

Reestructuración del Sistema Federal de Sanciones

Efrén Arellano Trejo

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 17
Julio de 2007

.....
Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor.



**Comité del CESOP
Mesa Directiva**

Dip. Salvador Barajas del Toro
Presidente

Dip. Fabián Fernando Montes Sánchez
Secretario

Dip. Cuauhtémoc Sandoval Ramírez
Secretario

**Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública**

Francisco Guerrero Aguirre
Director General

Arturo Maldonado Tapia
Director de Vinculación y Gestión

Gustavo Meixueiro Nájera
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia
Director de Estudios Sociales

Eduardo Rojas Vega
Director de Opinión Pública

Ernesto Cavero Pérez
Subdirector de Análisis
y Procesamiento de Datos

Saúl Munguía Ortiz
Coordinador Administrativo

Juan Carlos Amador Hernández
Rafael Ante Valencia
Efrén Arellano Trejo
Sandra Espinosa Morales
José de Jesús González Rodríguez
Nora León Rebollo
María Guadalupe Martínez Anchondo
Claudia Icela Martínez García
Mario Mendoza Arellano
Salvador Moreno Pérez
Alejandro Navarro Arredondo
Sara María Ochoa León
César Augusto Rodríguez Gómez
Oscar Rodríguez Olvera
Karla Ruiz Oscura
Investigadores

Luis Horacio Martínez Cárdenas
Asistente Editorial

Elizabeth Perdomo Reyes
Coeditora

Alejandro López Morcillo
Editor

Reestructuración del Sistema Federal de Sanciones

Efrén Arellano Trejo

Presentación

El sistema penitenciario mexicano se encuentra en crisis. La sobrepoblación de las cárceles es el fenómeno más evidente, el cual condensa las causas que originaron esta crisis y la incapacidad del sistema para resolver los problemas para los que fue creado. Como lo muestran los datos y testimonios recogidos en esta investigación, el sobrecupo de las prisiones se originó por el crecimiento de la delincuencia, la ampliación de las penas en contra de los delincuentes, la reducción de las posibilidades para que los presuntos infractores sean procesados en libertad y porque no se han aplicado consistentemente los derechos de los sentenciados para reducir su internamiento.

El sobrecupo de las cárceles origina la incapacidad del sistema para contribuir a la reinserción social de los internos. El Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, elaborado por la Secretaría de Seguridad Pública federal, reconoció que es necesario “reestructurar integralmente el sistema penitenciario”, ya que los centros penitenciarios se han convertido en

[...] centros de reclusión y de socialización de prácticas que reproducen la criminalidad, con deficientes sistemas de supervisión y vigilancia, donde impera la sobrepoblación y el hacinamiento, provocando amotinamientos y altos niveles de corrupción.¹

Durante su quinto informe de labores, esta dependencia federal reiteró que

[...] es urgente modificar el marco legal en el que se sustenta el sistema penitenciario (para) generar una política de readaptación social del interno y construir más centros de readaptación social.²

Por otra parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) encontró, luego de 960 visitas realizadas entre 2000 y 2004, que en los centros estatales y municipales

¹ Poder Ejecutivo Federal, “Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, 14 de enero de 2003, p. 21.

² Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Seguridad Pública, *5º Informe de Labores 2005*, México, 2005, p. 103.

los reclusos con poder económico y liderazgo delictivo corrompen a las autoridades, con el fin de obtener toda clase de facilidades para organizar o seguir dirigiendo desde el interior grupos de delincuencia organizada que se dedican a la comisión de delitos graves como secuestro, robo calificado y narcotráfico.³

La CNDH también reportó que los internos con poder económico pagan a las autoridades por recibir un trato privilegiado; de tal forma que mientras la población general se encuentra hacinada en celdas reducidas y en pésimo estado de conservación, aquellos habitan solos, en estancias amplias y en mejores condiciones, que en ocasiones cuentan con aire acondicionado y calefacción, entre otros servicios. El poder de estos grupos, según explica la CNDH, ha generado múltiples casos de “autogobierno”, que significa la capacidad de la delincuencia organizada para someter a los demás internos e imponer un poder de facto a las autoridades.⁴

La crisis penitenciaria se expresa no sólo en sus procedimientos y resultados, también incluye cuestionamientos a los principios que le dieron origen. Como se mostrará en este documento, en México existen evidencias de que el incremento de personas en reclusión no ha estado acompañado de una reducción de la delincuencia. Las propuestas que parten de este diagnóstico cuestionan el hecho de que la

³ CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la república mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales (2004)*, México, 2004, disponible en www.cndh.org.mx (fecha de consulta: noviembre de 2006).

⁴ *Idem*.

cárcel sea el eje del sistema penal y el debate se centra en analizar una serie de alternativas a su utilización.

El texto que se ofrece a continuación proporciona información empírica y teórica que permite contextualizar y evaluar las posibles contribuciones de los proyectos de ley enviados a la Comisión de Seguridad Pública, durante las legislaturas LVIII y LIX, con el propósito de crear una nueva ley federal para regular la ejecución de las sentencias. Para ello, este documento se divide en tres apartados. En el primero de ellos se hace un recuento del marco jurídico y el crecimiento de la población penitenciaria; en el segundo se ofrece una descripción y análisis de los procesos de individualización de las penas y de los llamados sustitutos de la prisión; y en el tercero se ofrece una descripción de las iniciativas ya mencionadas al principio de este párrafo.

Marco jurídico y sobrepoblación penitenciaria

El marco jurídico que regula la ejecución de las penas privativas de la libertad en México son el artículo 18 de la Constitución, la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, los códigos Penal Federal y de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En mayo de 2006 entró en vigor el Reglamento de Centros Federales de Seguridad Máxima,⁵ con lo cual se inició la revisión de los manuales de organización y procedimientos de los centros federales y de la coordinación

⁵ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 6 de abril de 2006.

general que se encarga de ellos. La autoridad ejecutora de las penas de carácter federal es el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública.

Como parte del marco jurídico internacional, aunque no tienen un carácter vinculante, la ONU aprobó el 14 de diciembre de 1990, las “Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad”, también conocidas como “Reglas de Tokio”, las cuales fueron propuestas por el Octavo Congreso de este organismo sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente.⁶

El sistema penitenciario mexicano, según datos a junio de 2006, está conformado por 454 centros penitenciarios (con 158 927 espacios), de los cuales seis se encuentran bajo la responsabilidad del gobierno federal (“La Palma”, “Puente Grande”, “Matamoros”, Las Islas Marías, el Ceferepsi de Morelos y “El Rincón”), 10 están a cargo del Gobierno del Distrito Federal y 438 son administrados por autoridades estatales y municipales.⁷ De estos últimos, de acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, 88 centros son administrados por las autoridades municipales, lo cual –afirma esta oficina– es vio-

latorio del artículo 18 constitucional, el cual estipula que corresponde a la federación y a los estados organizar el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones.⁸

El sistema penitenciario ha crecido consistentemente durante los últimos 14 años. Gracias a ello, entre 1990 y 1994 se logró abatir una sobrepoblación que llegó a ser de 50 %. Sin embargo, el crecimiento de la población penitenciaria ha ganado la carrera a la expansión institucional. Por lo que se refiere al número de personas que se encuentran reclusas, en 1995 eran 93 574; en 2005 fueron 205 821. En este periodo se ha observado un incremento promedio de 8% cada año. De tal manera que para 2005 se encontraban en prisión 122% más personas de las que había 10 años atrás. Estos datos se constatan en la Gráfica 1, la cual compara las tendencias de crecimiento de los espacios disponibles y de las personas internas, y muestra el porcentaje resultante de ocupación. Entre 1994 y 2005 este último pasó de 98 a 129%. De acuerdo con el Consejo de Europa, se define como *sobrepoblación crítica* a aquellos sistemas penitenciarios donde la densidad es mayor a 120 por ciento.⁹

