados por el Estado mexicano, tales como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establecen dicho principio en sus artículos 8.2 y 14.2, respectivamente.

A partir de esta reforma, junto con los tratados internacionales, también tenemos que considerar, al momento de interpretar los principios y derechos contenidos en nuestras normas constitucionales, otros documentos internacionales que están formulados en forma de directrices o recomendaciones, tales como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad,<sup>8</sup> que respecto al tema que tratamos establece que los Estados tienen la obligación de introducir medidas no privativas de libertad en sus ordenamientos jurídicos para proporcionar opciones y de esa manera reducir la aplicación de las penas de prisión y racionalizar la políticas de justicia penal, teniendo en cuenta los derechos humanos, las exigencias de la justicia social y las necesidades de rehabilitación del delincuente (regla 1.5). Para hacer efectivas estas medidas, las Reglas de Tokio regulan temas, tales como las normas que deben establecerse para supervisar el cumplimiento de dichas medidas, proceso que tiene que adecuarse a cada una de ellas con el propósito de ayudar al delincuente a enmendar su conducta delictiva.

<sup>8</sup> Adoptadas por la Asamblea General en su resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990.

En los más recientes criterios emitidos por las salas que integran la SCJN, encontramos que el principio de presunción de inocencia se entien- de en dos vertientes: extraprocesal y procesal.<sup>9</sup>

La vertiente procesal del principio obliga a tratar como inocente a una persona imputada de la comisión de un delito durante el trámite del proce- dimiento y hasta en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Los jueces tienen el deber de impedir en la mayor medida posible la aplicación de medidas que impliquen una equiparación de hecho entre imputado y culpable, es decir, de imponer cualquier tipo de resolución que suponga la anticipación de la pena.

En esta vertiente procesal, el principio de presunción de inocencia tam- bién tiene un significado relacionado con el estándar de prueba. Se mani- fiesta en dos normas: la que establece las condiciones que tiene que satisfa- cer la prueba de cargo para considerar que es suficiente para condenar, y una regla de carga de la prueba, entendida como la norma que establece a cuál de las partes perjudica el hecho de que no satisfaga el estándar de prue- ba conforme al cual se ordena absolver al imputado cuando no se satisfaga dicho estándar para condenar.

La vertiente extraprocesal obliga al Estado, a través de sus autoridades, principalmente ministeriales y policiales, a que el ciudadano reciba la consi- deración y el trato de no autor o no partícipe en hechos de carácter delicti- vo o análogos a estos, antes que inicie el procedimiento. De nada sirven los derechos otorgados por la Constitución para que se efectúe un juicio justo, dice nuestro alto tribunal,

...cuando las autoridades encargadas de investigar el delito realizan diversas acciones que tienen como finalidad exponer públicamente a alguien como responsable del hecho delictivo, ya que se corre el riesgo de que se condene al denunciado antes de tiempo, ya que el centro de gravedad que corresponde al proceso como tal, puede desplazarse por la imputación pública que realiza la policía.<sup>10</sup>

Con estos criterios, la SCJN extiende el ámbito protector del principio de presunción de inocencia al considerar que hay que resguardar a las per- sonas imputadas de la comisión delitos por actos que se dan fuera del proce- dimiento, ya que pueden alterar la evolución del proceso introduciendo

<sup>9</sup> Tesis 1a. CLXXVII/2013 y CLXXIX/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, I. XX, t. I, mayo de 2013, pp. 563 y 565.

<sup>10</sup> Tesis 1a. CLXXVI/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, I. XX, t. I, mayo de 2013, p. 564.

“elementos de hecho que no se corresponden con la realidad y que, en el ánimo del tribunal, y sobre todo de las víctimas y posibles testigos, actúen después como pruebas de cargo en contra de los más elementales derechos de defensa”, y también hay que proteger a las personas imputadas por actos que se dan en el procedimiento estableciendo los mecanismos necesarios para que aquellos sean efectivamente tratados como inocentes durante el trámite del mismo y hasta en tanto no se declare su culpabilidad por virtud de una sentencia condenatoria. Al efecto, el sistema de justicia penal debe establecer una amplia serie de medidas no privativas de la libertad que exigen una adecuada institucionalidad que permita su supervisión y seguimiento.

La Corte IDH ha insistido en que el derecho a la presunción de inocencia es un elemento esencial para la realización efectiva del derecho a la defensa que acompaña al acusado durante toda la tramitación del proceso hasta que una sentencia condenatoria que determine su culpabilidad quede firme.

