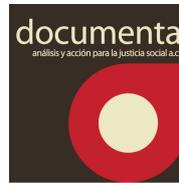


PROMOVER LA IMPLEMENTACIÓN ADECUADA DE LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES



PROYECTO JUSTICIA

RESUMEN

Desde el año 2008 la reforma constitucional en materia de justicia penal estableció la creación de los juzgados de ejecución de sanciones penales para garantizar que el debido proceso no se agote con la imposición de la sentencia sino que se extienda hasta la ejecución de la pena. A pesar de ello, las legislaciones locales sobre la materia y la operatividad de estos juzgados presentan al día de hoy graves deficiencias. En ese sentido resulta urgente promover la correcta actuación de los jueces de ejecución de sanciones penales para garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

CONTEXTO

México ha visto en los últimos años un aumento en los indicadores de incidencia delictiva y violencia. La respuesta del Estado frente a esta situación ha sido incrementar penas haciendo de la prisión la respuesta preminente. Lo anterior, sin embargo, no ha implicado una mejoría en las condiciones de seguridad ciudadana, pero sí ha conllevado a un vertiginoso deterioro del sistema penitenciario y a un crecimiento de la población encarcelada.¹

Actualmente, México es el tercer país en Latinoamérica con mayor número de ciudadanos en prisión. Este incremento se debe tanto a la ampliación del catálogo de delitos graves -el 60% de las sanciones se asocian con delitos menores- como a la falta de criterios para imponer medidas cautelares distintas a la prisión preventiva - el 40% de los reclusos están esperando sentencia-².

Algunas de las consecuencias de la sobrepoblación penitenciaria son:

- En el Distrito Federal y el Estado de México 70% de los internos declara que la cantidad de alimentos es insuficiente y de mala calidad³. En los centros federales poco más de la mitad de los internos consideran que los alimentos que reciben son insuficientes en cantidad⁴.
- En el Distrito Federal y el Estado de México el 65% de los internos reporta no recibir ningún tipo de atención médica⁵.
- En 65 cárceles del país existe el “autogobierno”, es decir, están controladas por los internos⁶.
- En los centros federales la mayoría de los internos enfrentan importantes dificultades para recibir visitas⁷.
- Una tercera parte de los internos en centro federales sufrió golpes de custodios u otros internos⁸.

¹ Zepeda, Guillermo, *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*, México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., 2013.

² Secretaría de Seguridad Pública, *Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal*, Septiembre 2013.

Ver: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=BEA%20Repository/365162//archivo>

³ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Delincuencia, marginalidad y Desempeño Institucional, Resultados de la Tercera Encuesta a población en reclusión en el D.F y el Estado de México*, 2009, pág. 47

⁴ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social*, 2012, pág. 8.



Frente a esta grave situación, la reforma constitucional en materia de justicia penal aprobada en 2008 incluye una amplia reforma al sistema penitenciario con el objetivo de establecer los parámetros para la gobernabilidad de los centros de reclusión penal. Esta reforma establece que el debido proceso no se agota con la imposición de la sentencia sino que allega contenidos esenciales para la vigilancia de las sanciones penales y para ello introduce la figura del juez de ejecución de sentencias. De poco serviría un juicio justo y transparente con una ejecución de la pena incierta y opaca⁹.

DIAGNÓSTICO

Si bien la gran mayoría de las entidades federativas de la República Mexicana han cumplido con la publicación de su respectiva Ley de Ejecución de Sanciones Penales, las legislaciones sufren de graves deficiencias. Una de las más graves es que las leyes locales han excluido a los jueces de ejecución de sanciones de examinar las condiciones de vida en reclusión impidiéndoles revisar que la sanción impuesta no sea agravada, por ejemplo, por las condiciones que se viven al interior y que atentan contra la dignidad humana. Hacerlo de esta forma, deja tanto la modalidad como la naturaleza de la sanción impuesta en manos y arbitrio de la administración penitenciaria.

Esta errónea limitación a la competencia de los jueces de ejecución otorga plena libertad y facultades a la autoridad administrativa penitenciaria sobre la calidad de vida dentro de los centros penitenciarios perpetuando su posición de juez y parte respecto de las posibles reclamaciones que personas privadas de libertad pudieran formular respecto de las condiciones que viven al interior¹¹.

Pero no sólo la legislación requiere una profunda revisión, también la operatividad, el funcionamiento y el desarrollo de la infraestructura presentan grandes rezagos y ello atenta contra los derechos humanos de las personas sentenciadas. En este sentido, el Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia ha documentado los siguientes ejemplos:

- En el estado de Oaxaca si bien existe un mecanismo de aplicación de ejecución de sanciones, éste no se encuentra sustentado en una ley propia del estado.
- El estado de Guerrero a pesar de tener una ley de ejecución de sanciones aún no tiene jueces designados ni se han realizado audiencias.
- En el Distrito Federal hay una necesidad imperante de inversión para la creación de juzgados de ejecución con personal capacitado en la materia, debido a que hay únicamente cuatro juzgados para 34,336 personas sentenciadas de un total de 40,798 personas privadas de libertad a enero de 2014¹².
- En el estado de Durango las audiencias están siendo diferidas e, incluso, los beneficios de preliberación han sido denegados injustificadamente a pesar de que muchas personas ya deberían estar en libertad.

⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas, op. Cit., pág. 47.

⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*, 2012.

⁷ Centro de Investigación y Docencia Económicas, op. Cit., pág. 8

⁸ Ibidem

⁹ Sarre, Miguel, Proyecto de Iniciativa de Ley Reglamentaria de los Artículos 18 y 21 Constitucionales en Materia Penitenciaria. Ver:

http://www2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Proyecto_delIniciativa-de-Ley-Reglamentaria-de-losArt%C3%ADculos18y21Constitucionales-enMateriaPenitenciariaAgosto2011.pdf

A TRAVÉS DEL LITIGIO QUE HEMOS LLEVADO A CABO EN LOS JUZGADOS DE EJECUCIÓN DE SANCIONES PENALES DEL DISTRITO FEDERAL HEMOS PODIDO CONSTATAR QUE:

PRÁCTICAS DE LOS JUZGADOS:

- Las prácticas de los juzgados no son uniformes y cambian en cada uno, existen lagunas en el cómo deberían de funcionar.
- Al presentar el escrito inicial, la Oficialía de Partes asume una posición de juez, ya que “revisa” si a su criterio el incidente cuenta con los requisitos, si no es así, no lo recibe. Esta oficina es administrativa, por lo que su función se debería limitar a recibir documentos que van dirigidos a los jueces de ejecución y turnarlos.
- En algunos juzgados impiden la publicidad de las audiencias, ya que los secretarios de acuerdos no permiten la entrada a las personas.
- Los defensores de oficio y los ministerios públicos (MP) se encuentran en el mismo cubículo. En algunos casos, éstos tienen acceso directo a la oficina del juez, hecho que cuestiona la imparcialidad.
- En algunos juzgados notifican la audiencia dos o tres días antes de su celebración y no lo hacen personalmente, lo que dificulta la adecuada defensa; las audiencias no se llevan a cabo a la hora en que fueron citadas las partes, difieren audiencias el mismo día y hora en que deben celebrarse.
- Los defensores particulares no tienen acceso a los expedientes de manera inmediata; tienen que esperar horas para poder revisarlos.

CAPACITACIÓN:

- No hay capacitación jurídica especializada en la materia de los MP y defensores de oficio y ello trae consigo que no se de una argumentación de fondo en las audiencias; mismas que se limitan a observar estrictamente si los sentenciados cumplen con los requisitos para su preliberación.

¹⁰ Al día de hoy todas las entidades federativas excepto una ya han publicado su respectiva ley, igualmente no la han publicado a nivel federal pese a que el Subcomité contra la Tortura en su informe sobre el país del 27 de mayo 2009 y el Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los Magistrados y Abogados sobre su visita a México en 2010 instaron a la conclusión del proceso legislativo para adecuar la legislación penitenciaria federal al nuevo marco constitucional e impulsar la adecuación de las legislaciones locales correspondientes, incluyendo en cada caso la pronta reinstauración de los jueces de ejecución de la pena.

¹¹ Ya el Subcomité contra la Tortura le señaló al gobierno mexicano en su informe que debe considerar la posibilidad de que los juzgados de ejecución de la pena desarrollen un procedimiento jurídico regulado con relación a las condiciones de la detención, los traslados, la revisión y la duración de las sanciones administrativas y las penas.

¹² Cuaderno de Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, enero 2014.

BENEFICIOS DE PRELIBERACIÓN:

- El hecho de que los jueces sólo conozcan de beneficios de preliberación los convierte en jueces de sumas y restas.
- En las audiencias, el MP y los jueces no toman en cuenta las condiciones que presenta el sistema penitenciario y por lo tanto, no admiten argumentos y pruebas que permitan hacer ver que la falta de trabajo, educación y deporte son una limitante para que los sentenciados cumplan con los requisitos establecidos para acceder a cualquier beneficio de preliberación. Del mismo modo, los defensores de oficio no toman casos de personas que no pudieron realizar diversas actividades en prisión.
- La presentación de una oferta laboral y aval moral como requisito para obtener algún beneficio, resulta ser un obstáculo porque es una carga desproporcionada para la persona privada de libertad y su familia, ya que es casi imposible cumplir con éstos cuando se encuentran en prisión.
- El beneficio de monitoreo electrónico no es de fácil acceso debido a que representa un alto costo para los sentenciados y sus familiares; tienen que cubrir la garantía del aparato y además instalar una línea telefónica exclusivamente para el funcionamiento del mismo.
- Los estudios técnicos son subjetivos, en algunos casos reprueban a las personas aunque hayan acreditado actividades en diversas áreas.
- No existe un procedimiento o mecanismo eficaz para que puedan ser impugnados los estudios técnicos, ya que éstos son realizados fuera de todo procedimiento judicial y el sentenciado no puede defenderse.
- La facultad de solicitar la comparecencia del Consejo Técnico es única del MP.
- Los MP siguen dando valor a los estudios de personalidad.
- No existen alternativas para cubrir la reparación de daño, lo que limita la posibilidad de los sentenciados para acceder a algún beneficio de libertad anticipada.

