

19

Comentarios a la Ley Nacional de Ejecución Penal

Victoria Adato Green*

1. DENOMINACIÓN DE LA LEY

EL 16 DE junio de 2016, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, la denominada Ley Nacional de Ejecución Penal, que está integrada por 207 artículos, divididos en seis títulos y doce artículos transitorios.

En el título primero se establecen las disposiciones generales y en el capítulo primero se precisa el ámbito de aplicación y supletoriedad de la ley. Llama la atención el contenido de la fracción I, del artículo 1º, en el que se determina el objeto de la ley. Al denominarse ésta de ejecución penal, es lógico que su ámbito de aplicación sea únicamente para personas a quienes se les está aplicando una pena impuesta por autoridad judicial, sin embargo, en este artículo que se comenta se precisa que la ley tiene por objeto: “fracción I, establecer las normas que deben observarse durante el *internamiento por prisión preventiva*, y en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas, como consecuencia de una resolución judicial”. Es evidente, que la situación jurídica de unos y otros -sentenciados cumpliendo una pena y procesados a quienes se les está substanciado un procedimiento- es diferente, los sentenciados son objeto del *ius puniendi*, del que es titular el Estado mexicano; los procesados en cambio se les está substanciado un procedimiento penal, con todas sus formalidades para determinar si son culpables o no, por lo que la prisión preventiva es sólo una medida cautelar, no una pena.

* Presidenta de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y ex-ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Desde la Constitución, en el párrafo primero del artículo 18, se determina: “Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados”. Se advierte que si en la norma fundamental se establece la necesidad de que físicamente estén separados los procesados de los sentenciados en centros independientes, es indudable que en el ámbito normativo, se deben dar leyes que establezcan normas específicas para el régimen de prisión preventiva que es una medida cautelar y no una pena. Las normas para el trato de personas que están privadas de libertad por la aplicación de una medida cautelar no pueden comprenderse dentro de las normas del trato del cumplimiento de una pena, toda vez que su situación jurídica es diferente, por lo que la denominación de la Ley de Ejecución de Penas debe ser exclusiva para personas sentenciadas y no para las procesadas.

II. ANÁLISIS DE LA LEY EN LOS ASPECTOS DESTACADOS QUE IMPLICAN EN ALGUNOS CASOS AVANCES POSITIVOS Y OTROS NEGATIVOS Y QUE MERECE REFLEXIÓN

El artículo 5º que se denomina “Ubicación de las personas privadas de libertad”, establece una clasificación de las personas privadas de su libertad, para alojarlas en el centro penitenciario. Se parte de la disposición constitucional que señala la separación de las mujeres de los varones, y de los procesados de los sentenciados, y aparece como novedad una clasificación adicional: los procesados y los sentenciados por delincuencia organizada estarán además separados de los procesados y sentenciados por delitos que no forman parte de esta categoría; otra clasificación novedosa es que habrá un lugar separado para los inimputables y otro lugar para las personas sujetas a medidas especiales, se advierte en este último caso la imprecisión de la ley, ya que no señala cuáles son esas medidas especiales que justifican la separación de procesados y sentenciados de sus iguales cuando se trata de someterlos a estas medidas.

Finaliza el artículo 5º señalando que la autoridad administrativa podrá establecer sistemas de clasificación de acuerdo a los criterios de igualdad, integridad y seguridad. En este contenido normativo, la ley es omisa al no precisar a qué se refiere la igualdad de las personas

para proceder a su agrupamiento y ubicación en el centro y surgen las preguntas: ¿igualdad en razón de edad?, ¿igualdad por el delito cometido?, ¿igualdad por el nivel educativo y cultural?, ¿igualdad por el estado de salud?, ¿igualdad por el número de delitos imputados? Al no precisarse a qué tipo de igualdad se refiere la norma para ubicar a las personas privadas de libertad, procesadas y sentenciadas, en los diversos dormitorios, se produce una situación de inseguridad, que en el caso de los sentenciados es mayor, ya que su estancia es de varios años. Asimismo, respecto al criterio clasificatorio que está autorizado, el de integridad, tampoco señala a qué integridad se refiere, si es física, moral, o psicológica; y el otro criterio que señala el artículo comentado para clasificar, el de seguridad, no señala a qué seguridad se refiere, si a la del interno o a la del centro, o a la de las otras personas privadas de su libertad, o del personal que labora en el centro.