Forma parte de este principio, dice la Corte IDH, la regla que señala que la carga de la prueba corresponde a quien formula la imputación, esto es, el acusado no debe demostrar que no ha cometido el delito que se le atribuye, ya que el *onus probandi* corresponde a quien acusa.<sup>11</sup> Además, una persona no puede ser condenada mientras no exista prueba plena de su responsabilidad penal. En el caso *Cantoral Benavides vs. Perú*,<sup>12</sup> la Corte IDH sostuvo que se viola el derecho a la presunción de inocencia al condenar a una persona sin que exista prueba plena de su responsabilidad penal, en estos casos, lo que procede es la absolución (párrafo 120).

En el caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*,<sup>13</sup> la Corte IDH señaló que del artículo 8.2 de la Convención Americana se deriva la obligación de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no se impedirá el desarrollo eficiente de las investigaciones y que no se eludirá la acción de la justicia, pues la presunción de inocencia obliga a considerar que la prisión preventiva es una medida cautelar no punitiva.

Para hacer efectivas todas las reglas contenidas en el principio de presunción de inocencia desde su vertiente de regla de juicio o procesal, desde la Setec nos parece de la mayor importancia el dictado de una ley en materia de ejecución de medidas cautelares que permita al Estado mexicano

<sup>11</sup> Cfr. *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, sentencia del 31 de agosto de 2004, p. 83, párr. 154.

<sup>12</sup> Cfr. *Caso Cantoral Benavides vs. Perú*, sentencia del 18 de agosto de 2000, p. 43, párr. 120.

<sup>13</sup> Cfr. *Caso Suárez Rosero vs. Ecuador*, sentencia del 12 de noviembre de 1997, p. 23, párr. 77.

asegurar la protección de los derechos de las personas sometidas a procesos y la realización de los juicios para castigar a los culpables de la comisión de delitos y evitar la impunidad.

Esta normatividad regularía, entre otros aspectos, los siguientes: la definición de las medidas cautelares y sus reglas de ejecución; los principios sobre los que se guiarán los procedimientos, lineamientos y acciones en la materia; las funciones que tendrían las autoridades de evaluación y de seguimiento de dichas medidas; el procedimiento que deberán seguir las autoridades de evaluación de riesgos y de seguimiento respecto del cumplimiento a la medida cautelar distinta a la prisión preventiva; las autoridades auxiliares, encargadas de prestar colaboración a la autoridad de seguimiento en el cumplimiento de las medidas cautelares, entre otros temas importantes.

#### IV. LA EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES

Durante muchos años la etapa de ejecución de sanciones quedó sin ser considerada importante para el legislador, las autoridades, la dogmática jurídica e, incluso, para la propia sociedad. Pocos aludían a que en la misma se producían constantes violaciones a los derechos de los procesados y sentenciados privados de su libertad por parte de las autoridades penitenciarias, que contaban con facultades exclusivas para sancionar a los internos por la comisión de faltas al reglamento respectivo del centro penitenciario así como para otorgar beneficios pre-liberacionales que en ocasiones se concedieron de manera discrecional —bajo corrupción— sin ninguna posibilidad del interno de ejercer sus derechos a través de reglas procesales.

En 2008 se reguló, por primera vez a nivel constitucional, al sistema penitenciario —artículo 18 constitucional, párrafo segundo— constituyendo el momento de inicio de construcción en nuestro país de un nuevo paradigma en la materia. Con esta importante reforma, se fijó como fin de la pena la reinserción social de los sentenciados, bajo los ejes del trabajo, capacitación para el trabajo, educación, salud y deporte (estos dos últimos agregados en la reforma constitucional en comento). Además, se reformó el artículo 21 constitucional, en su párrafo tercero, estableciéndose que la modificación de las penas corresponde al Poder Judicial, con lo que se judicializa la etapa de ejecución de sanciones penales creándose la jurisdicción de ejecución y, lo que es más importante, originándose el “debido proceso penitenciario”.

El artículo quinto transitorio del decreto de la reforma constitucional que comentamos, ordenó que el nuevo sistema de reinserción, previsto en el artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de las penas

del artículo 21, debían operar en un plazo de 3 años —17 de junio 2013—, tanto en el ámbito federal como en el local, mandato que no ha podido cumplirse de forma efectiva en varias entidades federativas.

