



Tres temas de ejecución penal

MIGUEL SARRE* Y GERARDO MANRIQUE**

*Profesor numerario
del Instituto
Tecnológico
Autónomo de
México.
**Defensor público
federal.

En el presente texto los autores analizan los problemas del sistema de justicia penal en nuestro país, resaltan la situación actual de los centros penitenciarios y señalan las responsabilidades estatales hacia las cárceles, todo ello con una perspectiva de derechos humanos y en el marco de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

La aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal¹ y la renovación del marco constitucional de la Ciudad de México² abren oportunidades inmejorables para establecer la gobernabilidad y el respeto a los derechos humanos dentro de los espacios penitenciarios.

Los problemas de las cárceles guardan relación con los problemas de la sociedad en su conjunto y, si enfocamos más el lente, con los problemas del sistema de justicia penal. Sin embargo, ayuda examinar el propio problema de la prisión con independencia de otras situaciones más amplias. Así, aquí nos limitamos a revisar la función de algunas de nuestras instituciones para remodelar nuestras prisiones.

De esta forma, no nos detenemos a analizar por qué llegan muchas o pocas personas privadas de la libertad a las cárceles; tampoco si fueron objeto de una selectividad discriminatoria por parte de las policías (criminalización secundaria³) y ni siquiera si sus procesos fueron justos o injustos, o si hubo una defensa adecuada. Tampoco estudiamos si la prisión preventiva es una pena anticipada o no, si las leyes penales contienen un exceso de delitos o si las penalida-

des previstas por las leyes o las penas impuestas fueron excesivas. Menos aún nos entendemos de los problemas sociales o de adicciones que hayan influido para llevar a las personas a la cárcel.

En efecto, hay muchos problemas sociales y legales relacionados con la prisión; todos éstos finalmente se relacionan entre sí, pero conviene estudiarlos por separado para concentrarnos directamente en las responsabilidades estatales hacia los centros penitenciarios con independencia de otras variables.

Lo que entonces nos atañe aquí es lo que podemos exigirle al director o directora de una cárcel que tiene a personas privadas de la libertad bajo su responsabilidad total, o a la jueza o el juez que tiene jurisdicción sobre las autoridades de cada prisión y las propias personas internas, o a la o el legislador que determina lo que unas y otros pueden o no hacer en el marco del derecho de ejecución penal. Esto se aprecia claramente al distinguir entre el proceso penal y los procesos de ejecución penal, que inician desde el momento en que hay una persona privada de la libertad, de acuerdo con el siguiente esquema:

Autoridad judicial	Juez del proceso	Juez de ejecución penal
Partes procesales (ámbito de validez personal).	La persona imputada (con su defensor).	El Ministerio Público (MP), la víctima y el asesor jurídico de la víctima, en su caso.
		La persona privada de la libertad y otros sujetos con legitimación procesal activa. ⁴
		<i>El centro</i> ⁵ y excepcionalmente, la víctima y el MP.
<i>Litis</i> ⁶ principales (ver ámbito de validez material).	<ul style="list-style-type: none"> Sobre otras pretensiones del MP, tales como las medidas cautelares. Sobre la responsabilidad penal de las personas acusadas. 	Respecto de: <ul style="list-style-type: none"> Personas privadas de la libertad procesadas y sentenciadas: resuelve casos y controversias sobre condiciones de internamiento y sanciones administrativas, entre otros. Personas privadas de la libertad sentenciadas: decide sobre reductivos de la pena de prisión, entre otros. Personas distintas a las privadas de la libertad: decide sobre peticiones de visitas a los centros de reclusión, la negativa a introducir algún objeto, maltratos en las revisiones y situaciones similares.