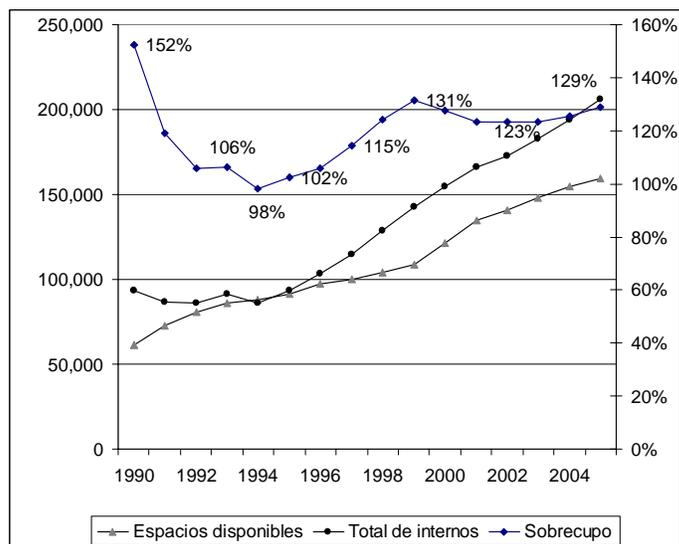
⁶ Una compilación del marco jurídico hasta aquí citado, así como de los tratados internacionales firmados por México en materia de ejecución de sentencias, pueden consultarse en Ruth Villanueva, Alfredo López M. y María de Lourdes Pérez, *México y su sistema penitenciario*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2006, 486 pp.

⁷ Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, Presidencia de la República, México, 2006, en www.sexto.informe.fox.presidencia.gob.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México*, Grupo Mundi-Prensa, México, 2003, p. 19.

⁹ Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDH-DF), *Informe especial sobre la situación de los centros de reclusión en el Distrito Federal 2005*, México, 2006, p. 41.

Gráfica 1
Sobrepoblación penitenciaria: espacios disponibles, total de internos y porcentaje de ocupación (1990-2005)



Fuente: Vicente Fox Quesada, VI Informe de Gobierno, Poder Ejecutivo Federal, México, 2006, p. 593, con datos de la Secretaría de Seguridad Pública, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social.

Impacto de los procesados sin sentencia

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos, la legislación mexicana permite aplicar la prisión preventiva de forma demasiado extensa y prolongada, por lo que califica como “aberrante” el hecho de que más de 25 % de los internos sean procesados que permanecen en esa situación durante meses y a veces años.¹⁰

En 1993 se realizó una reforma a la Constitución que permitió a todo acusado enfrentar su proceso en libertad, a menos que estuvieran involucrados delitos considerados *graves* por la ley. En un principio estos delitos eran unos cuantos. Pero conforme pasó el tiempo los beneficios de esta reforma quedaron nulificados, ya que el Código Penal y las leyes especiales fueron

¹⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *op. cit.*, p. 20.

incrementando las conductas consideradas como delitos graves.¹¹

La Constitución no incluye disposiciones claras para limitar la aplicación de la prisión preventiva. La fracción X del artículo 20-A establece solamente que ésta “no podrá prolongarse por más tiempo del que como máximo fije la ley al delito que motivare el proceso”, lo cual en la práctica se ha traducido en que los procesados puedan permanecer en prisión casi el mismo tiempo que permanecerían si estuvieran sentenciados.¹²

A lo anterior habría que añadir que las autoridades penitenciarias del Ejecutivo federal han encontrado que “un número considerable de presos permanece interno por falta de defensa adecuada y la limitación económica que impide el pago de fianza”;¹³ en tanto que el entonces procurador de justicia del D.F. consideró que el hacinamiento es causado también por “las estrategias de algunos abogados que interponen recursos legales sólo para alargar los juicios”.¹⁴

Por lo que se refiere a los delitos del fuero federal, en la Gráfica 2 se puede observar que en el periodo de 1990

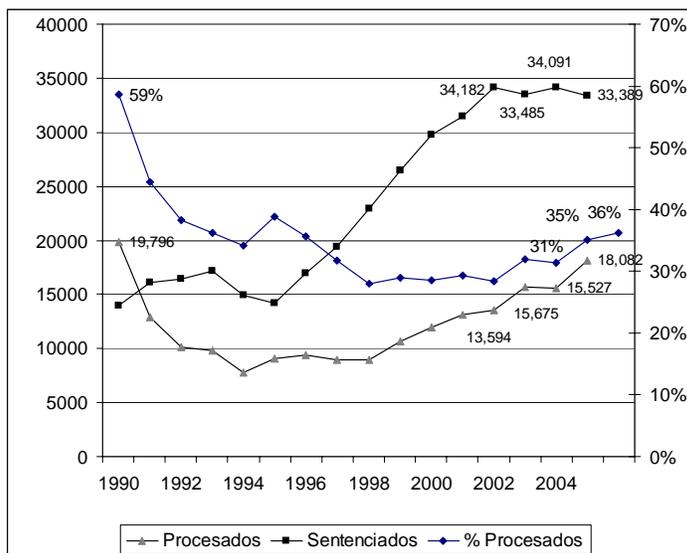
¹¹ Raúl F. Cárdenas Rioseco, *La prisión preventiva en México. Condena por adelantado o medida de seguridad encubierta*, Porrúa, México, 2004, p. XVIII y 36 a 38. Dicha reforma fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre de 1993.

¹² *Idem.*

¹³ Hugo Éric López Medrano, coordinador general de la Unidad de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, en entrevista con el licenciado Miguel Sarre, 21 de agosto de 2003. Citado por Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la... op. cit.*, p. 20.

¹⁴ Declaración de Bernardo Bátiz, *Reforma*, 23 de noviembre de 2006, disponible en www.reforma.com (fecha de consulta: noviembre de 2006).

Gráfica 2
Internos del fuero federal, según situación de su proceso
(1990-2005)



Fuente: Vicente Fox Quesada, *op. cit.*

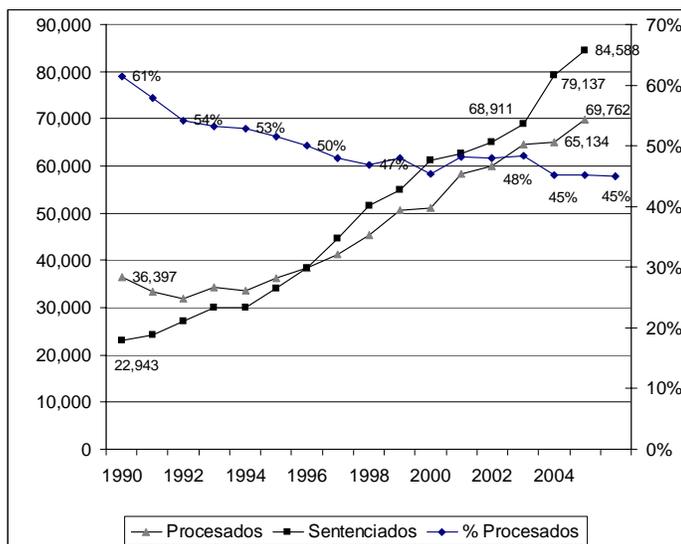
a 1998 logró reducirse el porcentaje de personas que estaban en las cárceles en espera de sentencia. Sin embargo, en la medida en que se fueron ampliando los delitos considerados como graves, esta tendencia a la baja se revertió. Incluso en los últimos años se observó un crecimiento más acentuado par ubicarse en 36 por ciento.

Para el caso de los delitos del fuero común, se puede observar que pese a que el porcentaje de aquellos que no han sido sentenciados (respecto al total de los internos) ha disminuido constantemente, en los últimos tres años esta cifra ha sido de 45 %, prácticamente el doble de la que había encontrado la Oficina del Alto Comisionado de la ONU (Gráfica 3).