La reforma de 2011, en materia de derechos humanos a la Constitución de la República, agregó al artículo 18 constitucional, párrafo segundo, un eje más a la reinserción social: *el respeto a los derechos humanos*. Más allá de la disputa entre quienes sostienen que en virtud de esta reforma deben considerarse cinco o seis los ejes de la reinserción social en nuestro sistema penal, sostenemos que el respeto a los derechos humanos es la base de todas las actividades (legislativas o administrativas) que se realicen en este ámbito. No hay reinserción social sin que el interno tome conciencia de su propia dignidad y respete los derechos de terceros.

El 8 de octubre del 2013 se reformó el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose en el inciso c), la facultad del Congreso de la Unión para expedir la *ley única de ejecución de penas que regirá en la República en el orden federal y en el fuero común*. Con esta reforma, el legislador decidió homologar el nuevo paradigma de la normatividad penitenciaria en el país, los procedimientos de administración y operación penitenciaria, así como los judiciales ante el juez de ejecución, ya que en la actualidad las entidades federativas que tienen implementada una reforma en la etapa de ejecución presentan variaciones, como sucede en Chihuahua y Morelos, en donde no existen jueces especializados de ejecución, interviniendo en esta etapa jueces habilitados para realizar esta función.

Así como se ha avanzado en la legislación constitucional en torno a este tema, la SCJN ha dictado algunas tesis que contienen importantes criterios en esta materia. Resalto ahora dos tesis recientes.

a) El Pleno de la SCJN emitió, en octubre de 2012, tesis de jurisprudencia, en la que determinó que la ejecución de las penas es competencia exclusiva del Poder Judicial y que esta materia comprende la supervisión de la aplicación de penas alternativas a la de prisión; los problemas relacionados con el trato que reciben cotidianamente los sentenciados; la concesión o cancelación de beneficios, y la determinación de los lugares donde debe cumplirse la pena y situaciones conexas, todo esto se traduce en el respeto al principio del debido proceso penitenciario.<sup>14</sup>

b) En la tesis de jurisprudencia 17/2013, el alto tribunal estableció criterios por los cuales se permite a los sentenciados la interposición en cualquier

<sup>14</sup> Tesis P. /J. 17/2012, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Decima Época, I. XIII, t. I, octubre de 2012, p. 18.

tiempo del recurso de amparo para impugnar su traslado a otro centro de reclusión, ya que este acto puede ocasionar la violación de su libertad personal, pues modifica las condiciones en que tal privación debe ejecutarse, además de contradecir su derecho a cumplir su sentencia en un centro o establecimiento penitenciario cercano a su domicilio para favorecerse así su reinserción.<sup>15</sup>

Es de resaltar que esta noción sobre la judicialización de la etapa de ejecución ha sido sostenida desde hace tiempo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En el *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*,<sup>16</sup> la Corte señaló, acogiendo a los criterios de la Corte Europea de Derechos Humanos, que el derecho a un juicio justo sería ilusorio si el ordenamiento jurídico interno del Estado permite que una decisión judicial final y obligatoria permanezca inoperante, en detrimento de las partes, por lo que la ejecución de las sentencias emitidas por los tribunales debe ser considerada como parte integrante del juicio (párrafo 81). Es más, este tribunal consideró que para satisfacer el derecho de acceso a la justicia, no es suficiente con que en el respectivo proceso o recurso se emita una decisión definitiva, en la cual se declaren derechos y obligaciones o se proporcione la protección a las personas.

Además, es preciso que existan mecanismos efectivos para ejecutar las decisiones o sentencias, de manera que se protejan efectivamente los derechos declarados. La ejecución de tales decisiones y sentencias debe ser considerada como parte integrante del derecho de acceso a la justicia, entendido éste en sentido amplio, que abarque también el cumplimiento pleno de la decisión respectiva. Lo contrario supone la negación misma de este derecho [párrafo 83].<sup>17</sup>

Siguiendo el nuevo paradigma penitenciario que se estableció en el país con motivo de la reforma de 2008 a la Constitución federal y la reforma de octubre pasado que faculta al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia de ejecución de penas, desde la Setec estamos impulsando una normatividad que contenga los siguientes elementos:

- a) Principio de debido proceso penitenciario, jamás regulado en una ley de ejecución mexicana, para garantizar los derechos de los sentenciados.

<sup>15</sup> Tesis 1a. J. 17/2013, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, l. XIX, t. I, abril de 2013, p. 800.

<sup>16</sup> Sentencia del 2 de febrero de 2001.

<sup>17</sup> *Cfr. Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*, sentencia del 2 de febrero de 2001.