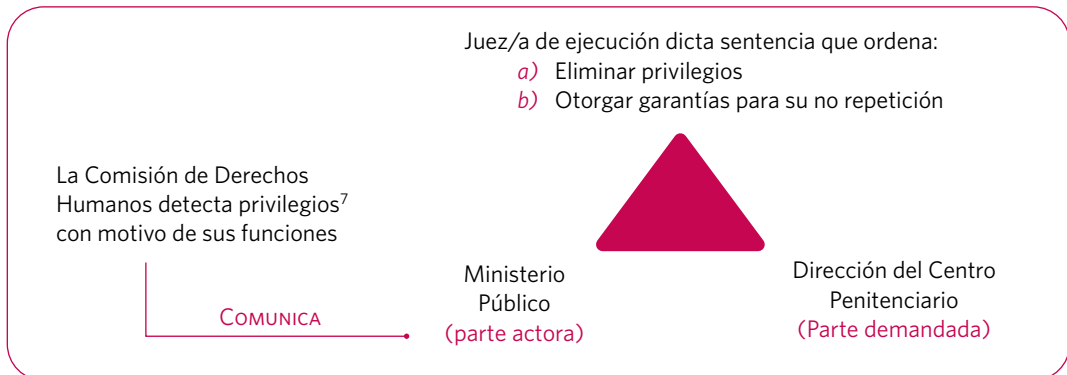
MP y ombudsman de cara a los privilegios en las prisiones

La intervención del Ministerio Público (MP) en el ámbito procedimental de ejecución penal tiene como finalidad salvaguardar los derechos de las víctimas del delito, así como hacer valer el debido cumplimiento de las resoluciones judiciales. No se trata de un *convidado de piedra* en todas las audiencias sino de una institución que puede jugar un papel determinante colocándose del lado de la legalidad al sumar su peso institucional para resolver los problemas en reclusión. Éste es el caso de los privilegios.

En efecto, los privilegios son la cara opuesta de los abusos en prisión: cuando hay privilegios hay abusos, y viceversa; ambos se necesitan mutuamente, ya que si hubiera condiciones razonables para todas las personas internas nadie tendría que pagar por protección, estancia digna

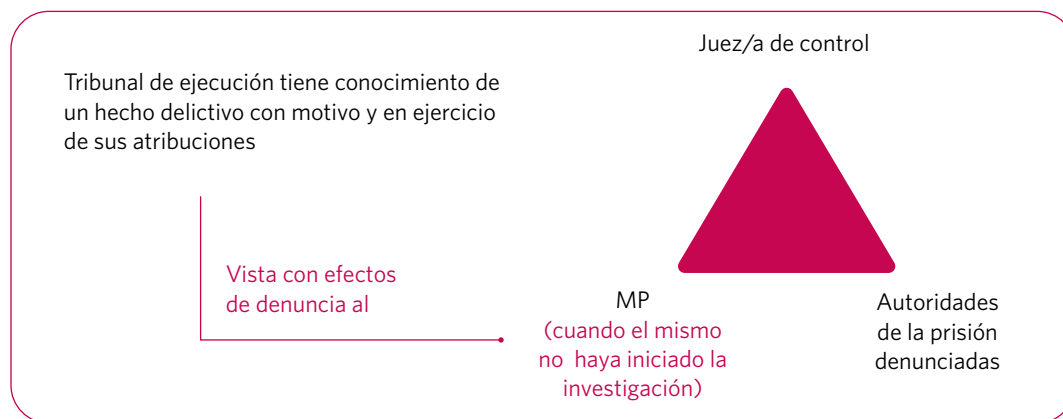
o acceso a servicios. Al acabar con los privilegios será la ley –y no la del dinero o la violencia– el medio para hacer efectivo que todas las internas y los internos cuenten con lo básico.