La insuficiencia de la infraestructura penitenciaria también redundó en la incapacidad del sistema para mantener una adecuada separación de los internos. De acuerdo con el estudio

ya citado de la ONU, “prácticamente en ningún centro penitenciario del país se aplican principios racionales en materia de ubicación de las personas recluidas”. Esto significa que no exis-

Gráfica 3
Internos del fuero común, según situación de su proceso
(1990-2005)



Fuente: Vicente Fox Quesada, *op. cit.*

ten áreas especiales para aquellas personas que de manera reiterada infringen la ley, las cuales conviven en todas las áreas de los penales con primodelincuentes y con quienes aún no han sido sentenciados.

Esta situación contradice al artículo 18 constitucional, el cual estipula que la prisión preventiva sólo se aplicará en aquellos casos en los que el delito cometido implique una pena corporal y que el “sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas”. El incumplimiento de este precepto ha originado diversas recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), del informe del Relator Especial sobre la Independencia de Jueces y Abogados en su visita a México, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, así como por parte de diversas organizaciones no gubernamentales.¹⁵

La gravedad de las penas

En los últimos años las reformas a las leyes mexicanas han incrementado el número de conductas tipificadas como delitos, han ampliado las penas, han restringido las posibilidades de reducir las condenas, amén de que, como ya se dijo anteriormente, han aumentado los delitos considerados como graves. Respecto al Código de 1931, el Código Penal vigente incrementó de 13 a 24 años la pena por homicidio simple intencional; la de secuestro sin agravantes de 20 a 40 años; la de violación de 6 a 14 años y la de tráfico de estupefacientes de 10 a 25 años.¹⁶

¹⁵ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *Diagnóstico sobre la... op. cit.*, p. 20.

¹⁶ *Idem*.

Esta situación, a decir de especialistas, defensores de derechos humanos y organismos no gubernamentales, no ha contribuido a combatir la delincuencia y ha resultado contraproducente para el sistema penitenciario.

Olga Islas, luego de analizar las reformas penales del periodo 1994-2000, advierte que agravar las penas puede impresionar a la sociedad y ganar popularidad para los gobernantes, pero “está claro que el delito no se reduce por la dureza de la pena sino por la aplicación efectiva de la ley a los casos concretos”.¹⁷ Frente al crecimiento desbordado de la delincuencia —dice— el Estado mexicano ha respondido con normas penales, pero sin establecer un sistema de prevención social.¹⁸

El estudio elaborado por la Oficina del Alto Comisionado de la ONU ya citado, coincide en señalar que las sanciones son efectivas si se aplican al mayor número de infractores y que su efecto disuasivo no radica en su gravedad, sino en la generalidad con que se aplican. Este documento refiere un trabajo de Amnistía Internacional, el cual señala que

[...] quienes sí cometen graves delitos premeditadamente pueden decidir hacerlo a pesar de los riesgos, por creer que no van a ser capturados. En estos casos, la clave de la disuasión es aumentar las probabilidades de que los localicen, los detengan y los declaren culpables.¹⁹

¹⁷ Olga Islas de González Mariscal, “Reforma penal sustantiva”, en Sergio García Ramírez y Leticia A. Vargas Casillas, *Las reformas penales de los últimos años en México (1915-2000)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2001, p. 15.

¹⁸ *Ibid.*, p. 14.

¹⁹ Amnistía Internacional, “La pena de muer-

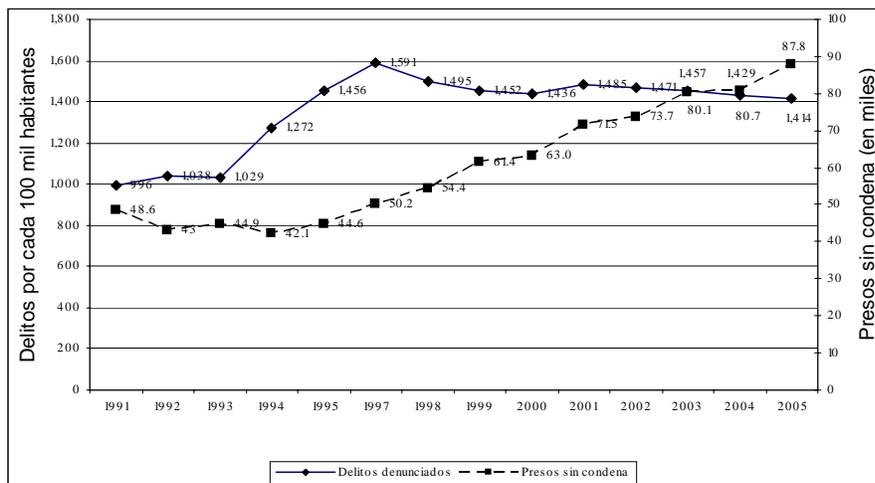
En 2004 la Iniciativa Pro-Justicia de la Sociedad Abierta (*Open Society Justice Initiative*) emprendió un proyecto de tres años en México que busca reducir el uso excesivo de la prisión preventiva. Como parte de este proyecto, Guillermo Zepeda Lecuona concluye que este tipo de prisión no ha reducido la incidencia delictiva, no ha logrado abatir la sensación de inseguridad de los ciudadanos, no ha logrado detener a “sujetos peligrosos” y no ha garantizado el pago de los daños.²⁰

En la Gráfica 4 se pueden observar las tasas de delitos denunciados por cada 100 mil habitantes y el número de personas que permanecen en prisión sin condena. El análisis de Zepeda Lecuona subraya que “a pesar de que la población en prisión preventiva ha crecido, en la década anterior la incidencia delictiva se ha estacionado en niveles inusuales”. Esta afirmación se sostiene al observar que en números absolutos, entre 1997 y 2005, el total de denuncias presentadas sólo varió de 1 565 a 1 502, para cada uno de estos años. Sin embargo, también se observa que la tasa de denuncia por cada 100 mil habitantes se ha reducido constantemente en los últimos ocho años.

Otros datos de esta investigación muestran que en 2002, 14 % de las

te, preguntas y respuestas”, 12 de abril de 2000, citado por Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *op. cit.*, p. 20.
²⁰ Ina Zoo, *La prisión preventiva en México. Alternativas para racionalizar su uso*, ponencia presentada en el seminario sobre los Instrumentos Nacionales e Internacionales para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura., México, Distrito Federal, noviembre de 2004, disponible en www.pdhumanos.org.mx (fecha de consulta: noviembre de 2006). Ponencia preparada por Zepeda Lecuona y presentada por Ina Zoo.

Gráfica 4
 Presos sin condena y delitos denunciados (1991-2005)



Fuente: Ina Zoo, *op. cit.* y, para el periodo 1998-2005, estadísticas proporcionadas por la Dirección General del Sistema Nacional de Información Sobre Seguridad Pública, SSP, Poder Ejecutivo Federal, México, 2006.

sentencias emitidas fueron absolutorias. Se trató de más de 17 mil personas que estuvieron privadas de la libertad durante todo su proceso, resultaron inocentes y no fueron indemnizadas.

Por lo que respecta al tema de la reparación del daño, Zepeda Lecuona afirma que es imposible que ésta se realice, ya que la detención preventiva generalmente conlleva la pérdida de ingresos económicos para el procesado, su empobrecimiento por los costos del proceso y, en tanto que sólo 10% de la población penitenciaria puede acceder al trabajo, la imposibilidad para obtener ingresos dentro de la prisión.

Prisión y castigo desiguales

Otro trabajo que ofrece información empírica sobre el funcionamiento del sistema penitenciario es el realizado por Marcelo Bergman, quien además

de analizar las estadísticas oficiales contó con la información de una encuesta realizada a más de 1 600 internos en penales del Distrito Federal, Estado de México y Morelos, durante el 2002.

