

Conclusiones del Foro Nacional: “Hacia la Armonización del Marco Normativo en materia de Ejecución de Sanciones Penales”

* 8 y 9 de septiembre de 2010, auditorio “Jesús Reyes Heróles” de la Secretaría de Gobernación.

ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

1. El 18 de junio de 2008 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un amplio e importante paquete de reformas constitucionales en materia de justicia penal y seguridad pública, cuyo propósito fundamental es transformar de fondo el sistema de justicia penal y de seguridad pública en México, para que responda de mejor manera tanto a las expectativas de la sociedad como a las exigencias del Estado democrático de derecho, habiéndose con ellas precisado las bases que deben orientar al sistema procesal penal mexicano.

2. Entre las reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacan aquellas que precisan por una parte las bases y los principios del *sistema procesal acusatorio* y establecen las bases para los *juicios orales* en nuestro país, así como amplían los *derechos del inculcado* y los *derechos de la víctima* u ofendido del delito, además de prever *mecanismos alternativos* de solución de conflictos, entre otras medidas. Por otra, se introdujeron nuevas formas y reglas de investigación de los delitos, sobre todo con relación a la delincuencia organizada, que permiten elevar la capacidad de investigación del ministerio público y de la policía, para abatir la impunidad y dar certeza al procedimiento. Relacionadas con todas ellas, se encuentran además las *reformas en materia penitenciaria*, tanto las que tienen que ver con la *prisión preventiva* como las de *ejecución de la pena privativa de la libertad*.

De acuerdo con lo anterior, algunas reformas impactan directamente al sistema de justicia penal y otras al de seguridad pública, pero no hay duda de que entre ellas existe una estrecha relación; por lo que, deben establecerse claramente sus puntos de contacto y la forma en que deben desarrollarse coordinadamente para la consecución de sus objetivos comunes. Asimismo, la reforma penal constitucional de 2008 implica importantes cambios de paradigmas, así como la incorporación de nuevos institutos y prácticas de justicia penal en los ámbitos de la prevención social del delito, seguridad pública, procuración y administración de justicia, y ejecución de sanciones penales, sobre todo porque ahora ya no se hablará de *readaptación social* sino de *reinserción social* del sentenciado, como mecanismo para la *prevención especial* del delito; lo que necesariamente habrá que tomar en cuenta a la hora de su implementación.

3. Ciertamente, en el ámbito de la ejecución de sanciones y, específicamente, de la pena privativa de libertad, la reforma constitucional al artículo 18, por una parte, sustituye el término de *readaptación social* por el de *reinserción social*, que es un paradigma que enfatiza el trato humano a todo prisionero, valorándolo como sujeto y no como objeto de derecho. Al respecto, la reforma considera que, si bien el fin de la pena privativa de libertad es evitar, en lo posible, que el sentenciado vuelva a delinquir, habrá que entender que la

participación de los internos en programas de reinserción social debe basarse en los cinco ejes rectores: el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Por otra parte, este paradigma traslada de igual manera los principios del *proceso acusatorio* a una nueva jurisdicción, la de ejecución de sanciones, cuya figura central ahora será el *juez de ejecución*. Esta jurisdicción coadyuvará de manera importante en un cambio de ambiente, haciendo más humana y menos estigmatizante la prisión. Pero, asimismo, se espera que este modelo sirva como factor que incremente la eficacia de la gestión penitenciaria

4. Finalmente, no se desconoce que, si bien en el proceso de reforma se observó un amplio consenso en los distintos sectores públicos y sociales sobre la necesidad de transformar el sistema vigente, debido a sus pocos rendimientos frente a las expectativas de la sociedad, e igualmente se puso de manifiesto la conveniencia de lograr acuerdos sobre la *forma* de hacerlo, también existen opiniones diversas e incluso encontradas en torno a las mismas y con relación a las mejores formas y prácticas para su implementación. Además, debe reconocerse que, en torno a ciertos contenidos centrales de la reforma constitucional, existen diversos criterios de interpretación sobre sus alcances y sobre la forma de desarrollarlos en la legislación secundaria; lo que muestra la complejidad de su implementación, para lograr sobre todo la *armonización legislativa*.