El papel que el MP puede realizar para acabar con los privilegios desde un sistema de ejecución penal *judicializado*, como el que se debe instrumentar a partir de la reforma constitucional en la materia, se complementa con la labor que ya vienen realizando los organismos públicos de protección a los derechos humanos, sólo que ahora éstos deberán hacer del conocimiento del MP toda situación de privilegio en la imposición de la pena o de la prisión preventiva que observen en el ejercicio de sus funciones para que éste, dentro del ámbito de sus competencias, promueva su cese ante el tribunal de ejecución penal y exija responsabilidades y garantías de no repetición de acuerdo con el siguiente esquema:



Con base en el modelo descrito, cada institución cumple su función: el ombudsman supervisa sin decidir; el MP actúa en su función de garantizar el cumplimiento de las resoluciones (sentencias o autos de prisión preventiva) que solicitó y logró que se impusieran; la autoridad de ejecución responde ante la autoridad judicial

por los privilegios que otorga, y el tribunal de ejecución impone su resolución con todos los medios de apremio de los que lo dota la ley para hacerla cumplir coactivamente, independientemente de que a su vez denuncie la comisión de delitos, según se presenta en el esquema a continuación:



Lo que se observa en esta acción es que cuando el tribunal de ejecución formula una vista con efectos de denuncia ante el MP no invade la función persecutoria de los delitos; únicamente detona la persecución penal de la misma manera que lo hace todo particular cuando formula una denuncia o querrela.

En ese sentido, ¿cómo es posible que el MP, después de conseguir una sentencia, no intervenga ante la impunidad que representa el hecho de que alguien esté en la cárcel con privilegios costeados con recursos públicos? ¿Por qué entonces tanta algarabía cuando hay una fuga? No podemos esperar que se resuelvan las cosas



si seguimos actuando de la misma manera. Por ello, aceptando que no hay respuestas simples ni recetas mágicas, hemos de admitir también que sin los órganos y los procedimientos adecuados es poco probable que consigamos cambios.

La evolución de la ejecución penal en México: de la regeneración a la reinserción social (1917-2008)

Esta evolución puede esquematizarse de la siguiente manera:

	Primera época, a partir de 1917	Segunda época, a partir de 1965	Tercera época, a partir de 2008
Característica de la persona privada de la libertad.	La sentencia permite encontrar a una persona imputable pero <i>degenerada</i> que será objeto de <i>enmienda</i> .	La persona sentenciada presenta una patología psicológica que favorece su tendencia a delinquir. Es objeto de <i>corrección</i> .	Persona imputable y normal: enfrenta un problema jurídico, ya sea por una acusación o una pena impuesta. Se trata de un sujeto de derechos y obligaciones y no de un objeto.
Relación entre la autoridad administrativa y la persona privada de la libertad en la ejecución penal.	Relación de <i>supra</i> a <i>subordinación</i> entre la autoridad administrativa y la persona privada de la libertad propia del derecho administrativo, sin que existiera un marco jurídico para resolver controversias en forma ordinaria entre ambas partes en un plano de igualdad procesal (salvo la posibilidad del procedimiento contencioso-administrativo, que fue mínimamente utilizada; y el juicio de amparo, de difícil acceso).		Ordinariamente funge como autoridad administrativa en una relación de supra-subordinación; sin embargo, cuando surge una controversia el caso se judicializa y la autoridad es contraparte de la o el interno, en igualdad procesal, de acuerdo con los principios del sistema acusatorio.
Objeto de la ejecución penal respecto de la persona privada de la libertad.	Lograr el arrepentimiento y enmienda de la persona sentenciada.	Aplicar un tratamiento correctivo mediante la educación y otras medidas.	Imponer una sanción considerada simplemente como privación o restricción coactiva de bienes jurídicos, en condiciones de vida digna y segura.
<i>Ratio decidendi</i> ⁸ de la reducción de las penas.	La <i>enmienda</i> del <i>reo</i> (<i>sic</i>).	La <i>evolución o progreso</i> del <i>reo</i> a partir de un <i>tratamiento</i> medible con estudios de personalidad.	La gobernabilidad del centro penitenciario a partir de la civilidad de la conducta de la persona privada de la libertad, bajo la distinción entre las esferas de lo público y lo privado.
Destinatarios principales de las normas en la materia.	La persona privada de la libertad como objeto de regeneración.	La persona privada de la libertad como objeto del <i>sistema progresivo</i> .	La autoridad, con facultades, deberes y responsabilidades; la persona privada de la libertad con derechos y obligaciones.
Naturaleza jurídica de las normas aplicables.	Administrativa (con el apoyo de las disciplinas conductuales).		Constitucional y penal. ⁹
Referencia temporal.	La regeneración y la readaptación constituyen un <i>sistema progresivo</i> en forma de <i>tratamiento en internación</i> que puede continuar en el periodo en externación con la (pre) liberación de la persona.		La reinserción social es un estatus jurídico que se alcanza cuando se extingue la pena o la prisión cautelar.