En la redacción de este artículo y de un gran número de preceptos que integran la ley aparece siempre el fantasma de la teoría de la ley penal del acto, y no integralmente la del autor, encubierto con un ropaje de garantismo, cuando la solución sería clasificar a procesados y sentenciados con un estudio de personalidad del interno que realizaran especialistas en salud, valorada integralmente, respecto a educación, capacidades laborales y cultura del deporte, formulando el expediente personalizado de cada interno que permitiera el alojamiento de éste en el lugar más adecuado para propiciar su reinserción social desde el inicio de la privación de su libertad, procurando que no volviera a delinquir; los estudios de clasificación deberán de tener las modalidades que implican la diferente situación jurídica de procesados y sentenciados.

En relación con este tema está el artículo 7, que se titula “Coordinación interinstitucional”, que constituye una novedad, ya que se incorporan como autoridades corresponsables para el cumplimiento de la ley, a las siguientes Secretarías de Estado: “Secretaría de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Cultura, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas y la Ciudad de México...”, éstas autoridades serán las encargadas de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción al interior de los centros penitenciarios y servicios post-penales. Además, dentro

de esta novedad, aparece la participación de las organizaciones de la sociedad civil que por convenios de colaboración participan en el diseño y la implementación de los servicios en el centro penitenciario y post-penal.

Es de especial importancia que en los centros de privación de libertad penitenciarios y preventivos se establezca la infraestructura material y profesional para que el interno privado de su libertad esté en ejercicio de sus derechos humanos que no fueron restringidos por resolución judicial, y los que requiere el sentenciado para estar en condición de su reinserción social, y se procure que éste no vuelva a delinquir; sin embargo, es cuestionable la participación de las organizaciones de la sociedad civil en una atribución que le corresponde al Estado. Esta disposición que se analiza, tiene íntima vinculación con el artículo 9 de la ley, que se titula “Derechos de las personas privadas de libertad en un centro penitenciario”, que en su fracción XI establece su derecho a participar en la integración de su plan de actividades, el cual deberá atender a las características particulares de la persona privada de libertad, en el marco de las condiciones de operación del centro penitenciario.

Al respecto advertimos que en la Constitución, en su artículo 18, se establece con toda claridad que el sistema penitenciario se organizará con base en el respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para lograr la reinserción social del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.

En la ley que se comenta aplican una semántica mágica, ya que no señalan con claridad que los medios para la reinserción social a que hace referencia la Constitución, *no son servicios* puestos a libre disposición del interno. Son recursos materiales y de profesionales especializados con los que debe contar el Centro, que deben realizar sus facultades con un objetivo, que precisan conocer al interno, determinar los motivos que le impulsaron a la comisión del delito o delitos, y en lo posible, con actividades específicas de cada uno de los medios que se establecen en la Constitución, lograr que el interno esté en condiciones de reinsertarse socialmente y no volver a delinquir.

Debe darse un plan de actividades personalizado (así cancelan el término tratamiento, que proscribió el nuevo sistema y la Ley que se comenta) en cada uno de los medios de reinserción que establece la

Constitución, y es positivo que el interno participe en el diseño de cada uno de los planes de actividades de cada uno de los medios, pero el responsable del diseño del plan de actividades lo es la autoridad especializada, por ejemplo en educación, salud, etc., que en el caso de la ley, serían los especialistas de las diversas autoridades corresponsables que tienen como materia de su competencia cada uno de los medios que señala la Constitución para lograr la reinserción social del sentenciado. La ley que se comenta es omisa en este aspecto y sólo se refiere en general a “servicios” y al plan de actividades, sin establecer el mecanismo para que el interno se someta a este plan; recordemos que el sentenciado está privado de su libertad por la comisión de un delito.

