

UNA LEGISLACIÓN FEDERAL EN MATERIA PENITENCIARIA, INEXISTENTE

José Luis TRUJILLO SOTELO*

En un diagnóstico presentado en su momento, por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario Federal 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 crimen¹.

Considerando lo anterior, el tema que nos ocupa es la implementación de los procesos jurídicos en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad a que se refieren la reforma constitucional del mes de junio del año 2008 y que según la reforma, deberán estar contenidos en una ley reglamentaria, llámese Ley de Ejecución de Penas, Ley de Normas Mínimas para Sentenciados y Procesados, Ley del Sistema Federal Penitenciario y Medidas de Seguridad, o como se acuerde; no obstante lo anterior hasta el mes de enero del año 2015 esta reforma con proyecto de ley no ha sido aprobada en el Congreso Federal.

Independientemente de los retrasos e ineficiencia 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 como nuevo modelo del régimen penitenciario en el país; es reconocido por la administración penitenciaria en el ámbito federal, que en los términos como hoy funcionan los penales son considerados por la sociedad y por las mismas autoridades como “escuelas del crimen”.

* Doctorado en *Ciencias Penales y Política Criminal* por el Instituto Nacional de Ciencia Penales (INACIPE). Ha ocupado los cargos de Director General de Prevención y Readaptación Social y Secretario Técnico del Consejo Tutelar para Menores Infractores del estado de Guerrero, Catedrático del INACIPE, Cofundador de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria dependiente del Órgano Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Autor de los libros *El Régimen Penitenciario en el estado de Guerrero y La cárcel y la reinserción social, mitos y realidades. Los partidos políticos y una legislación obsoleta*.

¹ Estrategia Penitenciaria 2008-2012 *Secretaría de Seguridad Pública; Subsecretaría del Sistema Penitenciario Federal*; México Diciembre, 2008.

“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.”

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), contaba con nuevas o remodeladas instalaciones que están bajo su administración y responsabilidad, Guasave Sinaloa, Huimanguillo Tabasco, «SEFERESO 6 Sureste», Guadalupe Victoria

Durango «CEFERESO 7, Nor-Noreste» Villa Aldama Veracruz «CEFERESO 5 Oriente» y se encuentran en proceso de apertura los penales federales de Papantla Veracruz, Monclova Coahuila, Guasave Sinaloa, Michoacán, Oaxaca y Chiapas.

El actual Comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social dependiente de la Secretaría de Gobernación Dr. Juan Ignacio Hernández Mora, señaló:

que durante la última década el sistema penitenciario ha sufrido una transformación en 2 etapas: la primera en 2003, en gran medida ante la entrada en operación del 6° Centro Federal de Readaptación Social (CEFERESO), el cual les permitió pasar de 2 mil 800 internos a cerca de 4 mil 200. La segunda, a partir del 2009 y hasta 2011, años en donde más Centros iniciaron operaciones, propiamente 10, con lo cual el número llegó a 16. Situación que incrementó sensiblemente el número de internos, pasando de 6 mil 600 a 18 mil. *Un crecimiento de casi 200% en este periodo y se pasó de 9 mil 161 lugares en 2009 a 17 mil 680, casi un 100% para el 2011.*

El sistema penitenciario federal, comentó, «hoy cuenta ya con 22 centros penitenciarios. Tenemos 4 CEFERESOS en la modalidad de Contratos de Prestación de Servicios (CPS) y en 2014 la población es de casi de 25 mil internos, de estos el 92% son

del fuero federal. En el 2014 la capacidad instalada fue de 31 mil espacios, 11 veces más a lo que teníamos en el 2003».Mencionó «...que el interés de la administración que representa es terminar los CEFERESOS de Morelos y Michoacán, lo cual permitirá tener una capacidad instalada en el sistema penitenciario federal para llegar a más de 42 mil espacios»².

Con esta nueva infraestructura el gobierno federal se propone primero dar vigencia al contenido del artículo 18 constitucional y segundo recluir al grueso de los sentenciados del fuero federal en instalaciones propias de ese nivel de gobierno, trasladando a estos de los penales estatales, donde hoy se encuentran reclusos más de 40 mil de estos internos, a los nuevos centros federales, buscando evitar con ello, que las autoridades estatales sigan culpando a la federación de los desmanes que se provocan en los centros de reclusión locales, desmanes provocados según los gobiernos locales, en la mayoría de los casos por los presos del fuero federal y no por la ineficiencia y corrupción, en algunos casos, de las

propias autoridades penitenciarias del ámbito estatal.