De acuerdo con lo expuesto, la reinserción social ya no denota una calificación moral (1917) ni un “cuadro clínico” (1965) sino una *categoría jurídico-constitucional* (2008) consistente en *el pleno ejercicio de los derechos y libertades de la persona, después de que le fueron restringidos por una resolución penal cautelar o definitiva cumplida*.

Sistema progresivo, derechos humanos y sentido común

El paso a la etapa de la reinserción social implica abandonar categorías propias de la readaptación social, como el *sistema progresivo*, para en su lugar asumir una perspectiva desde los derechos humanos, que comprende el derecho al desarrollo del proyecto de vida de la persona privada de la libertad.

Lamentablemente, las Reglas Mandela¹⁰ mantienen la inercia de equiparar la privación de la

libertad con la pérdida del derecho a la autodeterminación. Sin embargo, el desarrollo jurisprudencial del derecho internacional de los derechos humanos (DIDH), de fuente interamericana, supera dicha inercia al limitarse a restringir el derecho a la autodeterminación respetando en lo posible el proyecto de vida de las personas privadas de la libertad. Paradójicamente, durante su prolongada reclusión Nelson Mandela, cuyo nombre se adjudicó a estas reglas, reivindicó el valor de la autodeterminación de las personas internas.

Reglas Mandela	Desarrollo del derecho al proyecto de vida en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)	Integración del criterio orientador del DIDH, de acuerdo con la interdependencia y la progresividad de los derechos humanos
<p>“Regla 3. La prisión y demás medidas cuyo efecto es separar a una persona del mundo exterior son aflictivas por el hecho mismo de que <i>despojan a esa persona de su derecho a la autodeterminación al privarla de su libertad</i>. Por lo tanto, a excepción de las medidas de separación justificadas y de las que sean necesarias para el mantenimiento de la disciplina, el sistema penitenciario no deberá agravar los sufrimientos inherentes a tal situación”.¹¹</p>	<p>En los párrafos 88 y 89 de la sentencia del caso <i>Gutiérrez Soler vs. Colombia</i>, del 12 de septiembre de 2005,¹² la Corte IDH adopta el concepto de afectación al proyecto de vida, hecho valer en este caso por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Su formulación, realizada por el juez Antônio A. Cançado Trindade, al exponer su voto particular concurrente en dicho caso, ha adquirido carta de naturalización en el sistema interamericano:</p> <p style="padding-left: 40px;">El vocablo “proyecto de vida” encierra en sí toda una dimensión temporal [...] tiene, así, un valor esencialmente existencial, ateniéndose a la idea de realización personal integral. Es decir, en el marco de la transitoriedad de la vida, a cada uno cabe proceder a las opciones que le parecen acertadas, en el ejercicio de plena libertad personal, para alcanzar la realización de sus ideales. La búsqueda de la realización del proyecto de vida desvenda, pues, un alto valor existencial, capaz de dar sentido a la vida de cada uno.</p> <p style="text-align: right;">Este postulado fue invocado por la CIDH en el caso <i>Familia Barrios vs. Venezuela</i>.¹³</p>	<p>La prisión inevitablemente <i>restringe</i> a las personas privadas de la libertad de su derecho a la autodeterminación; no obstante, en la medida en que sea compatible con la imposición de la prisión, éstas conservan su proyecto de vida. Toda afectación coactiva al proyecto de vida que no obedezca a las necesidades de gobernabilidad del centro constituye una forma de agravar la prisión preventiva o retributiva.</p> <p>La coacción sobre la autonomía de la voluntad de la persona privada de la libertad para elegir su plan de actividades en condiciones de igualdad dentro de la oferta del centro es inadmisibles, ya sea que se realice en forma directa mediante la imposición de actividades, o indirecta mediante la restricción de derechos o la negación de la libertad condicionada o anticipada por considerar que la persona no cumple con las metas impuestas por la autoridad.</p> <p>El <i>sistema progresivo</i>¹⁴ es antagónico al reconocimiento del derecho al proyecto de vida y a la exigencia de satisfacer los derechos humanos en reclusión, lo que no admite variaciones en la intensidad de la pena ni restricciones en el acceso a los servicios a partir de consideraciones criminológicas.</p>