Las conclusiones de este trabajo coinciden en general con los principales aspectos que ya se han detallado en páginas anteriores de esta investigación. Bergman sostiene que el crecimiento de la población carcelaria en la última década obedece a un endurecimiento de los castigos más que a un incremento de la capacidad de detección de las autoridades; que el incremento en las condenas y la extensión de las mismas provocó una explosión en la población carcelaria, lo cual ha hecho más precarios los programas de readaptación y ha propiciado una mayor corrupción.²¹

A los elementos anteriores, Bergman añade el impacto diferenciado que tienen la prisión y las condenas sobre los diferentes estratos socioeconómicos. Este investigador señala que el efecto disuasorio de la privación de la libertad es limitado, pues quienes terminan en la cárcel no son por lo general los delincuentes más peligrosos y sofisticados, sino mayoritariamente quienes no contaron con recursos para corromper a las autoridades o montar una defensa adecuada. Esta afirmación se fundamenta al analizar los delitos y montos por los que fueron condenados los internos.

²¹ Marcelo Bergman, *Cárceles en México: un estado de situación*, México, 2004, informe presentado para el proyecto "Prisons in crisis: Understanding Latin America's Most Explosive Problem. Submitted by the Law, Jurisprudence, and Society Section of LASA", en www.seguridadpublicaenmexico.org.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

Esta investigación encontró que la gran mayoría de la población carcelaria tiene condenas cortas por robos simples; de acuerdo con la encuesta de 2002, 25% de quienes están reclusos por robo simple, habrían robado menos de mil pesos, alrededor de 50% menos de 6 mil y sólo 5% montos superiores a los 75 mil pesos. Es conveniente destacar que 70% de los internos por este delito afirmaron que de haber tenido recursos para sobornar a las autoridades en el momento que los detuvieron, habrían logrado evitar ir a prisión; ello permite afirmar a Bergman que "quienes cometen robos mayores y disponen de más recursos, efectivamente logran eludir la sanción punitiva".²²

Esta misma tendencia se observa al analizar a los sentenciados por delitos contra la salud: 8% de los internos a quienes se aplicó la encuesta estaba cumpliendo una sentencia por este tipo de delito; el valor promedio que obtuvieron de la comercialización de las sustancias fue de 1 168 pesos y sólo en 10% de los casos los montos excedieron los 3 900 pesos, lo que indica –a decir de Bergman– que la gran mayoría de quienes cumplen una sentencia por delitos contra la salud purgan sentencias por tráfico de drogas de muy baja cuantía y que

[...] lo que abunda en las prisiones, entonces, no son los traficantes de mayor envergadura sino los comerciantes en pequeño, o probablemente consumidores que fueron detenidos con cantidades que apenas superaban las toleradas para el consumo personal.²³

²² *Ibid.*, p. 11.

²³ *Ibid.*, p. 10.

El trabajo de Zepeda Lecuona ya citado encontró que en 2002 dos terceras partes de los condenados (69 396 personas) recibieron penas inferiores a tres años, es decir, fueron condenados por delitos menores.²⁴ En tanto, el Programa Nacional de Seguridad Pública del sexenio anterior coincidió con este diagnóstico, pues señaló que

[...] las cárceles del país están llenas de delincuentes menores y de personas que no pudieron pagar una defensa eficiente, de los más de 165 mil delincuentes presos, se estima que siete mil (cuatro por ciento) son de alta peligrosidad.²⁵

La encuesta analizada en el trabajo de Bergman también muestra el impacto que tienen los procedimientos judiciales sobre las personas reclusas. Del total de los sentenciados entrevistados, dos de cada tres dijeron que se declararon culpables ante el ministerio público por las siguientes razones: porque se reconocen como culpables (50%), por haber sido torturados (23%), por amenazas (12%), porque se los recomendó su abogado (3%) o porque se los recomendó el ministerio público (2%). En los juzgados, dos de cada tres internos dijeron no haber sido informados de su derecho a no declarar, mientras que 80% no fueron informados de este derecho en las agencias del ministerio público; poco

²⁴ Ina Zoo, *La prisión preventiva...*, *op. cit.* También puede verse Guillermo Zepeda Lecuona, “Los retos de la eficacia y la eficiencia en la seguridad ciudadana y la justicia penal en México: mejorar la seguridad ciudadana y la justicia penal en México a través de una intensa reforma y del uso racional y eficiente de los recursos disponibles”, México, Centro de Investigación para el Desarrollo, 2006, disponible en www.cidac.org.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

²⁵ Poder Ejecutivo Federal, “Programa Nacional de Seguridad...”, *op. cit.*, p. 21.

más de una cuarta parte no contó con un abogado al momento de rendir su declaración preparatoria y siete de cada diez reportó que el juez no estuvo presente cuando rindió su declaración preparatoria y 80% reportó que nunca tuvo la oportunidad de hablar con el juez.

La información analizada permite concluir a Bergman que en los centros penitenciarios de las entidades estudiadas “no se encuentran los delincuentes más peligrosos sino aquellos cuya detención ofrece menos dificultades”. También afirma que el acceso diferencial a recursos como la defensa o la posibilidad que algunos tienen de sustraerse a la justicia mediante el soborno, “ocasiona que exista un gran número de pobres en las prisiones mientras que una elevada proporción de delincuentes profesionales queda fuera de ellas”.²⁶

Administración de las penas y sustitutos de la prisión

Uno de los temas que más preocupa a investigadores y defensores de derechos humanos es el tema de la *individualización ejecutiva de la pena*, es decir, los criterios legales y procedimientos administrativos existentes para determinar la estancia efectiva de los condenados en prisión. Una vez que el juez dicta una sentencia, las autoridades administrativas de los penales tienen amplias facultades para conceder o negar los beneficios de la preliberación. Esto ocasiona que las penas efectivas no necesariamente guarden proporción con la gravedad del delito y, como se verá más ade-

²⁶ *Idem.*

lante, que los beneficios se otorguen de manera arbitraria y bajo criterios subjetivos.

Los beneficios que pueden reducir la estancia de los reclusos en prisión son tres: la remisión parcial de la pena, el tratamiento preliberacional y la libertad preparatoria. Aunque existen variantes en las legislaciones de ejecución de cada estado, la remisión parcial señala que se cumple un día de pena con dos de trabajo, lo que significa que con 66% de la pena corporal se puede aspirar a que se active este derecho; el tratamiento preliberacional se caracteriza por ser una libertad intermitente, es decir, que la persona debe estar presa los fines de semana o por la noche (es la modalidad que menos se ha aplicado); y la libertad preparatoria, que se aplica a quienes cumplan 60% de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad cuando son delitos imprudenciales, siempre y cuando el sentenciado haya observado buena conducta, se presume que está socialmente readaptado y haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado.²⁷

Un primer problema es que estas tres figuras están reguladas en forma dispersa. Los dos primeros se encuentran en la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados o su equivalente en cada estado, en tanto que la libertad preparatoria está regulada en el Código Penal Federal.²⁸

²⁷ Fernando Coronado, director general de la Primera Visitaduría de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, entrevista sostenida el 5 de diciembre de 2006.

²⁸ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *op. cit.*, p. 21.

Otro problema es que en muchos casos el personal es claramente insuficiente para analizar los expedientes que se deben tramitar. Es el caso, por ejemplo, del Distrito Federal, donde cada uno de los funcionarios facultados para conceder beneficios tiene entre 400 y 2 000 expedientes a su cargo, lo que explica que no logren otorgarlos oportunamente.²⁹

El estudio realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México destaca sobre este tema que para la remisión parcial de la pena, la Ley de Normas Mínimas para la Readaptación Social de Sentenciados ordena a la autoridad ejecutora verificar, además de la participación escolar y laboral del interno, lo que la misma ley denomina “otros datos”. Esta disposición, en opinión de la Oficina de la ONU, rebasa el texto del artículo 18 constitucional, origina diversos problemas respecto a los “otros datos” que deben ser considerados y en la práctica otorga un gran poder discrecional a los llamados “estudios de personalidad”.