- b) Autoridades auxiliares de la administración pública federal o estatal para cumplir con la reinserción social efectiva nacional (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y Comisión Nacional del Deporte).
- c) Catálogo de derechos y obligaciones de las personas privadas de su libertad, para regularlos por primera vez en una ley secundaria.
- d) Trabajo penitenciario, regulado por el artículo 18 constitucional.
- e) Industria penitenciaria, trabajo remunerado con celebración de convenios con cámaras empresariales nacionales e internacionales.
- f) Unidades de transición a la comunidad, establecimientos penitenciarios para el control y seguimientos de los preliberados.
- g) Supervisores de libertad, encargados del seguimiento, control y vigilancia de los preliberados.
- h) Custodia penitenciaria, encargada de la custodia de los centros o establecimientos penitenciarios.
- i) Policía procesal, encargada de la seguridad perimetral de los centros o establecimientos penitenciarios, así como de las salas de audiencia, los traslados de internos y apoyar a la autoridad de supervisión de beneficios pre-liberacionales.
- j) Procedimiento de ejecución, reglas procesales del procedimiento de ejecución.

## V. JUSTICIA PARA ADOLESCENTES

En 2005 se creó en el país un sistema de justicia para adolescentes que erradicó el modelo tutelar de atención a los niños que cometen delitos. Con ello se eliminó el tratamiento discrecional a los adolescentes acusados de conductas ilícitas; la falta de consideración de los derechos especiales que el ordenamiento les reconoce por su condición de personas en desarrollo; la confusión en la forma en que el Estado reaccionaba ante los niños que presentaban conductas de riesgo y los que cometían conductas contrarias a la ley, entre otras temas importantes.

Para nuestro país esta reforma significó un histórico progreso, pues representó el reconocimiento definitivo del niño como sujeto con derechos y, como consecuencia, la consagración de un sistema de justicia especializado que comprende la prevención del delito, la impartición y procuración de justicia, y la ejecución de medidas. El desarrollo de este sistema en estos casi ocho años de haber sido creado ha sido importante: al día de hoy todos los

estados tienen ley especializada en justicia para adolescentes; se han creado nuevas instituciones y órganos dentro de los poderes judiciales, procuradurías de justicia, defensa pública y ejecución de medidas, y, lo más importante, se ha extendido en la conciencia pública que los adolescentes son imputables, pero tienen derecho a ser tratados por la legislación penal de forma diferente a los adultos por estar en proceso de desarrollo.

Muchos de los principios incorporados en el artículo 18 de la Constitución de la República han sido interpretados por nuestro máximo tribunal. Ahora solo me permito destacar, porque me parece determinante para la comprensión del sistema especializado, la Tesis P. /J. 68/2008, en la que se establece que la justicia para adolescentes en el país se “sustenta en la doctrina de la protección integral de la infancia, postulada por la Organización de las Naciones Unidas y formalmente acogida por México con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño”.<sup>18</sup> Esto implica, según lo estableció la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2006,<sup>19</sup> que las normas en la materia deben interpretarse de conformidad con instrumentos normativos, tales como las Reglas de Beijing para la Administración de Justicia de Menores; las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Riad); las Reglas para la Protección de Menores Privados de Libertad, y, por supuesto, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención Interamericana de Derechos Humanos.

Si bien los primeros tres mencionados no tienen el rango de ley internacional recepcionada por nuestro sistema, lo cierto es que se trata de instrumentos internacionales cuya esencia fue recogida en la propia Convención (Reglas de Beijing, por ser previas en tiempo) o instrumentos en los cuales se proponen, con mayor amplitud y detalle, mayores directrices en la materia, *de manera que son referente orientador en la interpretación de la reciente reforma constitucional...*

Lo anterior nos indica que hay un *corpus iuris*, conformado por tratados, declaraciones, instrumentos no convencionales y doctrina internacional (y otras fuentes del derecho internacional como las normas de *ius cogens*, la costumbre internacional, etcétera), de contenido y efectos jurídicos distintos, vinculadas entre sí con el objeto de satisfacer los derechos de la infancia que funge, con mayor rigor después de la reforma constitucional de junio de 2011, como directriz o “plataforma normativa mínima” para dar contenido o sentido a los mismos.

<sup>18</sup> Tesis P. /J. 68/2008, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XXVIII, septiembre de 2008, p. 624.

<sup>19</sup> Acción de Inconstitucionalidad 37/2006, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, 22 de noviembre de 2007.