OBJETIVOS:

1. Por ello, este **FORO NACIONAL “Hacia la Armonización del Marco Normativo en materia de Ejecución de Sanciones Penales”**, que se realizó durante los días 8 y 9 de septiembre de 2010, organizado por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, se ha fijado como objetivo central:

“Analizar las nuevas políticas y modelos normativos en materia de ejecución de sanciones penales y, en especial, en materia de reinserción social, consecuentes con la reforma penal constitucional de 2008, valorando para tal efecto los retos que implica su implementación –de manera uniforme e integral–, considerando las realidades y carencias penitenciarias que enfrenta actualmente nuestro país e incorporando –en lo conducente– prácticas exitosas internacionales al respecto”.

2. Para alcanzar lo anterior, se fijaron a su vez *objetivos específicos*, como:

- a) *Analizar la nueva política criminal en materia de ejecución de sanciones y los instrumentos jurídicos consecuentes: reinserción social, jurisdicción penitenciaria y proceso acusatorio de ejecución;*
- b) *Considerar la problemática penitenciaria nacional actual y proponer soluciones integrales al respecto;*
- c) *Examinar la situación nacional de los derechos humanos en las prisiones y proponer soluciones a corto plazo para garantizar una mejor promoción de dichos derechos;*
- d) *Estudiar la situación actual de la legislación nacional en materia de ejecución de sanciones y proponer la unificación de la misma, y*

- e) *Conocer las directrices mundiales en materia penitenciaria y de ejecución penal, así como las experiencias de otros países en materia de judicialización de la ejecución penal y promoción de los derechos humanos en las prisiones; entre otros*

TEMÁTICA:

Para atender los objetivos anteriores, se abordaron temas de importancia, entre los que destacaron los siguientes:

- a) *La nueva política criminal en materia de ejecución de sanciones;*
- b) *El nuevo paradigma de la reinserción social y el movimiento de la jurisdicción penitenciaria a partir de los derechos humanos y los cinco ejes constitucionales: trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte;*
- c) *Las directrices de la Organización de las Naciones Unidas en materia de ejecución de sanciones y reinserción social;*
- d) *Principales retos nacionales en materia penitenciaria: sobrepoblación, crimen organizado, corrupción y autogobierno;*
- e) *Aspectos legislativos de la ejecución de sanciones penales;*
- f) *Aspectos judiciales y administrativos de la ejecución de sanciones penales;*
- g) *Los criterios legislativos en materia de responsabilidad penal de las personas jurídicas colectivas;*
- h) *El juez de ejecución y los derechos de los condenados;*
- i) *El juez de ejecución de sanciones a la luz del derecho comparado;*
- j) *La experiencia española en materia de ejecución de sanciones;*
- k) *La experiencia latinoamericana en materia de ejecución de sanciones; entre otros.*

PARTICIPANTES:

a) Participaron como expositores destacados expertos en la materia, tanto de Argentina, Costa Rica (ILANUD) y España, como de México, que se encuentran directamente vinculados con la problemática, ya sea en el plano de la teoría como de la práctica.

b) Entre los asistentes al foro destacó la presencia de funcionarios federales y estatales de las instituciones directamente involucradas con la ejecución de sanciones, así como de otras dependencias relacionadas, además de legisladores locales y federales, dirigentes de organizaciones sociales, académicos, estudiantes y abogados en general, quienes tuvieron una muy activa y abierta participación.

DECLARACIONES Y COMPROMISOS:

Con base en lo anteriormente señalado y de acuerdo con los planteamientos que hicieron los expositores, así como con las discusiones que se dieron en los diversos paneles y de la participación de los asistentes, se arribaron a algunas conclusiones. Por lo que, los participantes al foro nacional acordaron hacer las siguientes

DECLARACIONES:

1. Se reconoce que el actual sistema de justicia penal y de seguridad pública ha tenido dificultades para responder a las expectativas de la sociedad y a las exigencias del *Estado democrático de derecho*; existiendo una exigencia ciudadana de cambio de las instituciones vigentes y sus normas, que permita garantizar la protección de los bienes jurídicos de los individuos y de la colectividad, bajo principios de justicia y equidad social.

2. Por esa razón, el gobierno de la república, consciente de la necesidad de someter al sistema de justicia penal y de seguridad pública a una revisión y a una transformación de fondo, tanto para mejorar la calidad de la justicia penal como para enfrentar de manera más eficaz a la delincuencia y garantizar la seguridad de los ciudadanos, ha planteado en los últimos años importantes reformas en esta materia, mismas que el constituyente permanente aprobó y que fueron publicadas el 18 de junio de 2008 en el Diario Oficial de la Federación y cuyo objetivo central es superar la situación crítica por la que atraviesa el sistema de justicia penal y de seguridad pública.

3. Es evidente, por otra parte, que existe una gran expectativa social de que las citadas reformas a la constitución política en materia de justicia penal y de seguridad pública, que actualmente se encuentran en proceso de implementación, vendrán a superar muchos de los problemas que han generado la crisis del sistema y harán que éste sea más funcional frente a los reclamos sociales y que responda mayormente a las exigencias del Estado de derecho. Es decir, que el nuevo sistema posibilitará, por una parte, que los derechos y garantías consagrados en la constitución se hagan realidad y, por otra, que se garanticen de mejor manera los bienes jurídicos de los individuos y de la colectividad frente al delito, debiendo prevalecer siempre la idea de que el *ius puniendi* estatal es *limitado* y que su ejercicio tiene que hacerse en beneficio del hombre y no en su perjuicio.

4. Dado que las reformas constitucionales impactan tanto al sistema de justicia penal como al de seguridad pública, según la idea de lograr una reforma *integral y coherente*, existe entre ellas diversos puntos de contacto y objetivos comunes. Por ello, su implementación no se contrae únicamente al *proceso penal acusatorio y oral*, es decir, la tarea de implementación no puede limitarse a atender sólo a una de las fases del procedimiento sino a todas, incluyendo a la que tradicionalmente se ha conocido como *averiguación previa* –que comprende la investigación de los delitos y el ejercicio de la acción penal- y a la de *ejecución de sanciones*. Además, el sistema procesal acusatorio debe ser visto en sus diversas interrelaciones o vinculaciones dentro del propio sistema de justicia penal (*intrasistémicas*), que involucra la actuación de todos los actores del sistema penal; pero también en sus vinculaciones *extrasistémicas*, con los actores de otros ámbitos de la política criminal, como, por ejemplo, los del sector de la seguridad pública propiamente dicha, sobre todo cuando al lado del sistema penal se plantea desarrollar un amplio programa de *prevención del delito* (sea general o especial), o bien cuando muy estrechamente con el proceso penal habrá que implementar *mecanismos alternativos de solución de controversias*.

5. Lo anterior implica, también, que deberá existir una muy estrecha coordinación entre las distintas áreas involucradas del sistema de justicia penal y de seguridad pública,

por lo que hace a la ejecución de las sanciones penales; por lo que, deben delimitarse claramente sus funciones y ámbitos de competencia, así como los puntos centrales de contacto y de coincidencia de objetivos, en los que deberá darse esa coordinación, para establecer los programas en los que habrán de concurrir.

6. Al analizar los diversos problemas por los que actualmente atraviesan las prisiones del país, se puso de manifiesto que éste sigue padeciendo problemas que tienen que ver con la *infraestructura carcelaria*, la *sobrepoblación en las prisiones*, la *falta de recursos presupuestales y humanos* que produce agravantes, como: el *autogobierno* al interior de las cárceles, el *tráfico de drogas y de alcohol*, la *corrupción* y la *falta de seguridad*, entre otros. Pero, por la serie de acontecimientos que han ocurrido en los últimos tiempos, sobre todo por las recurrentes ejecuciones –incluso masivas– en el interior de centros de reclusión, así como por los casos de fuga de miembros de organizaciones delictivas relacionadas con el narcotráfico, también se ha puesto de relieve el involucramiento de personal penitenciario, o incluso de otros sectores del sistema penal y de seguridad pública, tanto en actos de corrupción como en las propias organizaciones criminales.

7. Asimismo, ante la presencia en este foro de funcionarios directamente encargados de la ejecución penal, se analizó y destacó el crítico estado actual de las prisiones en el país, generados por esos problemas de: *sobrepoblación*, carencia de *personal penitenciario* debidamente capacitado, insuficiencia de *presupuesto*, *falta de seguridad*, el *autogobierno* al interior de las cárceles, la *corrupción* y la *penetración que ha tenido la delincuencia organizada*, entre otros, que además dificultan lograr los objetivos que señala el artículo 18 de la Constitución. Y se concluyó que el sistema penitenciario se ha visto fuertemente impactado sobre todo por hechos que revelan graves problemas de seguridad y de corrupción, o que tienen que ver con la forma de gobierno al interior de las cárceles, que con frecuencia desplazan a quienes formalmente tienen la función de dirigir o custodiar. Situación que pone al descubierto la fuerte penetración que en el ámbito penitenciario nacional tiene el narcotráfico y la delincuencia organizada en general, y que incluso ha sido destacado y reconocido por las propias instancias oficiales.

8. En virtud de lo anterior, la *política criminal* en general y la *política penitenciaria* en particular, debe reorientarse para dar atención prioritaria y eficiente a esos grandes y graves problemas; pero, en el entendido de que la delincuencia, incluyendo sobre todo a la delincuencia organizada, no es un problema que tenga que enfrentarse exclusivamente a través de *medidas represivas de carácter penal*, mucho menos que sea un problema sólo de interés policial, sino que se trata de un problema *complejo y multifactorial*, que requiere que el Estado haga uso de otros recursos. Por ello, la política criminal no debe ser carente de alternativas, sino que además de las medidas eminentemente *represivas*, debe nutrirse de medidas de *prevención general y especial*, a las que incluso debe dar mayor peso, así como dar mayor atención a las *víctimas del delito*; es decir, debe ser una política que atienda al problema en todos sus aspectos, por lo que igualmente debe tratarse de una *política criminal integral*.

9. Ese mismo criterio debe regir con relación al uso de la *prisión* como pena y de la *prisión preventiva* como medida cautelar, las que igualmente deben ser consideradas como

medidas de *último recurso*; lo que plantea la necesidad de revisar los actuales **sistemas de sanciones**, para hacer uso de *alternativas a la pena de prisión*, así como *alternativas a la prisión preventiva*. Este cometido debe ser atendido tanto en la legislación penal sustantiva (códigos penales) como en la procesal penal y en las leyes de ejecución de sanciones. Y, para ello, habrán de tomarse en cuenta los *instrumentos internacionales* sobre la materia, partiendo de la base que -al internacionalizarse el delito, la política criminal y el derecho penal- los mecanismos político-criminales se van determinando y diseñando, en gran medida, en el plano internacional, como sucedió con las **Reglas mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos** de 1955, que aún siguen siendo el principal instrumento internacional en materia de ejecución penal, con independencia de que *posteriormente se han ido generando otros y de que el cambio de política criminal que ha ido adoptando la propia Organización de Naciones Unidas*, se caracteriza por disminuir el uso de la pena de prisión y de la prisión preventiva.

10. Por la razón anterior, en el proceso de implementación de la reforma constitucional, tanto por lo que hace al sistema procesal acusatorio y oral como con relación al sistema de ejecución de sanciones, debe partirse de una **visión integral** de la reforma, para que ella alcance sus objetivos. Asimismo, debe pugnarse porque el integral sistema de justicia penal sea **coherente** y se ajuste en cada uno de sus sectores y niveles a las exigencias del Estado democrático de derecho. Por ello, siendo México un Estado con esas características, según su propia ley fundamental, las medidas político-criminales que se apliquen en las distintas fases del procedimiento penal, incluyendo la de ejecución de sanciones, deben ser medidas de corte democrático. Consecuentemente, aun cuando sea un problema de *delincuencia organizada* el que se trate de enfrentar, debe siempre ponerse por delante la observancia de los *derechos humanos*, ya sea de la víctima o del victimario, tanto al momento de determinar los contenidos de las legislaciones procesales penales y de ejecución de sanciones como a la hora de su aplicación concreta; lo que no debe reñir con la idea de la *eficacia* del sistema.

11. En efecto, dado que la legislación procesal penal y de ejecución de sanciones deben desarrollar la *nueva política criminal* que en materia de ejecución penal se deriva de la reforma constitucional (artículos 18 y 21), así como las directrices que deben orientar la actuación del personal penitenciario, empezando con el personal directivo y el juez de ejecución de sanciones, el legislador deberá poner extremo cuidado en la determinación del tipo y de las características de esa **nueva política criminal penitenciaria**, para que se atienda tanto los derechos de los sentenciados por delitos comunes o tradicionales y los de quienes son miembros de la delincuencia organizada en sus diversas manifestaciones, como los intereses de la sociedad, que sin duda espera que esos sentenciados no vuelvan a delinquir.

12. Por razón de lo anterior, al diseñar la ley debe evitarse la introducción de mecanismos que posibiliten mayor discrecionalidad y arbitrariedad en la actuación de la autoridad, así como precisarse en la ley los *límites* de la actuación que corresponde a la autoridad encargada de la ejecución penal, así como los límites de la actuación del juez de ejecución, para garantizar los derechos y las garantías de los propios sentenciados.

13. Para ello, el legislador deberá tomar en cuenta los instrumentos jurídicos

internacionales que existen sobre la materia así como la legislación comparada y las prácticas exitosas, para determinar los alcances del nuevo paradigma de la **reinserción social** que sustituye al de **readaptación social del delincuente**. De los alcances que se le otorgue a esta medida político-criminal dependerá en gran medida la forma y los alcances del ejercicio del *ius puniendi* que corresponde al órgano encargado de la ejecución penal. Por lo mismo, ese ejercicio no debe apartarse de las directrices del **sistema penal de corte democrático**, según el cual, al lado de las exigencias de funcionalidad o eficacia del sistema -con relación al problema de la delincuencia, de la impunidad y de la inseguridad ciudadana-, también se debe garantizar la observancia de los derechos procesales del sentenciado.

14. Especial relevancia adquiere, por ello, la nueva figura introducida por la reforma constitucional de 2008, que es la del **juez de ejecución de sanciones**; pues será él a quien corresponderá en este ámbito del sistema observar que se cumpla con la **legalidad** de la ejecución de la sentencia dictada por el juez de juicio y, por ende, que se hagan efectivos los derechos previstos para el sentenciado. Es decir, será función del juez de ejecución de sanciones vigilar que el sistema se desarrolle acorde a las exigencias del Estado democrático de derecho. De ahí, la importancia que se precise en la ley de la materia los alcances de esa función judicial y los límites de ésta con la función que corresponde a la autoridad penitenciaria de carácter administrativo, para efectos de evitar conflictos competenciales.

La ejecución de la pena, en sentido estricto, va más allá de la sentencia y del control jurisdiccional de los derechos humanos. Abarca un gran número de actos que son de tipo administrativo, técnico, de seguridad y custodia, que quedan fuera de los fines y facultades del juez de ejecución; por ello, jueces y administradores penitenciarios deben trabajar unidos para dignificar la ejecución de la pena, como un binomio que sirve para coordinar funciones y no para subordinar competencias. Administradores penitenciarios y jueces de ejecución de sanciones deben garantizar el estricto cumplimiento de la ley en beneficio de la sociedad.

15. En virtud de que en el mes de junio de 2011 se cumple el plazo que la reforma constitucional de 2008 estableció para la implementación de la reforma en materia de ejecución de sanciones, se recomienda que tanto el gobierno federal como el de las entidades federativas se den a la tarea de dar cumplimiento en tiempo a dicha disposición constitucional, tomando en cuenta, para ello, las necesidades de recursos financieros, humanos, tecnológicos, de infraestructura y equipo, así como capacidades para el reclutamiento y la capacitación del personal penitenciario, con la finalidad de operar el Programa Nacional de Recepción y Clasificación Penitenciaria y el Modelo Integral de Reinserción Social.

Sin perder de vista lo importante que es cumplir con los plazos contenidos en la reforma constitucional, se sugiere buscar los mecanismos legales que permitan transitar, a las entidades federativas y al gobierno federal, del actual **modelo de reclusión** al nuevo **modelo de reinserción social**, bajo un esquema holístico y tomando en cuenta las carencias y necesidades de los sistemas penitenciarios estatales.

16. Tomando en cuenta los problemas y las carencias estructurales que actualmente presenta la situación de las cárceles en México, es fundamental acelerar los cambios estructurales necesarios que tiene que ver, por un lado, con la despresurización de la sobrepoblación penitenciaria –a través de mecanismos alternos de solución de controversias y de otros principios de oportunidad procesal, así como una efectiva limitación de la prisión preventiva-; y, por otro lado, fortalecer la infraestructura penitenciaria; sistematizar mejor la recepción y clasificación penitenciaria bajo parámetros técnico-científicos; consolidar el sistema de reinserción social; así como fortalecer el sistema de información penitenciaria y la profesionalización del personal penitenciario.

17. Se recomienda, asimismo, que en las tareas de implementación de dichas reformas en materia de ejecución de sanciones se procure mantener la coherencia con la reforma a todo el sistema de justicia penal derivada de la reforma constitucional de 2008, que implica el fortalecimiento del sistema procesal acusatorio y el establecimiento de los juicios orales en el país. Lo anterior exige, por una parte, trabajar de manera coordinada con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, que se crea a raíz de la reforma constitucional de 2008; y, por otra, de manera coordinada con los distintos sectores y niveles del sistema de justicia penal y de seguridad pública, tanto en el ámbito federal como en el local, con la idea de lograr una reforma integral y coherente en esta materia.

18. La reforma penal constitucional de 2008 significa una nueva oportunidad para replantearse una reforma penitenciaria de fondo y para lograr una implementación -coherente y armónica- de la figura de la jurisdicción penitenciaria y los derechos de los internos, en la que el conocimiento de experiencias comparadas es relevante en la medida en que sean tan sólo un referente de lo que se puede aprovechar en nuestro propio contexto; por lo que, habrá que tomar en cuenta: el contexto de inseguridad pública que vive actualmente nuestro país; el impacto del cambio del delito tanto en la administración penitenciaria como en el contenido de la reinserción social, para así lograr un solo diseño nacional de ley que regule la figura del juez de ejecución, con el propósito de que dicha figura no se convierta ni en un apéndice de la administración o que sus atribuciones vayan más allá de lo que la constitución mandata.

19. Por otra parte, toda reforma al sistema penitenciario debe tomar en cuenta diagnósticos certeros en cuanto al comportamiento de las tasas de internamiento y el efecto que en las mismas tienen el delito y las medidas penales en su conjunto. En este contexto, las normas penitenciarias emitidas por la Organización de las Naciones Unidas son un marco obligado de referencia, en especial el modelo uniforme de derechos y obligaciones de los reclusos, el cual es un referente obligado de derecho comparado.

20. En el proceso de reforma penitenciaria y, en especial, en el proceso de implementación de la jurisdicción penitenciaria, es fundamental conocer y tomar en cuenta las prácticas nacionales que han tenido las diferentes entidades federativas que ya cuentan con la figura del juez de ejecución, así como las opiniones, recomendaciones y acuerdos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

21. Para que las reformas legislativas en materia de ejecución de sanciones

respondan a los objetivos constitucionales, en el diseño de la legislación en materia de ejecución de sanciones habrá que procurar alcanzar la mayor ***armonización de la legislación***, para que en dicho ámbito la justicia penal en el país sea también uniforme e igualitaria.