Un elemento sustantivo de la Reforma Constitucional es que se eleva a rango constitucional la creación de centros de reclusión especiales, con una normatividad y operatividad distinta a la del resto de los centros de reclusión del orden federal, donde deberán albergarse a los procesados y sentenciados relacionados con la delincuencia organizada, no se pretende en este escrito analizar la viabilidad jurídica del contenido de la reforma en esta materia, la intención no es estudiar si esta reforma se encuentra apegada a las disposiciones jurídicas contenidas en los instrumentos internacionales con los que México está comprometido, relacionados particularmente con la preservación de los derechos humanos, hay quienes niegan validez de esta nueva disposición expuesta en el artículo 18 constitucional y según sus críticos, la ubican como un régimen de excepción y en consecuencia contraria al espíritu de la propia Constitución Política que nos rige.

De las reformas constitucionales aprobadas en el mes de junio del año 2008, los términos acordados para su ejecución vencieron el 19 de junio del 2011, como es el caso de la reforma constitucional en materia penitenciaria, en términos del artículo 5° transitorio del decreto que la pública y obliga a la implementación de un nuevo modelo jurídico en

² HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio, «Estamos trabajando para alcanzar una infraestructura digna del sistema carcelario», *Foro Jurídico*, Revista especializada de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, número 136, enero de 2015.

materia de ejecución de penas y medidas de seguridad.

En materia de derechos humanos con la última reforma constitucional aprobada el 10 de junio de 2011, obliga a los legisladores a considerar lo expuesto en el nuevo 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 social del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir observando los beneficios que para el prevé la ley.

El titular de Poder Ejecutivo Federal el 14 de abril de 2011, presentó a la Cámara de Diputados una iniciativa con proyecto de decreto en el que se contiene un primer proyecto de lo que pretendía ser la nueva Ley Federal del Sistema Penitenciario y de Ejecución de Sanciones, en ese proyecto se propone reformar la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación que con modificaciones en su momento, fue aprobada por la Cámara de Diputados, hoy se encuentra para su análisis, discusión y en su caso aprobación en la Comisión de Justicia de la Cámara de Senadores, donde las discusiones han sido acaloradas, lo que ha impedido que se logre un acuerdo en esta materia.

“En materia de derechos humanos con la última reforma constitucional aprobada el 10 de junio de 2011, obliga a los legisladores a considerar lo expuesto en el nuevo 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 social del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir observando los beneficios que para el prevé la ley.”

La propuesta presentada por el titular del Poder Ejecutivo, establece 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 los 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 constitucional del mes de junio del año 2008 en el artículo 18 de nuestra Constitución Política Federal, sustentado en 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 privilegien las medidas alternas a la reclusión, acciones que contribuirán a la disminución de la población carcelaria y terminarían con la discrecionalidad de la autoridad administrativa penitenciaria en el otorgamiento de los beneficios preliberacionales, dejándose tal responsabilidad al Juez de Ejecución de Penas quien llevaría a cabo la modificación y duración de las penas, así como procurar la reparación del daño a la víctima del delito.

Igualmente se propone en el proyecto aprobado en la Cámara de Diputados, 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 el proyecto de reforma aprobado en la Cámara de Diputados un nuevo "Sistema de Reinserción Social" a través de un método de clasificación objetiva que permita determinar los

niveles de custodia y tratamiento técnico al que deberá sujetarse al interno, considerando los programas de reinserción y tratamientos que existan en la institución carcelaria a la que deba, según su perfil, ser recluso, basado en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.

“Plantea el proyecto de reforma aprobado en la Cámara de Diputados un nuevo “Sistema de Reinserción Social” a través de un método de clasificación objetiva que permita determinar los niveles de custodia y tratamiento técnico al que deberá sujetarse al interno, considerando los programas de reinserción y tratamientos que existan en la institución carcelaria a la que deba, según su perfil, ser recluso, basado en el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte.”

Se propone en el proyecto turnado a la Cámara de Senadores, que la autoridad penitenciaria desarrolle un programa de industria penitenciaria (que sustituya al actual producción artesanal que existe), que permita al sentenciado obtener los recursos económicos necesarios para reparar el daño causado a la víctima, contribuya a la manutención de su familia, genere un ahorro personal que facilite el proceso de reinserción social del sentenciado a la comunidad al momento de su liberación.

“En el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, se plantea instituir la carrera penitenciaria, refiere la iniciativa, que el personal penitenciario será sujeto a procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y conocimientos; igualmente se contempla el régimen disciplinario en el que se fundara la aplicación de las sanciones que deban aplicarse, en caso de incumplimiento al catálogo de deberes de los internos y el personal penitenciario, mismo que será substanciado por un Consejo de Desarrollo Penitenciario.”

Se establece en la propuesta el procedimiento jurisdiccional de ejecución de la pena, en el cual el interno estará representado por un defensor público o privado, para el ofrecimiento y desahogo de pruebas que sirvan de fundamento al Juez de Ejecución de Penas para dictar las resoluciones relativas a la negativa o concesión de sus peticiones como pueden ser los beneficios de libertad anticipada, así como el derecho que tendría de interponer recurso de alzada.

La Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados público en la Gaceta Parlamentaria, año XIV, número 3251-II, viernes 29 de abril de 2011, 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. Mismo que hoy se encuentra en discusión en la Cámara de Senadores, sobre el cual no han podido lograr acuerdos.

En el proyecto de ley aprobado en la Cámara de Diputados, se plantea instituir la carrera penitenciaria, refiere la iniciativa, que el personal penitenciario será sujeto a procedimientos de reclutamiento, selección, ingreso, formación, certificación, permanencia, evaluación, promoción y conocimientos; igualmente se contempla el régimen disciplinario en el que se fundara la aplicación de las sanciones que deban aplicarse, en caso de incumplimiento al catálogo de

deberes de los internos y el personal penitenciario, mismo que será substanciado por un Consejo de Desarrollo Penitenciario.

Se establece en este acuerdo, 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, 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.

El Poder Judicial según el proyecto aprobado, sería responsable de atender la modificación y duración de las penas. Al Juez de Ejecución de Penas le correspondería, 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 de los internos; entregar al Juez de Ejecución de Penas la información técnico-jurídica que permita realizar el 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.

“la ley en proyecto, es sin duda de la mayor relevancia, es urgente elaborar los instrumentos jurídicos que regulen este nuevo procedimiento de ejecución de penas y medidas de seguridad al que obligan los nuevos contenidos de los artículos 18 y 21 de la Constitución Política Federal 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 las autoridades carcelaria, responsables en este momento de la toma de decisiones en el área de ejecución de la pena.”

Este proyecto de ley refiere que el nuevo Sistema Penitenciario Federal contará para su administración con la operación de complejos penitenciarios, centros e instalaciones penitenciarias, mismos que tendrán diversos niveles de seguridad y custodia, I mínima y II mínima restrictiva, que contarán 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 contarán con puertas con bisagra, celdas y cerraduras de alta seguridad, módulos y estancias unitarias o compartidas, con llaves de alta seguridad, nivel V máxima y VI súper máxima que contarán con puertas y celdas con sistema electrónico y centro de control, módulos y estancias unitarias, los internos reclusos en estos espacios, no comparten espacios con el resto de la población, puertas dobles, se abren una a la vez y por control remoto y la seguridad externa incluye esclusas controladas por control remoto, dispositivos con sensores y detectores.

La máxima autoridad en esta nueva etapa del sistema penitenciario mexicano como lo es en la mayoría de países avanzados, debiera ser el Juez de Ejecución de Penas y no como se propone en el proyecto, 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 está directamente

concatenada con las disposiciones de este mismo ordenamiento jurídico relacionadas con la defensa de los derechos humanos y la aplicación del debido proceso.

La reforma jurídica en materia penitenciaria es un asunto delicado y en las discusiones que se llevan a cabo en la Cámara de Senadores, se trasluce poco conocimiento jurídico y práctico del tema, la ley en proyecto, es sin duda de la mayor relevancia, es urgente elaborar los instrumentos jurídicos que regulen este nuevo procedimiento de ejecución de penas y medidas de seguridad al que obligan los nuevos contenidos de los artículos 18 y 21 de la Constitución Política Federal 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 las autoridades carcelaria, responsables en este momento de la toma de decisiones en el área de ejecución de la pena.

Es importante resaltar lo que el mismo Comisionado del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social advirtió:

... el mayor de los retos que enfrenta el sistema penitenciario en la actualidad, es no contar con una

Ley Nacional de Ejecución de Sanciones como un instrumento que permita al Estado mexicano garantizar la readaptación efectiva de todos aquellos internos que en la actualidad se encuentran en estos centros penitenciarios.

Ante este escenario, deberá ser una preocupación compartida de académicos, investigadores, integrantes del Poder Legislativo y autoridades de los Gobiernos Estatales, el Distrito Federal y el Federal, impulsar en el ámbito de sus respectivas competencias, la aprobación y publicación de la nueva Ley Federal de Ejecución de Penas en materia federal, que sirva como base para la actualización de las legislaturas locales, no hacerlo significa continuar ejerciendo la obligación de ejecutar la pena de prisión, al margen del estado de derecho.

Fuentes consultadas

Bibliografía

HERNÁNDEZ MORA, Juan Ignacio, «Estamos trabajando para alcanzar una infraestructura digna del sistema carcelario», *Foro Jurídico*, Revista especializada de la Asociación Nacional de Doctores en Derecho, número 136, enero de 2015.

“deberá ser una preocupación compartida de académicos, investigadores, integrantes del Poder Legislativo y autoridades de los Gobiernos Estatales, el Distrito Federal y el Federal, impulsar en el ámbito de sus respectivas competencias, la aprobación y publicación de la nueva Ley Federal de Ejecución de Penas en materia federal, que sirva como base para la actualización de las legislaturas locales, no hacerlo significa continuar ejerciendo la obligación de ejecutar la pena de prisión, al margen del estado de derecho.”