Por otra parte, no debe escapar del objeto de nuestro estudio la disposición constitucional y de la presente Ley que establece que las personas sentenciadas por los delitos de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas, no tienen derecho a ninguno de los beneficios de la reducción de la pena, por lo que resulta fatal la conclusión de que el cumplimiento de la pena será únicamente el encierro, ya que los sentenciados por estos delitos y otros delitos con una desorbitada punibilidad, no tendrán ningún estímulo para someterse a un plan de actividades, acudiendo a los “servicios” que pone a su disposición el centro penitenciario. En consecuencia, la pena de prisión será una degradación progresiva de los seres humanos que cometieron estos delitos.

En el artículo 15, titulado “Funciones de la autoridad penitenciaria” se señala cuáles son las funciones básicas, entre las que destacan las dos primeras fracciones: “I. Garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren sujetas al régimen de custodia y vigilancia en un centro penitenciario. II. Procurar la reinserción social efectiva mediante los distintos programas institucionales”. Es un acierto lo dispuesto en la fracción primera, en virtud de que puede exigirse a la autoridad penitenciaria el cumplimiento de esta atribución en la que se constituye como garante del respeto de los derechos humanos de los internos. Sin embargo, lo dispuesto en la fracción II, resulta cuestionable, en consideración de que, para llevar a cabo la reinserción social efectiva, no se concreta con los programas institucionales, sino con la aplicación personalizada de los medios que establece la Constitución, con personal profesional especializado adscrito al Centro, de las Secretarías que forman la coordinación interinstitucional.

En el artículo 17, que se titula “Comité Técnico”, establece cómo es que éste se integra: “El Comité Técnico, presidido por el titular del Centro, o por el funcionario que le sustituya en sus ausencias, se integrará con los miembros de superior jerarquía del personal administrativo, técnico, jurídico y de custodia penitenciaria”. En este rubro la ley es omisa en precisar qué tipo de personal es el propiamente técnico y deja a la interpretación de la persona que aplica la ley quién puede ser el especialista de cada uno de los medios de reinserción social que señala la Constitución, en el artículo 18. Es de especial importancia, la fracción III, en virtud de que el Comité Técnico es el que diseña y autoriza —con participación de la persona interna— los planes de actividades y evalúa sus resultados, para ponerlos a disposición del juez de Ejecución, para que con otros elementos determine si son positivos para indicar que el interno está en situación de ser reinsertado socialmente y que por la aplicación de los medios se procure que no vuelva a delinquir.

El artículo 22 presenta una novedad: la policía procesal, que en general tiene como atribuciones los traslados de los internos a las diligencias judiciales, así como la custodia en éstas. La disposición es un acierto de la ley, en consideración de que debe contarse con personal especializado para evitar que el interno se sustraiga de la acción de la justicia, como ha ocurrido en algunos casos recientes.

En el artículo 26 se incorpora al cuerpo normativo un órgano que constituye una novedad, que son las autoridades para realizar la supervisión en libertad de las personas sentenciadas que obtienen el beneficio de la libertad condicionada. Es una autoridad dependiente del Ejecutivo y distinta de las autoridades penitenciarias; este órgano supervisor, por las funciones que realiza, puede ser un factor de corrupción en contra del sentenciado y de su familia, a tal punto que el legislador lo previó y se vio en la necesidad de crear los tipos penales que sancionan los actos de corrupción en que incurra esta autoridad, por lo que resulta muy cuestionable la operación de este órgano que con carácter de policía va a supervisar la conducta del sentenciado con beneficio de libertad condicionada.