Tomando en consideración lo anterior y la reforma constitucional publicada el 8 de octubre de 2013 al artículo 73, fracción XXI, consideramos necesario que se dicte en el país una legislación unificada especializada para este sector de la población que rija en toda la República, o en su defecto, hacer los ajustes a la ley fundamental para que al igual que la legislación para adultos, haya unidad en la legislación para adolescentes.

Una legislación unificada nos permitiría superar la falta de uniformidad en los aspectos o materias procesales que actualmente se presenta en el país en este sector de la justicia; la ausencia de sistematización del modelo de justicia juvenil que las entidades federativas han adoptado y la dispersión normativa; asimismo, con ella favoreceríamos la colaboración y coordinación entre todas las instancias del sistema para construir una política criminal específica, integral y coherente que además de considerar factores preventivos esté dirigida a dar oportunidades de construir proyectos de vida a los jóvenes inmersos en la comisión de delitos. La unificación legislativa en este tema es impostergable y benéfica para todos, y desde la Setec hemos propuesto que incluya, entre otros, los siguientes cinco temas:

- 1) Incorporación de los estándares internacionales de derechos humanos en la legislación y en la práctica forense.
- 2) Énfasis en la importancia de la especialización de los operadores, ya que esta es la base para construir y operar de forma efectiva el sistema de justicia para adolescentes.
- 3) Limitar racionalmente la privación de libertad y hacer realidad el principio de que la privación de libertad es una medida extrema. Se deben privilegiar otras medidas siempre considerando el interés superior del adolescente sin afectar los derechos de las víctimas.
- 4) Privilegiar los mecanismos alternativos de solución de controversias, ya que la propia Constitución y la Convención de los Derechos del Niño señalan que este método es el prioritario para tratar a los niños que cometen delitos (artículo 40, numeral 3, inciso b).
- 5) Énfasis en la ejecución de medidas, porque esta etapa es la más característica del sistema especializado y es donde existe actualmente un amplio campo de oportunidad para mejorar los esquemas que regulan la actuación del Estado, ya que es el aspecto que menos se ha modificado o adecuado desde la creación del sistema de justicia juvenil en 2005.

Se puede decir que actualmente, tal como sucede en el caso de los adultos y a pesar de los muchos esfuerzos que se realizan en varias entidades

federativas, no se le da seguimiento, a través de los programas individualizados, a las medidas impuestas a cada uno de ellos, y en un amplio número de centros de internamiento existen deficiencias que impiden que se alcance la finalidad reeducativa del sistema.

Es preciso, en consecuencia, enfatizar en nuestra futura legislación única el tema de la ejecución de medidas para facilitar la reinserción en la sociedad de los adolescentes evitando que recaigan en conductas delictivas. Este tema incluye diversas acciones legales e institucionales, el mejoramiento de las instalaciones e infraestructura, la creación de espacios deportivos y talleres con instructores en diferentes oficios, la creación de aulas acondicionadas para impartir educación básica y media básica, salas de esparcimiento cultural, entre otras.

Al mismo tiempo, nuestra legislación única debe establecer y delimitar las facultades de los jueces de ejecución especializados, involucrándolos más en el seguimiento a las medidas impuestas, y de las autoridades administrativas de los centros de internamiento, para que mediante una adecuada definición de funciones y actuando de forma coordinada se logre la finalidad de reincorporación social y familiar de los adolescentes.

La verdadera reincorporación del adolescente es cuando está de nueva cuenta en su comunidad; por ello, la legislación única deberá regular el debido acompañamiento del adolescente durante el periodo que el juez establezca, a fin de apoyarle para que logre una mejor vida que le permita concluir su desarrollo como persona adulta sin reiterar la conducta típica.

## VI. CONSIDERACIONES FINALES

Como he tratado de mostrar en estas páginas, en México se construye hoy un nuevo paradigma en materia de justicia. Este paradigma se alimenta de la experiencia nacional y de los estándares que en materia de derechos humanos comparte la comunidad internacional. Es un proceso abierto, que exige la participación de todos los actores políticos, instituciones y organizaciones sociales. En el centro de este esfuerzo están nociones de suma importancia para el futuro de nuestra comunidad: la noción de libertad; las facultades del Estado para intervenir en la vida de las personas; las respuestas que daremos a las personas que afectan la convivencia social; la manera de trato que acordaremos otorgar a quienes enfrentan un proceso penal, entre otros. Desde la Setec seguimos contribuyendo a dar respuestas a estos temas, conscientes de que desde ellos se construye el futuro de nuestro país.