En nuestro marco constitucional lo anterior se traduce en que las Reglas Mandela deben tomarse “a beneficio de inventario”, es decir, en lo que favorezcan a las personas privadas de la libertad.

Contradictoriamente, ni los postulados de la regeneración y de la readaptación social vigen-

tes durante casi un siglo ni las Reglas Mandela, que no superaron la ideología correccionalista, tomaron en cuenta lo que indica el sentido común. Esto se puede constatar empíricamente en el sentido de que, si el sistema de ejecución penal pretendiera evitar la reincidencia, la edu-



Fotografía: Ernesto Gómez/CDHDF

cación sería por lo menos un elemento ambivalente en tanto que permite una mayor eficiencia tanto de actividades legales como de las ilegales.

Por ello, bajo una lectura del texto constitucional desde los derechos humanos, el sentido de la educación (como el del trabajo o la práctica del deporte) es precisamente el de un derecho y no “un eje de la reinserción social” que deba influir –para bien o para mal– al decidir la libertad condicionada. Ni el más acucioso pronóstico podría asegurar que dichas herramientas se usarán para bien en un futuro.

Sin la presunción de inocencia bien anclada en la conciencia de las y los legisladores,

aunada a una apuesta en favor de las personas liberadas y una confianza mínima en la eficacia de los aparatos estatales para recapturar a quienes ya fueron sentenciados en una ocasión y vuelven a delinquir, habría quien pidiera la supresión de estos derechos constitucionales en favor de las personas privadas de la libertad. Afortunadamente nuestra tradición cultural en la materia pronostica que no tendrían éxito.

En una paradoja del lenguaje, la progresividad de los derechos humanos acaba con el *sistema progresivo típico* de la readaptación social. **D**