De manera explícita, el estudio de la ONU señala:

Los “estudios de personalidad” y los “otros datos” para demostrar la readaptación, se convierten en elementos que permiten a la autoridad administrativa actuar con casi absoluta discrecionalidad en el otorgamiento de los beneficios de la libertad. Estos se transforman en una gracia del gobierno en lugar de un derecho... La individualización ejecutiva de la pena, y por tanto la concesión de

²⁹ Bergman, *Cárceles en México...*, *op. cit.*

beneficios de libertad, equivale a que el juez entregue al criterio de la autoridad ejecutora un alto porcentaje de la pena impuesta (que puede llegar a 66 por ciento) lo cual afecta, además de la supremacía y la autonomía del órgano jurisdiccional, tanto la certeza jurídica del acto judicial como el principio de proporcionalidad.³⁰

En opinión del doctor Fernando Coronado, los estudios de personalidad no están basados en criterios objetivos, de tal forma que un perito puede afirmar que un individuo es altamente peligroso y otro determinar que es de baja peligrosidad, sin que existan criterios debatibles para argumentar a favor o en contra de alguno de estos diagnósticos. De tal manera que –dice– estos estudios se prestan para una gran corrupción.³¹

Frente a ello, el doctor Coronado se pronuncia a favor de la aplicación jurisdiccional de los medios de salida anticipada de la prisión o de la individualización ejecutiva de la pena. Explica que con ello se crearía un procedimiento con controles judiciales que otorguen a los internos el derecho a que se escuche su punto de vista o que se le admitan pruebas y de que un tercero imparcial, que sería un juez y no un funcionario de la administración penitenciaria, sea el que tome la decisión, además de que esta decisión pueda ser impugnada por el afectado.

Otra ventaja de la vía jurisdiccional, en opinión del doctor Coronado, es

que permitiría que la ejecución estuviera explicada, conocer públicamente por qué se reduce la pena mediante argumentos del derecho aplicable, y que esas resoluciones, de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, puedan ser públicas. Esta publicidad permitiría que los estudiosos de la materia y críticos del sistema analicen las resoluciones y las puedan criticar. Actualmente no sabemos –subraya Coronado– “bajo qué criterios las autoridades deciden sobre beneficios de libertad anticipada, eso es un misterio”.

Sin embargo, el funcionario de la CDHDF advierte que esta propuesta puede enfrentar la resistencia de quienes actualmente administran las penas, pues ellos pasarían a ser solamente custodios de la disciplina. De hecho, explica Coronado, los jueces de ejecución también pueden tener a su cargo, si así lo decidiera la ley, el control de la disciplina; es decir, los actos que se consideran arbitrarios podrían ser también llevados a los jueces de ejecución:

[...] en principio actúan las autoridades que tienen a su cargo la disposición del reglamento, pero después los afectados se pueden quejar ante un juez. En otros países, los jueces son directamente quienes aplican la sanción disciplinaria, la autoridad se convierte en la parte que acusa, que presenta el caso ante el juez de ejecución de una falta disciplinaria, es escuchado el presunto infractor y el juez es el que toma la decisión.

La aplicación jurisdiccional de los medios de salida anticipada podría implicar la creación de jueces especializados o de paneles de jueces, a la manera

³⁰ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, *op. cit.*, p. 21.

³¹ Coronado, *op. cit.*

como funciona la Corte Penal Internacional, la cual cuenta con jueces para la etapa preliminar, de primera instancia (que son los jueces naturales) y de revisión. El funcionamiento de este sistema lo podría garantizar la carrera judicial. Según explica el doctor Coronado,

[...] si los jueces tienen una cierta instancia, han cubierto exámenes, su funcionamiento como jueces ha sido evaluado y ya están consolidados, pueden formar parte de un panel de jueces que controlen la preparación de la prueba o que sean jueces de ejecución. No es necesario que estén adscritos a algún juzgado, en la forma rígida como funciona actualmente el sistema judicial.³²

Los sustitutos de la prisión

Las evidencias de la crisis penitenciaria no son recientes. Sin ser el diagnóstico más antiguo, vale la pena mencionar algunas de las conclusiones del Quinto Congreso de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, realizado en Ginebra en 1975. Entre otras cosas, ahí se señaló que

[...] una cantidad cada vez mayor de personas adopta el criterio de que los esfuerzos para organizar las cárceles con el fin de cambiar a los reclusos son inútiles y deben abandonarse.

Dicha afirmación se sustentó en las observaciones compartidas por los asistentes a este congreso, en el sentido de que ninguna de las modalidades de tratamiento aplicadas hasta ahora ha tenido un efecto demostrable sobre los presos; que las prisiones no

³² *Idem*.

sólo sirven para deshumanizar al delincuente, sino que también refuerzan los valores negativos, en vez de modificarlos en una dirección positiva; y entre otras cosas, que el estigma de la cárcel es imborrable y tiende a retrasar la reintegración del delincuente en la sociedad.³³

A partir de esos años, juristas y especialistas en el tema han coincidido en señalar que no es posible pensar en la abolición de la prisión, pero que sí es necesario poner en práctica diversas modalidades de penas y castigos que la sustituyan de manera paulatina y la conviertan en un recurso menos utilizado.

En 1992 Luis de la Barreda escribió que “el abolicionismo (de la prisión) no tiene posibilidades en el mundo de hoy” y que en realidad el reto es

[...] conservar y fortalecer los principios garantizados, democráticos, consagrados en las partes generales de los ordenamientos punitivos, y en las partes especiales reducir al mínimo indispensable las figuras delictivas, disminuir al límite razonable la sanción privativa de libertad y observar escrupulosamente que no se rompa la debida proporción entre bien jurídico tutelado y punibilidad.³⁴

Trabajos de investigación más recientes y los estudios realizados por orga-

³³ Sergio García Ramírez, “Desarrollo de los sustitutivos de la prisión”, en *Cuadernos para la reforma de la justicia*, núm. 2, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1995, en www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

³⁴ Luis De la Barreda, “Abolir la prisión: un canto de sirenas”, en *Criminalia*, año LVIII, núm. 1, enero-abril 1992, p. 19; citado por García Ramírez, “Desarrollo de los sustitutivos...”, *op. cit.*

nismos de derechos humanos en los últimos cuatro años coinciden en gran medida con este argumento.³⁵ Al analizar el uso de la prisión preventiva en México, Raúl F. Cárdenas recordó que en México no existen normas legislativas que contemplen medidas alternativas a la prisión preventiva, salvo la libertad bajo caución, así como la posibilidad de que las personas mayores de 70 años puedan cumplir la prisión preventiva en su domicilio y que una vez dictada la sentencia, dada la vejez o un precario estado de salud del inculcado, se considere “notoriamente innecesario o irracional que se compunge dicha pena” (reforma realizada en mayo de 2004 al Código Penal Federal).³⁶

Ante ello, Cárdenas propone crear un abanico de medidas alternativas, agrupadas en torno a los siguientes propósitos:

- a) Medidas para asegurar la asistencia del imputado al proceso, como la retención del pasaporte, la libertad provisional con o sin fianza, la obligación de residir en un determinado lugar, entre otras.
- b) Medidas para evitar los perjuicios familiares y económicos, por ejemplo la prisión atenuada.
- c) Medidas tendientes a evitar la reiteración delictiva. Por ejemplo, con el retiro del permiso de conducir, la obligación de no visitar determinados lugares o re-

³⁵ Sobre este tema puede consultarse a Nieves Sanz Mulas, *Alternativas a la prisión*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2004, 837 pp. Esta obra ofrece un análisis teórico, comparativo para Centroamérica y México, así como escenarios para la viabilidad de su puesta en marcha.