El título segundo se puede inscribir también dentro de las creaciones que se aportan a la ley y corresponde a la información en el sistema penitenciario y que se desarrolla en los artículos 27, 28 y 29. Constituye un instrumento de gran utilidad para el complejo control del centro penitenciario, ya que a través de bases de datos de las personas privadas

de libertad, de datos generales y del Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria es posible el diseño de la operación eficaz de los centros, permite corregir errores y evitar violaciones a los derechos humanos, instrumentando prevención de hechos violentos, corrupción y actos delictivos dentro de los centros de reclusión.

Destaca por su importancia la fracción I del artículo 27, ya que por primera vez se determina la obligación de la autoridad de registrar los datos de las niñas y niños que viven con sus madres en el centro, antes llamados niños invisibles, porque no se tenía registro alguno de ellos.

En el capítulo II, del título segundo, que se titula “Régimen de internamiento”, se establece en el artículo 31 la obligación de la autoridad penitenciaria de instrumentar una clasificación de las distintas áreas y espacios en el centro penitenciario, obedeciendo a criterios basados en la edad, el estado de salud, duración de la sentencia, situación jurídica y otros datos objetivos sobre las personas privadas de libertad, tendientes a armonizar la gobernabilidad del mismo y la convivencia entre las personas privadas de libertad.

Los criterios anteriores de clasificación son adicionales a los que se contienen en el artículo 5º, en el que se precisa una separación de las personas privadas de libertad obedeciendo el mandato constitucional del artículo 18: separación de procesados y sentenciados, hombres y mujeres, y adicionalmente dentro de estas categorías, separar a las personas procesadas y sentenciadas por delincuencia organizada y aquellas personas sujetas a medidas especiales de seguridad que tendrán espacios especiales, y que en la clasificación se tomarán en cuenta criterios de igualdad, integridad y seguridad.

La lectura de estos preceptos conduce a una confusión, en consideración de que no se toma en cuenta como criterio para la clasificación, la personalidad del procesado o sentenciado, así como el delito imputado, y ello es grave, en atención a que los sentenciados permanecerán reclusos varios años, y es determinante para éstos y para su reinserción, con quién comparten el alojamiento.

En el artículo 32 se regulan “Los servicios”, los cuales, según el texto del artículo, se brindarán a los internos del centro quienes harán uso voluntario de éstos. Este artículo está relacionado con el título tercero que se titula “Bases de la organización del sistema penitenciario”, que comprende del artículo 72 al 99 y que se refieren a la observancia de derechos humanos, del derecho a la salud, a las actividades físicas y deportivas, a la educación, la capacitación para el trabajo, y del trabajo.

Advertimos que estos no son servicios sino los medios que establece la Constitución para lograr la reinserción social del sentenciado, y no puede llegarse al extremo de considerar al centro como si fuera una estancia similar a la de un hotel, en la que se cumplen ciertas normas de disciplina. Es claro que la estancia en los centros donde se encuentran privados de su libertad los sentenciados *es una pena*, en la que los sentenciados de manera obligatoria deben cumplir con las normas de disciplina y el “plan de actividades” que le determine la autoridad a través de los especialistas en la materia de derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Este “plan de actividades” debe ser individualizado, previo el estudio de las características personales del sentenciado, considerando además el delito cometido.

Sólo a través de un plan de actividades individualizado es posible dar cumplimiento al objetivo de la prisión, la reinserción social, y lograr que las condiciones personales del sentenciado lo lleven a no volver a delinquir.