FACULTADES LIMITADAS:

- Los jueces se declaran incompetentes de conocer de cualquier otra materia, por ejemplo: traslados, externaciones, reparaciones de daño, condiciones al interior de prisión, rehabilitación de derechos, entre otras facultades.
- No existen salas de apelación especializadas en ejecución de sanciones penales.



Desde junio de 2011 a agosto de 2014, han sido solicitados 8,657 beneficios de preliberación (528 de mujeres y 8,129 de hombres), de los cuales únicamente se concedieron 3,305 (177 a mujeres y 3,128 a hombres)¹³. Como se puede observar, el número de beneficios concedidos es muy bajo en comparación con el número de internos que hay en los centros penitenciarios; esta situación es aún más grave en el caso de las mujeres.

RECOMENDACIONES

En Documenta consideramos que existe una urgente necesidad de trabajar en favor de que a los jueces de ejecución se les habilite en la ley de todas sus atribuciones conferidas en el mandato constitucional con el fin de velar por que la sanción penal impuesta no sea agravada al vivir en condiciones que atentan contra la dignidad humana. No hacerlo perpetúa los abusos y la corrupción dentro de las prisiones.

La correcta reglamentación de los artículos 18 y 21 en la **Ley Nacional en materia de ejecuciones de Sanciones Penales** constituye una oportunidad para establecer los parámetros para la gobernabilidad de los centros de reinserción penal en un Estado de Derecho, que no deje espacios sin control del poder público, en especial del judicial, máxime cuando las personas se encuentran en una situación de vulnerabilidad frente a abusos de poder como en los centros de reinserción penal.

La elaboración de esta legislación nacional representa la única oportunidad para:

1. Fortalecer a los jueces de todas sus facultades conferidas y derivadas del mandato constitucional; **en específico lo relacionado con las condiciones de vida digna y segura al interior.**
2. Homogeneizar las prácticas de los juzgados de sanciones penales para regularizar los procedimientos y dar certeza jurídica.
3. Garantizar la imparcialidad de las partes, fortaleciendo la independencia entre los defensores de oficio y el Ministerio Público.
4. Ampliar la competencia de los jueces a personas que se encuentran en prisión preventiva.
5. Eliminar los estudios de personalidad y el pago de reparación del daño como requisito para obtener beneficios de preliberación.
6. Legitimar a las organizaciones de la sociedad civil, académicos y familiares de las personas en prisión para formular peticiones y ejercer acciones jurisdiccionales frente a los jueces de ejecución.
7. Crear salas de apelación especializadas en ejecución de sanciones penales.
8. Crear por ley un mecanismo de vigilancia y contraloría social.

¹³Dirección de Estadística de la Presidencia con información capturada por los juzgados de ejecución de sanciones penales, en el Sistema CLIE (Sistema de Captura para la Información Estadística).



Con nuestro trabajo buscamos contribuir en la implementación adecuada de la reforma al sistema de justicia penitenciaria fortaleciendo las atribuciones y capacidades de los jueces de ejecución y promoviendo la participación informada de los usuarios y de la sociedad civil para garantizar un efectivo control judicial de la sanción penal.

La implementación adecuada del nuevo modelo penitenciario mexicano y los mandatos específicos derivados de la reforma permitirá que los centros penitenciarios se organicen con base en el respeto de los derechos humanos, que se tornen en instituciones sólidas, seguras y dignas para el cumplimiento de la sanción y se instrumenten programas de reinserción social, de tal suerte que se cierre la puerta a la reincidencia y la exclusión.

REFERENCIAS

Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Delincuencia, marginalidad y Desempeño Institucional, Resultados de la Tercera Encuesta a población en reclusión en el D.F y el Estado de México*, 2009.

Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social*, 2012

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*, 2012.

Cuaderno de Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, enero 2014.

Sarre, Miguel, *Proyecto de Iniciativa de Ley Reglamentaria de los Artículos 18 y 21 Constitucionales en Materia Penitenciaria*.

Ver:

http://www2.scjn.gob.mx/seminario/docs/Proyecto_delIniciativa-de-Ley-Reglamentaria-de-losArt%C3%ADculos18y21Constitucionales-enMateriaPenitenciariaAgosto2011.pdf

Secretaría de Seguridad Pública, *Estadísticas del Sistema Penitenciario Federal*, Septiembre 2013.

Ver:

<http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo>

Zepeda, Guillermo, *Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano*, México, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C., 2013.