³⁶ Cárdenas, *La prisión preventiva en México...*, *op. cit.*

lacionarse con ciertas personas (cómplices); obligación de no realizar determinadas actividades profesionales o sociales, cuando el presunto delito haya sido cometido en ocasión de su ejercicio; prohibición de disponer de cuentas bancarias sin autorización del juzgado, en los casos de delitos económicos.

- d) Medidas mixtas dirigidas a evitar la reiteración de soslayar perjuicios de carácter personal. Por ejemplo el internamiento en un centro psiquiátrico o de rehabilitación de toxicómanos.
- e) La reparación del daño causado por el delito, como la incautación de bienes, el efectivo cumplimiento de pensiones alimenticias, trabajo social, etcétera.
- f) El uso de medios electrónicos como medida cautelar de carácter personal. En algunos países como Estados Unidos, Suecia, Reino Unido, Países Bajos, Canadá y Francia esta última se utiliza como modalidad de ejecución de las penas privativas de la libertad o como alternativa a las penas cortas de prisión y consiste en la obligación del condenado de permanecer en un lugar y en horas determinadas bajo el control de un sistema electrónico.

Por lo que se refiere a las propuestas de los organismos de derechos humanos, a lo largo de esta investigación ya se han citado los informes realizados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. En general, estos tres documentos coinciden en

la necesidad de adecuar las instalaciones y las condiciones de salud, higiene, educación y trabajo a las que obliga la Constitución a efecto de garantizar la debida readaptación de los reclusos, capacitar y ampliar el número de custodios y personal que tiene a su cargo la vigilancia, atención y traslado de los internos, así como combatir frontalmente la corrupción que prolifera en los centros de reclusión y que afecta a los internos y sus familiares.³⁷

En el ámbito legislativo, como se detalla más adelante, estos organismos coinciden en la necesidad de poner en marcha acciones que impidan tener a la cárcel como el centro del sistema penal, reducir la prisión preventiva, eliminar la discrecionalidad de la individualización ejecutiva de la pena, favorecer la reparación del daño y promover los derechos de mujeres y grupos indígenas.

Vale la pena mencionar las propuestas legislativas derivadas de estos documentos y que pudieran tener un impacto en el ámbito federal. Dichas propuestas provienen del documento preparado por la oficina de la ONU, salvo que se indique lo contrario:

- Establecer en todas las entidades federativas tribunales federales penitenciarios, como órganos administrativos autónomos, dotados de plena jurisdicción en materia de ejecución de sanciones penales, cuyas funciones se-

rían equivalentes a las de los jueces de vigilancia penitenciaria que existen en otros países.

- Adoptar una política decisiva contra la privatización de los centros penitenciarios del país.
- Reducir sustancialmente los supuestos constitucionales para imponer la prisión preventiva, de manera que ésta sólo se imponga en delitos graves cometidos con violencia.
- Introducir una reforma para que cuando el proceso rebase el tiempo máximo de prisión preventiva constitucionalmente establecido, la persona procesada sea puesta en libertad.
- Promover una legislación integral en materia de penas sustitutivas de prisión que comprenda los aspectos sustantivos, procesales, ejecutivos y orgánicos. Esta legislación deberá definir la autoridad administrativa responsable de establecer los mecanismos necesarios para la aplicación de las penas sustitutivas.
- Establecer las bases legales para que los pueblos indígenas puedan tener a su cargo la ejecución de las sanciones penales sustitutivas a la de prisión.
- Prohibir la exclusión de los beneficios de la remisión parcial de la pena en perjuicio de las personas inculpadas por ciertos delitos.
- Promover la reordenación del régimen jurídico de los beneficios de libertad para sustituir a las tres figuras jurídicas que actualmente se emplean en la fase de individualización administrativa de las penas de prisión (la remisión parcial de la pena, la libertad preparatoria y el trata-

³⁷ A estos documentos también habría que agregar Miguel Sarre Íguiniz, "Propuesta de reforma legislativa integral sobre las penas sustitutivas de prisión", presentada en su carácter de Tercer Visitador de la CNDH, México, 1994, disponible en www.juridicas.unam.mx (fecha de consulta: diciembre de 2006).

miento preliberacional). En su lugar, establecer únicamente dos: la remisión parcial de la pena y la bonificación de la pena por reparación del daño.

- Legislar para que cuando la persona sentenciada que debe cubrir la reparación de los daños y perjuicios acredite su imposibilidad de hacerlo, pueda acogerse al beneficio de bonificación de pena, pero en ese caso el término de la prescripción del pago respectivo empezará a contar en el momento en que obtenga su libertad.
- Sustituir, desde la Constitución Política, el concepto de “readaptación social,” para en su lugar establecer, como finalidad del sistema penitenciario nacional, la imposición de las sanciones penales y la aplicación de medidas preventivas dictadas en condiciones de dignidad. En el caso de sanciones, éstas consistirán únicamente en la privación o restricción coactiva de bienes jurídicos específicamente determinados por los jueces.
- Reforma integral al sistema procedimental penal, a fin de que en lugar de aplicar la prisión preventiva, los presuntos responsables sean canalizados a nuevos esquemas de readaptación social a favor de la reparación del daño, en beneficio de la víctima del delito y la transformación de quienes han cometido delitos (CDHDF).
- Adecuar la legislación penitenciaria al principio “de acto” que rige en el derecho penal sustantivo y eliminar todas las bases jurídicas que permiten la subsistencia de criterios propios del

derecho penal “de autor”, así como la estigmatización de las personas reclusas y la aplicación de consecuencias jurídicas en su perjuicio a partir de criterios de peligrosidad o temibilidad.

- Abrogar la aplicación de los estudios de personalidad (CDHDF).
- Definir con precisión en la legislación penitenciaria la situación jurídica de las mujeres que se encuentran en reclusión o que cumplan penas no privativas de la libertad, para lo cual se deberá atender su situación de género en cuanto a cuidados especiales durante el embarazo, atención médica y los requisitos y condiciones para que sus hijos menores de edad convivan con ellas temporal o permanentemente durante la reclusión.
- Reestructurar la defensoría de oficio de manera que tenga la jerarquía orgánica y la autonomía necesaria para que cumpla las funciones que le asigna la Constitución (CDHDF).
- Privilegiar la oralidad en el proceso penal sobre los medios escritos y la excesiva formalidad de los actos procesales (CDHDF).

Iniciativas de reforma

A continuación se describen tres iniciativas de ley presentadas durante las legislaturas LVIII y LIX, las cuales coinciden en general en asumir gran parte del diagnóstico sobre el sistema penitenciario que se ha descrito en las páginas anteriores. Estas iniciativas también coinciden en proponer una reforma integral al sistema penitenciario, establecer nuevas condiciones de respeto a los derechos humanos, ge-

La iniciativa del presidente Fox

nerar alternativas a la prisión y a la prisión preventiva y fomentar mejores condiciones para la reinserción social de los sentenciados.

El 31 de marzo de 2004 el entonces presidente de la república envió al Senado una amplia iniciativa, con el objetivo de modificar estructuralmente los sistemas de justicia penal y de seguridad pública. Las comisiones de Puntos Constitucionales, de Justicia, y de Estudios Legislativos, a donde fue remitida dicha iniciativa, convocaron a una consulta entre académicos y especialistas y decidieron analizar separadamente la iniciativa en sus distintas vertientes, tanto constitucionales como orgánicas, procesales, profesionales y complementarias.³⁸

Como producto de esta separación, dichas comisiones dictaminaron favorablemente, con algunas modificaciones, la propuesta de crear la Ley Federal de Ejecución de Sanciones y reformas a las leyes orgánicas del Poder Judicial Federal y de la Administración Pública Federal. El pleno del Senado aprobó el dictamen el 20 de julio de 2005.³⁹ Sin embargo, durante la LIX Legislatura, esta iniciativa ya no pudo ser dictaminada en la Cámara de Diputados.