En relación con la materia de la reinserción social es necesario considerar las punibilidades vigentes, que alcanzan de los 80 a 140 años de prisión, como es el caso del artículo 11 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, reglamentaria de la fracción XXI, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece: “Si la víctima de los delitos previstos en la presente Ley es privada de la vida por los autores o partícipes de los mismo, se impondrá a estos una pena de ochenta a ciento cuarenta años de prisión y de doce mil a veinticuatro mil días multa”. Ante estas irracionales punibilidades es válido preguntar ¿es posible que un sentenciado a 140 años de prisión esté en posibilidad de reinsertarse a la sociedad cumpliendo puntualmente con su plan de actividades diseñado por especialistas, es decir, que se le respeten sus derechos humanos, se le proporcione capacitación para el trabajo, se le proporcione trabajo, se le brinde educación y se le preste atención eficaz para que tenga salud y practique algún deporte? Por lo que es válido concluir que los legisladores deben reflexionar sobre si estas penas tan altas que establecen las leyes penales son las adecuadas o son respuestas producto de la desesperación para tranquilizar a la sociedad ante el incremento de la incidencia delictiva asociada a la impunidad y a la corrupción.

Es un acierto de la ley establecer normas que protegen a las mujeres privadas de libertad y a los hijos que las acompañan de una serie de

abusos que se han venido realizando a lo largo de los años, esto se advierte en los artículos 10, 36, 43, 44, 53, 50 párrafo VI, VII y IX.

En el capítulo III, a partir del artículo 38 al 48 se establecen las normas disciplinarias con el señalamiento de cuáles son estas faltas, en particular las de carácter grave, así como las sanciones que les corresponden, dentro de las que destaca el aislamiento temporal, que es regulado específicamente en cuanto a su duración y a lo que debe de entenderse como aislamiento, señalando que se debe atender a criterios de proporcionalidad y racionalidad, determinando que durante el aislamiento se debe proporcionar atención médica antes, durante y después del cumplimiento, y que la imposición de medidas disciplinarias, entre ellas el aislamiento, debe comunicarse al organismo público de protección de los derechos humanos, y que no podrá durar más de 15 días continuos.

En el capítulo IV, del artículo 46 al 48, se establece el trámite de los procedimientos disciplinarios.

En el capítulo V se regula todo el tema relativo a los traslados, tanto nacionales como internacionales, contemplando los traslados voluntarios y los involuntarios; y se limita el traslado involuntario de las mujeres privadas de su libertad y de los hijos que los acompañan, señalando la norma que debe atenderse al interés superior de la niñez, lo que constituye un acierto.

En el capítulo VI se establecen los contenidos normativos que corresponden a los ingresos, visitas, revisiones personales y entrevistas en los centros penitenciarios, en los artículos 58 a 71. En estos artículos destacan limitaciones al régimen de visitas en el artículo 59, teniendo como criterio rector que dichas limitaciones serán en la medida necesaria para favorecer la gobernabilidad y el buen funcionamiento del centro penitenciario, y se establece que deben permitirse por lo menos un tiempo mínimo de cinco horas semanales y un máximo de 15 horas por semana; y en el supuesto de que las visitas se restrinjan como sanción disciplinaria grave, sólo podrán limitarse hasta por una hora de visita semanal.

En esta regulación se presenta una consideración especial a las mujeres privadas de su libertad, para facilitar y alentar las visitas de carácter familiar, especialmente con sus hijos e hijas. Asimismo, se determina que los sentenciados y sentenciadas tendrán derecho a una visita íntima por lo menos cada 15 días, con una duración de dos horas como mínimo y cinco como máximo. En relación a estos temas

del sistema de visitas, consideramos que es un acierto regularlas en la forma que se ha detallado, para evitar su cancelación arbitraria, así como irregularidades en su duración, lo que permite poner un freno a la corrupción que se presenta en los centros en relación a éstas.

El capítulo VII aborda el tema relativo a las revisiones de los centros penitenciarios, en los artículos 64 a 71. Las revisiones son necesarias para verificar la existencia de objetos o substancias que están prohibidas y así evitar que se ponga en riesgo a la población por razones de seguridad y gobernabilidad, en virtud de que es una fuente de corrupción y de inseguridad que no exista control en los Centros respecto de las substancias y objetos que poseen los internos, advirtiéndose que en este artículo se detalla cuáles son las autoridades responsables de la revisión y el caso en que es autorizado el uso de la fuerza.