NOTAS

- 1 Senado de la República, “Anteproyecto de dictamen. Ley Nacional de Ejecución Penal”, disponible en <<http://bit.ly/1RLSp5R>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 2 Decreto por el que se declaran reformadas y derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016.
- 3 La *criminalización secundaria* es la acción punitiva ejercida sobre personas concretas que tiene lugar cuando las agencias policiales detectan a una persona a quien se le atribuye la realización de cierto acto criminalizado primariamente, la investiga, en algunos casos la priva de la libertad ambulatoria y la somete a la agencia judicial. Ésta legitima lo actuado, admite un proceso y, en caso afirmativo, acepta la imposición de una pena de cierta magnitud que cuando es privativa de la libertad ambulatoria de la persona, es ejecutada por una agencia penitenciaria. Véase Eugenio Raúl Zaffaroni *et al.*, *Tratado de derecho penal. Parte general*, 2ª ed., Buenos Aires, Sociedad Anónima Editora, Comercial, Industrial y Financiera, p. 7.
- 4 Entre los otros sujetos que deben estar legitimados para intervenir en los procedimientos de ejecución penal están las y los visitantes, las y los abogados defensores y las organizaciones de la sociedad civil.
- 5 El *centro* es la contraparte procesal natural de la persona privada de la libertad, aunque puede ser que en determinadas controversias las contrapartes principales sean el Ministerio Público como parte actora y el *centro* como parte demandada. En la Ley de Ejecución Penal alemana, por ejemplo, no se prevé la intervención del Ministerio Público o de la Fiscalía en la ejecución penal: “artículo 111. Partes. 1) Son partes en el procedimiento judicial: 1. el solicitante, 2. la autoridad penitenciaria que ha dispuesto la medida recurrida o ha rechazado u omitido la solicitada”. Véase Andrea Heisel *et al.* (comps.), *Legislación penitenciaria y de ejecución penal en el derecho comparado (Alemania, Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, España, Guatemala, Nicaragua, Perú)*, trad. de Ana María Kunst-Baur, Asunción, Cooperación Técnica Alemana GTZ, 2005, p. 49, disponible en <<http://bit.ly/25sWcZS>>, página consulta el 15 de enero de 2016.
- 6 Se deberá entender por *litis* el planteamiento formulado al órgano jurisdiccional por las partes legitimadas en el proceso para su resolución; empero, se estima necesario apuntar que es con la contestación a la demanda cuando la *litis* o relación jurídico-procesal se integra, produciendo efectos fundamentales como la fijación de los sujetos en dicha relación y la fijación de las cuestiones sometidas al pronunciamiento del juez. Véase Tribunales Colegiados de Circuito, “*Litis*. Concepto estricto de esta institución procesal en el derecho moderno”, tesis aislada I.6o.C.391 C en materia civil, en *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, t. XXIII, febrero de 2006, p. 1835.
- 7 Pueden consultarse las numerosas recomendaciones de las distintas comisiones públicas de protección a los derechos humanos, así como los informes de organismos internacionales que dan cuenta de estos privilegios.
- 8 Es una expresión latina que significa *razón para decidir* o *razón suficiente*. Ésta hace referencia a los argumentos que realiza el juez o el tribunal en la parte considerativa de una sentencia o resolución judicial que constituyen la base de la decisión del tribunal acerca de la materia sometida a su conocimiento; en síntesis, es la razón para decidir, razón suficiente, motivación principal en la sentencia.
- 9 Las normas administrativas únicamente regulan la parte orgánica de las entidades públicas intervinientes en la ejecución penal. De igual manera son de naturaleza administrativa las normas que regulan las sanciones administrativas a las personas privadas de la libertad, aunque se incorporen a la Ley Nacional de Ejecución Penal y queden sujetas a control judicial. En cuanto a la prestación de servicios en la ejecución penal, tales como los educativos y laborales, si bien éstos se proporcionan por autoridades administrativas y se rigen por las normas administrativas conducentes, las controversias sobre su acceso y satisfacción se ventilan en la jurisdicción de ejecución penal en razón de que el título para su prestación proviene de una resolución penal judicial en ejecución.
- 10 Véase Consejo Económico y Social, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)*, E/CN.15/2015/L.6/Rev.1, 21 de mayo de 2015, disponible en <<http://bit.ly/1MS4gIJ>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 11 *Ibidem*, p. 10. Las cursivas son de los autores.
- 12 Corte IDH, *Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia*, Sentencia del 12 de diciembre de 2005, serie C, núm. 132, párrs. 88 y 89, disponible en <<http://bit.ly/21Q01ne>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 13 Corte IDH, *Caso Familia Barrios vs. Venezuela (Fondo, Reparaciones y Costas)*, Sentencia del 24 de noviembre de 2011, serie C, núm. 237, disponible en <<http://bit.ly/1WTIVoh>>, página consultada el 15 de enero de 2016.
- 14 El *sistema progresivo* contempla distintas etapas en los métodos de ejecución hasta la completa reintegración del individuo en sociedad, teniendo como base la conducta y el trabajo de éste. Véase Sistema de Bibliotecas Universitarias, “Sistema progresivo (análisis comparativo ley 24.660 y ley 12.256)”, p. 3, disponible en <<http://bit.ly/1MukNHN>>, página consultada el 15 de enero de 2016.