³⁸ Un debate sobre la propuesta del entonces presidente Vicente Fox puede verse en Instituto Nacional de Ciencias Penales, *La reforma penal a debate. Primer foro de análisis y discusión sobre la iniciativa de reforma a la justicia penal enviada por el C. Presidente de la República al H. Congreso de la Unión el 29 de marzo de 2004*, Colección memorias, México, 2004, pp. 183-210.

³⁹ Cámara de Senadores, *Gaceta Parlamentaria*, núm. 115, 20 de julio de 2005. Habría que mencionar que los senadores David Jiménez González, Antonio García Torres y Jesús Galván Muñoz, realizaron cada uno un proyecto de dictamen a esta iniciativa, los cuales sirvieron como punto de partida a las comisiones dictaminadoras.

Uno de los argumentos esgrimidos por el Ejecutivo para sustentar la creación de una nueva ley de ejecución de sanciones, señala que

[...] no obstante la preocupación del gobierno y la inversión ejercida, el sistema penitenciario presenta múltiples deficiencias y, bajo el actual esquema jurídico, no se visualiza que pueda alcanzar plenamente su principal objetivo: ser verdaderos centros de readaptación social, tal y como está previsto por la legislación en la materia.

Las comisiones dictaminadoras validaron este diagnóstico y agregaron que la falta de recursos financieros y de personal calificado provoca que en los Centros de Readaptación Social

[...] se incremente la impunidad, la corrupción, los altos índices de hacinamiento, problemas de acceso a los servicios de salud, elevados niveles de violencia, prostitución y consumo de drogas, así como los rezagos en la revisión de expedientes y discrecionalidad en los procedimientos de ejecución de sentencias.

Frente a este diagnóstico, una de las principales estrategias impulsada por el Ejecutivo en su iniciativa es la creación del Juez de Ejecución de Sanciones, el cual tendría las siguientes funciones:

- Autorizar las decisiones de la autoridad ejecutora para conceder los beneficios preliberacionales a que tenga derecho el sancionado, así como la declaración de cumplimiento de la sanción.

- Resolver, en caso de controversia entre la autoridad penitenciaria y el sancionado, sobre los derechos y obligaciones de ambos, dentro de los Centros de Readaptación Social; y
- Vigilar la adecuada ejecución de las sanciones con base en el principio de legalidad, y con estricto apego a la protección de los derechos humanos y las garantías de los sancionados.⁴⁰

Con ello, el Ejecutivo se propuso eliminar lo que llamó “una de las fuentes más grandes de corrupción” en el sistema penitenciario, que se origina –según explicó– en las facultades discrecionales que han ejercido las autoridades encargadas de la ejecución de sanciones, al permitirles a dichos servidores públicos integrar parcialmente los elementos de las normas mediante la aplicación de las mismas, con lo cual “se han desarrollado criterios arbitrarios, que han perjudicado sensiblemente a los gobernados”.

Esta situación también genera –dice el Ejecutivo– invasión de las facultades del Poder Judicial, en la medida en que permite que las autoridades administrativas modifiquen sustancialmente la duración de las penas, “en clara contravención al artículo 21 constitucional”.⁴¹

Frente a la ilegalidad y la corrupción detectadas, la iniciativa original propone crear procedimientos de naturaleza estrictamente jurisdiccional, “que atiendan exclusivamente a la conducta del interno, para determinar la con-

cesión o negativa de beneficios de reducción de la pena”.

El dictamen elaborado en el Senado validó todos estos argumentos. Las comisiones dictaminadoras se pronunciaron a favor de crear un nuevo sistema, en el cual la función de vigilancia y control de la legalidad se asigne a un juez; es decir, instaurar un nuevo modelo, “racional y garantista”, que brinde certeza jurídica a quienes se encuentran en la etapa de ejecución de las penas impuestas.

De ser aprobada esta nueva ley se abrogaría la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados⁴² y, en opinión de los senadores dictaminadores, se contribuiría a que el sistema penitenciario tenga una nueva perspectiva, basada en los siguientes aspectos fundamentales:

- La reestructuración de la intervención de las autoridades administrativas en el sistema de justicia penal.
- La determinación del régimen jurídico de la ejecución de las sanciones penales que hayan sido impuestas por jueces y tribunales federales.
- La modificación de la organización y funcionamiento de los centros de readaptación, lo que comprende las instalaciones destinadas al cumplimiento de la pena de prisión, y del sistema de ejecución de sanciones no privativas de la libertad; y
- La intervención de los órganos jurisdiccionales federales en la vigilancia jurídica de la ejecución

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Este artículo señala en su primer párrafo: “La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial”.

⁴² Publicada originalmente en el *Diario Oficial de la Federación*, 19 de mayo de 1971.

de las sanciones, en aras de abatir la arbitrariedad, la corrupción e incrementar la protección de los derechos humanos.

Iniciativa del grupo Convergencia

El grupo parlamentario del partido Convergencia elaboró, durante la LIX Legislatura, una serie de iniciativas con el propósito de lograr una reforma penal integral. A través del diputado Luis Maldonado Venegas presentaron iniciativas para reformar la Constitución en materia de prevención del delito, procuración, administración de justicia y readaptación social; establecer para todo el país un solo Código Penal y un solo Código de Procedimientos Penales; un proyecto de Ley para el Tratamiento de Menores Infractores y un proyecto para crear la Ley de Ejecución de Penas y Readaptación Social de Sentenciados.⁴³

Para los objetivos de esta investigación, nos ocuparemos del último de estos proyectos. Para dar sustento a su propuesta, el entonces diputado Maldonado Venegas señaló en la exposición de motivos que las prisiones tienen un estado deplorable, debido “a la sobrepoblación carcelaria, el abuso de poder, la corrupción administrativa y la desvinculación con los otros sectores del sistema de justicia penal” y a que existen más personas en la cárcel sin libertad bajo caución, debido a que existe una tendencia a limitar este derecho. Todo ello –dice el documento– impide cualquier posibilidad de readaptación y provoca una permanente vulneración a los derechos del hombre.

⁴³ Todas estas iniciativas se pueden consultar en *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1367-I, 5 de noviembre de 2003.

Como parte de su diagnóstico, esta iniciativa también señala que la vigente Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados, está alejada del propósito de la reinserción social porque no facilita una integral readaptación social y ejecución de las sanciones y porque no contempla elementos como el trabajo, la capacitación y la clasificación de las personas por su perfil criminológico y de las cárceles según su grado de seguridad.

La exposición de motivos también señala que el actual marco jurídico deja muchos espacios a la discrecionalidad para otorgar la libertad anticipada en sus diversas modalidades y no prepara al sentenciado para enfrentar la excarcelación y favorecer su reintegración a la sociedad y a su núcleo familiar.

Frente a este panorama, la iniciativa presentada por el ahora ex diputado Maldonado Venegas propone como estrategia central la reparación del daño, para lo cual los internos serían capacitados e inscritos en programas reglamentados de trabajo remunerado. Asimismo, se propone establecer una clasificación y un tratamiento diferenciado para los internos en función de su peligrosidad y el tipo de delito cometido (Cuadro 1).

La clasificación de los internos se llevará a cabo a través de diagnósticos multidisciplinarios. Para aquellos que se encuentran en el nivel de alta peligrosidad, dichos diagnósticos deberán revisarse cada año para determinar si ha variado su perfil y peligrosidad y determinar un tratamiento más benigno.

Cuadro 1
Clasificación de cárceles, internos y tratamientos, según iniciativa
del diputado Luis Maldonado Venegas

<i>Tipo de cárcel</i>	<i>Población objetivo</i>	<i>Modalidades del trabajo y atención</i>
Máxima seguridad	<i>Personas de alta peligrosidad:</i> que cumplen por lo regular sentencias de un mínimo de cinco años o hasta una acumulación indefinida con un promedio de 20 años aproximadamente.	Trabajo industrial carcelario.
Mediana seguridad	<i>Mediana peligrosidad:</i> individuos que cometieron delitos graves; reincidentes susceptibles de una labor efectiva de readaptación.	Trabajo con proyección industrial y alternativas de trabajo comunitario. El individuo, desde que es internado, es candidato a recibir el beneficio de preliberación; debe ser económicamente productivo para que de sus ingresos se haga la siguiente distribución: 60% para reparación del daño, 20% para el mantenimiento de la familia, 10% como cuota de recuperación de su propio sostenimiento en la prisión y 10% para sus gastos personales o para ahorro.
Baja seguridad	<i>Baja peligrosidad:</i> sentenciados por delitos no graves, con penas que compurguen en régimen de semilibertad o estén en la fase final de la ejecución de la pena.	Se trata de cárceles abiertas que permitirán a los reos desarrollar trabajo en la comunidad o en empresas, saliendo a cumplir sus jornadas y regresar a la cárcel el resto del día.

Fuente: Proyecto de Ley de Ejecución de Penas y Readaptación Social de Sentenciados, *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, núm. 1367-I, 5 de noviembre de 2003.

Para llevar a cabo esta nueva forma de organización penal, esta iniciativa también propone impulsar un convenio con la Secretaría de Desarrollo Social, a fin de que la población interna pueda ser considerada como un grupo vulnerable y, por tanto, se puedan destinar recursos públicos para programas específicos de fomento laboral y de asistencia social. Asimismo, propone establecer una institución de control y seguimiento de sanciones, que entre otras funciones tenga a su cargo la adecuada localización de los internos y un seguimiento sobre el cumplimiento de las sanciones a través del trabajo a favor de la comunidad.

El 5 de abril de 2005, la diputada Lizbeth Rosas Montero, de la fracción parlamentaria del PRD, presentó una iniciativa con el propósito de crear la Ley Federal de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.⁴⁴ El objetivo central de este proyecto es doble: primero, garantizar las condiciones de seguridad que deben prevalecer en los centros federales de readaptación; y segundo, establecer un marco jurídico adecuado para el respeto de los derechos de los reclusos.

Esta iniciativa, tal como ocurre con la minuta aprobada en el Senado, también se propone abrogar la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación

Iniciativa de la diputada Rosas Montero

⁴⁴ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1725-I, Cámara de Diputados, martes 5 de abril de 2005.

Social de Sentenciados. Entre otras cosas, la exposición de motivos señala que “las fugas de importantes narcotraficantes, los homicidios de otros delincuentes dentro de los penales y prácticamente el régimen de autogobierno enmascarado con la ausencia (...) de las autoridades penitenciarias”, hacen evidente la inseguridad y la ilegalidad que priva en los centros federales de readaptación.

Por lo que se refiere a la falta de respeto a los derechos de los internos, esta iniciativa señala, sin precisar nombre y fecha del documento aludido, que un diagnóstico de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) afirma que las autoridades de los Centros Federales de Readaptación han impedido de manera reiterada el trabajo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; y que no se aplican los documentos que la propia ONU ha establecido para normar la operación de los centros de reclusión, como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y el Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión.

Entre las anomalías detectadas por la ONU, según señaló la diputada Rosas Montero, se encuentran las siguientes:

- Condiciones degradantes del régimen de visita familiar y revisión a los visitantes.
- Excesos en la aplicación de la segregación.
- Violación de la garantía de inviolabilidad de la correspondencia.
- Uso de la psiquiatría, la medicina y las ciencias de la conducta como formas de control.

- Obstrucción de los derechos de defensa y a formular peticiones legítimas a la autoridad, así como a presentar quejas.
- Trato cruel por actos de vigilancia excesiva y tortura.

Frente a este panorama y en coincidencia con la iniciativa aprobada por el Senado, una de las estrategias centrales de este proyecto de ley es garantizar que “el cumplimiento de la condena judicial sea precisamente en los términos establecidos por los jueces”, y evitar que alguna acción administrativa, por parte de la autoridad penitenciaria, afecte la esfera jurídica del interno.

Para ello, esta iniciativa propone la creación de los jueces de ejecución de penas, los que tendrían a su cargo las decisiones sobre las libertades anticipadas y los traslados de internos, con lo cual se suprimirían las decisiones “arbitrarias” y “autoritarias” con que ahora se resuelven estas decisiones.

Esta iniciativa hace suyas las sugerencias de la ONU, que señalan la necesidad de suprimir todas las atribuciones jurisdiccionales actualmente conferidas a la Secretaría de Seguridad Pública con motivo de la individualización de la pena y reordenar el régimen jurídico de los beneficios de libertad. Para esto último se propone sustituir a las tres figuras jurídicas que actualmente se emplean en la fase de individualización administrativa de las penas de prisión (la remisión parcial de la pena, la libertad preparatoria y el tratamiento preliberacional), para establecer únicamente dos: mantener la remisión parcial de la pena y establecer la bonificación de la pena por reparación del daño.

Conclusiones

1. En México existe un amplio consenso a favor de reformar el sistema penitenciario. Autoridades del Ejecutivo federal, organismos sociales, académicos y legisladores han elaborado diversas propuestas coincidentes en la necesidad de establecer nuevas garantías a los derechos humanos, a través de la creación de jueces o tribunales de sentencia; generar alternativas a la prisión y a la prisión preventiva, mediante nuevas opciones para el castigo y reparación del daño; así como fomentar mejores condiciones para la reinserción social de los sentenciados, mediante la mejora de los programas de educación, capacitación y trabajo dentro de los penales.
2. Uno de los principales problemas que enfrenta el sistema penitenciario es la sobrepoblación de los centros de reclusión. Este fenómeno origina la incapacidad del sistema para contribuir a la reinserción social de los internos; por el contrario dota a los individuos de las costumbres y la subcultura carcelaria y socializa los procedimientos y contactos criminales; fomenta la corrupción, ya que en un ambiente de espacios personales reducidos y recursos escasos propicia pagos ilegales y la colusión entre internos y custodios; y entre otras cosas se convierte en un castigo adicional a la pobreza, pues aquellos que cuentan con recursos evaden más fácilmente la reclusión y cuando son internados pueden comprar el espacio y protección para man-

tener condiciones decorosas de subsistencia.

3. La adecuación del sistema penitenciario, de acuerdo con las propuestas aquí analizadas, implica la reforma de diversos preceptos constitucionales. Entre otras cosas, es necesario revisar el concepto de *readaptación social*; reducir los supuestos constitucionales de la prisión preventiva; ampliar los recursos sustitutivos de la prisión; y establecer las figuras de los tribunales federales penitenciarios o los jueces de ejecución de sentencias.
4. Considerando el trabajo de las dos últimas legislaturas, una de las iniciativas que logró un mayor consenso fue la que envió el entonces presidente Vicente Fox al Senado en marzo de 2004. Este proyecto de ley fue sometido a diversos foros de análisis, fue objeto de diversos dictámenes que lo modificaron y finalmente aprobado por el pleno del Senado en julio de 2005. Sin embargo, la Cámara de Diputados ya no pudo analizar y dictaminar dicho proyecto durante la LIX Legislatura.
5. La reforma del sistema penitenciario implica coordinar la participación de legisladores, autoridades penitenciarias y magistrados que intervendrían en la nueva operación del sistema. Debido a la complejidad del problema y a los rezagos que existen en diversas áreas, una reforma legislativa aislada no sería suficiente para lograr una transformación eficaz del sistema penitenciario. Es necesario prever la adecuada asignación de

recursos, la creación de las instancias jurisdiccionales y la ampliación y capacitación de las autoridades penitenciarias estatales y federales. Es necesario prever, asimismo, la reacción que se generaría en los cotos de poder que actualmente controlan diversas bandas de la delincuencia organizada.