En los capítulos II, III, IV, V, y VI, del título tercero se regula la forma en que se prestarán lo que se denominan “los servicios” para el sentenciado, y que en realidad, de acuerdo a la Constitución, *son los medios* para lograr el objetivo de la reinserción social y procurar que el sentenciado no vuelva a delinquir.

El título cuarto se ocupa del procedimiento de ejecución, del trámite de éste y de la elaboración del plan de actividades; llama la atención que en la elaboración del plan de actividades participe la autoridad penitenciaria y no intervengan los especialistas de las autoridades responsables que son las Secretarías de Estado competentes en materia de desarrollo social, educación pública, trabajo, de cultura, cultura física y deporte y el Sistema Nacional DIF, para diseñar el plan de actividades, aplicando los medios que establece la Constitución para lograr la reinserción social del sentenciado y procurar que no delinca.

En la ley que se comenta se establecen una serie de acciones y recursos que puede realizar el interno para resolver peticiones relativas a las condiciones de internamiento, denominadas “peticiones” y “peticiones para casos urgentes”, mismas que se regulan en el capítulo III a VI, en los artículos 107 a 130; asimismo, se incluyen las controversias ante el juez de Ejecución relativas a las condiciones de internamiento, al plan de actividades y respecto a la duración, modificación y extinción de la pena.

En el título quinto se establecen las normas relativas a la libertad condicionada, y entre los requisitos que se exigen para su procedencia está la que se contiene en la fracción II del artículo 137, y es que, respecto del sentenciado, no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima, ofendido, los testigos y para la so-

ciudad. Resulta evidente que en este tipo de beneficios sí se atiende *al autor del delito* en relación al tema de la peligrosidad, denominación proscrita en el nuevo sistema penal.

En el capítulo II del título que se comenta se regula la libertad anticipada que extingue la pena de prisión; para su otorgamiento también es indispensable que no exista riesgo objetivo para el externamiento y que haya cumplido el 70% de la pena impuesta en los delitos dolosos o el 50% tratándose de delitos culposos, lo que permite hacer la siguiente reflexión: en el procedimiento abreviado que se establece en el Código Nacional de Procedimientos Penales, en el que puede imponerse una reducción de la pena hasta dos terceras partes de la punibilidad mínima aplicable al caso, tratándose de delitos culposos y la mitad, en los delitos dolosos, el sentenciado al que se le siguió un procedimiento abreviado, previsto en el Código Nacional de Procedimientos Penales en los artículos 201 y 202, tiene esta pequeña pena, *y ésta se reduce aún más*, ya que basta con que el inculpado acepte la comisión del delito, entre otros requisitos, para que se le aplique la mitad de la punibilidad mínima en el caso de delitos dolosos y hasta dos terceras partes de la pena mínima en el caso de los delitos culposos. En estos casos del procedimiento abreviado con la aplicación de las reglas de la libertad anticipada, la pena privativa de libertad se convierte en virtual y simbólica, lo que puede traer como consecuencia, mayor irritación social.

Es necesario señalar que todos los casos de los beneficios de libertad condicionada, anticipada, sustitución de la pena, pre liberación por criterios de política penitenciaria, no se otorgan a los sentenciados por delitos por los que procede la prisión preventiva oficiosa, en los casos de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas, delitos contra el desarrollo libre de la personalidad.

La ley regula también la sustitución y suspensión temporal de la pena, en los casos de que se trate de la protección de las hijas e hijos de las personas privadas de la libertad, cuando fuese incompatible la privación de libertad con la senilidad, edad avanzada, grave estado de salud y para la implementación del tratamiento de adicciones, y en este caso cuando el sentenciado no represente un riesgo objetivo para la víctima y el ofendido. Se advierte que en esta última hipótesis subyace una vez más en la ley, la consideración del sentenciado, autor del delito en relación al tema de peligrosidad proscrito por el nuevo sistema penal.

