

REFORMAS EN MATERIA PENITENCIARIA

Mercedes PELÁEZ FERRUSCA *

El escaso ejercicio normativo en materia penitenciaria, ha tenido como consecuencia la deficiente regulación del ejercicio del poder punitivo estatal por lo que las sanciones penales se refiere. Una tarea tan delicada como la función penitenciaria, requiere una regulación concreta y especialísima que permita reducir el margen de discrecionalidad de que actualmente goza la administración penitenciaria. Situación que afecta, sobre todo, al principio de legalidad ejecutiva, igualdad de la ejecución; pero también, y de manera muy destacada, al principio de certeza de la pena, que se traduce en vulneraciones frecuentes a los derechos fundamentales del recluso.

En el periodo comprendido entre los años 1995 y 2000, el ámbito legislativo en materia de ejecución penal fue escaso y desafortunado. Las reformas en esta materia se reducen a dos: una de ellas, la primera, a los artículos 8 y 16 de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; y, la segunda a la expedición de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal. Ambas producidas en el año de 1999.

Por lo que se refiere a las modificaciones a la Ley de Normas Mínimas, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de mayo, la reforma al artículo 8 y 16, tuvieron como único propósito extender al periodo ejecutivo la drástica restricción a la libertad que respecto de los delitos graves, la reincidencia y habitualidad representaba la reforma penal en materia sustantiva y adjetiva. Esta reforma, en consideración del dictamen de las Comisiones Unidas del Senado de la República, “sigue con franqueza y claridad los criterios que han orientado la política legislativa de los últimos años en materia de seguridad pública y derecho penal”. Poco feliz la expresión del dictamen si consideramos, que justamente esta

* Directora de docencia del Instituto Nacional de Ciencias Penales.

política legislativa, en materia de seguridad pública y derecho penal, ha resultado ser una fiel expresión del maximalismo penal. Propio más bien del Estado autoritario, en el que la represión se acentúa, descalificando por irracional a la justicia penal. No es pues desacertado afirmar, que de acuerdo con esta “política criminal”, en nuestro país, el derecho penal cumple más una función simbólica que instrumental. El derecho ejecutivo penal no escapa a esta función más atribuida que propia y, en este ámbito, parece seguir indisoluble el conflicto entre la prevención general y prevención especial. Por otro lado, la reforma que se comenta, inclina la balanza hacia el derecho penal de autor, en el que la sanción no va dirigida ni propiciada por el exclusivamente por el hecho, sino por el contrario, se intensifica por la calificación que se hace del autor: “reincidente”, “habitual”. Criterios subjetivos, resabios del peligrosismo. Asimismo, la extensión de los delitos considerados como graves, por su incidencia, cancelan las posibilidades de liberación anticipada. Esta medida, mejor fundada en la ineficacia que ha demostrado la administración del propio sistema, respecto del control y disminución de la delincuencia, que en el valor superior y jerarquía de los bienes jurídicos protegidos por el derecho penal.

El dictamen así lo confirma al afirmar:

“que en nuestro país, el fin de la pena de prisión es la readaptación social; sin embargo, el ejercicio de esa facultad (que yo llamaría obligación) no es para otorgar estímulos a los delinquentes que han reiterado en sus conductas ilícitas, sino más bien seguir reforzando esa parte de la prevención especial con el fin de evitar la reincidencia delictiva”.

La mera custodia, la cárcel de mera contención, no puede ser llamada a cumplir una función preventivo especial, en el sentido que la busca la readaptación social obligada al Estado por la disposición del 18 constitucional.

Por otro lado, el legislador justifica tal restricción al beneficio de la libertad anticipada en función de que “hay que reconocer que existen personas cuyo *modus vivendi* es el crimen y por tanto, el tratamiento aplicado resulta insuficiente para modificar su tendencia criminal (*sic*)...”. La justificación del legislador, no puede por menos que retrotraernos en materia de ejecución a las teorías subjetivistas, que explican al delincuente como un enfermo al que hay que tratar, aplicando un tratamiento curativo con el que se sane la tendencia criminal. Y ese tratamiento consiste, de acuerdo con las condiciones actuales del encierro, en más violencia, hacinamiento, corrupción, impunidad y un largo etcétera.

La novedad legislativa en materia de ejecución, es sin duda alguna, la Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 30 de septiembre. De tardía y pobre puede calificarse la inquietud de la Asamblea Legislativa por la expedición de una ley que regule la materia ejecutiva penal en el Distrito Federal. Fueron atendidos dos de los tres proyectos existentes. El primero de ellos, fue propuesto por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, casi un año antes y dictaminada negativamente el 18 de diciembre de ese mismo año; posteriormente, el 30 de abril de 1999 se presentó una nueva propuesta por parte de la fracción perredista de la propia Asamblea, la que fue turnada para dictamen, que se rindió con fecha 18 de agosto de ese mismo año. Fue desechado el proyecto primero y se procedió a la promoción del segundo, resultando aprobado, no sin evidente desconcierto el 7 de septiembre.

La ley de que se trata está integrada por 70 artículos, distribuidos en 9 títulos y 7 transitorios. En general, se puede decir, que más que una ley de ejecución de sanciones penales, es más bien una ley de ejecución de sanciones privativas y restrictivas de la libertad personal. Efectivamente, no se trata de la regulación o de la ejecución de todas las posibilidades que ofrece en materia de penas el Código Penal, ni siquiera trata tan sólo y exhaustivamente la ejecución de la prisión como pena. Por lo que su denominación, se queda larga para normar la ejecución de las sanciones penales y, su contenido corto, para regular precisamente a la ejecución de la prisión.

Pretende, pues, en principio, regular la situación de un número considerable de afectados: indiciado, reclamado, procesado, sentenciado, interno, inimputable, enfermo psiquiátrico y preliberado (cap. II).

Prevé, asimismo, la expedición de una ley penitenciaria, que regule a las instituciones que integran lo que denomina optimistamente sistema penitenciario del Distrito Federal, en rubros como los recursos materiales y humanos, derechos y obligaciones de los indiciados, reclamados, procesados y sentenciados; así como su respectivo reglamento (artículo 3o.). Sin que hasta la fecha se haya expedido, ninguno de los dos.

Por lo que se refiere al tratamiento —que confunde con régimen— adopta en lo general, las disposiciones de la Ley de Normas Mínimas, introduciendo como aparente novedad “el tratamiento en externación”, que no consiste en otra cosa más que lo que la LNM denomina como modalidad del tratamiento preliberacional. Una novedad legislativa sí, quizá

la única, es la posibilidad de impugnación de la negativa al tratamiento en externación o al beneficio de la libertad anticipada, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que por lo demás, ya era posible dadas las características del acto administrativo.

En general, puede concluirse que la expedición de esta ley, no significa un avance sustancial en materia de legalidad ejecutiva, como era deseable y aún más necesario, urgente. Representa más bien, un intento por satisfacer formalmente el vacío legal, en el que aparentemente se encontraba la materia ejecutiva en el Distrito Federal después del despido a la Ley de Normas Mínimas.