En la ley se presenta la pre liberación con criterios de política penitenciaria, en el artículo 146 al 151.

En el capítulo VIII se establecen disposiciones de justicia terapéutica que regulan el programa de tratamiento para los sentenciados por el delito de robo, y que cometieron un delito contra la salud, en la modalidad de posesión.

La ley que nos ocupa con acierto regula los permisos extraordinarios de salida por razones humanitarias en el artículo 146 y otra forma de beneficio que se denomina pre liberación con criterios de política penitenciaria y que contiene dentro de sus requisitos condiciones para su otorgamiento de carácter subjetivo como es el caso de las fracciones V y VI, cuando se trate de delitos cuyo bien jurídico sea titular la federación o la entidad federativa y en los que corresponda extender el perdón a éstos. Asimismo, cuando la continuidad de la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines de la reinserción del sentenciado a la sociedad o para prevenir la reincidencia. Es incuestionable que en estos supuestos, fácilmente se pueden manipular y provocar la corrupción y la impunidad.

La ley también prevé con acierto, el trabajo a favor de la comunidad, como sustitución de la pena.

Una novedad que merece nuestra atención es la contenida en el capítulo VIII y que se denomina justicia terapéutica (artículo 169 y siguientes), que es un beneficio en la ejecución de la pena que otorga el juez de Ejecución, por delitos patrimoniales sin violencia cuya finalidad es propiciar la rehabilitación e integración de las personas sentenciadas relacionadas con el consumo de sustancias, para lograr la reducción de los índices delictivos. Respecto de estas disposiciones se advierte la imprecisión que una vez más se reitera en los contenidos de la ley que se comenta, ya que se hace referencia a la procedencia de este beneficio a los sentenciados por delitos patrimoniales sin precisar si son todos los delitos que tienen como tutela penal el patrimonio, con el único requisito de que se haya realizado sin violencia; y el otro caso, es que el autor esté relacionado con el consumo de sustancias.

Asimismo, se establece que el fin es propiciar la rehabilitación de los adictos para lograr la reducción de los índices delictivos. *Resulta paradójico que se haya pronunciado toda la legislación en contra de la rehabilitación* y que en el texto de estas normas se presente como un objetivo a alcanzar, y que la justicia terapéutica sea un instrumento eficaz para abatir los índices delictivos. *También es paradójico que la justicia terapéutica tenga como sustento programas de tratamiento cuando éste no debe ni siquiera mencionarse en la ejecución penal.*

Por otra parte, los comentarios de una ley no deben escapar de los que corresponden a los artículos transitorios, y en el caso, relacionados con el tema justicia terapéutica y el beneficio de la libertad anticipada a que se refiere el artículo décimo transitorio, en la que sin tener que satisfacer ninguno de los requisitos de las fracciones IV y VII del artículo 141 de la ley, es decir, haber satisfecho el plan de actividades y que éste haya cumplido el 70% de la pena impuesta en los delitos dolosos o la mitad tratándose de delitos culposos, procede el beneficio de esta libertad anticipada en los sentenciados que hayan cometido los siguientes delitos: fracción I, robo cuyo valor de lo robado no exceda de 80 veces la unidad de medida y actualización, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia.

El primer cuestionamiento que surge respecto de los sentenciados que se ubican en esta hipótesis es que el juez de Ejecución tendrá que acudir al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, por ser la autoridad competente para precisar la unidad de medida y actualización para el 2016 (y que precisó en unidad de medida diaria en \$73.04), la unidad de medida no está prevista en una ley, sino la fija una autoridad administrativa.

En la fracción II se determina qué grupo de sentenciados puede obtener esta libertad anticipada que se establece en el décimo transitorio y son aquellos que hayan cometido el delito de posesión de marihuana, sin fines de comercio o suministro, contemplado en el artículo 477 de la Ley General de Salud, y cuando en la comisión del delito no haya mediado ningún tipo de violencia, ni la concurrencia de más delitos. Es evidente que en esta fracción II, se incurre en la violación del derecho humano a la igualdad de trato, previsto en el párrafo 1º del artículo 1º constitucional, habida cuenta de que sólo serán beneficiados los adictos a la marihuana y no los adictos a otras drogas.

La reflexión y la pregunta obligada en estos dos tipos de sentenciados es que son beneficiados sin mayor requisito, sólo a partir de la vigencia de la ley. Se viola el derecho fundamental de la igualdad, en virtud de que son casos iguales a los que se refiere la justicia terapéutica que requiere que los beneficiados se sometan a un programa de tratamiento. En suma, el contenido de este artículo décimo transitorio sólo es un procedimiento para reducir significativamente la población penitenciaria sin hacer un estudio de la personalidad de los liberados y para determinar si no constituyen un factor de riesgo para la sociedad y que no se sometieron a ningún programa de tratamiento.

Es una acción más para tener mejores condiciones de gobernabilidad de los centros penitenciarios, que en la hora actual se encuentran con una sobrepoblación que no puede controlarse, donde de manera reiterada se dan los motines, el autogobierno y la corrupción.

Finalmente concluyo los comentarios a la Ley Nacional de Ejecución Penal, con la siguiente reflexión:

Que grave es que en la legislación mexicana relativa a todo el sistema penal, uno de los principios rectores sea la teoría del Derecho penal del acto, sin considerar también al autor y su historia de vida, en virtud de que es incuestionable que la persona que cometió un delito fue determinada a realizarlo por una o varias circunstancias de carácter personal, entre otras, la ausencia de una familia funcional, muchas de las veces violentas, que incurre en omisiones al proporcionar protección, proveer de alimentos y educación al niño y al adolescente, con una familia que no fue afectiva; la ausencia de una educación de calidad; la falta de recursos económicos para satisfacer las necesidades fundamentales; las adicciones a las drogas; la falta de oportunidades de trabajo con una remuneración adecuada; un ambiente cargado de feroz consumismo, en el que las personas tienen valor en la sociedad en la que viven, por los bienes materiales que poseen; las profundas desigualdades sociales y culturales; la violencia creciente, cotidiana, en la que la autoridad está ausente y que es producto de la corrupción y la impunidad, que se ve, se oye y se lee todos los días en todos los medios de comunicación y que además se comunica compulsivamente en todas las redes sociales.

Por si esto no fuera ya una tragedia para el autor del delito y para la sociedad, se suma a lo anterior un sistema jurídico en materia penal en el que se han adoptado sistemas penales extranjeros, ajenos a la cultura nacional que nos lleva a la siguiente conclusión: la Constitución al establecer en relación al sistema penitenciario, que éste se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud, el deporte, como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, claramente contiene una filosofía subyacente de carácter humanista consistente en considerar al sistema penitenciario con un objetivo de reinserción social, lo que supone una concepción del Derecho penal no solamente del acto, sino también del autor y sus circunstancias, en la que el ser humano es el centro de atención y de protección de la norma fundamental.

SEGURIDAD PÚBLICA Y JUSTICIA PENAL...

¿A DÓNDE VAMOS?

En *Seguridad pública y justicia penal... ¿A dónde vamos?* el lector encontrará textos que abordan diversos temas de relevancia en la agenda pública nacional: la corrupción, la política de drogas, la desaparición de personas, la política en atención a víctimas y los retos que enfrenta la consolidación del nuevo sistema penal acusatorio, son algunos de los asuntos que son revisados en este libro.

Bajo la coordinación de Sergio García Ramírez, Olga Is- las de González Mariscal y Victoria Adato Green, aquí se da cuenta de la XVII edición de las Jornadas sobre Justicia Penal celebradas en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ISBN 978-607-8551-14-9



9 786078 551149

PGR
PROCURADURÍA GENERAL
DE LA REPÚBLICA



· INACIPE ·
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES