

*"Grabado de la Justicia" — Charles Kennedy Burt.*

## *La Ley Nacional de Ejecución Penal*

*Violaciones a los Derechos Humanos, protección de grupos vulnerables y discriminación de las personas en internamiento*

Nashieli Ramírez Hernández

*Ingresos, visitas personales y entrevistas en Centros Penitenciarios*

Ruth Villanueva Castilleja

*El Plan de Actividades*

Antonio Hazael Ruíz Ortega

*La intervención del DIF como autoridad corresponsable dentro del Sistema Penitenciario, respecto de los menores de edad hijos de mujeres privadas de su libertad*

Nelly Montealegre Díaz

*Beneficios Preliberacionales  
— Libertad Condicionada y Libertad Anticipada —*

Marco Antonio Rueda Vergara

# *Nova Iustitia*

Revista Digital de la Reforma Penal

Año VI, No. 22, Febrero 2018



**TSJCDMX**



**CJCDMX**

# *Nova Iustitia*

Revista digital de la Reforma Penal

## **Director General**

Jorge Martínez Arreguín

## **Directora Editorial**

Paola Arízaga Castro

## **Comité Editorial**

Dr. Fernando García Cordero

Dr. Germán Guillén López

Mtro. Jorge Arturo Gutiérrez Muñoz

Mtro. José Gómez González

Lic. Marco Antonio Velasco Arredondo

Dr. Paul Martín Barba

Dr. Raúl Guillén López

## **Corrección**

Paola Arízaga Castro

## **Colaboradores**

Nashieli Ramírez Hernández

Ruth Villanueva Castilleja

Alfonso García Castillo

Gilda María García Sotelo

Antonio Hazael Ruiz Ortega

Abel Martínez Balbuena

Nelly Montealegre Díaz

Sergio Sibaja Escobar

Álvaro Quiroz Cabrera

Marco Antonio Rueda Vergara

Derechos Reservados a favor de *Nova Iustitia* revista digital de la Reforma Penal del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Año VI, No. 22, Febrero 2018, es una publicación trimestral editada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, Niños Héroes No. 132, colonia Doctores, delegación Cuauhtémoc, C.P. 06720, Tel. (55) 5134 1100 ext. 4922, <http://www.poderjudicialcdmx.gob.mx/>, Editor responsable: Dr. Jorge Martínez Arreguín Consejero de la Judicatura de la Ciudad de México, ISSN: 2007-9508, Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2013-121712284100-102, ambos otorgados por INDAUTOR, Responsable de la última actualización de este número, Unidad Especial para la Implementación de las Reformas Constitucionales en Materia Penal, Lic. Paola Arízaga Castro, Avenida Juárez No. 8, piso 16 colonia Centro, delegación Cuauhtémoc, C.P. 06010, fecha de última modificación febrero de 2018.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación, ni del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del Tribunal Superior de Justicia y del Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

## CONTENIDO

|  | Página     |
|--|------------|
| <b>Editorial.....</b>  | <b>6</b>   |
| <b>Violaciones a los Derechos Humanos, protección de grupos vulnerables y discriminación de las personas en internamiento.....</b>   | <b>8</b>   |
| Nashieli Ramírez Hernández   |            |
| <b>Ingresos, visitas personales y entrevistas en Centros Penitenciarios.....</b>   | <b>33</b>  |
| Ruth Villanueva Castilleja   |            |
| <b>La importancia de transversalizar los Derechos Humanos en la <i>Ley Nacional de Ejecución Penal</i>.....</b>  | <b>42</b>  |
| Alfonso García Castillo y Gilda María García Sotelo  |            |
| <b>El Plan de Actividades.....</b>   | <b>64</b>  |
| Antonio Hazael Ruíz Ortega   |            |
| <b>Integración y participación del Sistema Integral de Información Penitenciaria de la Ciudad de México en el Sistema Único de Información Criminal.....</b>                 | <b>77</b>  |
| Abel Martínez Balbuena   |            |
| <b>La intervención del DIF como autoridad corresponsable dentro del Sistema Penitenciario, respecto de los menores de edad hijos de mujeres privadas de su libertad.....</b> | <b>96</b>  |
| Nelly Montealegre Díaz   |            |
| <b>La intervención del juez de ejecución durante la vigencia de la medida cautelar de la prisión preventiva.....</b>   | <b>113</b> |
| Sergio Sibaja Escobar  |            |
| <b>Sustitución y suspensión temporal de las penas.....</b>   | <b>130</b> |
| Álvaro Quiroz Cabrera  |            |

|   |            |
|---|------------|
| <b>Beneficios preliberacionales —Libertad Condicionada y Libertad Anticipada— .....</b> | <b>151</b> |
| Marco Antonio Rueda Vergara   |            |

# EDITORIAL

---

Como sabemos, el 16 de junio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, con la finalidad primordial de establecer las normas que deberán observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial, constituyéndose dicha norma en un instrumento fundamental que permitirá mejorar las condiciones de vida de las personas en internamiento; garante del respeto a los derechos humanos y de la dignificación de las personas privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios.

En términos generales podemos decir que la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, busca principalmente establecer de manera clara los derechos de las personas privadas de la libertad, —ya sean procesadas o sentenciadas—, mejorar la infraestructura de los Centros Penitenciarios, así como regular los medios para lograr la reinserción social efectiva, mediante el cumplimiento de un Plan de Actividades que será elaborado en forma participativa con la persona privada de su libertad, acorde a las necesidades, preferencias y capacidades, siempre bajo los principios aludidos en el artículo 18 constitucional y de conformidad con las normas reglamentarias que se emitan para determinar el número de actividades y horas que constituirán un plan satisfactorio; lo que implicará necesariamente la adquisición de recursos humanos, materiales y financieros, así como la capacitación de los operadores del Sistema Penitenciario.

Asimismo, la *Ley Nacional de Ejecución Penal* ofrece alternativas para que la privación de la libertad no sea la única opción de lograr la reinserción social, toda vez que dicha Ley prevé mecanismos que permiten que las personas privadas de la libertad que se encuentren cumpliendo una sentencia, puedan obtener anticipadamente su libertad a través de los beneficios penitenciarios que la misma contempla, siendo éstos la libertad condicionada y la libertad

anticipada, previo cumplimiento de los requisitos que la propia ley establece.

Es importante destacar que muchos de los conceptos o figuras jurídicas novedosas que contempla la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, derivan de instrumentos internacionales, algunos de ellos vinculantes para el Estado Mexicano, como la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José)*, las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*, el *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, *Principios Básicos para el tratamiento de los reclusos*, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*, entre otros; y, con la reforma constitucional en materia de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 junio de 2011, se materializan en la Ley Nacional gran parte de esos conceptos.

Asimismo, la Ley que nos ocupa contiene disposiciones dirigidas a aquellos sectores de la población en situación de vulnerabilidad, quienes podrán ser considerados como grupos de atención prioritaria, procurando siempre los mecanismos que faciliten su integración tanto en reclusión, como al obtener su libertad.

Por último, quiero agradecer la participación de nuestros colaboradores por enriquecer nuestra publicación y compartir sus opiniones, reiterándoles que *Nova Iustitia* es el espacio en donde podrán siempre expresar sus puntos de vista.

Finalmente, quisiera destacar que no debemos olvidar que una parte fundamental para el adecuado cumplimiento y aplicación de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, será la coordinación interinstitucional tanto a nivel local como federal, lo cual permitirá a las autoridades implicadas alcanzar políticas públicas que contribuyan a una verdadera reinserción social.

**Jorge Martínez Arreguín**  
**Febrero 2018.**



## VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS, PROTECCIÓN DE GRUPOS VULNERABLES Y DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS EN INTERNAMIENTO

Nashieli RAMÍREZ HERNÁNDEZ\*

---

**SUMARIO:** Introducción; I. Consideraciones en torno a la *Ley Nacional de Ejecución Penal*; II. Sectores de la población en situación de vulnerabilidad por discriminación; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Introducción

En México, las reformas constitucionales del 18 de junio de 2008, en materia de justicia penal, marcaron el inicio de diversos cambios de paradigma en torno a la relación del Estado frente a las personas al instituirse un sistema más garantista dentro de los procesos penales. Al tratarse de procesos que son de interés público, en los cuales se procuran los derechos tanto de las víctimas u ofendidos, como de las personas imputadas, tales procesos ahora se rigen por los principios de presunción de inocencia, publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación, fundamentales en el modelo acusatorio. Asimismo, con la reforma constitucional se modifica el papel de la procuraduría, que deja de ser juez y parte en los casos, para constreñirse a las decisiones del juez. Según su intervención, los jueces pueden ser de control, de causa y de ejecución. Éste último tiene la tarea de vigilar y controlar la ejecución de la pena<sup>1</sup>.

Posteriormente, la reforma constitucional de junio de 2011, específicamente del artículo primero, establece de forma expresa el principio pro persona como eje fundamental de las decisiones de las autoridades, quienes en el ámbito de sus competencias deben respetar, proteger, garantizar y promover los derechos,

---

\* Especialidad en *Investigación Educativa y Ejercicio de la Docencia* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Diplomado en *Planeación por la UNAM* y Diplomado en *Gobierno Local, Seguridad y Justicia* por la Escuela de Estudios Superiores de Policía de Colombia. Se ha desempeñado como Coordinadora General de Ririki Intervención Social; Integrante del Grupo de Expertos en Primera Infancia de la Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) y miembro del Consejo Consultivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Actualmente es la Presidenta de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF).

<sup>1</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, Centro de Documentación, Información y Análisis de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, *Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, Proceso Legislativo*, 18 de junio de 2008, México 2008, pp. 51-58.



humanos. Esto impuso al Estado una redefinición sobre la finalidad de las penas, tanto desde la perspectiva de las personas privadas de la libertad, como del fortalecimiento del sistema democrático en su conjunto; de esta manera, se busca eliminar viejas prácticas violatorias de derechos humanos que persisten en el interior de los centros de reclusión.

Lo anterior se refleja en diversos cambios al derecho penitenciario que, en concordancia con el derecho penal, se ocupa del acto delictivo y no del autor desechando la búsqueda de la regeneración o readaptación de la persona<sup>2</sup>; en su lugar, asume la reinserción o reintegración social «sencillamente como un conjunto de derechos y de criterios de justicia penitenciaria, cuyo contenido se definirá en la manera como se instrumenta cada tipo de sanción penal»<sup>3</sup>.

Uno de los cambios fundamentales que plantea la reinserción social consiste en colocar el énfasis en las condiciones de cumplimiento de la sanción; por lo que el tratamiento pierde su sentido de medio terapéutico de control social, para convertirse en servicio<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> SARRE IGUÍNIZ, Miguel, «Debido proceso y ejecución penal», *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Reforma constitucional del 2008, número 31, enero 2011, p. 252.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 253.

<sup>4</sup> *Ibidem*, pp. 253-254.

En ese tenor, el 16 de junio de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, se publicó la *Ley Nacional de Ejecución Penal* (en lo sucesivo Ley o LNEP), «la cual establece las normas que deberán observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial»<sup>5</sup>.

La LNEP contempla tres fines específicos:

I. Establecer las normas a observar durante la privación de la libertad de una persona;

II. Establecer los procedimientos para resolver controversias durante la ejecución de la pena;

III. Regular los medios para lograr la reinserción social<sup>6</sup>.

Para cumplir con estas finalidades, el sistema penitenciario se administra y opera sobre la base del respeto a los derechos humanos, como la salud, la educación, el nivel de vida adecuado, la integridad personal, entre otros; y los centros de

---

<sup>5</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, Boletín 1639, 14 de junio de 2016, disponible en: [<http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Boletines/2016/Junio/14/1639-Avala-Camara-de-Diputados-expedir-Ley-Nacional-de-Ejecucion-Penal-se-remitio-al-Ejecutivo>], consultado en 2018-01-16.

<sup>6</sup> Artículo 1 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

reclusión son supervisados para garantizar la seguridad, tranquilidad e integridad de todas las personas que se encuentren en su interior, ya sea realizando sus labores, visitando a las personas privadas de la libertad, o cumpliendo una pena privativa de la libertad<sup>7</sup>.

*«...el sistema penitenciario se administra y opera sobre la base del respeto a los derechos humanos, como la salud, la educación, el nivel de vida adecuado, la integridad personal, entre otros; y los centros de reclusión son supervisados para garantizar la seguridad, tranquilidad e integridad de todas las personas que se encuentren en su interior, ya sea realizando sus labores, visitando a las personas privadas de la libertad, o cumpliendo una pena privativa de la libertad...»*

---

<sup>7</sup> Artículo 14 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

En 2016, luego de la emisión de la LNEP, en cumplimiento de las obligaciones que la misma ley impone<sup>8</sup>, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía llevó a cabo la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) a fin de conocer las condiciones en las que se encuentran las personas en reclusión. Ésta se aplicó a un total de 211 mil personas privadas de la libertad, mayores de edad, de las cuales el 5% fueron mujeres. Esta cifra indica que, por cada 100 mil habitantes en el país, hay 173 personas privadas de la libertad, de las cuales el 68.1%, está en el rango de edad de 18 a 39 años. Asimismo, el 25.9% de la población encuestada había sido ya vinculada a un proceso penal anterior, mientras que el 24.7% ya había sido privada de su libertad; de este último, el 44.7% permaneció más de dos años en libertad antes de ser recluida nuevamente<sup>9</sup>.

En cuanto a las condiciones de permanencia y, en específico, a los bienes a los cuales accedieron las personas privadas de la libertad, el 43.8% dijo haber recibido algún bien

---

<sup>8</sup> Artículo 29 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>9</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Nota técnica de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, México 2016, disponible en: [\[http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/buletines/2017/enpol/enpol2017\\_07.pdf\]](http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/buletines/2017/enpol/enpol2017_07.pdf), consultada en: 2018-01-16.

básico por parte del centro de reclusión, siendo ropa en el 76.5% de los casos. Mientras tanto, en lo que toca a las actividades realizadas, el 71.1% de las personas realizó alguna actividad laboral, el 31.3% de la población se registró en programas educativos, y el 13.4% señaló que no se le permitió inscribirse a ninguna de las actividades referidas<sup>10</sup>.

Respecto de las condiciones de seguridad, el 19.1% tuvo una percepción de inseguridad al interior de sus celdas, mientras que el 31.9% se sintió insegura al interior del centro. Destacan las condiciones de corrupción, ya que, si bien los datos sobre este tema pueden variar por la complejidad del mismo, el 39.3% de las personas privadas de la libertad señalaron haber sido víctimas de actos de corrupción durante su reclusión. De tal forma, la ENPOL muestra que a nivel nacional, hay alrededor de 108 víctimas de corrupción por cada 1000 personas en los centros<sup>11</sup>. De estas cifras destacan dos situaciones en las cuales se manifiestan los actos de corrupción; la primera en el pase de lista<sup>12</sup>, en el que

un 66.3% de las personas privadas de la libertad señaló haber realizado un pago para evitarlo y, en segundo lugar, el 87.4% dijo haber realizado pagos ilegales al personal de custodia para la obtención de un bien, beneficio o permiso<sup>13</sup>.

La información de la ENPOL da muestra del contexto que se vive al interior de los centros de reclusión en México, razón por la cual cobra particular relevancia la labor de los organismos públicos de protección de derechos humanos para vigilar, promover y garantizar los derechos de las personas privadas de la libertad, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad o desventaja de las mismas.

En ese orden de ideas, a continuación se realiza un análisis de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, a la luz del reconocimiento y protección de los derechos humanos, con el fin de identificar los aciertos y aquellos aspectos que aún requieren fortalecerse.

---

<sup>10</sup> *Ídem*.

<sup>11</sup> En el caso de los centros federales, la tasa fue de 17 víctimas por cada 1000 personas, mientras que en los centros locales el número asciende a 119 víctimas.

<sup>12</sup> El pase de lista es aquel procedimiento por medio del cual los elementos de seguridad de los Centros se cercioran de la presencia y condiciones

---

de las personas privadas de la libertad y a través del cual tienen un control acerca de su ubicación, suele llevarse a cabo en diversas horas del día.

<sup>13</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Nota técnica de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, *op. cit.*

*«Las personas sujetas de protección previstas en la Ley, son aquéllas que están privadas de la libertad, ya sea por prisión preventiva, ejecución de una pena o cumplimiento de medidas de seguridad impuestas por alguna autoridad judicial, así como a las víctimas del delito, en relación al cumplimiento de obligaciones por parte de la autoridad, como es la obligación del Juez de Ejecución de velar por el cumplimiento de la reparación del daño o del Ministerio Público sobre procurar y resguardar el respeto a los derechos de las personas que tienen interés en la ejecución y debido cumplimiento de la sentencia.»*

### **I. Consideraciones en torno a la Ley Nacional de Ejecución Penal**

Las personas sujetas de protección previstas en la Ley, son aquéllas que están privadas de la libertad, ya sea por prisión preventiva, ejecución de una pena o cumplimiento de medidas de seguridad impuestas por alguna

autoridad judicial, así como a las víctimas del delito, en relación al cumplimiento de obligaciones por parte de la autoridad, como es la obligación del Juez de Ejecución de velar por el cumplimiento de la reparación del daño<sup>14</sup> o del Ministerio Público sobre procurar y resguardar el respeto a los derechos de las personas que tienen interés en la ejecución y debido cumplimiento de la sentencia<sup>15</sup>.

Las personas privadas de la libertad deben gozar y poder ejercer sus derechos «siempre y cuando estos no hubieren sido restringidos por la resolución o la sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de éstas».<sup>16</sup>

En este sentido, las autoridades deben respetar y garantizar el ejercicio de los derechos que no hayan sido restringidos, teniendo como premisa el respeto a la voluntad de las personas de ejercerlos o no; en lugar de considerar tales derechos como requisitos para poder otorgarles los beneficios preliberacionales y sanciones no privativas de libertad.

Cabe resaltar que las personas privadas de la libertad se encuentran en una situación de vulnerabilidad, sobre todo si el Estado incumple las

---

<sup>14</sup> Artículo 164 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>15</sup> Artículo 23 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>16</sup> Artículo 9 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

obligaciones reforzadas que tiene respecto de ellas por encontrarse bajo su custodia; por lo que de no garantizarse sus derechos, la pena privativa de la libertad se vería agravada por la falta de satisfactores básicos<sup>17</sup>.

### **I.1. Obligaciones del Estado de respetar y garantizar los derechos humanos**

La reinserción es una categoría jurídica definida en la ley como la recuperación de una situación legal, no de una forma de progreso individual, como corresponde al sistema de la readaptación social, ya superado. Los derechos son facilitadores de la vida en reclusión no de una reinserción futura.

La LNEP precisa que la reinserción social implica la restitución del pleno ejercicio de las libertades una vez que se ha cumplido la sanción o medida ejecutada respecto de los derechos humanos<sup>18</sup>; inclusive, el artículo 3, fracción XXIV establece que el Sistema Penitenciario está organizado con base en el respeto de los derechos humanos, lo cual permite advertir la

importancia de éstos en materia de ejecución penal.

Las obligaciones de los Estados deben cumplir con los elementos de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, calidad y adaptabilidad. La disponibilidad implica que exista un número suficiente de elementos, como pueden ser suministros<sup>19</sup> y servicios<sup>20</sup>, a los cuales acceder para el ejercicio del derecho. La accesibilidad implica tener condiciones de igualdad que

---

<sup>19</sup> Por suministros se entenderá todos aquellos bienes que deben ofrecer los Centros Penitenciarios, gratuitamente, entre ellos, el agua corriente y potable, alimentos, medicinas, anticonceptivos ordinarios y de emergencia; ropa, colchones y ropa de cama, artículos de aseo personal y de limpieza, libros y útiles escolares, así como los instrumentos de trabajo y artículos para el deporte y la recreación. (Artículo 3 fracción XXV de la LNEP).

<sup>20</sup> Los servicios son las actividades educativas, culturales, recreativas, de trabajo, de capacitación para el trabajo, de protección para la salud, deportivas y otras similares que deben tener disponibles los Centros de manera accesible, aceptable, progresiva y adaptable a las necesidades de las personas privadas de la libertad, en términos del artículo 32 de esta Ley. Entre los servicios se comprende el abasto de productos que, sin formar parte de los suministros gratuitos, deben ser accesibles y asequibles para las personas internas. (Artículo 3 fracción XXII de la LNEP).

---

<sup>17</sup> FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, OCHOA, José Luis Caballero, STEINER Christian (Coords.), *Derechos Humanos en la Constitución*, SCJN-UNAM-Konrad Adenauer, México 2013, p. 1851 y 1852.

<sup>18</sup> Artículo 4 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

permitan hacer uso de los medios para el ejercicio de los derechos, tanto en un sentido físico y económico, como a la información sobre estos medios.

En cuanto a la aceptabilidad, significa que las personas puedan optar voluntariamente por hacer uso de los medios previstos en la Ley para lograr la reinserción social. Por su parte, la calidad implica que estos medios que permiten el ejercicio de los derechos deben de ser apropiados científicamente y de buena calidad. Finalmente, la adaptabilidad requiere que los mecanismos diseñados para asegurar que las personas ejerzan sus derechos se adecuen a las necesidades sociales y culturales<sup>21</sup>.

Una forma de evaluar si el Estado cumple con sus obligaciones, consiste en revisar si se ajusta a los elementos antes señalados, para así determinar si las condiciones en las cuales se ejercen al interior de los centros de reclusión, permiten su pleno ejercicio. Asimismo, en la evaluación de las condiciones al interior de los centros de reclusión,

debe tomarse en cuenta que la Ley prevé un orden regulatorio que busca modificar diversas situaciones estructurales que, en el caso de México, han permeado desde hace ya muchas décadas. De tal suerte que, si bien los derechos que en ella se contienen son exigibles de manera inmediata, todo el contexto de los centros de reclusión en el país requiere de un proceso integral de transformación para alcanzar los fines de la LNEP.

*«...en la evaluación de las condiciones al interior de los centros de reclusión, debe tomarse en cuenta que la Ley prevé un orden regulatorio que busca modificar diversas situaciones estructurales que, en el caso de México, han permeado desde hace ya muchas décadas. De tal suerte que, si bien los derechos que en ella se contienen son exigibles de manera inmediata, todo el contexto de los centros de reclusión en el país requiere de un proceso integral de transformación para alcanzar los fines de la LNEP.»*

---

<sup>21</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general no. 13, El derecho a la educación, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999, párr. 6 y Observación general no. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párr. 12.

En relación al respeto a la voluntad de las personas privadas de la libertad de ejercer sus derechos o no, resulta imprescindible resaltar que el Plan de Actividades, en adelante el Plan, es un instrumento que conjuga la gobernabilidad del centro con el proyecto de vida de la persona interna, por lo que debe elaborarse con la participación de la persona privada de la libertad, considerando su contexto. Al respecto, a pesar de que se reconocen los avances establecidos en la Ley, el juez de ejecución, debe transformar la práctica de calificar la realización de actividades como forma de cumplimiento del Plan, siendo que el único requisito que debería considerarse es la lesividad. Es decir, se debe pugnar por eliminar el sistema paternalista; por lo que si el Plan de la persona privada de la libertad no afecta a la gobernabilidad, no hay razón para privarla de beneficios constitucionales.

### **I.1.1. Capacitación y trabajo**

La capacitación consiste en un proceso formativo destinado a que las personas desarrollen aptitudes, habilidades y competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y la posibilidad de desarrollarlas en libertad<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Artículos 87 y 88 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

El ejercicio del derecho al trabajo cuando las personas se encuentran privadas de la libertad, por la naturaleza misma del derecho requiere que se cumplan reglas específicas para que no se vulneren otros derechos y se cometan hechos violatorios que incluso puedan considerarse como tratos crueles, inhumanos, degradantes o bien como trabajos forzados<sup>23</sup>.

En ese sentido, el trabajo, como está considerado en la Ley, para su adecuado ejercicio como derecho, debe asemejarse lo más posible a la organización y métodos que se utilizan fuera de los centros de reclusión<sup>24</sup>.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha externado la importancia del trabajo penitenciario para cumplir con el propósito constitucional de la reinserción social; lo anterior, por

---

<sup>23</sup> Tesis P./J. 34/2013 (10a.), de la Décima Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 128, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, SJF y su Gaceta, el número de registro 2005110, bajo el rubro: Trabajo Penitenciario. Su desarrollo debe estar erigido sobre la observancia y el respeto a la dignidad humana.

<sup>24</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Los derechos humanos y las prisiones. Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Nueva York y Ginebra 2004, pp.111-115.



considerar el objetivo reeducador que por mandato constitucional debe tener la imposición de la pena<sup>25</sup>.

### **I.1.2. Educación**

El derecho a la educación consiste en la obligación del Estado de proporcionar estudios de enseñanza básica y media superior<sup>26</sup>, a fin de permitir que toda persona reciba la formación, instrucción, dirección o enseñanza necesarias para el desarrollo armónico de todas sus capacidades cognitivas, intelectuales, físicas y humanas<sup>27</sup>. Sin embargo, el ejercicio del derecho deviene de la decisión individual de cada persona, por lo que la autoridad penitenciaria debe impulsar a las personas privadas de la libertad a que consideren las actividades académicas como parte de su Plan de Actividades, sin que

resulte en su contra el desempeño o rendimiento respecto de las mismas.

### **I.1.3. Actividades físicas y deportivas**

Al igual que las otras actividades consideradas en el Plan de la persona privada de libertad, las actividades físicas y deportivas son optativas por tratarse de una herramienta para el esparcimiento y ocupaciones que colaboren con la reinserción social; en este sentido, deben atender al estado físico de la persona y no deben ser un requisito para la obtención de los beneficios de preliberación.

### **I.1.4. Salud**

Corresponde a la autoridad penitenciaria en coordinación con la Secretaría de Salud brindar la atención médica de manera oportuna, la LNEP precisa que las intervenciones médicas deben contar con el consentimiento informado de la persona privada de la libertad<sup>28</sup>.

La CDHDF en diversos informes, recomendaciones e incluso mediante juicio de amparo, ha buscado que las autoridades garanticen el derecho a la salud de las personas que se encuentran privadas de la libertad no solamente respecto de la asistencia médica de primer nivel, sino también de segundo y tercer nivel.

---

<sup>25</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Décima Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 528, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012 RELATIVA A NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS.

<sup>26</sup> Artículo 85 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>27</sup> COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación general No. 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), E/C.12/1999/10, párr. 1, diciembre de 1999.

---

<sup>28</sup> Artículo 34 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

La Ley establece de manera expresa, en su artículo 34, el derecho de las personas privadas de la libertad a que accedan a los tres niveles de asistencia médica; sin embargo, este derecho sólo podrá ser efectivo si se materializa la coordinación interinstitucional y los convenios con las instituciones de salud contemplados en la propia Ley <sup>29</sup>. Es preciso resaltar que la Comisión, continúa con la labor de impulsar la coordinación y los convenios referidos, para que la atención de la salud se proporcione incluso en hospitales federales y se incluyan a las personas privadas de la libertad en programas como el Seguro Popular y el Fondo de Protección de Gastos Catastróficos.

#### **I.1.5. Nivel de vida adecuado**

El derecho a un nivel de vida adecuado es la garantía a favor de toda persona, aún cuando esté privada de la libertad, para gozar y disfrutar de las necesidades básicas como alimentación, ropa y un lugar donde pernoctar, con el propósito de poder participar de la vida diaria en un proceso progresivo de reinserción social<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Artículos 7 y 80 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>30</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, Recomendación 2/2017 Violencia contra Mujeres adolescentes y jóvenes que cumplen una medida en internamiento en la Comunidad para Mujeres, p.36.

Al respecto, la Declaración Universal de Derechos Humanos estableció que todas las personas tienen el derecho, sin hacer excepción respecto de si están privadas de la libertad o no, «a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios»<sup>31</sup>, de tal manera que incluye a su vez el ejercicio de otros derechos, los cuales, en el caso de las personas privadas de la libertad al estar bajo la custodia del Estado, se convierten en requerimientos específicos que deben ser garantizados para el ejercicio de los derechos que no hayan sido restringidos.

En ese orden de ideas, dentro de la Ley se conciben los siguientes derechos específicos.

#### **I.1.6. Visitas**

La posibilidad de recibir visitas al interior de un centro de reclusión no debe entenderse como un beneficio para las personas privadas de la libertad, sino como un derecho por medio del cual se continúan ejerciendo las relaciones personales. Las visitas juegan un papel fundamental para una persona

---

<sup>31</sup> Artículo 25.1 de la DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

privada de la libertad, pues el tener contacto con personas del exterior, puede ayudarles a que ejerzan sus derechos y accedan a los mecanismos de justicia.

Sin embargo, las prácticas que desde hace años se presentan en los centros de reclusión han hecho que las visitas se conviertan en todo un procedimiento en el que se han establecido cuotas de pago ilegales para acceder alimentos y otros objetos, así como para evitar revisiones del personal de seguridad en las llamadas aduanas<sup>32</sup>. Aquellas personas que intentan visitar a las personas privadas de la libertad tienen que realizar largas filas de espera y realizar pagos de distintas cantidades de dinero<sup>33</sup> tanto para evitar las aduanas como para acelerar

su acceso a los centros<sup>34</sup>, y una vez dentro se encuentran con espacios reducidos debido a la gran cantidad de visitantes para la cual los centros no tienen capacidad.

*«La posibilidad de recibir visitas al interior de un centro de reclusión no debe entenderse como un beneficio para las personas privadas de la libertad, sino como un derecho por medio del cual se continúan ejerciendo las relaciones personales. Las visitas juegan un papel fundamental para una persona privada de la libertad, pues el tener contacto con personas del exterior, puede ayudarles a que ejerzan sus derechos y accedan a los mecanismos de justicia.»*

---

<sup>32</sup> Se ha denominado aduanas a los puntos de revisión donde el personal de seguridad aplica diferentes filtros a los visitantes con el fin de evitar que estos accedan con objetos prohibidos, así como para tener control de las personas que acceden y que salen de los centros de reclusión.

<sup>33</sup> Al respecto, en 2011 se documentó que las personas que trataron de visitar a personas al interior de los Centros, requerían realizar un gasto de al menos trescientos pesos por cada visita. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga (coords.), *La situación actual del sistema penal en México*, XI Jornadas sobre justicia penal, UNAM-IJ-INACIPE, México 2011, p. 321.

---

<sup>34</sup> Para observar gráficamente algunas de estas situaciones puede observarse el video «Exterior reno», disponible en [\[https://www.youtube.com/watch?v=PEewTYsqMfA\]](https://www.youtube.com/watch?v=PEewTYsqMfA), consultada en 2018-01-16.

Ahora bien, otro aspecto al que contribuye la visita es el relativo a la defensa de la persona privada de la libertad, ya que al estar sujeto a la custodia del Estado, puede estar “limitado” en cuanto a las acciones que puede llevar a cabo para defenderse, por ejemplo, de violaciones a sus derechos humanos, de problemas con otros internos o en caso de sanciones disciplinarias; por lo cual, todas las personas privadas de la libertad pueden contar con un defensor para estos casos, los visitantes en su orden más amplio pueden fungir a su vez como defensores<sup>35</sup>. En ese sentido, la Ley establece que se deberán establecer las condiciones necesarias para que organismos públicos y privados de derechos humanos puedan acceder a los Centros con la finalidad de proteger e investigar posibles violaciones de derechos humanos. Por ello, esta dimensión de las visitas resulta fundamental, no sólo como un mecanismo para la consecución de la reinserción, sino también para prevenir situaciones de riesgo de violación de sus derechos y asegurar el derecho al acceso a la justicia de las personas privadas de la libertad.

---

<sup>35</sup> FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, CABALLERO OCHOA, José Luis, STEINER, Christian (Coords.), DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN, SCJN-UNAM-Konrad Adenauer, México 2013, p. 1835.

En específico la Ley posibilita que el Juez de Ejecución conozca de las controversias que devengan de las violaciones a los derechos de las personas que soliciten entrar o hayan entrado al Centro de reclusión<sup>36</sup>.

Es importante resaltar que la legislación de los Centros de Reclusión para el Distrito Federal, ahora Ciudad de México, son más benéficos en torno al número de horas que tienen las personas privadas de la libertad para las visitas, ya que la Ley refiere un mínimo de 5 horas y un máximo de 15<sup>37</sup>, en tanto que en los Centros de Reclusión de la CDMX, se encuentran habilitados cuatro días de la semana, martes, jueves, sábado y domingo, en un horario de 10 a 17 horas. De igual manera, mientras que la Ley contempla que la visita íntima se limita a un máximo de 5 horas, al menos una vez cada dos semanas<sup>38</sup>, la Ley de Centros de Reclusión establece que la visita íntima será por lo menos una vez a la semana.

#### **I.1.7. Agua**

Como es bien sabido, el agua constituye un elemento indispensable para la subsistencia del ser humano, por lo cual, garantizar el acceso a ésta es una labor que el Estado debe de vigilar en todo momento. Al respecto,

---

<sup>36</sup> Artículo 116 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>37</sup> Artículo 59 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>38</sup> *Ídem*.

las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos establecen dos ámbitos para los cuales debe garantizarse la disponibilidad del agua. Por una parte como un medio para la higiene personal y por otra para su consumo<sup>39</sup>, de tal suerte, que la prestación de este líquido debe de cumplir con los elementos de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad.

Al respecto, la Ley es armónica con las citadas Reglas al establecer el abasto mínimo de agua, tanto para consumo como para cuidado personal<sup>40</sup>, no obstante, tal como se ha evidenciado con otros derechos abordados anteriormente, al menos en la Ciudad de México hasta 2011, el derecho al agua es uno de los mayormente vulnerados al interior de los centros de reclusión,<sup>41</sup> ya que no se cubren los elementos necesarios para

considerar que se garantiza efectivamente este derecho. De tal suerte, la CDHDF ha documentado que en los centros de reclusión de la zona oriente de la Ciudad, a pesar de la importancia y cuidado que deben tener las instalaciones sanitarias, las mismas se encuentran en malas condiciones. Particularmente por lo que hace al suministro de agua, no se garantiza el abasto permanente y en dos de estos centros, la calidad del líquido es muy mala, por lo que no es apta para el consumo humano,<sup>42</sup> de tal forma la Ley tiene la tarea de cumplir con las condiciones necesarias en la prestación de este líquido vital llevando a cabo todas las acciones que permitan a las personas privadas de la libertad el acceso al mismo.

#### I.1.8. Vestido

Otros de los derechos contemplados en la Ley que sirven para configurar el derecho a un nivel de vida adecuado, es la prestación de vestido para las personas privadas de la libertad. Sobre este, la Ley especifica que las autoridades penitenciarias deberán brindar todos los suministros a las personas privadas de la libertad <sup>43</sup>, entendiéndose por suministros a todos aquellos bienes como agua, alimentos, medicina y

---

<sup>39</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, Resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977, reglas 15 y 20.2.

<sup>40</sup> Artículo 9, fracción VI de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>41</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, Informe que presenta la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con motivo de la visita del Relator sobre Derechos de las Personas Privadas de la Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México 2011, p. 7.

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, p. 8.

<sup>43</sup> Artículo 32 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

ropa<sup>44</sup>. La ropa, de acuerdo con las ya citadas Reglas, deberá de ser apropiada para el clima y suficiente para mantener buena salud, además de que no deben de ser degradantes ni humillantes, deben estar en buen estado y se deberá procurar su higiene<sup>45</sup>, todas estas condiciones, si bien se observan para el caso de servicios como actividades educativas, culturales, trabajo, salud, entre otras, en el caso de los suministros no se encuentran explícitamente señalados, situación que muestra aún una carencia en la Ley.

En centros de reclusión de la Ciudad de México se ha documentado que las autoridades penitenciarias no acatan el contenido de la Ley<sup>46</sup>, puesto que, a pesar de lo

---

<sup>44</sup> Artículo 3, fracción XXV de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>45</sup> CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, regla 17.1.

<sup>46</sup> Al respecto, si bien en un contexto un tanto diferente por las autoridades responsables, en los casos de personas privadas de la libertad como en las comunidades para mujeres adolescentes, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal documentó que no se les permitía utilizar ropas ajustadas, pudiendo utilizar sólo prendas holgadas, desgastadas, castigándolas si hacían ajustes a las prendas, lo cual deja ver la estigmatización y dominación de las autoridades para con estas personas. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL

que ésta ordena, los suministros de ropa que se proporciona a las personas privadas de la libertad, en el mejor de los casos, resulta ser de mala calidad o no cumple con las condiciones de higiene necesarias y, en muchos de los casos, debido a la gran cantidad de población penitenciaria, resulta insuficiente la ropa con la que se cuenta para proporcionarle a las personas, las cuales requieren que sus familiares les lleven algunas prendas para poder vestir durante su estancia.

## **II. Sectores de la población en situación de vulnerabilidad por discriminación**

La situación de vulnerabilidad en la que se coloca a diferentes sectores de la población privada de la libertad se debe, entre otros factores, a la discriminación y al contexto social que se impone.

En ese sentido, la interpretación del derecho a la igualdad y el mandato de no discriminación contemplado en la Ley debe hacerse de forma amplia, atendiendo los cuatro mandatos que conforman el principio de igualdad: «a) trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas; b) trato enteramente

---

DISTRITO FEDERAL, Recomendación 2/2017 Violencia contra Mujeres adolescentes y jóvenes que cumplen una medida en internamiento en la Comunidad para Mujeres.

diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común; c) trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia); y d) trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de las similitudes)»<sup>47</sup>.

Asimismo, a pesar de que la Ley de forma expresa considera grupos de atención prioritaria, se deben atender otras distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias por motivos de orientación o identidad sexual, opinión política o de otra índole, el origen nacional o social o cualquier otra condición social, que tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos<sup>48</sup>, lo que implica

que, más allá del trato digno por parte del personal que refiere el artículo 9, se requieren ajustes razonables, enfoques diferenciados y perspectiva de género.

*«...la interpretación del derecho a la igualdad y el mandato de no discriminación contemplado en la Ley debe hacerse de forma amplia, atendiendo los cuatro mandatos que conforman el principio de igualdad: «a) trato idéntico a destinatarios que se encuentren en circunstancias idénticas; b) trato enteramente diferenciado a destinatarios cuyas situaciones no compartan ningún elemento común; c) trato paritario a destinatarios cuyas situaciones presenten similitudes y diferencias, pero las similitudes sean más relevantes que las diferencias (trato igual a pesar de la diferencia); y d) trato diferenciado a destinatarios que se encuentren también en una posición en parte similar y en parte diversa, pero en cuyo caso las diferencias sean más relevantes que las similitudes (trato diferente a pesar de las similitudes)»*

---

<sup>47</sup> BERNAL, Carlos, *El derecho de los derechos*, Universidad Externado de Colombia, Colombia 2012, p. 908.

<sup>48</sup> Véase Caso Atala Riffo y Niñas Vs. Chile, CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 81., febrero de 2012. Asimismo, ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos

---

Humanos, Observación General No. 18, párr. 6, No discriminación.



Lo anterior, considerando que la discriminación puede ser interseccional, es decir, que confluyen condiciones, características o factores que, relacionados entre sí, propician actos de discriminación<sup>49</sup>. A su vez, hace falta contemplar la discriminación sistémica, que se configura como parte de un sistema; por lo que incluye cómo se toman decisiones, las prácticas y las políticas o la cultura de la organización<sup>50</sup>.

A pesar de que se reconoce que la Ley hace referencia a la incorporación transversal de la perspectiva de género en las revisiones, en la aplicación de los programas en los Centros de Tratamiento e incluye un apartado específico sobre los derechos de las mujeres<sup>51</sup>, es necesario que en el ejercicio de sus funciones las y los jueces de ejecución utilicen

---

<sup>49</sup> Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica, disponible en: [[http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2\\_avid\\_interseccionalidad.pdf](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2_avid_interseccionalidad.pdf)], consultada en: 2018-01-16.

<sup>50</sup> ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION, *La discriminación sistémica puede formar parte de un sistema que incluye como se toman decisiones, las prácticas y las políticas o la cultura de la organización*, disponible en: [<http://www.ohrc.on.ca/es/discriminacion/C3%B3n-racial>], consultado en: 2018-01-16.

<sup>51</sup> Artículos 10, 33 y 176 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

perspectiva de género para dictar medidas o resoluciones, de igual forma todas las autoridades que tengan intervención en la ejecución y cumplimiento de la pena.

Asimismo, es preciso mencionar que las autoridades penitenciarias y judiciales deben reconocer y respetar la capacidad jurídica de las personas privadas de libertad, que implica que son titulares de derechos y obligaciones y que pueden ejercer esos derechos y ser responsables de esas obligaciones<sup>52</sup>. La negación de esta capacidad importa un trato discriminatorio, que han vivido las mujeres, las personas indígenas y particularmente las personas con discapacidad, ya sea física, psicosocial o intelectual<sup>53</sup>.

## II.1. Personas Indígenas

En relación a las personas indígenas, el artículo 27 de la Ley establece la información que debe contener la base de datos de las personas privadas de la libertad. A pesar de que contemplan la condición de identificación y habla indígena, así como estado y municipio de origen, en el caso de las personas y comunidades indígenas es importante

---

<sup>52</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Observación general sobre el artículo 12, Igual reconocimiento como persona ante la ley, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, párr. 12, 30 de marzo a 11 de abril 2014.

<sup>53</sup> *Ibidem.*, párr. 8.

preguntar expresamente sobre su localidad o comunidad de nacimiento, ya que derivado de la discriminación estructural y exclusión que se les ha impuesto, no necesariamente se auto adscriben como personas indígenas y/o reivindican su lengua, por lo que estos datos pueden orientar a la autoridad sobre los ajustes razonables que requiera hacer para el cumplimiento de sus obligaciones de implementar las medidas necesarias para garantizar los derechos de las personas indígenas<sup>54</sup>.

Asimismo, tanto la pena como la ejecución de la misma deben estar basadas en una perspectiva multicultural consistente en reconocer el pluralismo no sólo como diversidad de creencias e ideales éticos personales, sino como modos de vida compartidos y necesidades diferentes<sup>55</sup>.

## II.2. Personas Inimputables

En relación al capítulo de la LNEP sobre las personas inimputables, a pesar de que establece que se garantizará la igualdad para el ejercicio de sus derechos, previendo ajustes razonables al procedimiento y procurando un diseño universal de

las instalaciones para la adecuada accesibilidad<sup>56</sup>, así como el igual reconocimiento como personas<sup>57</sup>, el modelo que reivindica la Ley es el de cuidados institucionales, que utiliza sistemas que anulan la voluntad. Es así que, lo referido en el artículo 34, exime a la autoridad de recabar el consentimiento informado de la persona con discapacidad para intervenciones psicológicas, psiquiátricas o médicas, sustituyendo la voluntad de las mismas por la decisión de una autoridad judicial. En el mismo artículo utilizan el término incapaz para referirse a las personas inimputables o con discapacidad psicosocial o intelectual, siendo que esta denominación perpetúa el estereotipo de que las personas con discapacidad no pueden valerse por sí mismas. Al respecto, cabe precisar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la discapacidad mental no debe ser entendida como una incapacidad para determinarse, y debe aplicarse la presunción de que las personas que padecen de ese tipo de discapacidades son capaces de expresar su voluntad, la que debe ser respetada por el personal médico y las autoridades<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> Artículo 59 de la Constitución Política de la Ciudad de México.

<sup>55</sup> ARIAS, Alán (Coord.), *Debate multicultural y derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2016, p. 51.

---

<sup>56</sup> Artículo 4 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>57</sup> Artículo 5 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>58</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Ximenes

A su vez, el sistema de justicia<sup>59</sup> impone medidas de seguridad con base en la peligrosidad de la persona, en lugar de la culpabilidad; somete a las personas con discapacidad a internamiento en centros que dependen de la administración de la Secretaría de Salud, y que están enfocados a la rehabilitación o contención<sup>60</sup>. Lo anterior, es contrario al derecho penal de acto por lo que es necesario plantear su reforma a fin de evitar la desigualdad y la segregación.

*«...la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la discapacidad mental no debe ser entendida como una incapacidad para determinarse, y debe aplicarse la presunción de que las personas que padecen de ese tipo de discapacidades son capaces de expresar su voluntad, la que debe ser respetada por el personal médico y las autoridades...»*

---

Lopes vs. Brasil, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 130, Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149.

<sup>59</sup> Artículos 25, 190-197 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

<sup>60</sup> SHEINBAUM, Diana y VERA, Sara *Hacia un sistema de justicia incluyente proceso penal y discapacidad psicosocial*, Documenta. Análisis y Acción para la Justicia Social A.C.-Gernika, México 2016.

Al respecto, la Ley debería contemplar sistemas de apoyo en la toma de decisiones para ejercer la capacidad jurídica, comenzando por la desinstitucionalización, que implica la desaparición de lugares como el Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial (CEVAREPSI), ya que de lo contrario se vulneran los derechos a la libertad personal, debido proceso, acceso a la justicia, entre otros<sup>61</sup>.

### **II.3. Personas que viven con VIH**

Si bien la Ley no hace distinciones respecto del ejercicio de los derechos de las personas con VIH y en la Ciudad de México se garantiza la disponibilidad y acceso a los tratamientos por medio de la Clínica Especializada Condesa, aún se requiere capacitación para los médicos que brindan atención de primer nivel en los Centros de Reclusión, ya que son quienes en ocasiones impiden el ejercicio a la salud a las personas con VIH, no en relación a esta condición, sino respecto a servicios médicos generales. Asimismo, se deben impulsar los convenios necesarios con las instituciones de salud de la Ciudad de México y federales para el tratamiento de las enfermedades denominadas oportunistas que pueden padecer las personas que

---

<sup>61</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Observación general sobre el artículo 12: igual reconocimiento como persona ante la ley, *op. cit.*, párr. 9.

viven con VIH, y particularmente la atención a la hepatitis B, la cual al ser de alto costo, no les es proporcionada a las personas privadas de libertad, lo que impacta de manera directa a las personas que viven con VIH.

*«Respecto de las mujeres madres y sus hijos e hijas en reclusión, se debe pugnar por los medios alternativos a la pena privativa de libertad, sin embargo, cuando esto no sea procedente, la norma más protectora en la Ciudad de México es la Ley de Centros de Reclusión que establece que las personas menores de edad podrán permanecer hasta los seis años con sus madres, a diferencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal que sólo considera hasta los tres años, tomando en cuenta en todo momento el interés superior de las niñas y niños.»*

#### **II.4. Mujeres y perspectiva de Género**

Por lo que hace a los derechos de las mujeres, se hace énfasis en que la perspectiva de género debe ser eje rector en la actuación de las autoridades, en lugar de sólo considerarla cuando se trata de mujeres embarazadas o bien ejerciendo la maternidad.

Respecto de las mujeres madres y sus hijos e hijas en reclusión, se debe pugnar por los medios alternativos a la pena privativa de libertad, sin embargo, cuando esto no sea procedente, la norma más protectora en la Ciudad de México es la *Ley de Centros de Reclusión* que establece que las personas menores de edad podrán permanecer hasta los seis años con sus madres <sup>62</sup>, a diferencia de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* que sólo considera hasta los tres años, tomando en cuenta en todo momento el interés superior de las niñas y niños.

A pesar de que en la Ciudad de México, se ha conseguido la garantía en la Ley de los derechos sexuales y reproductivos, de los que hace parte poder decidir interrumpir un embarazo, es importante que a nivel nacional se impulse el respeto y garantía a estos derechos, por lo que la Ley de manera expresa, al igual que lo contempla en el artículo 36, debe

---

<sup>62</sup> Artículo 53 de la *Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal*.

garantizar las medidas necesarias para el efectivo ejercicio del derecho de las mujeres a elegir sobre su reproducción y a la interrupción legal del embarazo <sup>63</sup>, ya que de no efectuarse antes de la décima segunda semana, podrían generarse daños de imposible reparación.

## **II.5. Sectores de la población no referidos expresamente en la Ley**

Es importante que los ajustes razonables considerados en la Ley para algunos sectores de la población que son susceptibles de discriminación, se realicen en beneficio y protección de otros sectores como son las personas mayores, las personas con discapacidad, la comunidad LGBTTTI, personas que forman parte de poblaciones callejeras, etc.

Es así que se deben generar las acciones afirmativas de carácter temporal que sean necesarias para la consecución de la igualdad sustancial, promoviendo entre la población general la conciencia requerida para la inclusión de los sectores sujetos a protección prioritaria. A su vez, se debe buscar concretar la coordinación interinstitucional fijada en la Ley, que permita el adecuado ejercicio de derechos, esto puede ser para la obtención de documentos de identidad, vínculos con programas que de manera digna permitan o

faciliten la reinserción social, por ejemplo de las personas con discapacidad o bien que forman parte de poblaciones callejeras, etc.

De igual manera el Plan debe ajustarse a la concepción de vida que por el contexto tenga cada persona, resaltando sus habilidades, lo anterior se vincula con la posibilidad de acceder a los beneficios preliberacionales, que como parte de los requisitos establecen la reparación del daño, lo cual en muchos de los casos puede resultar de difícil cumplimiento por la carencia de recursos, y si bien la Ley prevé mecanismos alternativos o procedimientos de justicia restaurativa, el procedimiento debe procurarse de oficio, dando aviso a la defensoría pública de la posibilidad de obtener el beneficio de la libertad, ya que por las situaciones de vulnerabilidad a las que están sujetas, es posible que de no ajustar el procedimiento, no se pueda obtener la libertad condicionada o anticipada.

## **Conclusiones**

La reinserción social como principio rector de la ejecución de las sanciones penales, implica que se establece un sistema en el cual se llevará a cabo el cumplimiento de la sanción privativa de la libertad impuesta, lo cual implica satisfacer los derechos constitucionalmente garantizados.

La Ley prevé diferentes derechos humanos en favor de las personas privadas de la libertad, pero

---

<sup>63</sup> Artículo 58 de la *Ley de Salud del Distrito Federal*.

estos deben ser considerados como obligaciones que el Estado debe garantizar ya que los mismos no han sido restringidos. Por ello, los derechos no deben ser vistos como condicionantes para el otorgamiento de beneficios; tal es el caso de las actividades educativas y capacitación para el empleo, si las personas deciden ejercerlas. A su vez, dentro de la Ley se establecen suministros esenciales (como agua, ropa, alimentos) que buscan garantizar un mínimo adecuado de condiciones humanas en los centros de reclusión.

*«El contenido de la Ley es de avanzada en el marco de los derechos humanos, al establecer diferentes prerrogativas en favor de las personas privadas de la libertad; no obstante, se enfrenta a problemas estructurales arraigados desde hace muchos años en el sistema penitenciario que, entre muchos otros factores, incluyen corrupción, sobrepoblación, falta de espacios adecuados, insuficiencia presupuestaria y muchos estigmas sociales. Por lo tanto, a pesar de las disposiciones previstas en la Ley, el cambio en el sistema aún sigue pendiente.»*

El contenido de la Ley es de avanzada en el marco de los derechos humanos, al establecer diferentes prerrogativas en favor de las personas privadas de la libertad; no obstante, se enfrenta a problemas estructurales arraigados desde hace muchos años en el sistema penitenciario que, entre muchos otros factores, incluyen corrupción, sobrepoblación, falta de espacios adecuados, insuficiencia presupuestaria y muchos estigmas sociales. Por lo tanto, a pesar de las disposiciones previstas en la Ley, el cambio en el sistema aún sigue pendiente.

Los sectores de la población en situación de vulnerabilidad por discriminación deben ser considerados como grupos de atención prioritaria, procurando los ajustes razonables que faciliten su integración tanto en reclusión, como al salir de la misma.

Parte fundamental para el adecuado cumplimiento y aplicación de la Ley es la coordinación interinstitucional y los convenios que acuerden las diferentes Secretarías tanto a nivel local, como federal, con las autoridades penitenciarias, ya que de no ser así, las personas privadas de la libertad no podrán ejercer de forma efectiva sus derechos.

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha insistido en la necesidad de transformar el sistema penitenciario a fin de armonizarlo conforme a los más altos estándares de derechos

humanos y proporcionar condiciones de reclusión dignas; es por ello que este Organismo considera que la implementación de la LNEP es una oportunidad para avanzar en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas privadas de su libertad en la Ciudad de México.

*«La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal ha insistido en la necesidad de transformar el sistema penitenciario a fin de armonizarlo conforme a los más altos estándares de derechos humanos y proporcionar condiciones de reclusión dignas; es por ello que este Organismo considera que la implementación de la LNEP es una oportunidad para avanzar en el reconocimiento y ejercicio de los derechos de las personas privadas de su libertad en la Ciudad de México.»*

## Fuentes consultadas

### Bibliografía

- ARIAS, Alán (Coord.), *Debate multicultural y derechos humanos*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2016.
- BERNAL, Carlos, *El derecho de los derechos*, Universidad Externado de Colombia, Colombia 2012.
- COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Observación general No. 13, El derecho a la educación (artículo 13 del Pacto), E/C.12/1999/10, párr. 1, diciembre de 1999.
- COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, Recomendación 2/2017 Violencia contra Mujeres adolescentes y jóvenes que cumplen una medida en internamiento en la Comunidad para Mujeres.
- \_\_\_\_\_, Recomendación 4/2016 Muerte violenta de personas privadas de libertad y visitantes en centros de reclusión de la Ciudad de México.
- \_\_\_\_\_, Situación de los derechos humanos de las poblaciones callejeras en el Distrito Federal 2012-2013.
- \_\_\_\_\_, Informe que presenta la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal con motivo de la visita del Relator sobre Derechos de las Personas Privadas de la



- Libertad de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, México 2011.
- \_\_\_\_\_, *Informe especial sobre el derecho a la salud de las personas privadas de la libertad en los centros de reclusión del Distrito Federal, México*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México 2011.
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos*, Resoluciones 663C (XXIV) del 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) del 13 de mayo de 1977.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Caso Atala Riffo y Niñas vs. Chile, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 81., febrero de 2012.
- \_\_\_\_\_, Caso Ximenes Lopes vs. Brasil, Fondo, Reparaciones y Costas, párr. 130 Sentencia de 4 de julio de 2006, Serie C No. 149.
- DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS, Asamblea General de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 10 de diciembre de 1948.
- FERRER MAC-GREGOR POISOT, Eduardo, CABALLERO OCHOA, José Luis, STEINER, Christian (Coords.), *DERECHOS HUMANOS EN LA CONSTITUCIÓN*, SCJN-UNAM-Konrad Adenauer, México 2013.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio e ISLAS DE GONZÁLEZ MARISCAL, Olga (coords.), *La situación actual del sistema penal en México*, XI Jornadas sobre justicia penal, UNAM-IIIJ-INACIPE, México 2011.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, Nota técnica de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, México, 2016, disponible en: [[http://www.inegi.org.mx/salade prensa/boletines/2017/enoe\\_ie/enoe\\_ie2017\\_02.pdf](http://www.inegi.org.mx/salade prensa/boletines/2017/enoe_ie/enoe_ie2017_02.pdf)], consultada en 2018-01-16.
- \_\_\_\_\_, Nota técnica de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, México 2016, disponible en: [[http://www.inegi.org.mx/salade prensa/boletines/2017/enpol/enpol2017\\_07.pdf](http://www.inegi.org.mx/salade prensa/boletines/2017/enpol/enpol2017_07.pdf)], consultada en: 2018-01-16.
- OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Los derechos humanos y las prisiones. Manual de capacitación en derechos humanos para funcionarios de prisiones*, Nueva York y Ginebra 2004.
- ONTARIO HUMAN RIGHTS COMMISSION, *La discriminación sistémica puede formar parte de un sistema que incluye como se toman decisiones, las prácticas y las políticas o la cultura de la organización*, disponible en: [<http://www.ohrc.on.ca/es/discriminaci%C3%B3n-racial>], consultado en: 2018-01-16.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Observación general sobre el artículo 12, Igual reconocimiento como persona ante la ley, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 30 de marzo a 11 de abril 2014.

\_\_\_\_\_, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, párr. 6 y Observación general no. 14, El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, E/C.12/200/4, 11 de agosto de 2000.

\_\_\_\_\_, Observación general No. 13, El derecho a la educación, E/C.12/1999/10, 8 de diciembre de 1999.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Comité de Derechos Humanos, Observación General No. 18, No discriminación, párr. 6.

SARRE IGUÍNIZ, Miguel, «Debido proceso y ejecución penal», *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, Reforma constitucional del 2008, número 31, enero 2011.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Décima Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 528, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, bajo el rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 24/2012

RELATIVA A NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS.

SHEINBAUM, Diana y VERA, Sara *Hacia un sistema de justicia incluyendo proceso penal y discapacidad psicosocial*, Documenta. Análisis y Acción para la Justicia Social A.C.-Gernika, México 2016.

### **Legislación Nacional y Proyectos Normativos**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la Ciudad de México.

Tesis P./J. 34/2013 (10a.), de la Décima Época, sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 128, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I, SJF y su Gaceta, el número de registro 2005110, bajo el rubro: Trabajo Penitenciario. Su desarrollo debe estar erigido sobre la observancia y el respeto a la dignidad humana.

Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada el 16 de junio de 2016.

Ley General de Salud.

Ley General de Víctimas.

Ley de Centros de Reclusión para el Distrito Federal.

Ley de Salud del Distrito Federal.

CÁMARA DE DIPUTADOS, Boletín 1639, 14 de junio de 2016, disponible en:

[\[http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Bo](http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Bo)

[letines/2016/Junio/14/1639-Avala-Camara-de-Diputados-expedir-Ley-Nacional-de-Ejecucion-Penal-se-remitio-al-Ejecutivo](#)], consultado en 2018-06-01.

---

Centro de Documentación, Información y Análisis de la Secretaría de Servicios Parlamentarios, Reforma Constitucional en materia de Justicia Penal y Seguridad Pública, Proceso Legislativo, 18 de junio de 2008, México 2008.

### **Legislación Internacional**

Declaración Universal de Derechos Humanos.

### **Fuentes electrónicas**

«Exterior reno», disponible en [\[https://www.youtube.com/watch?v=PEewTYsqMfA\]](https://www.youtube.com/watch?v=PEewTYsqMfA)

*Interseccionalidad: una herramienta para la justicia de género y la justicia económica*, disponible en: [\[http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2\\_awid\\_interseccionalidad.pdf\]](http://www.inmujeres.gub.uy/innovaportal/file/21639/1/2_awid_interseccionalidad.pdf), consultada en: 2018-01-16.

## INGRESOS, VISITAS, REVISIONES PERSONALES Y ENTREVISTAS EN CENTROS PENITENCIARIOS

Ruth VILLANUEVA CASTILLEJA \*

---

**SUMARIO:** Introducción I. Ingresos y entrevistas; II. Visitas; II.1 Actos de revisión; Fuentes consultadas.

### Resumen

El sistema penal actual en México es un tema que presenta múltiples retos, uno de ellos es la implementación de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, la cual retoma aspectos de los instrumentos de la ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS dentro del sistema penitenciario, en especial las *Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos “Reglas Mandela”*, que enfatizan su preocupación por humanizar la justicia penal y proteger los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad, teniendo presente su respeto a la dignidad y valor como seres humanos.

Algunos temas que se abordan en ambas normatividades son las relativas a ingresos, visitas, revisiones personales y entrevistas en instituciones penitenciarias del país, rubros de gran importancia que se analizan en el presente trabajo, aunados también con las acciones realizadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los cuales pretenden generar la posibilidad de contar con prisiones dignas, bajo una cultura de respeto por los Derechos Humanos.

### Conceptos clave

Derechos Humanos, personas privadas de la libertad, sistema penal acusatorio, reinserción social, sistema penitenciario.

### Introducción

El 16 de junio de 2016 fue publicada la *Ley Nacional de Ejecución Penal* (LNEP), abrogando a la anterior *Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados* de 1971, que regulaba la ejecución de sanciones penales en 18 artículos que incluían desde entonces los criterios de las *Reglas Mínimas para el*

---

\* Doctorado en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM); Especialista en Sistemas Penitenciarios y Derechos Humanos. Es Miembro de Número de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y reconocida como Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Actualmente se desempeña como Tercera Visitadora General de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

*Tratamiento de los Reclusos, de NACIONES UNIDAS de 1955 y los incluidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

Esta nueva legislación surge como consecuencia inminente a la reforma constitucional del año 2008, en torno al sistema penal mexicano, reformando diez artículos, dentro de los cuales los ámbitos de procuración y administración de justicia, así como de ejecución de la pena se modifican. De igual forma, las Reglas Mínimas señaladas, se actualizan, siendo aprobadas por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2015, denominándolas también “Reglas Mandela”, considerando en su Preámbulo que: «las modificaciones de las Reglas Mínimas no deben reducir el alcance de ninguna de las normas existentes, sino reflejar los avances recientes de la ciencias penitenciarias y las buenas prácticas, a fin de promover la seguridad y las condiciones dignas de los reclusos».

Es importante también el señalamiento que se hace relativo a la preocupación por humanizar la justicia penal y proteger los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad, reconociendo que estas reglas han sido «universalmente reconocidas para la reclusión de presos y han tenido un gran valor e influencia, como guía en la elaboración de leyes, políticas y prácticas penitenciarias, desde su aprobación por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención

del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en 1955».

Es así que se retoman en la LNEP temas de gran importancia dentro del sistema penitenciario, teniendo presente «el respeto a la dignidad y el valor inherente de los reclusos como seres humanos», como también se señala en el preámbulo mencionado.

Uno de estos temas es sin duda el relativo a los ingresos, visitas, revisiones personales y entrevistas en los centros penitenciarios, el cual es tratado en seis artículos expresos donde se reglamentan estos aspectos de la siguiente manera.

*«... primeramente en la LNEP se señalan aspectos dirigidos a los Organismos Públicos de protección de Derechos Humanos y de manera puntual al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), para precisar que su ingreso debe ser facilitado portando el equipo necesario para el desempeño de sus atribuciones, así como el ingreso sin previo aviso y la entrevista en privado, contando con un área adecuada para la misma, considerándose expresamente que cualquier obstrucción a la labor del personal judicial, de los de los organismos públicos de protección de Derechos Humanos, de las defensorías, del ministerio público y de las observadoras, se sancionará administrativa y penalmente.»*

## I. Ingresos y entrevistas

En este rubro es importante mencionar que primeramente en la LNEP se señalan aspectos dirigidos a los Organismos Públicos de protección de Derechos Humanos y de manera puntual al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), para precisar que su ingreso debe ser facilitado portando el equipo necesario para el desempeño de sus atribuciones, así como el ingreso sin previo aviso y la entrevista en privado, contando con un área adecuada para la misma, considerándose expresamente que cualquier obstrucción a la labor del personal judicial, de los de los organismos públicos de protección de Derechos Humanos, de las defensorías, del ministerio público y de las observadoras, se sancionará administrativa y penalmente.

Este numeral se incluye de conformidad, no sólo con los criterios establecidos en las “Reglas Mandela”, sino de manera muy puntual con lo señalado también en el *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes*<sup>1</sup>, que en su

contenido señala la creación del MNPT, como el sistema de visitas periódicas a lugares en que se encuentren personas privadas de la libertad, con el fin de prevenir la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, manifestando de igual forma en su artículo 20 los siguientes aspectos:

A fin de que los mecanismos nacionales de prevención puedan desempeñar su mandato, los Estados Partes en el presente Protocolo se comprometen a darles:

- a) Acceso a toda la información acerca del número de personas privadas de su libertad en lugares de detención según la definición del artículo 4 y sobre el número de lugares de detención y su emplazamiento;
- b) Acceso a toda la información relativa al trato de esas personas y a las condiciones de su detención;
- c) Acceso a todos los lugares de detención y a sus instalaciones y servicios;
- d) Posibilidad de entrevistarse con las personas privadas de su libertad, sin testigos, personalmente o con la asistencia de un intérprete en caso necesario, así como con cualquier otra persona que el mecanismo nacional

---

<sup>1</sup> Adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 2002; aprobado por la Cámara de Senadores el 9 de diciembre de 2004, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 2005; ratificado por el Ejecutivo Federal el 30 de marzo de 2005; entrando

---

en vigor para México el 22 de junio de 2006.

de prevención considere que pueda facilitar información pertinente;

e) Libertad para seleccionar los lugares que deseen visitar y las personas a las que deseen entrevistar;

f) El derecho a mantener contactos con el Subcomité para la Prevención, enviarle información y reunirse con él.

*«En las “Reglas Mandela” se señala en el capítulo “Contacto con el Mundo Exterior”, en el numeral 58 que “los reclusos estarán autorizados a comunicarse periódicamente bajo la debida vigilancia, con sus familiares y amigos... recibiendo visitas y en el caso de que se les permita visitas conyugales, este derecho se aplicará sin discriminación...”».*

## II. Visitas

En las “Reglas Mandela” se señala en el capítulo “Contacto con el Mundo Exterior”, en el numeral 58 que «los reclusos estarán autorizados a comunicarse periódicamente bajo la debida vigilancia, con sus familiares y

amigos... recibiendo visitas y en el caso de que se les permita visitas conyugales, este derecho se aplicará sin discriminación...». De igual forma se señalan en este capítulo, puntualizaciones en torno al tema de la visita, para que esta se lleve a cabo en forma digna y respetuosa.

Este aspecto se recoge también en la LNEP, al señalar la necesidad de establecer régimen de visitas personales, familiares, íntimas, religiosas, humanitarias y asistenciales, con especificaciones que permitan llevar a cabo las mismas sin violentar los Derechos Humanos de las personas internas y de quienes vayan a visitarlos.

### II.1 Actos de revisión

Las “Reglas Mandela” al respecto señalan en su artículo 50 que:

Las leyes y reglamentos que regulen los registros de reclusos y celdas serán acordes con las obligaciones derivadas del derecho internacional y tomarán en consideración las reglas y normas internacionales, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar la seguridad en el establecimiento penitenciario. Los registros se realizarán de un modo que respete la dignidad intrínseca del ser humano y la intimidad de las personas, así como los principios de proporcionalidad, legalidad y necesidad.

Bajo este criterio la LNEP hace señalamientos puntuales para que



todo acto de revisión se realice en condiciones dignas y lo menos intrusivamente posible, por lo que el uso de sensores o detectores no intrusivos debe privilegiarse en todo momento.

Las excepciones se precisan incluyéndose siempre al personal calificado del mismo sexo para practicarlas.

Mención especial merecen las revisiones a personas menores de edad, a quienes por su condición deberá realizárseles en presencia de una persona adulta «bajo cuya responsabilidad se encuentre o, en su defecto, de personal de los sistemas nacional, estatal o de la Ciudad de México para el Desarrollo Integral de la Familia».

Lo anterior tiene su fundamento en la Convención sobre los Derechos del Niño de la ONU<sup>2</sup> y en el Interés Superior del Niño, puntualizado en su artículo 3º y reconocido como principio fundamental a atender por tribunales, autoridades administrativas y órganos administrativos.

Bajo estos señalamientos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha insistido en que se cuenten con los manuales, protocolos y registros necesarios para que los centros de reclusión se lleven a cabo estas actividades con base en el

---

<sup>2</sup> Adoptada el 20 de noviembre de 1989; entrando en vigor el 2 de septiembre de 1990.

respeto de los Derechos Humanos de las personas internas.

*«El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura desde su creación en el año 2007 a la fecha ha realizado 745 visitas a centros de reclusión, justo para atender las obligaciones nacidas del protocolo de la materia y por lo que hace específicamente a al año de 2017 se realizaron 55 visitas a centros de reclusión...»*

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura desde su creación en el año 2007 a la fecha ha realizado 745 visitas a centros de reclusión, justo para atender las obligaciones nacidas del protocolo de la materia y por lo que hace específicamente a al año de 2017 se realizaron 55 visitas<sup>3</sup> a centros de

---

<sup>3</sup> COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual de*

reclusión, mismas que dieron origen a las siguientes Recomendaciones:

- Centros de Reclusión que dependen del Gobierno de Tamaulipas.
- Centros de Reclusión que dependen del Gobierno de Guerrero.
- Centros de Reclusión que dependen del Gobierno de Nayarit.
- Centros de Reclusión que dependen del Gobierno del Estado de México.
- Centros de Reclusión que dependen del Gobierno de Veracruz.
- Centros Federales de Readaptación Social "CPS".
- Centros Federales de Readaptación Social y de Rehabilitación Psicosocial.

De igual forma se han realizado informes iniciales y de seguimiento, lo que permite ver la importancia de los ingresos y de las entrevistas por parte de personal de los organismos públicos defensores de Derechos Humanos, de manera constante, reconocido la necesidad de fortalecer estas actividades de conformidad a lo ya señalado en la LNEP.

---

*Actividades del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura 2017*, CNDH, México 2018, disponible en: [[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/Inf\\_2017.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/Inf_2017.pdf)], consultada en: 2018-01-13.

Por lo que hace a los datos observados en los Diagnósticos Anuales de Supervisión Penitenciaria de la CNDH, un tema recurrente ha sido la insuficiencia de los espacios que permitan una estancia digna de los internos, dentro de las cuales se incluyen las relativas a la visita de abogados, familiar y conyugal, reconociéndose esta necesidad, ya sea al hablar de locutorios y los espacios específicos tanto para la visita familiar, como la íntima<sup>4</sup>.

En el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) se analizan cinco rubros específicos a saber:

- I. Aspectos que garantizan la integridad personal del interno.
- II. Aspectos que garantizan una estancia digna.
- III. Condiciones de gobernabilidad.
- IV. Reinserción social del interno.
- V. Grupos de internos con requerimientos específicos.

La aplicación del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria se lleva a cabo a través de inspecciones consistentes en recorridos por las diferentes áreas de los centros penitenciarios, así como en la aplicación de las guías de supervisión por medio de entrevistas

---

<sup>4</sup> COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Un Modelo de Prisión. Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos*, CNDH, México 2016.

directas, atendándose los cinco rubros mencionados, permitiendo con los resultados obtenidos, presentar ya sean Pronunciamientos o Recomendaciones Generales.

En todos estos documentos, así como en los Informes Especiales y en las Recomendaciones Particulares presentadas por la CNDH se deja constancia de la importancia de fortalecer un sistema penitenciario organizado sobre la base del respeto a los Derechos Humanos, cumpliendo con el señalamiento constitucional, por lo que hablar de las visitas, las revisiones personales y los ingresos, así como de las entrevistas en los centros penitenciarios, de conformidad con la normatividad existente es fundamental para alcanzar el fin de la pena que es la reinserción social, ya que este contacto señalado con el mundo exterior será fundamental, tanto para prevenir comisión de otras conductas delictivas, como para la reincorporación que habrá darse en la persona al recuperar su libertad.

En las “Reglas Mandela” se señala también en capitulado expreso, el tema de *Relaciones Sociales y Ayuda Post-penitenciaria*, en tres artículos que incluyen las relaciones con la familia y con personas u organismos externos, oficiales o no, con los cuales el trabajo se realiza desde la prisión con los internos antes de obtener su libertad, por lo que se señala que éstos «tendrán todo el acceso necesario a los establecimientos

penitenciarios y a los reclusos». Señalándose además que «se les consultará en cuanto al futuro de cada recluso desde el momento en que comience a ejecutarse la pena».

La prisión nació para castigo y disciplina, en donde las condiciones de vida de los internos no resultaba importante, sin embargo ésta ha evolucionado y se ha humanizado, por lo que ha atravesado por crisis y cambios de reordenamiento, observándose muchas veces que la situación en los centros de reclusión es propicia para la transgresión de los derechos fundamentales, debido a una serie de irregularidades en materia de instalaciones, operatividad, normatividad y personal, por lo que aspectos como los señalados permiten diseñar propuestas y realizar las acciones necesarias para cumplir con el objetivo de la reinserción.

Por todo lo anterior, la atención que se da en la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, al tema presentado, debe fortalecerse para contar con la normatividad, personal e infraestructura requerida. Este aspecto es fundamental tanto para la persona privada de la libertad, como para todo el sistema penal en general, en virtud de estar ante la posibilidad de contar con prisiones dignas, respetuosas de los Derechos Humanos de las personas internas en ellas.

«... en los Informes Especiales y en las Recomendaciones Particulares presentadas por la CNDH se deja constancia de la importancia de fortalecer un sistema penitenciario organizado sobre la base del respeto a los Derechos Humanos, cumpliendo con el señalamiento constitucional, por lo que hablar de las visitas, las revisiones personales y los ingresos, así como de las entrevistas en los centros penitenciarios, de conformidad con la normatividad existente es fundamental para alcanzar el fin de la pena que es la reinserción social, ya que este contacto señalado con el mundo exterior será fundamental, tanto para prevenir comisión de otras conductas delictivas, como para la reincorporación que habrá darse en la persona al recuperar su libertad.»

## Fuentes Consultadas

### Bibliografía

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *Informe Anual de Actividades del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura 2017*, CNDH, México 2018, disponible en: [[http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/Inf\\_2017.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/Inf_2017.pdf)], consultada en: 2018-01-13.

\_\_\_\_\_, *Un Modelo de Prisión. Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos*, CNDH, México 2016.

VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth, *et. al.*, *México y su Sistema Penitenciario*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2006.

### Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Nacional de Ejecución Penal.

### Normatividad Internacional

Convención sobre los Derechos del Niño.

Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos.

### Fuentes electrónicas

*Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria - Año 2016*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2016, disponible en: [<http://www.cndh.org.mx/Diagn>]

[ostico Nacional de Supervision  
Penitenciaria](#)], consultada en:  
2018-01-12.

## LA IMPORTANCIA DE TRANSVERSALIZAR LOS DERECHOS HUMANOS EN LA *LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL*

Alfonso GARCÍA CASTILLO\*

Gilda María GARCÍA SOTELO\*\*

---

**SUMARIO:** Introducción; **I.** Contexto de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* bajo la perspectiva de los Derechos Humanos; **II.** La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad y la Incorporación de la Población Civil; **III.** Grupos en situación de vulnerabilidad bajo la LNEP; **IV.** Bebés, niños y niñas de las mujeres privadas de la libertad; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Palabras Clave

Interés superior de la infancia, reinserción, mujeres, niñas y niños, privación de la libertad, derechos humanos.

### Introducción

A continuación se revisará a través de una perspectiva transversal de derechos humanos, el tratamiento que se da en la *Ley Nacional de Ejecución Penal* a los grupos en condición de vulnerabilidad. Se analizará si se cumple con los principios de igualdad y no discriminación, que garantizan los derechos humanos que progresivamente se han ido alcanzando para proteger a las mujeres, a las niñas y niños pequeños, hijos de las mujeres en condición de internamiento, a las personas con discapacidad, a la población LGBTI, a las personas mayores y a los pueblos originarios e indígenas, en la Constitución Federal y en los Tratados Internacionales suscritos por México.

---

\* Licenciatura en *Derecho*, ha laborado en diversas organizaciones de derechos humanos como el Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria y Amnistía Internacional, fue director General de Quejas y Orientación y Primer Visitador General de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

\*\* Doctorado en *Derecho* por la Universidad Carlos III de Madrid, Estudios Avanzados en Derechos Humanos y Licenciada en Educación por la Universidad Camilo José Cela de Madrid. Socia Fundadora de Concordia, S.C. Consultoría en Derechos Humanos en la Ciudad de México.

## **I. Contexto de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* bajo la perspectiva de los Derechos Humanos**

La *Ley Nacional de Ejecución Penal* surge en un contexto de transformación social y normativa. El origen se encuentra en la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, que marcó el tránsito de una justicia escrita e inquisitiva, hacia una oral y adversarial; complementado por la reforma constitucional en materia de derechos humanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011. La expedición de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* (en adelante la LNEP), publicada el 16 de junio de 2016, en el Diario Oficial de la Federación, pretende alcanzar, como su propósito principal, el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad. La aprobación de este ordenamiento aspira a conformar el antídoto contra el abuso y la corrupción histórica del sistema penitenciario mexicano. Titánico reto para el Estado mexicano, cuando es innegable que ocurren un número considerable de violaciones a los derechos humanos en los espacios penitenciarios. Prueba de ello, son las conclusiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su *Informe sobre los Derechos de las Personas Privadas de la*

*Libertad en las Américas*<sup>1</sup>, así como el dato de que la población en situación de reclusión es la que presenta el número más alto de quejas ante la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México según lo reporta un informe elaborado por la misma institución. Dicha publicación señala que el mayor número de peticiones y posteriormente de quejas, proviene precisamente de las personas privadas de la libertad por presuntas violaciones a sus derechos humanos<sup>2</sup>.

El presente análisis de la LNEP desde una perspectiva de derechos humanos, se hará partiendo de las disposiciones que la ley establece y desde la situación en la que viven los grupos de atención prioritaria tales como mujeres, niñas y niños, personas con discapacidad, la población LGBTI<sup>3</sup>, personas mayores e indígenas, lo cual nos obliga a profundizar en el análisis de las problemáticas específicas de dichos grupos en los Centros de Reclusión. A pesar de que se ha generado mucha

---

<sup>1</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. Doc 64, Washington 2011.

<sup>2</sup> COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Informe Anual 2016, Volumen I. Principales acciones realizadas por la CDHDF*, México 2017, p. 40.

<sup>3</sup> Siglas para referirse a las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersexuales.

información respecto de las condiciones de las personas pertenecientes a estos grupos en los centros penitenciarios, no puede pasar desapercibido que falta contar con mucha más información oficial al respecto, lo cual evidencia que estos grupos se encuentran en una situación crítica al ser invisibilizadas sus condiciones.

*«Según la propia Ley Nacional de Ejecución Penal, por primera vez en la historia de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), está obligado a realizar la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, instrumento que tiene como finalidad generar información estadística que permita conocer las condiciones de procesamiento e internamiento de las personas privadas de su libertad, su perfil demográfico y socioeconómico, los delitos por los que fueron procesados o sentenciados, entre otras características.»*

## **II. La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad y la Incorporación de la Población Civil**

Según la propia *Ley Nacional de Ejecución Penal*, por primera vez en la historia de México, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), está obligado a realizar la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad<sup>4</sup>, instrumento que tiene como finalidad generar información estadística que permita conocer las condiciones de procesamiento e internamiento de las personas privadas de su libertad, su perfil demográfico y socioeconómico, los delitos por los que fueron procesados o sentenciados, entre otras características. Se establece que dicha encuesta se levantará de manera periódica y conforme a criterios estadísticos y técnicos, siendo de tipo probabilística, e incluirá a la población privada de la libertad tanto del fuero común, como federal, buscando que sea representativa tanto a nivel nacional como estatal. Dicha encuesta, realizada por primera ocasión en el año 2016, no presentó indicadores que permitieran conocer violaciones a derechos humanos por sectores, en especial condición de vulnerabilidad. Superando la sorpresa de su falta de consideración en los indicadores de la misma,

---

<sup>4</sup> Según el artículo 29. Sistema Nacional de Información Estadística Penitenciaria, de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.



consideramos que sería un acierto incluirlos en los posteriores levantamientos de las encuestas e insistimos en que si no se toman en cuenta estos sectores, si no se conocen y miden sus particularidades, muchas situaciones simplemente seguirán considerándose como inexistentes.

Constituye un motivo de aliento para las víctimas de derechos humanos que se encuentran en internamiento, que la LNEP incorporara a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas a la protección de los derechos humanos de las personas privadas de su libertad, a ejercer el derecho de formular peticiones ante las autoridades competentes en contra de los hechos, actos u omisiones respecto de las condiciones de internamiento<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> **Artículo 107. Peticiones administrativas**

Las personas privadas de la libertad y aquellas legitimadas en esta Ley podrán formular peticiones administrativas ante la Autoridad Penitenciaria en contra de los hechos, actos u omisiones respecto de las condiciones de internamiento.

**Artículo 108. Legitimación**

Se reconoce legitimidad para formular las peticiones ante las direcciones de los Centros a: I. La persona privada de la libertad, a nombre propio o de manera colectiva; II. Los familiares hasta el cuarto grado de parentesco por consanguinidad de la persona privada de la libertad, su cónyuge, concubinario o pareja de hecho;

Esto constituyó un logro de las OSC derivados de las peticiones formuladas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el marco del 157° periodo de audiencias. Se coincide con Layda Negrete y Leslie Solís, en que la relevancia de esto es brindar voz a las OSC, que frecuentemente representan a las personas privadas de su libertad y a sus familiares que se niegan a presentar quejas por el temor a sufrir represalias<sup>6</sup>; esto quedó evidenciado también en la primera

---

III. Los visitantes; IV. Los defensores públicos o privados; V. El Ministerio Público; VI. Cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo de protección de los derechos humanos en el orden federal o de las entidades federativas, que tengan dentro de su mandato la protección de las personas privadas de la libertad o de grupos o individuos que se encuentren privados de la misma, y VII. Las organizaciones de la sociedad civil que tengan dentro de su objeto la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad y que se encuentren debidamente acreditadas.

<sup>6</sup> NEGRETE, Layda y SOLÍS, Leslie, «Tres razones para aprobar la *Ley Nacional de Ejecución Penal*», México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, publicado en *Animal Político*, abril 29 de 2016, información disponible en:

[<http://www.animalpolitico.com/blogueos-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/29/tres-razones-para-aprobar-la-ley-nacional-de-ejecucion-penal/>], consultada en: 2018-01-16.

Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad de 2016, al destacar en sus indicadores, que únicamente el 5.8 de esta población se quejó o denunció algún acto de corrupción ¿ante qué panorama nos encontraríamos si se atreviera a denunciar un mayor número de personas que el corto porcentaje del 5.8 por ciento de la población privada de la libertad?

### III. Grupos en situación de vulnerabilidad bajo la LNEP

Entre la población en general, existe la idea de que un procedimiento penal, concluye con una sentencia, ya sea condenatoria o absolutoria, en el que de acuerdo a la naturaleza de la sentencia, se condena a una persona a ser privada de su libertad o se determina la libertad de la misma. La realidad es muy distinta. Por una parte, incluso las sentencias absolutorias requieren de trámites administrativos que impiden hablar de un final definitivo a partir de que se dicta la misma. Por otro lado, las sentencias condenatorias que prevén la privación de la libertad, marcan el inicio de una etapa que en muchas ocasiones resulta tortuosa y violatoria de derechos humanos para un grupo de personas que por el hecho de encontrarse privadas de su libertad, son víctimas de abusos y son invisibilizadas como ya se mencionó en los primeros párrafos de este artículo. Ante ello, la LNEP constituye un instrumento

sumamente ambicioso que de conformidad con su artículo primero, tiene por objeto: I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y III. Regular los medios para lograr la reinserción social.

*«...la LNEP constituye un instrumento sumamente ambicioso que de conformidad con su artículo primero, tiene por objeto: I. Establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial; II. Establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y III. Regular los medios para lograr la reinserción social.»*

*«El cumplimiento de los objetivos de la Ley, conlleva una transformación total de un sistema penitenciario que de acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presenta patrones comunes y estructurales como el hacinamiento; la corrupción; el autogobierno descontrolado; el uso desmedido de la pena privativa de la libertad; la imposición de sanciones disciplinarias; privatización y certificación de las prisiones; así como falta de atención diferenciada y suficiente a los grupos de especial preocupación, de acuerdo al Informe sobre la Situación de las Personas Privadas de Libertad»*

Si bien esta LNEP no regula en su totalidad la actividad penitenciaria, es un hecho que su aprobación en el marco de la reforma integral del sistema penal, constituye al igual que este para el sistema penal, un nuevo paradigma en el ámbito de ejecución de sanciones. Se modifica el rol del poder judicial, que en materia

de ejecución consistía en la emisión de sentencias y en su caso, el estudio de los recursos interpuestos ante las decisiones de autoridades de carácter administrativo, quienes eran las encargadas no solo de vigilar el cumplimiento de la sentencia, sino que podían decidir sobre el régimen y beneficios otorgados durante dicho cumplimiento derivando ello en poca certeza jurídica para las personas privadas de la libertad.

Sin lugar a dudas la revisión de la LNEP desde una perspectiva transversal de derechos humanos, daría para muchas horas de análisis y disertación. Sin embargo, para ajustarnos al espacio que amablemente nos fue conferido para la realización del presente artículo, nos detendremos en algunas situaciones en particular que conculcan derechos humanos de grupos en situación de vulnerabilidad.

El cumplimiento de los objetivos de la Ley, conlleva una transformación total de un sistema penitenciario que de acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos<sup>7</sup> presenta patrones comunes y estructurales como el hacinamiento; la corrupción; el autogobierno descontrolado; el uso

---

<sup>7</sup> COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II Doc 44/2015; Washington 2015.

desmedido de la pena privativa de la libertad; la imposición de sanciones disciplinarias; privatización y certificación de las prisiones; así como falta de atención diferenciada y suficiente a los grupos de especial preocupación, de acuerdo al *Informe sobre la Situación de las Personas Privadas de Libertad*<sup>8</sup>, en ese contexto existen grupos cuyas condiciones los ubican en situación de vulnerabilidad en cualquier espacio de nuestra sociedad, pero que en el ámbito penitenciario (al igual que sucede con otras problemáticas), ven intensificadas estas condiciones ubicándoles en situaciones de riesgo inminente. Estos grupos son

---

<sup>8</sup> ASISTENCIA LEGAL POR LOS DERECHOS HUMANOS (ASILEGAL), CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FR. FRANCISCO DE VITORIA O.P. A.C., COLECTIVO CONTRA LA TORTURA Y LA IMPUNIDAD (CCTI), DOCUMENTA ACCIÓN Y ANÁLISIS PARA LA JUSTICIA SOCIAL (DOCUMENTA), INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS IGNACIO ELLACURÍA S.J. UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DE PUEBLA (IDHIESJ), *Informe sobre la Situación de las Personas Privadas de la Libertad, Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez. Abril 21-Mayo 2 2014, disponible en: [<http://documenta.org.mx/layout/publicaciones/informes-fortalecimiento-reforma-sistema-penitenciario/informe-situacion-personas-privadas-libertad-mexico-mayo-2014.pdf>], consultado en: 2018-01-13.

considerados por la *Ley Nacional de Ejecuciones Penales* de una manera tangencial, toda vez que si bien contiene artículos como el 4° que establece la igualdad como principio rector del sistema penitenciario<sup>9</sup> y es

---

#### **<sup>9</sup> Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario**

...Igualdad. Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados Internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por origen étnico o nacional, el color de piel, la cultura, el sexo, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, económica, de salud o jurídica, la religión, la apariencia física, las características genéticas, la situación migratoria, el embarazo, la lengua, las opiniones, las preferencias sexuales, la identidad o filiación política, el estado civil, la situación familiar, las responsabilidades familiares, el idioma, los antecedentes penales o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas. Las autoridades deben velar porque las personas sujetas a esta Ley, sean atendidas a fin de garantizar la igualdad sobre la base de la equidad en el ejercicio de sus derechos. En el caso de las personas con discapacidad o inimputabilidad deben preverse ajustes razonables al procedimiento cuando son requeridos, así como el diseño universal de las instalaciones para la adecuada accesibilidad.

clara en su artículo 9°, al señalar los derechos de las personas privadas de su libertad<sup>10</sup>, también es cierto que es omisa en considerar algunas situaciones específicas a las que se enfrentan estos grupos, lo que pudiera constituir una violación a las obligaciones del Estado para tomar medidas específicas de protección para estos grupos. Así, el análisis de la ley desde una perspectiva de derechos humanos, nos obliga abordar la forma en la que las

---

<sup>10</sup> **Artículo 9. Derechos de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario.**

Las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, durante la ejecución de la prisión preventiva o las sanciones penales impuestas, gozarán de todos los derechos previstos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, siempre y cuando estos no hubieren sido restringidos por la resolución o la sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de estas.

Para los efectos del párrafo anterior, se garantizaran, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes derechos: .... I. Recibir un trato digno del personal penitenciario sin diferencias fundadas en prejuicios por razón de género, origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales o identidad de género, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana;

poblaciones indígenas, personas pertenecientes a los grupos LGBTI, personas con discapacidad, mujeres y específicamente madres de niñas y niños pequeños, así como personas mayores, son consideradas en la ley; deteniéndonos posteriormente, en un análisis más profundo, en torno al tema de mujeres con niños y niñas en los centros de reclusión, para evidenciar la necesidad de que se realicen las adecuaciones legales necesarias.

Si bien la ley en comento establece el principio de igualdad, de preferencias sexuales y establece la identidad de género como un derecho en su artículo 9°, garantizando la integridad moral, física, sexual y psicológica de las personas LGBTI, lo cierto es que la ley no contempla mayores disposiciones específicas, dirigidas a ampliar la protección de este grupo histórica y estructuralmente discriminado. Esto no es menor, partiendo del debate público actual, se requieren definiciones constitucionales para abordar la manera de garantizar derechos a las personas transexuales y transgénero, en ese orden de ideas, tanto los órganos jurisdiccionales como los de procuración de justicia, han elaborado protocolos de actuación destinados a orientarles al conocer casos relacionados con personas pertenecientes a dicha

población<sup>11</sup>, llama la atención que esto no se haya visto reflejado en la LNEP, a pesar de que se debe reconocer que es de los pocos instrumentos legales a nivel nacional que reconoce explícitamente la identidad de género.

La situación de las personas con discapacidad es igualmente preocupante toda vez que también son contempladas en los artículos 4° y 9° de la LNEP, pero después únicamente se hace referencia a ellas en el artículo 38<sup>12</sup>, en donde se

---

<sup>11</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucran la Orientación Sexual o la Identidad de Género*, Información disponible en: [\[https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/PROTOCOLO DE ACTUACION PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN LA ORIENTACION SEXUAL O LA IDENTIDAD D E GENERO 0.pdf\]](https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/PROTOCOLO DE ACTUACION PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN LA ORIENTACION SEXUAL O LA IDENTIDAD D E GENERO 0.pdf), consultada en: 2018-01-13.

<sup>12</sup> **Artículo 38. Normas Disciplinarias**

El Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas establecerán en el ámbito de su respectiva competencia, las normas disciplinarias que rijan en el Centro Penitenciario, de conformidad con el artículo 18 y el párrafo tercero del artículo 21 de la Constitución, mismas que se aplicarán de acuerdo con los procedimientos establecidos en esta Ley.

La Autoridad Penitenciaria estará obligada a hacer saber a las personas

establece la necesidad de proveerles un traductor o intérprete por las autoridades penitenciarias, para la comprensión de las medidas disciplinarias al interior del Centro de Reclusión, en caso de necesitarlo y para posteriormente limitar el tema como un elemento a considerar en los casos de madres que vivan con niños o niñas en Centro de reclusión (tema que se abordará con mayor amplitud más adelante), y como un contenido indispensable en las normas y protocolos para personas inimputables en su artículo 195<sup>13</sup>.

---

privadas de la libertad, al momento de su ingreso y por escrito, las normas disciplinarias, asegurándose en todo momento que éstas se encuentren disponibles para su consulta. En el caso de personas con alguna discapacidad, la Autoridad Penitenciaria deberá proveer los medios necesarios para su comprensión. De necesitar un traductor o intérprete, la Autoridad Penitenciaria deberá proporcionarlo.

Desde el momento de su ingreso, la persona privada de su libertad, estará obligada a cumplir con las normas de conducta que rijan en el Centro, así como las disposiciones que regulen la convivencia interior.

<sup>13</sup> **Artículo 195 Ley de Ejecución de Sanciones Penales**

Las normas y protocolos correspondientes atenderán a lo dispuesto en instrumentos internacionales para la protección de las personas discapacitadas. Los protocolos previstos en esta Ley no podrán aplicarse a los establecimientos sin su previa



El grupo de adultos mayores, también se encuentra “enunciado” en la LNEP, pero de nueva cuenta de una forma que resulta insuficiente desde la perspectiva de los autores. En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>14</sup>, ha señalado que las personas mayores privadas de la libertad se enfrentan cotidianamente a la falta de infraestructura adecuada para poder atender las necesidades de clasificación, ubicación y desplazamiento, programas de atención a la salud especializada acorde a su edad, a su situación física y psíquica. Carecen también de equipos de apoyo para poder moverse con independencia (andaderas, sillas de ruedas y bastones entre otros), así como de aquellas condiciones que propician mayor vulnerabilidad y desventaja toda vez que no existen disposiciones específicas para este grupo con respecto a otros internos.

Llama profusamente la atención, que en dicho informe la CNDH refiere que de 137 escritos de queja que fueron estudiados para la generación del informe, en el 66% de

---

adecuación y complementación para las circunstancias particulares de las personas con algún tipo de discapacidad.

<sup>14</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Personas Mayores en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana*, México 2017.

los mismos la materia de la queja es la negativa de conceder el beneficio de la libertad anticipada para personas mayores, derecho contemplado por la ley en su artículo 146<sup>15</sup>.

La población indígena es contemplada en diversos artículos de la ley, siendo mencionada en los artículos 4° y 9° así como en el 33 fracción XV<sup>16</sup>, que establece la

---

<sup>15</sup> **Artículo 146. Solicitud de preliberación**

La Autoridad Penitenciaria, con opinión de la Procuraduría, podrá solicitar al Poder Judicial de la Federación o ante el Tribunal Superior de Justicia que corresponda, la conmutación de pena, liberación condicionada o liberación anticipada de un grupo determinado de personas sentenciadas de acuerdo a alguno de los siguientes criterios: (...) III. Por motivos humanitarios cuando se trate de personas sentenciadas adultas mayores, portadoras de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal, independientemente del tiempo que lleven compurgando o les falte por compurgar de la sentencia; (...).

<sup>16</sup> **Artículo 33. Protocolos**

La Conferencia dictará los protocolos que serán observados en los Centros Penitenciarios. La Autoridad Penitenciaria estará obligada a cumplir con los protocolos para garantizar las condiciones de internamiento dignas y seguras para la población privada de la libertad y la seguridad y bienestar del personal y otras personas que ingresan a los Centros. La Conferencia dictará protocolos, al menos, en las siguientes materias: (...) XV. De actuación en casos

obligación de generar protocolos de actuación en casos que involucren a personas indígenas y el artículo 35<sup>17</sup> que establece la obligación de adoptar las medidas necesarias para que puedan conservar sus usos y costumbres y se evite la asimilación forzada. Se brinde educación básica bilingüe y se contempla la obligatoriedad de contar con un intérprete certificado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas para asegurar que la persona indígena

---

que involucren personas indígenas privadas de la libertad; (...)

**<sup>17</sup> Artículo 35. Personas indígenas privadas de la libertad**

Para determinar el Centro Penitenciario en el que tendrá lugar la privación de la libertad de las personas indígenas se ponderará la importancia que para la persona tenga la pertenencia a su comunidad.

La Autoridad Penitenciaria debe adoptar los medios necesarios para que las personas indígenas privadas de la libertad puedan conservar sus usos y costumbres, dentro de las limitaciones naturales que impone el régimen de disciplina del Centro y que no padezcan formas de asimilación forzada, se menoscabe su cultura, o se les segregue. La educación básica que reciban será bilingüe.

Se deberá contar con un intérprete certificado por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas que hable y entienda la lengua madre de la persona privada de su libertad para asegurar que entienda todo el proceso que se sigue en su contra, así como sus obligaciones y derechos.

entienda todo el proceso que se sigue en su contra.

*«En este sentido, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ha señalado que las personas mayores privadas de la libertad se enfrentan cotidianamente a la falta de infraestructura adecuada para poder atender las necesidades de clasificación, ubicación y desplazamiento, programas de atención a la salud especializada acorde a su edad, a su situación física y psíquica. Carecen también de equipos de apoyo para poder moverse con independencia (andaderas, sillas de ruedas y bastones entre otros), así como de aquéllas condiciones que propician mayor vulnerabilidad y desventaja toda vez que no existen disposiciones específicas para este grupo con respecto a otros internos.»*



#### IV. Bebés, niños y niñas de las mujeres privadas de la libertad

A continuación nos centraremos sobre uno de los puntos más controvertidos de la LNEP, y sobre el que incluso ya se han interpuesto recursos legales a fin de ampliar su protección. Se trata de la situación de los bebés, niños y niñas de las mujeres privadas de la libertad a quienes les ha tocado nacer y/o crecer entre rejas.

A pesar de no contar con una cifra certera sobre el número exacto de niños y niñas que viven en prisión, las cifras oscilan entre 549 menores de seis años viviendo con sus madres<sup>18</sup>, según datos del INEGI, reportados en 2014 y 800 niños y niñas que nacen y viven en prisión<sup>19</sup>. Como se adelantaba líneas arriba, esta problemática ya ha sido parte de controversias legales anteriores, específicamente de la Acción de inconstitucionalidad 61/2016 interpuesta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. En dicha Acción de Inconstitucionalidad resuelta en sesión de pleno de la SCJN el 4 de abril de 2017, la CNDH reclamó la

invalidez del artículo 36<sup>20</sup>, párrafo tercero de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, entre otros motivos, por considerar que distinguía injustificadamente entre los niños nacidos durante el internamiento de sus madres y entre aquéllos otros que nacen fuera de ese periodo de internamiento. La CNDH consideró que únicamente las madres de cuyos hijos nacen durante su internamiento gozan del derecho a que los menores permanezcan junto a ellas hasta que cumplen los tres años.

Las y los ministros de la SCJN no le dieron la razón a la CNDH, pues determinaron que la parte impugnada del artículo 36 no vulnera el principio de igualdad al valorar que no se realiza distinción alguna entre los bebés nacidos durante el internamiento de sus madres y los que no nacieron durante el internamiento de ellas. La SCJN consideró que el artículo 10 de la LNEP al contemplar los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, ya tutela

---

#### <sup>20</sup> Artículo 36. Mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos

(...) Las hijas e hijos de las mujeres privadas de la libertad, que nacieron durante el internamiento de estas, podrán permanecer con su madre dentro del Centro Penitenciario durante las etapas postnatal y de lactancia, o hasta que la niña o el niño hayan cumplido tres años de edad, garantizando en cada caso e interés superior de la niñez.

---

<sup>18</sup> INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, (INEGI), Censo Nacional de Gobierno, Seguridad y Sistemas Penitenciarios Estatales, México 2015.

<sup>19</sup> REINSERTA. A.C., *Informe Anual de 2017*, p. 7, disponible en: [<https://reinserta.org/>], consultado en: 2018-01-11.

derechos como la maternidad, la lactancia, la atención médica para los niños y niñas etc., con lo cual no se transgrede la igualdad de los hijos de madres nacidos fuera del internamiento. El artículo 10 en comento, expresamente señala que:

(...) las mujeres privadas de la libertad tendrán derecho a: (...) IX. “Acceder, a los medios necesarios que les permitan a las mujeres con hijas e hijos a su cargo adoptar disposiciones respecto a su cuidado. Para el caso de las mujeres que deseen conservar la custodia de la hija o el hijo menor de tres años, durante su estancia en el Centro Penitenciario y no hubiera familiar que pudiera hacerse responsable en la familia de origen, la Autoridad Penitenciaria establecerá los criterios para garantizar el ingreso de la niña o el niño.

El Pleno consideró que la norma impugnada es constitucional siempre y cuando se interprete de conformidad con el interés superior del menor, a efecto de que una vez alcanzados los tres años de edad, la separación se conduzca de manera paulatina y sensible con el niño, tomando en cuenta cuidadosamente sus intereses y asegurando que con posterioridad, madre e hijo mantengan un contacto cercano y

frecuente, a la luz de lo que resulte mejor para el interés del niño<sup>21</sup>.

*«A pesar de no contar con una cifra certera sobre el número exacto de niños y niñas que viven en prisión, las cifras oscilan entre 549 menores de seis años viviendo con sus madres, según datos del INEGI, reportados en 2014 y 800 niños y niñas que nacen y viven en prisión. Como se adelantaba líneas arriba, esta problemática ya ha sido parte de controversias legales anteriores, específicamente de la Acción 61/2016 interpuesta ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.»*

---

<sup>21</sup> SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Crónicas del Pleno y de las Salas. Sinopsis de Asuntos destacados del Tribunal en Pleno*, Asunto resuelto en la sesión del martes 4 de abril de 2017, Análisis sobre la validez de diversas disposiciones de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, Cronista: Licenciado Ignacio Zepeda Garduño, México 2017, pp. 1 y 2.

Sin embargo, a pesar de señalar la LNEP que los niños y niñas hasta los tres años pueden permanecer con sus madres en internamiento, salvo que exista alguna discapacidad, lo cierto es que existen distintos testimonios<sup>22</sup> de que en todo el país esta situación varía entre unos Estados y otros, encontrándose niños y niñas, incluso mayores de seis años de edad, sin las condiciones adecuadas e invisibilizándose a la infancia que se encuentra en esta situación de violencia, de inseguridad, estrés, angustia, carencias y limitación a sus derechos fundamentales, que prevalecen, en mucho mayor medida de lo que se debiera, en el ambiente cotidiano de las prisiones en nuestro país.

Anteriormente a la LNEP, las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados<sup>23</sup>, permitía a

---

<sup>22</sup> ORGANIZACIÓN REINSERTA, El Anuario de los Niños Invisibles, México 2015.

<sup>23</sup> Ley abrogada en el Diario Oficial de la Federación el 16-06-2016.

**Artículo 11.-** La educación que se imparta a los internos no tendrá sólo carácter académico, sino también cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético. Será, en todo caso, orientada por las técnicas de la pedagogía correctiva y quedará a cargo, preferentemente, de maestros especializados. Tratándose de internos indígenas, la educación que se les imparta será bilingüe, para conservar y enriquecer sus lenguas, y la instrucción deberá ser proporcionada por maestros

los niños y niñas vivir con sus madres hasta los seis años de edad y no hasta los tres como se contempla actualmente, sin apegarse, entonces tampoco, a la realidad. Esta ficción jurídica entre lo que contemplan los ordenamientos y la realidad, no ayuda a mejorar su condición y por el contrario, se perpetúan las violaciones contra los niños y las niñas en un entorno poco favorable para su desarrollo físico y psicológico.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que el Estado, como responsable de los establecimientos de detención, es el garante de los derechos de los detenidos, lo cual implica, entre otras cosas, que le corresponde explicar lo que suceda a las personas que se encuentran bajo su custodia. Esta circunstancia obliga al Estado a ejercer su función de garante adaptando todos los cuidados que reclama la debilidad, el desconocimiento y la indefensión que presentan naturalmente, en tales circunstancias, los menores de edad<sup>24</sup>.

---

bilingües. (Párrafo adicionado DOF 02-09-2004).

Los hijos de las mujeres reclusas, en caso de que permanezcan dentro de la institución, recibirán atención pediátrica, educación inicial y preescolar hasta la edad de 6 años. (Párrafo adicionado DOF 19-01-2012.).

<sup>24</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Bulacio vs. Argentina*. Fondo, Reparaciones y Costas,

Resulta indispensable superar los vacíos de información, a fin de poder conocer la realidad para monitorear y orientar políticas y programas que beneficien a la población infantil. Si uno de los objetivos últimos de esta Ley, lo es el superar la creencia —y en ocasiones la práctica— de que *la prisión es un lugar sin ley*, el no contabilizar a los niños y niñas en las estadísticas penitenciarias, fomenta una vez más la falta de visibilización del Estado al momento de presupuestar recursos para los centros de internamiento. En consecuencia los centros de internamiento se ven obligados a emplear los limitados recursos de otros rubros, para mantener a los niños y niñas que viven con sus madres, o bien, los mismos subsisten gracias a donaciones o recursos irregulares a los que logran acceder. Por ejemplo, tras cumplir los niños los tres años de edad, debe buscarse una adecuada canalización, atención y seguimiento en todos los casos, a través del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de las Familias (DIF) y junto a sus familias.

El interés superior de la infancia no siempre coincide con las condiciones de vida en que se encuentran los niños y niñas en prisión, ni tampoco siempre lo es enviarlos a una institución del DIF o dejarlos con algún familiar que se

encuentre padeciendo una situación de vulneración de sus derechos humanos. Lo cierto es que no existe un consenso sobre lo que es mejor para los niños y niñas y tampoco existe una regla general para todos los casos. La disyuntiva entre el mal menor de: ¿permanecer por más tiempo con sus madres en un ambiente de internamiento, eufemísticamente llamado “de reinserción social”, o enviarlos a vivir lejos de sus madres, junto a algún familiar o en alguna institución del DIF? es sumamente compleja. La plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad. Se insiste en que el interés superior de la infancia, debe ser evaluado individualmente, y no puede ser el mismo para todos los casos<sup>25</sup>.

Frecuentemente, en el ámbito jurídico se habla sobre “el interés superior del niño”, pero también de manera asidua, no se acaba de entender exactamente lo que esto

---

Sentencia de 18 de septiembre de 2003, párrafo 126.

---

<sup>25</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), Documento CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013, párrafo 5 y 24.

significa. Incluso en las tesis de la SCJN, se encuentran escasas publicaciones que desarrollan sólidamente este principio, ya que varias tesis únicamente “banderean” el mismo. Para profundizar al respecto, habría que acudir a la génesis de este principio que lo dictó el Comité sobre los Derechos del Niño, al emitir la Observación General 14º, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, (artículo 3º de la Convención, párrafo 1)<sup>26</sup>. Esta Observación desarrolla la dimensión tridimensional del concepto del interés superior: como un derecho, como un principio y como una norma de procedimiento.

*«La plena aplicación del concepto de interés superior del niño exige adoptar un enfoque basado en los derechos, en el que colaboren todos los intervinientes, a fin de garantizar la integridad física, psicológica, moral y espiritual holísticas del niño y promover su dignidad. Se insiste en que el interés superior de la infancia, debe ser evaluado individualmente, y no puede ser el mismo para todos los casos.»*

---

<sup>26</sup> *Ídem.*

Desde el ámbito de Naciones Unidas, las *Reglas de Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, conocidas como las Reglas de Bangkok*<sup>27</sup>, señalan que, en la medida de lo posible, el entorno previsto para la crianza de estos niños debe ser el mismo que el de los que no viven en centros penitenciarios. En el numeral 3º, de dicho ordenamiento titulado: *Reclusas embarazadas, lactantes y con hijos en la cárcel*, se señala que: «Toda decisión de permitir que los niños permanezcan con sus madres en la cárcel se basará en el interés superior del niño. Los niños que se encuentren en la cárcel con sus madres nunca serán tratados como reclusos.» (Regla 49ª). Las *Reglas de Bangkok* no establecen una edad determinada y tajante para la separación de los niños y niñas de sus madres, de igual forma, el criterio que guía esta decisión, de nueva cuenta lo es el interés superior de la infancia<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Asamblea General, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*, Documento A/RES/65/229, 16 de Marzo 2011.

<sup>28</sup> Regla 52 1. Las decisiones respecto del momento en que se debe separar a un hijo de su madre se adoptarán en función del caso y teniendo presente el interés superior del niño con arreglo a la legislación nacional

Más aún, la Regla 42<sup>a</sup> señala que: «el régimen penitenciario permitirá reaccionar con flexibilidad ante las mujeres embarazadas, lactantes y mujeres con hijos, se habilitarán servicios o disposiciones para el cuidado del niño».

Complementando las *Reglas de Bangkok*, se encuentran las *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, conocidas como *Reglas Nelson Mandela*<sup>29</sup> La regla 2<sup>a</sup> por ejemplo señala que: «Con el propósito de aplicar el principio de no discriminación, las administraciones penitenciarias tendrán en cuenta las necesidades individuales de los reclusos, en particular de las

---

pertinente. 2. Toda decisión de retirar al niño de la prisión debe adoptarse con delicadeza, únicamente tras comprobarse que se han adoptado disposiciones alternativas para su cuidado y, en el caso de las reclusas extranjeras, en consulta con los funcionarios consulares. 3. En caso de que se separe a los niños de sus madres y sean puestos al cuidado de familiares o de otras personas u otros servicios para su cuidado, se brindará a las reclusas el máximo posible de posibilidades y servicios para reunirse con sus hijos, cuando ello redunde en el interés superior de estos y sin afectar el orden público.

<sup>29</sup> OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*, (Reglas Nelson Mandela), Asamblea General, Resolución 70/175, Anexo, aprobado el 17 de diciembre de 2015.

categorías más vulnerables en el contexto penitenciario». Desde luego que se encuentran dentro de esta categoría las madres de niñas y niños pequeños en reclusión, lo cual se lee en sintonía con la regla 29<sup>a</sup> que dispone que:

1. Toda decisión de permitir que un niño permanezca con su madre o padre en el establecimiento penitenciario se basará en el interés superior del niño. Cuando los niños puedan permanecer con su madre o padre, se tomarán disposiciones para: a) facilitar servicios internos o externos de guardería, con personal calificado, donde estarán los niños cuando no se hallen atendidos por su madre o padre; b) proporcionar servicios de atención sanitaria especiales para niños, incluidos servicios de reconocimiento médico inicial en el momento del ingreso y servicios de seguimiento constante de su desarrollo a cargo de especialistas. 2. Los niños que vivan en el establecimiento penitenciario con su madre o padre nunca serán tratados como reclusos.

Como se puede leer de este último ordenamiento de 2015, bajo sistemas contemporáneos correspondiente a nuestras sociedades actuales, se extiende la posibilidad de que el interés superior de los niños sea también el convivir con sus padres en internamiento, lo cual sucede actualmente en países como Suecia, Dinamarca, Finlandia y

Portugal lo cual aún parece lejano a nuestra realidad nacional<sup>30</sup>.

No debe perderse de vista que ya sea que se hable de niños y niñas de tres años, o de seis años de edad que se encuentren junto a sus madres privadas de la libertad, se trata de aquéllos que integran la primera infancia y que merecen una consideración especial de acuerdo a la *Observación General No. 7 del Comité de los Derechos del Niño sobre la Realización de los Derechos del Niño en la Primera Infancia*<sup>31</sup>, que refuerza la protección de las niñas y niños pequeños, considerándolos hasta los ocho años de edad. De nueva cuenta esta Observación General, exhorta a los Estados Partes de la Convención, como es el caso de México, a respetar la supremacía de padres y madres. Ello implica la obligación de no separar a los niños y niñas de sus padres a menos que vaya en contra de su interés superior, apremiando a los

Estados en ayudar a sus padres a asumir sus responsabilidades primordiales frente a sus hijos.

La protección de los niños y niñas, debe alcanzarse de forma holística e interrelacionada con los derechos de sus madres, por lo cual, el programa arquitectónico de una prisión femenil, aunque similar al de una prisión varonil, debe atender a las necesidades particulares de las mujeres en algunos de sus módulos. Deben tomarse en cuenta las condiciones de maternidad, lactancia y convivencia con sus hijos e hijas. Deben atenderse aspectos relacionados con la salud de las mujeres, de los niños y niñas que las acompañen, con el apoyo especializado de ginecólogos y pediatras, así como contar con una instancia acondicionada para la educación infantil de la primera infancia, garantizando las consideraciones de género. Así por ejemplo, los dormitorios para mujeres embarazadas y acompañadas de sus hijos deberían ser individuales, contando con un baño completo y una cama para un niño de hasta tres años de edad, según lo ha establecido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> PHILBRICK, Kate, AYRE, Liz, y LYNN, Hannah; *Children of Imprisoned Parents-European Perspectives on Good Practices*, Fundamental Rights and Citizenship Programme of the European Union, París 2014, disponible en: [<http://childrenofprisoners.eu/wp-content/uploads/2016/01/Children-of-Imprisoned-Parents-European-Perspectives-on-Good-Practice.pdf>], consultada en: 2018-01-12.

<sup>31</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Documento CRC/C/GC/7,14 de noviembre de 2005.

---

<sup>32</sup> COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH), *Un Modelo de Prisión, Las personas privadas de la libertad. Bases para la reinserción social. Responsabilidades con el Medio Ambiente*.



*«... los grupos en situación de vulnerabilidad, enfrentan además, un diseño institucional que no los considera con base en los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Las disposiciones en la LNEP que establecen la necesidad de crear protocolos específicos, son un área de oportunidad para lograrlo. Pese a ello enfrentamos aún realidades que derivan en violaciones a los derechos de las personas, resaltando el caso de las niñas y niños en los centros de reclusión.»*

### **Conclusiones**

Acercándonos al final, señalaremos que la *Ley Nacional de Ejecución Penal* es un instrumento de vital importancia para garantizar el respeto a los derechos humanos de las personas que enfrentan un proceso penal. La intervención del Poder Judicial tanto a nivel federal como local, brinda certeza jurídica a las personas y es un medio de control frente a las acciones llevadas a cabo por el Poder Ejecutivo. En ese orden

de ideas, los grupos en situación de vulnerabilidad, enfrentan además, un diseño institucional que no los considera con base en los estándares internacionales en materia de derechos humanos. Las disposiciones en la LNEP que establecen la necesidad de crear protocolos específicos, son un área de oportunidad para lograrlo. Pese a ello enfrentamos aún realidades que derivan en violaciones a los derechos de las personas, resaltando el caso de las niñas y niños en los centros de reclusión. Sin lugar a dudas, lo más importante es que las niñas y niños pequeños tengan garantizado el acceso a servicios adecuados y efectivos que garanticen sus derechos fundamentales y con especial atención enfocándose en los grupos más vulnerables de los más pequeños, entre los que se encuentran desde luego, las niñas y niños que viven con sus madres en internamiento. De no lograrse la observancia de los derechos que les corresponden por su especial condición de niñas y niños pequeños, se estaría incumpliendo con el principio de reinserción social de las madres, y más aún, se estaría atentando contra el interés superior de la infancia al negarles un ambiente, en la medida de lo posible, lo más parecido al entorno adecuado para su crianza. En este sentido lo que debe lograrse alcanzar son políticas públicas efectivas que puedan contribuir a la reinserción social de cada una de las personas reclusas en

---

*Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos, México 2016.*

un centro de internamiento, con atención especial en los grupos en condición de vulnerabilidad, superando leyes modélicas, limitadas en meras declaraciones de intenciones y buenos deseos.

### Fuentes consultadas

#### Bibliografía

ASISTENCIA LEGAL POR LOS DERECHOS HUMANOS (ASILEGAL), CENTRO DE DERECHOS HUMANOS FR. FRANCISCO DE VITORIA O.P. A.C., COLECTIVO CONTRA LA TORTURA Y LA IMPUNIDAD (CCTI), DOCUMENTA ACCIÓN Y ANÁLISIS PARA LA JUSTICIA SOCIAL (DOCUMENTA), INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS IGNACIO ELLACURÍA S.J. UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA DE PUEBLA (IDHIESJ), *Informe sobre la Situación de las Personas Privadas de la Libertad, Visita a México del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes*, Juan E. Méndez, Abril 21 - Mayo 2 2014, disponible en: [<http://documenta.org.mx/layout/publicaciones/informes-fortalecimiento-reforma-sistema-penitenciario/informe-situacion-personas-privadas-libertad-mexico-mayo-2014.pdf>], consultado en: 2018-01-13.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Informe*

*sobre los Derechos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas*, OEA/Ser. L/V/II. Doc. 64, Washington 2011.

\_\_\_\_\_, *Situación de los Derechos Humanos en México*, OEA/Ser.L/V/II Doc 44/2015; Washington 2015.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL DISTRITO FEDERAL, *Informe Anual 2016, Volumen I. Principales acciones realizadas por la CDHDF*, México 2017.

\_\_\_\_\_, *Informe Especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre Personas Mayores en los Centros Penitenciarios de la República Mexicana*, México 2017.

\_\_\_\_\_, *Un Modelo de Prisión, Las personas privadas de la libertad. Bases para la reinserción social. Responsabilidades con el Medio Ambiente. Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos*, México 2016.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso Bulacio vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas*, Sentencia de 18 de septiembre de 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, (INEGI), *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad y Sistemas Penitenciarios Estatales*, México 2015.

NEGRETE, Layda y SOLÍS, Leslie, «Tres razones para aprobar la *Ley Nacional de Ejecución Penal*», México Evalúa, Centro de

Análisis de Políticas Públicas, publicado en *Animal Político*, abril 29 de 2016, información disponible en: [\[http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/29/tres-razones-para-aprobar-la-ley-nacional-de-ejecucion-penal/\]](http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2016/04/29/tres-razones-para-aprobar-la-ley-nacional-de-ejecucion-penal/), consultada en: 2018-01-16.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos, (Reglas Nelson Mandela)*, Asamblea General, Resolución 70/175, Anexo, aprobado el 17 de diciembre de 2015.

PHILBRICK, Kate, AYRE, Liz, y LYNN, Hannah; *Children of Imprisoned Parents-European Perspectives on Good Practices*, Fundamental Rights and Citizenship Programme of the European Union, París 2014, disponible en: [\[http://childrenofprisoners.eu/wp-content/uploads/2016/01/Children-of-Imprisoned-Parents-European-Perspectives-on-Good-Practice.pdf\]](http://childrenofprisoners.eu/wp-content/uploads/2016/01/Children-of-Imprisoned-Parents-European-Perspectives-on-Good-Practice.pdf), consultada en: 2018-01-12.

REINSERTA. A.C., *Informe Anual de 2017*, p. 7, disponible en: [\[https://reinserta.org/\]](https://reinserta.org/), consultado en: 2018-01-11.

REINSERTA, *El Anuario de los Niños Invisibles*, México 2015

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Crónicas del Pleno y de*

*las Salas. Sinopsis de Asuntos destacados del Tribunal en Pleno*, Asunto resuelto en la sesión del martes 4 de abril de 2017, Análisis sobre la validez de diversas disposiciones de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, Cronista: Licenciado Ignacio Zepeda Garduño, México 2017.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Involucren la Orientación Sexual o la Identidad de Género*, Información disponible en: [\[https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/PROTOCOLO\\_DE\\_ACTUACION PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN LA ORIENTACION SEXUAL O LA IDENTIDAD DE GENERO 0.pdf\]](https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/PROTOCOLO_DE_ACTUACION_PARA QUIENES IMPARTEN JUSTICIA EN CASOS QUE INVOLUCREN LA ORIENTACION SEXUAL O LA IDENTIDAD DE GENERO 0.pdf), consultada en: 2018-01-13.

### **Legislación Nacional**

Ley Nacional de Ejecución Penal.

Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados (derogada).

### **Legislación Internacional**

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Documento CRC/C/GC/7,14 de noviembre de 2005.

\_\_\_\_\_, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Observación General No. 14 sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1), Documento CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.

\_\_\_\_\_, Asamblea General, *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok)*, Documento A/RES/65/229, 16 de Marzo 2011.

## EL PLAN DE ACTIVIDADES

«Si el hombre fracasa en conciliar la justicia y la libertad,  
fracasa en todo».  
Albert Camus

Antonio Hazael RUÍZ ORTEGA\*

---

**SUMARIO:** Introducción; I. Justificación Legal; II. El Plan de Actividades; III. Ejes Rectores; Conclusiones, Fuentes consultadas.

### Introducción

Con la promulgación de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, el sistema penitenciario de todo el país debe adoptar nuevos lineamientos respecto de la forma en que se realizan las actividades con las personas privadas de la libertad dentro de los Centros de Reclusión, que ahora deben de estar perfectamente integradas en un plan.

A continuación se expondrá de forma sintética la normatividad que regula de forma puntual todo lo referente Plan de Actividades, desde su motivación con respecto al respeto a los Derechos Humanos, su definición y hasta su elaboración.

Partiendo lo anterior se expondrá la forma en que desde la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, se ha adaptado a la nueva legislación, haciendo énfasis que muchos de los planteamientos que exige la Nueva Ley, ya se contemplaban de alguna forma en las normas locales.

¿Era necesaria una *Ley Nacional de Ejecución Penal*? La respuesta a este cuestionamiento parecería un sí inmediato si se trata de un discurso oficialista, queda bien, institucional, sin embargo, a mi parecer, quienes estamos atados al penitenciarismo debemos responder, afirmativamente o no, de una manera explicativa, fundamentada y que nos deje claro lo que en la práctica ayuda una

---

\* Licenciado en *Derecho* por la Universidad La Salle; Especialidad en *Criminología* por la Universidad de Salamanca, España; Especialidad en *Derecho Penitenciario* por la Universidad de Buenos Aires, Argentina; Maestría en *Planeación y Gestión Educativa* por la Universidad Chapultepec; Doctorado en *Derecho* por el Instituto Universitario de Puebla (tesis en trámite). Tiene más de 20 años de experiencia en el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México. A la fecha se desempeña como Subsecretario de Sistema Penitenciario de la CDMX, por segunda ocasión en su trayectoria.

decisión de esta magnitud, paradigmática que coincide con los tiempos de modernización y progreso constante.

## **I. Justificación Legal**

Consecuencia de origen del Acuerdo Nacional de Seguridad Pública pactado en 2008 por los Gobiernos Federal, estatales y sociedad civil, del que se generó el Sistema de Justicia Penal Acusatorio que funciona en la actualidad, la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, como cualquier otra norma, se fundamenta en el respeto a los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano en los artículos 1 y 133 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), por lo que reafirma esa tendencia humanista.

Acoplarse a esta Ley es un reto para las autoridades de todo el país no sólo las que conformamos los sistemas penitenciarios sino todas, por ello la transición hacia la operación bajo esta *Ley Nacional de Ejecución Penal* depende de los esfuerzos, del interés, así como de las obligaciones que nos competen como servidores públicos.

En la Ciudad de México en nuestro caso como Sistema Penitenciario ha sido menos complicado ya que tenemos un camino avanzado pues muchas de las obligaciones que presenta esta Ley Nacional, ya estaban establecidas en

la normatividad local y se han venido aplicando.

Para abordar un tema tan complejo en su historicidad y desarrollo, tenemos que entender que la Reinserción Social es un proceso sistemático de acciones que se inician desde el ingreso de una persona al Centro Penitenciario, durante el período de cumplimiento de la sentencia condenatoria que prosigue cuando la persona retorna a su vida en libertad.

*«Para abordar un tema tan complejo en su historicidad y desarrollo, tenemos que entender que la Reinserción Social es un proceso sistemático de acciones que se inician desde el ingreso de una persona al Centro Penitenciario, durante el período de cumplimiento de la sentencia condenatoria que prosigue cuando la persona retorna a su vida en libertad.»*

Para el Sistema Penitenciario, la reinserción social, es uno de sus principios rectores definido en el Artículo 4 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* «...Reinserción social. Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.», y toma sus bases en los cinco Ejes Rectores estipulados en el Artículo 18 Constitucional:

...El sistema penitenciario se organizará sobre la base del 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 del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley....

Es entonces que le toca a la *Ley Nacional de Ejecución Penal* definir qué es el término Plan de Actividades y cómo se tiene que ejecutar:

La organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa, de conformidad con el régimen y organización de cada Centro<sup>1</sup>.

La misma Ley establece en su Artículo 104, los principios de elaboración del Plan de Actividades:

Para la elaboración del Plan de Actividades, al ingreso al Centro, la Autoridad Penitenciaria informará a la persona privada de la libertad las actividades disponibles en dicho Centro y de manera participativa se diseñará un Plan de Actividades acorde a las necesidades, preferencia y capacidades de la persona privada de la libertad. Las normas reglamentarias determinarán el número de actividades y de horas que constituirán un Plan de Actividades satisfactorio. Dicho plan será remitido al Juez de Ejecución dentro de los quince días hábiles siguientes a la puesta a disposición del sentenciado, para su conocimiento.

La determinación del Plan de Actividades por parte de la Autoridad Penitenciaria podrá ser recurrida ante el Juez de Ejecución.

Las bases de organización del Plan de Actividades se exponen en el Artículo 72 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

Son bases de la organización del sistema penitenciario para lograr la reinserción social: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Estas bases serán elementos esenciales del Plan de Actividades diseñado para las personas

---

<sup>1</sup> Artículo 3 fracción XX de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.



privadas de su libertad en los Centros Penitenciarios.

Las actividades que integran el plan se encuentran contempladas en el siguiente capitulo de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

Capítulo II Salud, Artículos 74 al 80.

Capítulo III Actividades Físicas y Deportivas, Artículos 81 y 82.

Capítulo IV Educación, Artículos 83 al 86.

Capítulo V Capacitación para el trabajo, Artículos 87 al 90.

Capítulo VI Trabajo, Artículos 91 al 99.

## II. El Plan de Actividades

Cabe destacar que en la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, la elaboración de un Plan de Actividades creado para promover la reinserción social de las personas privadas de la libertad, es bajo estricto apego a la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

Asimismo, obedeciendo a los artículos 9 y 11 de dicha Ley en los que se refieren los Derechos y Obligaciones de las personas privadas de la libertad, la Autoridad Penitenciaria a través del Comité Técnico diseña, evalúa y autoriza, los planes de actividades para que cada una de las personas que ingresan a los Centros Penitenciarios de la Ciudad de México cuenten con actividades educativas, deportivas, de capacitación para el trabajo y de

trabajo, así como recibir asistencia médica.

El concepto Plan de Actividades consagrado en la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, no es un concepto novedoso, debido a que se ha trabajado con la población adulta penitenciaria mediante un tratamiento progresivo, y en cuanto a los adolescentes en el sistema de justicia, con un programa personalizado de ejecución de la medida, ahora podemos decir que su inclusión le da formalidad.

Hoy en día implica un reto para las autoridades personalizar cada plan, tomando en cuenta las costumbres, contextos, necesidades de cada persona que conforman la población penitenciaria de más de veintisiete mil y 192 adolescentes en conflicto con la ley, 74 en internamiento preventivo, 80 en tratamiento en internación y 38 en externación.

Actualmente esta situación implica para el sistema penitenciario, capacitación de los operadores, la adquisición de recursos humanos, materiales y financieros que permitan mejorar las condiciones de los centros de reclusión, así como la promoción, respeto y garantía de los derechos humanos.

Para facilitar la reinserción social de las personas privadas de la libertad a través de un adecuado diseño del Plan de Actividades en los Centros de Reclusión de la Ciudad de México, la persona privada de la

libertad pasa por un proceso gradual y flexible que posibilite por su propio esfuerzo, avanzar paulatinamente hacia la recuperación de su libertad, el cual estará acompañado de los profesionistas técnicos de la autoridad penitenciaria.

*«El concepto Plan de Actividades consagrado en la Ley Nacional de Ejecución Penal, no es un concepto novedoso, debido a que se ha trabajado con la población adulta penitenciaria mediante un tratamiento progresivo, y en cuanto a los adolescentes en el sistema de justicia, con un programa personalizado de ejecución de la medida, ahora podemos decir que su inclusión le da formalidad.*

*Hoy en día implica un reto para las autoridades personalizar cada plan, tomando en cuenta las costumbres, contextos, necesidades de cada persona que conforman la población penitenciaria de más de veintisiete mil y 192 adolescentes en conflicto con la ley, 74 en internamiento preventivo, 80 en tratamiento en internación y 38 en externación.»*

### *Periodos o Etapas del Plan de Actividades*

**I. Estudio y Diagnóstico.** Durante este período el personal técnico del Centro Penitenciario realizará el estudio de personalidad de la persona privada de la libertad para determinar la ubicación y el tratamiento que le corresponda y la forma en que se desarrollará.

**II. Ubicación.** De acuerdo con las características de las personas como género, perfil criminológico, estado de discapacidad mental y físico, entre otras y las circunstancias de seguridad que determine la autoridad administrativa penitenciaria, se confinará a las personas privadas de la libertad a un lugar en específico.

**III. Tratamiento.** Se diseñará con base en los resultados de los estudios técnicos que se le hayan practicado, los cuales deberán ser actualizados semestralmente para ser analizados en el Comité Técnico.

**IV. Reincorporación Social.** Se inicia con la obtención de la libertad, en cualquiera de sus modalidades.

En el caso de la Ciudad de México, antes del Plan de Actividades que plantea la Ley Nacional, se diseñaba un Programa de Actividades para la población privada de la libertad en los Centros de Reclusión en el cual se respetaban, de acuerdo con el artículo 64 de la *Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal*, los siguientes principios:

- I) Individualizado.
- II) Guardaba relación con el nivel de educación, oficio o profesión, experiencia laboral, capacidad física determinada por el médico de la institución, edad, intereses, tiempo que permanecerá en reclusión y demás factores que conlleven a un mayor éxito del programa;
- III) Continuo y dinámico, dependiendo de la evolución y el comportamiento del interno durante su permanencia en el Centro de Reclusión.
- IV) Con seguimiento por parte de las autoridades penitenciarias, otorgando a los internos constancias semestrales de los avances, mismas que servirán en la acreditación de los requisitos para solicitar un beneficio de pre-liberación;
- V) El retraso en el plan general fijado no será motivo de sanciones disciplinarias ni de ninguna otra índole.

### III. Ejes Rectores

A continuación se ofrecen datos pormenorizados del Plan de Actividades del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

#### *Trabajo y capacitación para el trabajo*

Bajo ese contexto, se entiende que el trabajo y capacitación para el trabajo, son un proceso formativo, en el que las personas privadas de la libertad

adquieren conocimientos, habilidades técnicas y competencias laborales necesarias para desarrollarlas en reclusión y con la posibilidad de ejercerlas en libertad<sup>2</sup>.

Las modalidades de trabajo en reclusión son las contempladas en el artículo 91 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, siendo: a) autoempleo, b) actividades productivas no remuneradas para reinserción y c) las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros.

*«...el trabajo y  
capacitación para el  
trabajo, son un proceso  
formativo, en el que las  
personas privadas de la  
libertad adquieren  
conocimientos,  
habilidades técnicas y  
competencias laborales  
necesarias para  
desarrollarlas en  
reclusión y con la  
posibilidad de ejercerlas  
en libertad.»*

---

<sup>2</sup> Artículo 87 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

Lo que hemos hecho hasta antes de la promulgación de esta Ley Nacional y durante el periodo de incorporación no va a desacorde de lo que ahora se pretende bajo un esquema unificador en el país, pues el 53% de la población penitenciaria de la Ciudad de México desarrolla una actividad laboral bajo las categorías antes señaladas.

### *Educación*

Sobre la educación diremos que aquella que se imparta en los centros de reclusión, será laica, gratuita y tendrá contenidos de carácter académico, cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético.

La *Ley Nacional de Ejecución Penal* establece como derecho de las personas privadas de la libertad, realizar estudios de enseñanza básica y media superior de forma gratuita, aspecto que es garantizado constitucionalmente, en nuestro caso se realiza mediante la celebración de convenios con instituciones públicas locales y federales.

La educación es uno de los Ejes Rectores de la Reinserción Social, diseñado para las personas privadas de su libertad en el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México; y tiene como función, brindar acceso a la educación y actividades extraescolares a la población privada de la libertad que actualmente se encuentra en los centros de reclusión de la Ciudad de México.

Es así que acorde al mandato Constitucional en el que es señalado por los artículos 3 y 18 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como lo establecido en la *Ley Nacional de Ejecución Penal* en los artículos 83, 84, 85 y 86 en lo referente a la Reinserción Social de la Población Privada de la Libertad, así como el cumplimiento al Artículo 40 Fracción II, III y VII del Reglamento Interior de la Administración Pública, la Dirección Ejecutiva de Prevención y Reinserción Social a través de la Subdirección de Servicios Educativos, tiene como encomienda que la población privada de la libertad de todos los centros de reclusión de la Ciudad de México, tengan la oportunidad de iniciar, continuar y concluir su formación académica, a quien lo requiera no excluyendo a ninguna persona.

En la actualidad, más del 50% de la población en reclusión de la capital del país estudia algunos de los niveles educativos que se imparten en el Sistema Penitenciario desde alfabetización hasta licenciatura y posgrado, además de cursos extraescolares.

Los programas educativos son certificados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y promueven actividades de orientación enseñanza y aprendizaje, lo que permite a las personas privadas de su libertad alcanzar niveles académicos y lograr su desarrollo personal.

Es meritorio resaltar que se da cumplimiento a las políticas públicas en igualdad de género apegado a los derechos humanos para que las mujeres y los hombres, en cualquier situación de vulnerabilidad, privadas de la libertad tengan las mismas oportunidades educativas.

Para cumplir con lo anterior el Sistema Penitenciario de la Ciudad cuenta con el apoyo y participación del Instituto Nacional de Educación para los Adultos (INEA), la Dirección General de Sistemas Abiertos (Preparatoria Abierta), el Colegio de Bachilleres, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), el Instituto de Estudios Superiores en Derecho Penal y los Centros de Capacitación para el Trabajo Industrial; quienes certifican los diferentes niveles académicos.

Las medidas que se toman para promover la reinserción social y la protección eficaz de los Derechos Humanos en el área educativa son: la certificación de los diferentes niveles educativos, realizar trámites administrativos para la obtención de matrículas, realizar campañas educativas para la incorporación de las personas privadas de la libertad a los niveles educativos correspondientes, celebración de convenios con instituciones educativas, realizar trámites

administrativos de evaluación, certificación y titulación.

También se atiende a las personas privadas de la libertad que requieren la enseñanza del lenguaje braille, asimismo, de forma permanente se imparten Talleres de “Introducción a los Derechos Humanos” en los diferentes Centros Penitenciarios.

*«Las medidas que se toman para promover la reinserción social y la protección eficaz de los Derechos Humanos en el área educativa son: la certificación de los diferentes niveles educativos, realizar trámites administrativos para la obtención de matrículas, realizar campañas educativas para la incorporación de las personas privadas de la libertad a los niveles educativos correspondientes, celebración de convenios con instituciones educativas, realizar trámites administrativos de evaluación, certificación y titulación.»*

Además se firmó el Convenio con el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia de la Ciudad de México DIF-CDMX, a favor de la población infantil que vive con sus madres en el Centro Femenil de Reinserción Social “Santa Martha Acatitla” y para dar una mejor atención a la población infantil, se realizaron trabajos de remodelación y ampliación de los espacios del Centro de Desarrollo Infantil (CENDI).

El objetivo principal del CENDI es darle las herramientas necesarias a los hijos de las mujeres en reclusión un desarrollo integral bio-psicosocial en los niveles: lactantes I, II, y III; maternal I, II y III; preescolar I, II y III, y actividades extraescolares como yoga para niños, psicoballet, bichos electrónicos, cuenta-cuentos, bebeteca, inglés, computación, taller de aprendiendo a ser resiliente, taller *stop motion*.

Con lo antes mencionado, se permite que las mujeres privadas de la libertad ejerzan su derecho a la educación y la de sus hijos, proporcionándoles el servicio educativo en los niveles académicos de alfabetización, primaria, secundaria, medio superior, superior y cursos extraescolares, siendo los mismos servicios que se imparten en los centros de reclusión varoniles.

Se imparten talleres dirigidos a las mamás sobre las temáticas de maltrato infantil, maternidad responsable y crianza de los hijos y se busca apoyos de Instituciones de

participación ciudadana, con el programa social de uniformes y útiles escolares gratuitos, para los menores que cursan el nivel de preescolar.

De esta manera se cumple con las políticas para la Igualdad de Género (maternidad y crianza).

### **Salud**

Por lo que se refiere a salud de las personas privadas de la libertad, actualmente el sistema penitenciario cuenta con la colaboración de los responsables de la salud, para que el total de la población privada de la libertad, así como los niños y niñas que viven con sus madres en los centros de reclusión gocen de este derecho enmarcado en la normatividad nacional e internacional.

Para esto hay una coordinación con la Secretaría de Salud de la Ciudad de México que cuenta con Unidades Médicas en cada uno de los Centros de Reclusión de esta capital y con un Hospital de primer nivel y con especialidades en el Centro Femenil de Reinserción Social de Tepepan.

Además, se realiza una gran cantidad de Jornadas de Salud y campañas de vacunación y de prevención de enfermedades importantes como el VIH y Cáncer entre la población privada de la libertad.

La Subsecretaría de Sistema Penitenciario coadyuva con la Secretaría de Salud local, que es la

entidad responsable de brindar la atención médica en todos sus niveles a la población privada de la libertad, para realizar medidas preventivas, detección, tratamiento, seguimiento y/o control de enfermedades, ya sea mediante consulta programada o por urgencia médica, de acuerdo a lo previsto en la *Ley de Salud del Distrito Federal* y la *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*.

Motivado por lo anterior se aplican cuatro programas, los cuales son incluyentes, ya que están dirigidos a toda la población privada de la libertad de la Ciudad de México:

1. Programa de Detección y Seguimiento a Población Privada de su Libertad con Problemas de Salud,
2. Programa de Inspecciones Sanitarias en los Centros de Reclusión de la Ciudad de México,
3. Programa de Traslados de Urgencias Médicas a la Red Hospitalaria de la Secretaría de Salud de la Ciudad de México,
4. Programa de Difusión y Promoción a la Salud en los Centros de Reclusión de la Ciudad de México.

### ***Deporte***

La normativa nacional hace referencia a la declaración de libertad que tienen las personas privadas de la libertad de participar en actividades físicas y deportivas, además que para señalar que tales prácticas deberán organizarse, planificarse, estableciendo horarios y las medidas necesarias para tal efecto, (artículos 81

y 82 de la LNEP). Por lo que el deporte ampliará la educación física en general, mediante un programa previamente establecido.

Entendemos que las actividades deportivas son aquellas que los internos llevan a cabo para el mantenimiento de su condición física e intelectual, por su propio esparcimiento y diversión.

Calculamos que más del 45% de personas en reclusión de esta ciudad practican algún deporte o actividad física, para practicar las mismas coadyuvan en el proceso de organización y difusión al interior de los centros de reclusión organismos no gubernamentales e instituciones de gobierno federal y local.

Es así que las actividades deportivas que practican las personas privadas de la libertad se realizan en total apego al respeto de los derechos humanos, forman parte del proceso de reinserción social y se encuentran contenidas en los Programas de Acondicionamiento Físico y Deportivo a los que tienen derecho a participar siempre y cuando su estado físico, su condición de salud o razones de seguridad, propia o de otras personas privadas de la libertad, así se los permita.

Para la instrumentación de los programas y actividades físicas y deportivas, se planifican, organizan y establecen métodos, horarios y medidas de seguridad a través de los promotores deportivos para la práctica de las actividades, de



acuerdo también a la calendarización y al centro de reclusión; así también se realizan invitaciones a la población en general, mediante carteles, en las que se promueven las diferentes actividades deportivas que el Centro puede impartir, las cuales estarán reguladas por el reglamento respectivo.

En el ámbito deportivo se establecen programas de acondicionamiento físico, los cuales deben cumplir dos funciones principales el acondicionamiento físico preventivo y la práctica de actividades deportivas recreativas. Para cumplir con lo anterior las personas privadas de la libertad tienen, primero, que estar interesadas en alguna actividad, para posteriormente inscribirse a la actividad, asistir a su práctica y, junto con los promotores deportivos, revisará los resultados obtenidos para continuar y darle seguimiento. Son cinco los objetivos de los programas de acondicionamiento físico: I. El Impulso de la actividad deportiva como causa generadora de hábitos favorecedores de la reinserción social, II. El fomento de la solidaridad y cuidado preventivo de la salud, III. La práctica deportiva como elemento fundamental del sistema educativo, sanitario y de calidad de vida, IV. El desarrollo de la interacción grupal, y revalorización de juegos de la tradición popular como medio de la reinserción social, y

V. El esparcimiento a través de actividades deportivas.

En los Centros de Reclusión se imparten diferentes actividades deportivas, como son el fútbol, box, pesas, hasta los juegos de mesa como ajedrez; estas se realizan de acuerdo con las características generales de la población y particulares, de acuerdo al perfil de cada persona privada de la libertad.

*«En el ámbito deportivo se establecen programas de acondicionamiento físico, los cuales deben cumplir dos funciones principales el acondicionamiento físico preventivo y la práctica de actividades deportivas recreativas. Para cumplir con lo anterior las personas privadas de la libertad tienen, primero, que estar interesadas en alguna actividad, para posteriormente inscribirse a la actividad, asistir a su práctica y, junto con los promotores deportivos, revisará los resultados obtenidos para continuar y darle seguimiento.»*

*«La Ley Nacional de Ejecución Penal establece una nueva orientación del sistema penitenciario, debido a la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por México y el Sistema Penitenciario de la CDMX no ha sido difícil incorporarse pues son acciones que de manera regular por el Reglamento y la Ley de los Centros de Reclusión del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), se han venido realizando con éxito.»*

### **Conclusiones**

1. La Ley Nacional de Ejecución Penal establece una nueva orientación del sistema penitenciario, debido a la adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos suscritos por México y el Sistema Penitenciario de la CDMX no ha sido difícil incorporarse pues son acciones

que de manera regular por el Reglamento y la Ley de los Centros de Reclusión del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), se han venido realizando con éxito.

2. Define derechos y obligaciones de las personas privadas de la libertad (hombre y mujeres), estableciendo uniformidad en el orden y disciplina en busca de la armonía y tranquilidad para las Personas Privadas de la Libertad y sus familias, así como para los trabajadores de los centros de reclusión.

3. Regula las condiciones de las personas que se encuentran en reclusión y por circunstancias familiares comparten un espacio en prisión (niño y niñas).

4. La más importante, que la Ley ya no busca la readaptación o resocialización, sino que pretende la reinserción social de las personas privadas de la libertad mediante el cumplimiento de un plan de actividades lo cual obliga a nosotros las autoridades a dar seriedad y oficialidad a estas medidas que necesitan orden.

Por todo ello, desde mi perspectiva, contesto el cuestionamiento inicial: Sí era necesaria una Ley Nacional de Ejecución Penal.

### **Fuentes consultadas**

#### **Bibliografía**

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Un modelo de prisión,*

Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2016.

OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, Las reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos (Las reglas de Nelson Mandela), Asamblea General, 2015, disponible en: [\[https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Brochure\\_on\\_the\\_The\\_U\\_N\\_Standard\\_Minimum\\_the\\_Nelson\\_Mandela\\_Rules-S.pdf\]](https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Brochure_on_the_The_U_N_Standard_Minimum_the_Nelson_Mandela_Rules-S.pdf).

VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth, Compilación de instrumentos internacionales sobre Derechos Humanos de las personas en reclusión, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2016.

### **Legislación Nacional**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Nacional de Ejecución Penal.

Ley de Centros de Reclusión del Distrito Federal.

Ley de Salud del Distrito Federal.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal.

## INTEGRACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN PENITENCIARIA DE LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN CRIMINAL

Abel MARTÍNEZ BALBUENA\*

---

**SUMARIO:** Introducción; I. El Sistema Nacional de Seguridad Pública; II. *Ley Nacional de Ejecución Penal* (LNEP); III. Sistema Integral de Información Penitenciaria (SIIP);

### Resumen

Realizaremos un análisis a la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* para vislumbrar en qué consiste el Sistema Nacional de Seguridad Pública, la Conferencia Nacional de Sistemas Penitenciarios, el Sistema Único de Información Criminal y el Sistema Nacional de Información Penitenciaria; lo anterior permitirá establecer porque la LNEP adopta al Sistema Único de Información Criminal en su texto.

La Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, tiene a su disposición una base de datos denominada Sistema Integral de Información Penitenciaria, misma que fue desarrollada con la finalidad de llevar un estricto control del flujo de información de la población reclusa en los diversos centros penitenciarios.

### Introducción

El presente estudio tiene como objeto dar a conocer al lector las acciones implementadas por el Sistema Penitenciario del Gobierno de la Ciudad de México, en relación a lo establecido en la *Ley Nacional de Ejecución Penal* (LNEP) específicamente con la homologación al Sistema Único de Información Criminal (SUIC). Para ello, previamente se explicará qué es el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario (CNSP), el Centro Nacional de Información, el SUIC y el Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP); precisando cuál es la relación que guardan entre ellos, a efecto de comprender la relevancia que adquiere para la Subsecretaría de

---

\* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Derecho; Diplomado en *Derecho Procesal* impartido por la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente es Jefe de la Unidad Departamental de Apoyo Jurídico en el Reclusorio Preventivo Varonil Sur de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México.

Sistema Penitenciario de la Ciudad de México participar en la integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Del mismo modo se busca explicar en qué consiste la herramienta informática de control de información denominada «Sistema Integral de Información Penitenciaria» (SIIP), cuáles son las acciones implementadas por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario para que este sistema cumpla con los requisitos establecidos en la *Ley Nacional de Ejecución Penal* y la *Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal*.

## **I. Sistema Nacional de Seguridad Pública**

La reforma constitucional en materia penal del 18 de junio de 2008, trajo consigo la implementación del nuevo sistema de justicia penal y la judicialización de la ejecución de las penas, pero además estableció las bases para la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

El reformado artículo 21 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), en su párrafo noveno, dispone que la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, que la misma comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución de los mismos para hacerla efectiva, así como la sanción

de las infracciones administrativas; complementando en su décimo párrafo que los entes encargados de hacer cumplir con estos objetivos son: el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno; quienes en su conjunto conforman el SNSP.

Por mandato constitucional este sistema se sujeta a bases mínimas, dentro de las cuales se encuentra el establecimiento de bases de datos criminalísticos, entendidas éstas como: las bases de datos nacionales y la información contenida en ellas, en materia de detenciones, información criminal, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema.

### **I.1 Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

La *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública* (LGSNSP), al ser la Ley reglamentaria del artículo 21 constitucional, tiene por objeto regular la integración, organización y funcionamiento del SNSP, así como establecer la distribución de competencias y las bases de coordinación entre la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios; en comparación con el texto constitucional, amplía los objetivos propios de la seguridad pública adicionando los términos prevención especial y general de los delitos, así como la reinserción social

del sentenciado; en ese tenor, el legislador tuvo a bien incluir como autoridades encargadas de cumplir con todos los objetivos propios de la seguridad pública, no solo a las Instituciones Policiales y de Procuración de Justicia, sino también a las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas, de la supervisión de medidas cautelares, de suspensión condicional del procedimiento, de los responsables de la prisión preventiva y ejecución de penas, así como las demás autoridades que en razón de sus atribuciones deban contribuir directa o indirectamente al objetivo de esta Ley (refiriéndose principalmente a los particulares que presten servicios de seguridad privada).

*«Por mandato constitucional este sistema se sujeta a bases mínimas, dentro de las cuales se encuentra el establecimiento de bases de datos criminalísticos, entendidas éstas como: las bases de datos nacionales y la información contenida en ellas, en materia de detenciones, información criminal, armamento y equipo, vehículos, huellas dactilares, teléfonos celulares, sentenciados y las demás necesarias para la operación del Sistema.»*

## **I.2 Integración del Sistema Nacional de Seguridad Pública**

El SNSP, está integrado por un Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), Consejos Locales e instancias Regionales y por cuatro Conferencias, estas son:

- La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
- La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;
- La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal Procuración de Justicia, Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, Sistema Penitenciario y Seguridad Pública Municipal.

El CNSP es el órgano superior del SNSP, y es presidido por el Presidente de la República e integrado por los Secretarios de Gobernación, Defensa Nacional, Marina, el Procurador General de la República, los Gobernadores de los Estados, el Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, el Comisionado Nacional de Seguridad, y el Secretario Ejecutivo del SNSP.

## **1.3 La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario (CNSP)**

En el año 2009 se instaló la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, integrada por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus

equivalentes de la Federación, los Estados y la Ciudad de México; y la designación del funcionario encargado de presidirla es efectuada por el titular de la Secretaría de Gobernación.

Según lo previsto en los Estatutos de la CNSP, ésta se constituye como el pilar de la promoción y coordinación del trabajo penitenciario nacional, buscando generar acuerdos para la ejecución de acciones tendientes a lograr una efectiva reinserción social, a través del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad; además funciona como órgano de análisis, difusión e instrumentación de la política pública en materia penitenciaria; siempre guardando respeto a la soberanía de las Entidades Federativas y su actuación debe estar apegada al marco jurídico vigente.

La fracción VII del artículo 31 de la LGSNSP, prevé que a ésta Conferencia le corresponde promover el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información de seguridad pública contenida en las bases de datos criminalísticos, con la finalidad de que los registros generados en los sistemas penitenciarios del país, sean concentrados por el Centro Nacional de Información

#### **I.4 El Centro Nacional de Información**

El Centro Nacional de Información se encarga de integrar, administrar y actualizar las bases de datos criminalísticas y del personal de seguridad pública; además le corresponde vigilar la seguridad de las bases de datos, supervisando que el acceso a éstas cumpla con los criterios previstos en los ordenamientos respectivos<sup>1</sup>, para ello cuenta con mecanismos de seguridad, y resguardo de la información, salvaguardando la integridad de los registros, previniendo cualquier tipo de infiltración.

Del mismo modo integra, administra y actualiza las bases de datos de vehículos robados y recuperados, el de personas extraviadas o desaparecidas, así como los provenientes del informe policial homologado y de los reportes de incidencia delictiva y víctimas del delito.

#### **I.5 Sistema Único de Información Criminal (SUIC)**

El Sistema Único de Información Criminal es una de las bases de datos administrada por el Centro Nacional de Información. Fue contemplado por

---

<sup>1</sup> ACUERDO por el que se dan a conocer los *Lineamientos para la inscripción y baja en el Sistema de Administración de Usuarios* (SAU), del personal designado como responsable del control, suministro, intercambio, actualización y adecuado manejo de la información de las bases de datos del Sistema Nacional de Seguridad Pública.



primera vez en el artículo 120 de la LGSNSP, y se diferencia de las demás bases, porque se alimenta de la información que aportan las Instituciones de Seguridad Pública, relativa a las investigaciones, procedimientos penales, órdenes de detención y aprehensión, sentencias y ejecución de penas.

Como parte del SUIC, se configuró una base de datos especializada para contener, administrar y controlar los registros de la población penitenciaria de la Federación, Ciudad de México, los Estados y los Municipios, esta base es la que actualmente se denomina como Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP).

Para los fines del SNIP, la LGSNSP señala como datos mínimos necesarios la inclusión del reporte de la ficha de identificación personal de cada persona privada de su libertad con fotografía, con los correspondientes estudios técnicos interdisciplinarios, datos de los procesos penales y demás información necesaria para la integración de este sistema; la idea es que dicha información pueda ser intercambiada entre los diversos órdenes de gobierno, facilitando la consulta de la situación técnico-jurídica de las personas privadas de su libertad a nivel nacional.

Una vez que fueron explicados los niveles en que se maneja la información dentro del SNIP, daremos inicio al análisis de lo

previsto en la LNEP, en relación con la obligación de las autoridades penitenciarias para mantener una base de datos de las personas privadas de su libertad, de conformidad con lo establecido en el SUIC de la LGSNSP.

*«El Sistema Único de Información Criminal es una de las bases de datos administrada por el Centro Nacional de Información. Fue contemplado por primera vez en el artículo 120 de la LGSNSP, y se diferencia de las demás bases, porque se alimenta de la información que aportan las Instituciones de Seguridad Pública, relativa a las investigaciones, procedimientos penales, órdenes de detención y aprehensión, sentencias y ejecución de penas.»*

## **II. Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP)**

La LNEP surge como resultado de un proceso de actualización en materia de ejecución penal, cuyo objeto es garantizar que la privación de la libertad por motivos penales sea digna y segura en lo material, así

como otorgar seguridad jurídica a las personas que cumplen una pena, regulando en términos específicos el actuar de la autoridad administrativa y jurisdiccional que interviene en el proceso de ejecución penal. Desde el punto de vista penitenciario, brinda una mayor certeza al actuar de la autoridad que día con día enfrenta los retos inherentes al cuidado, capacitación, atención y diálogo con las personas privadas de su libertad.

*«El Sistema Único de Información Criminal, tiene como principal objetivo funcionar como una plataforma de consulta para que las instituciones de Procuración de Justicia y Policiales de los tres niveles de gobierno, puedan cumplir con los fines propios de sus respectivas competencias; mientras que las autoridades penitenciarias se encargan de abastecer al SNIP que como ya sabemos es una parte del Sistema Único.»*

## II.1 El SUIC en la Ley Nacional de Ejecución Penal

El Sistema Único de Información Criminal, tiene como principal objetivo funcionar como una plataforma de consulta para que las instituciones de Procuración de Justicia y Policiales de los tres niveles de gobierno, puedan cumplir con los fines propios de sus respectivas competencias; mientras que las autoridades penitenciarias se encargan de abastecer al SNIP que como ya sabemos es una parte del Sistema Único.

La LGSNSP menciona a grandes rasgos los contenidos para los registros integrados en el Sistema Nacional de Información Penitenciaria; en tanto que la LNEP en su artículo 27 se encarga de especificar los contenidos mínimos para dichos registros, que a saber son:

- a. Clave de identificación biométrica;
- b. Tres identificadores biométricos;
- c. Nombre (s);
- d. Fotografía;
- e. Estado y municipio donde se encuentra el Centro Penitenciario;
- f. Características sociodemográficas tales como: sexo, fecha de nacimiento, estatura, peso, nacionalidad, estado de origen, municipio de origen, estado de residencia habitual, municipio de residencia habitual, condición de identificación indígena

condición de habla indígena, estado civil, escolaridad, condición de alfabetización, y ocupación;

g. Los datos de niñas y niños que vivan con su madre en el Centro Penitenciario;

h. Las variables del expediente de ejecución a que se refiere la fracción tercera del mismo artículo, y estas se enuncian a continuación:

i.

1. Nombre;
2. Tres identificadores biométricos;
3. Fotografía;
4. Fecha de inicio del proceso penal;
5. Delito;
6. Fuero del delito;
7. Resolución privativa de la libertad y resoluciones administrativas y judiciales que afecten la situación jurídica de la persona privada de la libertad;
8. Fecha de ingreso a Centro Penitenciario;
9. Estado y municipio donde se encuentra el Centro Penitenciario;
10. Nombre del Centro Penitenciario;
11. Estado y municipio donde se lleva a cabo el proceso;
12. Fecha de la sentencia;
13. Pena impuesta, cuando sea el caso;
14. Traslados especificando fecha, así como lugar de origen y destino;

15. Inventario de los objetos personales depositados en la Autoridad Penitenciaria;

16. Ubicación al interior del Centro Penitenciario;

17. Lista de las personas autorizadas para visitar a la persona privada de la libertad;

18. Sanciones y beneficios obtenidos;

19. Información sobre cónyuge, o pareja, familiares directos, así como dependientes económicos, incluyendo su lugar de residencia, origen y/o arraigo, y

20. Plan de actividades.

Ciertamente, si la autoridad penitenciaria cubre todos estos rubros en los expedientes técnico y jurídico, avanza en la dirección correcta, ya que la ley no los enuncia porque sí, no solo por dar una apariencia de exhaustividad; la práctica en los centros de reclusión ha dejado a las autoridades valiosas experiencias respecto de aquellos elementos necesarios para facilitar la labor cotidiana en cada institución, y por eso, se justifica la necesidad de ser exhaustivos. Pero además, desde la perspectiva de la sistematización de la información en el Sistema Único de Información Criminal, este tema adquiere relevancia, debido a que la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, denota con mayor claridad la relación existente entre la captura de registros en una base de datos y la reinserción social de las personas privadas de su

libertad, ese objetivo se hace patente cuando el artículo 27 inicia haciendo alusión a la obligación de autoridad penitenciaria de mantener bases de datos y concluye su fracción I señalando: «Esta base de datos deberá servir a la Autoridad Penitenciaria para garantizar que la *duración y condiciones* de la privación de la libertad sean conforme a la ley...».

Y sin lugar a dudas, para ser conforme a la ley, debe registrar aquellos aspectos relevantes para la reinserción social del individuo.

*«... la práctica en los centros de reclusión ha dejado a las autoridades valiosas experiencias respecto de aquellos elementos necesarios para facilitar la labor cotidiana en cada institución, y por eso, se justifica la necesidad de ser exhaustivos. Pero además, desde la perspectiva de la sistematización de la información en el Sistema Único de Información Criminal, este tema adquiere relevancia, debido a que la Ley Nacional de Ejecución Penal, denota con mayor claridad la relación existente entre la captura de registros en una base de datos y la reinserción social de las personas privadas de su libertad...»*

### III. Sistema Integral de Información Penitenciaria (SIIP)

El Sistema Penitenciario respondió a la necesidad de contar con una herramienta que le permitiera llevar un estricto control del flujo de información de la población reclusa en los diversos centros que lo conforman<sup>2</sup>, con el desarrollo de una plataforma informática denominada

---

<sup>2</sup> Son mencionados conforme al orden en que iniciaron sus funciones: Penitenciaría de la Ciudad de México (14 de octubre de 1957), Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social (28 de octubre de 1958), Reclusorio Preventivo Varonil Norte (16 de agosto de 1976), Reclusorio Preventivo Varonil Oriente (26 de agosto de 1976), Reclusorio Preventivo Varonil Sur (08 de octubre de 1979), Centro Femenil de Reinserción Social “Tepepan” (23 de noviembre de 1982), Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial (20 de junio de 1997), Centro Varonil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla (30 de marzo de 2003), Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla (29 de marzo de 2004), Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Norte (18 de diciembre de 2004) y Centro de Ejecución de Sanciones Penales Varonil Oriente (18 de diciembre de 2004), y los Centros Varoniles de Seguridad Penitenciaria I y II (2015); los Centros de Ejecución de Sanciones Penales y el CEVAREPSI originalmente fueron diseñados para albergar población femenina, y eran denominados como Reclusorios Preventivos Femeniles Norte, Oriente y Sur respectivamente. Información obtenida de la página oficial de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, disponible en: <http://penitenciario.cdmx.gob.mx/>, consultada en: 2018-01-16.

«Sistema Integral de Información Penitenciaria».

Este sistema automatizado fue desarrollado de tal forma que permite almacenar un registro histórico para brindar respuesta a las autoridades que lo requieran; es compatible con el sistema operativo *Windows*, para acceder se requiere de una conexión a la red privada de la Subsecretaría. Cuenta con un sistema de auditorías a efecto de mantener estricto control de los usuarios que inician sesión en esta plataforma; permitiendo verificar la fecha y hora en que se consultó y/o actualizó un registro, proporcionando la dirección IP del equipo de cómputo desde el cual se efectuó dicho movimiento.

El área de informática de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, como administrador del sistema, se encarga de crear nuevos usuarios, asignándoles los privilegios correspondientes, según las funciones del servidor público propietario de la cuenta, de igual forma establece las restricciones para acceder a otros subsistemas.

### **III. 1 Evolución del Sistema Integral de Información Penitenciaria (SIIP)**

Esta base de datos tuvo varios antecedentes. Éstos respondieron, en su momento, al volumen de población, necesidades de información y tecnología disponible en la época.

De 1982 a 1994 se contaba con el denominado Sistema de Control de Kardex Jurídico, que únicamente almacenaba una versión digitalizada de la información jurídica de los procesados y sentenciados obtenida de una serie de registros elaborados en fichas de trabajo por personal de las subdirecciones jurídicas de los centros penitenciarios.

En 1994 gracias a los avances tecnológicos, fue posible migrar la información contenida en el Sistema de Control de Kardex Jurídico al Sistema Integral de Información e Imágenes de Reclusorios (SIIR), siendo ésta una plataforma más avanzada, permitió la captura y consulta del registro fotográfico de las personas privadas de su libertad que ingresaban a los centros de reclusión, además de su situación jurídica; este sistema estuvo en funciones hasta el año 2004.

Ese mismo año comenzó a funcionar el SIIP, en este sistema se concentró toda la información generada desde 1982. A diferencia del SIIR, esta base de datos no solo concentró la información jurídica, sino que también incluyó un Módulo Técnico; conservó la captura de registro fotográfico como principal medio de identificación biométrica.

Con el trascurso del tiempo se fue perfeccionando y para el 2010, la Subsecretaría comenzó a realizar la captura de huellas dactilares a través del sistema AFIS (Sistema Automático de Identificación Dactilar, por sus

siglas en inglés)<sup>3</sup>; el año pasado, con asistencia del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, se comenzó a ejecutar el Sistema Automatizado de Identificación Biométrica de Voz (AVIS), con la finalidad de capturar dicho identificador biométrico.

*«Con el transcurso del tiempo se fue perfeccionando y para el 2010, la Subsecretaría comenzó a realizar la captura de huellas dactilares a través del sistema AFIS (Sistema Automático de Identificación Dactilar, por sus siglas en inglés); el año pasado, con asistencia del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, se comenzó a ejecutar el Sistema Automatizado de Identificación Biométrica de Voz (AVIS), con la finalidad de capturar dicho identificador biométrico.»*

---

<sup>3</sup> Anteriormente se realizaba la captura de huellas con el proceso de entintado de las manos del sujeto en cuestión, mismas que eran plasmadas en un formato previamente designado.

### **III. 2 Sistema Único de Información Criminal y Sistema Integral de Información Penitenciaria**

Desde 1998, la entonces Dirección de Prevención y Readaptación Social del Distrito Federal<sup>4</sup> transfería la información contenida en el Sistema Integral de Información e Imágenes de Reclusorios al Registro de Indiciados, Procesados y Sentenciados (RIPS), primera base de datos formulada por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Para el año 2008, la información comenzó a ser enviada al Sistema Nacional de Seguridad Pública, ya como parte de las acciones planteadas con el programa Plataforma México. En 2009 con la publicación de la LGSNSP, se creó el Sistema Nacional de Información Penitenciaria (SNIP) y por ende la información generada con el SIIP pasa a esta base de datos, que a su vez forma parte del SUIC.

Las mejoras constantes del SIIP, lo hacen una base de datos en condiciones óptimas para cubrir las exigencias de la LNEP; los Módulos

---

<sup>4</sup> DECRETO por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, el 11 de enero de 2008, con este Acuerdo se crea la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, para sustituir a la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.



que lo integran permiten el control y seguimiento de la información jurídica y técnica de la población penitenciaria de la Ciudad de México, misma que es concentrada por el área de Informática de la Subsecretaría, la cual se encarga de realizar un corte a la recepción de información el último día de cada mes, para que el primer día del mes siguiente sea transferida vía electrónica al SNIP.

Para que la información transmitida por la Subsecretaría al Sistema Nacional de Información Penitenciaria, sea fidedigna, se requiere de una gran cantidad de trabajo, debemos considerar que la totalidad de los centros de reclusión que conforman al sistema penitenciario de esta Ciudad, cuentan con sus respectivas subdirecciones técnica y jurídica<sup>5</sup> las cuales de manera directa se encargan de alimentar al Sistema Integral de Información Penitenciaria; los subdirectores como titulares de estas áreas, entre sus funciones tienen la de supervisar que los registros se encuentren actualizados, acorde al contenido de los expedientes jurídico y técnico.

---

<sup>5</sup> En los Centros de Ejecución de Sanciones Penales Oriente y Norte, Centro Femenil de Reinserción Social "Tepepan", Centro de Sanciones Administrativas y de Integración Social y Centro Varonil de Rehabilitación Psicosocial, las Subdirecciones Técnica y Jurídica se encuentran a cargo de un mismo funcionario.

*«Para que la información transmitida por la Subsecretaría al Sistema Nacional de Información Penitenciaria, sea fidedigna, se requiere de una gran cantidad de trabajo, debemos considerar que la totalidad de los centros de reclusión que conforman al sistema penitenciario de esta Ciudad, cuentan con sus respectivas subdirecciones técnica y jurídica las cuales de manera directa se encargan de alimentar al Sistema Integral de Información Penitenciaria; los subdirectores como titulares de estas áreas, entre sus funciones tienen la de supervisar que los registros se encuentren actualizados, acorde al contenido de los expedientes jurídico y técnico.»*

### **III.3 Los Registros en el Sistema Integral de Información Penitenciaria (SIIP)**

Por cada nuevo ingreso a un Centro Penitenciario se debe realizar un registro en el SIIP. El procedimiento de ingreso a un centro de reclusión, inicia en la aduana de vehículos de



cada institución, el área jurídica verifica que los agentes de investigación adscritos a la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México o Procuraduría General de la República acrediten con la documentación correspondiente la legalidad del internamiento al centro de reclusión<sup>6</sup>, a la par de esta revisión, en la Unidad Médica se efectúa la certificación de estado psicofísico del imputado, concluidos ambos pasos se realiza la recepción de dichas documentales en la oficialía de partes de la Subdirección Jurídica del centro.

En el área denominada Antropométrico se realiza la captura y registro en el SIIP de la persona privada de la libertad, asignándole un número de partida<sup>7</sup>; una vez realizado lo anterior, se capturan los datos

generales del imputado, y se procede a efectuar el levantamiento de los identificadores biométricos del mismo. En esta área, por cada persona que ingresa, se apertura un expediente jurídico administrativo, al que se irá integrando la documentación relacionada con la situación jurídica de la persona privada de su libertad; por su parte la Subdirección Técnica genera el expediente concerniente a esa área, mismo que concentrará la totalidad de los estudios técnicos practicados durante su estancia en el Centro Penitenciario. En ambas subdirecciones se designa personal dedicado específicamente para la captura de datos en el SIIP, éstos se obtienen de las documentales que obran en los expedientes mencionados. Esta información puede ser consultada por los servidores públicos adscritos a la Subsecretaría de Sistema Penitenciario cuyas cuentas de usuario fueron dotadas con los privilegios correspondientes.

A continuación se inserta un cuadro comparativo entre los contenidos señalados por el artículo 27 de la LNEP y los que efectivamente cubre el SIIP; esto con la finalidad de ilustrar los avances alcanzados por este sistema en cumplimiento a la homologación de datos, concebida por la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública:

---

<sup>6</sup> Para el sistema tradicional se requería copia del pliego de consignación emitido por la autoridad Ministerial; con el Nuevo Sistema de Justicia Penal se requiere copia de la solicitud de Audiencia al Juez de Control, en ambos casos, con la finalidad de acreditar que el imputado se encuentra a disposición de la autoridad jurisdiccional competente. En el caso de órdenes de aprehensión o reaprehensión, se requiere copia del mandato judicial.

<sup>7</sup> El número de partida, se compone de tres partes: número consecutivo, las siglas del centro, y el año de ingreso al centro, por ejemplo la partida 5/RS/2018 hace referencia al quinto ingreso al Reclusorio Preventivo Varonil Sur en el año 2018.

| AVANCES DEL SISTEMA INTEGRAL DE INFORMACIÓN PENITENCIARIA(SIIP) EN RELACIÓN A LO PREVISTO EN EL SISTEMA ÚNICO DE INFORMACIÓN CRIMINAL.  |  |
|---|--|
| <p><b>Artículo 27 de la LNEP.</b></p> <p>I. La base de datos con registros de personas privadas de la libertad contendrá, al menos, la siguiente información y se repetirá para cada ingreso a un Centro Penitenciario:</p> | Datos necesarios en el SIIP, para cada registro.   |
| A. Clave de identificación biométrica;  | El SIIP de manera automática genera esta clave por cada levantamiento de identificadores biométricos (foto, huellas y voz), para ello emplea una serie de algoritmos proporcionados por el SNSP.   |
| B. Tres identificadores biométricos;  | <p>Los tres identificadores biométricos en el SIIP son:</p> <p><b>1. Identificación biométrica por registro fotográfico.</b> Actualmente todos los centros penitenciarios de esta Ciudad, cuentan con el equipo necesario para el levantamiento del registro fotográfico.</p> <p><b>2. Identificación biométrica por captura de huellas.</b> En la actualidad se cuenta con cinco equipos operando en los centros penitenciarios que concentran casi la totalidad de los ingresos al Sistema Penitenciario (Reclusorios Preventivos Varoniles Norte, Oriente y Sur, Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla y Centro Varonil de Reinserción Social).</p> <p><b>3. Identificación biométrica por captura de voz.</b> A partir del año 2017, con participación de especialistas del OADPRS se comenzó capacitar al personal administrativo encargado del Antropométrico, así como de los responsables de las Subdirecciones Jurídicas en el uso del sistema AVIS. En este caso, se tienen disponibles cuatro equipos instalados en los tres reclusorios preventivos, así como en el Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla.</p> |
| C. Nombre (s);  | Este dato se obtiene de los documentos emitidos por la autoridad ministerial, y se confirman con la entrevista realizada por el personal administrativo al imputado.   |
| D. Fotografía;  | Es uno de los identificadores biométricos implementados por el Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, y su uso comenzó en el año 1982; se mantiene como el principal identificador biométrico.  |
| E. Estado y municipio donde se encuentra el Centro Penitenciario;   | Resulta necesario aclarar que los centros penitenciarios de la Ciudad de México se encuentran ubicados en las Delegaciones Políticas: Gustavo A. Madero, Miguel Hidalgo, Iztapalapa y Xochimilco.  |
| F. Características socio-demográficas tales como: sexo, fecha de nacimiento, estatura, peso, nacionalidad, estado de  | Estos datos son de los considerados necesarios para su captura en el SIIP. Se obtienen cuando personal del antropométrico efectúa la entrevista correspondiente al   |

|   |   |
|---|---|
| origen, municipio de origen, estado de residencia habitual, municipio de residencia habitual, condición de identificación indígena, condición de habla indígena, estado civil, escolaridad, condición de alfabetización, y ocupación;   | imputado.   |
| G. Los datos de niñas y niños que vivan con su madre en el Centro Penitenciario:  | Únicamente los centros femeniles cuentan con acceso a un submenú que permite la captura de la población de mujeres embarazadas, así como de las niñas y niños que se encuentran viviendo con sus madres; el sistema requiere la captura de los datos relativos a la fecha de nacimiento y nombre de los menores.  |
| H. Las variables del expediente de ejecución que se definen en la fracción III.   | Para la explicación de estas variables es necesario agruparlas según el área encargada de su captura.   |
| <p><b>SUBDIRECCIÓN JURÍDICA.</b></p> <p>Fecha de inicio del proceso penal;<br/>Delito;<br/>Fuero del delito;<br/>Resolución privativa de la libertad y resoluciones administrativas y judiciales que afecten la situación jurídica de la persona privada de la libertad;<br/>Fecha de ingreso a Centro Penitenciario;<br/>Estado y municipio donde se encuentra el Centro Penitenciario;<br/>Nombre del Centro Penitenciario;<br/>Estado y municipio donde se lleva a cabo el proceso;<br/>Fecha de la sentencia;<br/>Pena impuesta, cuando sea el caso;<br/>Traslados especificando fecha, así como lugar de origen y destino;</p> | <p><b>SUBDIRECCIÓN JURÍDICA.</b></p> <p>Una vez aperturado el expediente jurídico, al mismo se van integrando todas las notificaciones realizadas por la autoridad jurisdiccional, administrativa o ministerial que guarden relación con la persona privada de su libertad; pero solo aquellas resoluciones que modifican la situación jurídica son capturadas en el SIIP; estas a su vez pueden ser divididas según el sistema penal (tradicional o acusatorio adversarial) con el que fue o está siendo procesada la persona en concreto:</p> <p><b>Sistema Tradicional:</b> Auto de Término Constitucional (Formal Prisión), sentencia de primera instancia, auto que declara ejecutoriada la sentencia o sentencia de segunda instancia, sentencia de juicio de amparo directo (en el caso de que se reponga el procedimiento el sistema de captura permite actualizar los datos de las resoluciones, conservando las revocadas, como antecedentes del proceso.</p> <p><b>Nuevo Sistema de Justicia Penal:</b> Se requiere la captura del auto de vinculación a proceso, resolución que impone la medida cautelar de prisión preventiva, sentencia de primera instancia, auto que declara ejecutoriada la sentencia o sentencia de segunda instancia, sentencia de juicio de amparo directo.</p> <p>En ambos supuestos se requiere capturar el número de juez penal, fuero de la autoridad jurisdiccional, número de causa o carpeta judicial, delito, así como el país y entidad federativa donde se efectúa el proceso. El sistema cuenta</p> |

|  |  |
|--|--|
| <p style="text-align: center;"><b>SUBDIRECCIÓN TÉCNICA.</b></p> <p>Ubicación al interior del Centro Penitenciario;<br/>         Lista de las personas autorizadas para visitar a la persona privada de la libertad;<br/>         Información sobre cónyuge, o pareja, familiares directos, así como dependientes económicos, incluyendo su lugar de residencia, origen y/o arraigo.<br/>         Plan de actividades;<br/>         Sanciones y beneficios obtenidos.</p> | <p>con un amplio catálogo de opciones con la finalidad de cubrir estos datos con la mayor precisión posible.<br/>         Un dato imprescindible de captura es la pena de prisión, que registra bajo los rubros de: años, meses y días.<br/>         La fecha de inicio del proceso penal, se captura en el SIIP con la denominación “fecha de a partir”, refiriéndose al día, mes y año en que fue detenida la persona privada de su libertad.<br/>         En lo relativo a los traslados, cuenta con un apartado en el que además de registrar la fecha, el lugar de origen y destino, es posible capturar la hora, el motivo que dio origen al traslado así como especificar si es temporal o permanente.<br/>         Con la información citada en líneas anteriores se pueden generar dos documentos:<br/> <b>La ficha de identificación de ingreso</b>, que se integra por los indicadores biométricos de huellas y fotografías, así como datos generales.<br/> <b>La partida jurídica</b>, esta documental contiene el indicador biométrico de fotografía, datos generales y un resumen de la situación jurídica actualizada.</p> <p style="text-align: center;"><b>SUBDIRECCIÓN TÉCNICA.</b></p> <p>Ubicación: El SIIP cuenta con un rubro para especificar la ubicación de la persona privada de su libertad por dormitorio, zona y estancia de cada según el centro penitenciario donde se encuentre recluso.</p> <p>El área de Trabajo Social realiza una entrevista a la persona privada de su libertad, recabando información respecto de los familiares directos, cónyuge, concubina(o) o conviviente y amistades; dicha información es capturada en el apartado denominado “Visitas Familiares” el cual incluye el rubro de domicilio actual de cada uno de los visitantes.</p> <p>Actualmente se encuentra en desarrollo la sección del Módulo Técnico relativa al Plan de Actividades; sin embargo la actual versión permite capturar las actividades educativas, extraescolares, laborales, de tratamientos auxiliares, culturales y deportivos, en las que participa la persona privada de su libertad.</p> <p>De igual forma el área de Informática de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario realiza trabajos para actualizar los rubros de sanciones y beneficios, a efecto de cumplir cabalmente con los contenidos requeridos por la LNEP.</p> |
|--|--|

Cabe destacar que la LNEP no contempla dentro de los contenidos mínimos los rubros de *libertades y defunciones*; sin embargo, éstos sí forman parte de los datos capturados y consultados en el SIIP, pues los mismos son necesarios para mantener actualizada la población penitenciaria de la Ciudad de México.

Con la información vertida en el Módulo Jurídico, el sistema genera automáticamente un listado de los sentenciados que obtendrán su libertad por cumplimiento de la pena de prisión, dentro de los 30 días siguientes contados a partir de su consulta, esta función del SIIP permite a las subdirecciones jurídicas contar con estadística confiable para el seguimiento de fechas probables de compurgamiento. También permite la emisión de otras estadísticas de población sobre temas muy específicos, tales como: religión, escolaridad, estado civil, nacionalidad, situación jurídica, delitos, sentencias, edad, domicilio por delegación política, ingresos por delito, libertades por delito, por tipo de libertad, defunciones, traslados, población por fuero, población por mes y año, así como calidad delincencial (primo delincente, reincidente y multireincidente).

### **III. 4 Control de Información**

De acuerdo a lo previsto en el *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, la Subsecretaría de Sistema

Penitenciario cuenta con la Dirección Ejecutiva Jurídica y de Derechos Humanos (DEJDH); la cual, conforme a lo previsto en la fracción VIII del artículo 40 *Quater* del citado reglamento le corresponde coordinar y supervisar el funcionamiento de los Módulos de Información Jurídica del Sistema Integral de Información Penitenciaria.

Dichas labores conforme al Manual Administrativo de la Secretaría de Gobierno, se efectúan a través de la Subdirección de Control de Información. Siendo esta la autoridad encargada de normar y supervisar los criterios generales que se aplican para el control de la información del Sistema Penitenciario, así como de implementar la integración y uso del expediente jurídico, además de diseñar y elaborar el sistema de control de ingresos y libertades en los centros de reclusión e instalar los criterios generales que se aplican para el control de la información y estadística del SIIP.

Aunado a lo anterior, a petición de esta Subdirección, el área de informática de la Subsecretaría emite un informe de la Base de Datos Nacional, con el propósito de conocer el estado actual de la información remitida al SNIP, y en caso de presentarse inconsistencias, se encarga de solicitar a las subdirecciones de los centros penitenciarios su inmediata corrección. Las inconsistencias más

recurrentes son: la omisión de señalar el proceso penal que está cumpliendo un sentenciado, no registrar los ingresos por traslado en el centro de destino y la falta del registro de sentencia, en los casos donde la persona lleva más de un año privada de su libertad.

### **III. 5 Protección de datos personales**

Conforme al contenido del artículo 2° de la *Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal* (LPDPDF), podemos establecer que el SIIP es un Sistema de Datos Personales, debido a que fue diseñado como un conjunto organizado de registros de datos personales de las personas privadas de su libertad, almacenado de manera digital.

En cumplimiento a la fracción I del artículo 7° de la LPDPDF, la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México emitió un Acuerdo que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) en fecha 20 de mayo de 2013, con el objetivo de *modificar* al SIIP, en lo referente a la actualización de los datos del responsable, así como el origen y destinatarios del mismo.

Derivado de lo anterior, en el citado Acuerdo se dio cumplimiento a la totalidad de los incisos previstos en la fracción II del artículo que nos ocupa en los siguientes términos:

a) El SIIP, como sistema de datos personales tiene como finalidad

mantener el control de la información sistematizada de los internos en reclusión del Sistema Penitenciario del Distrito Federal, conservando un registro histórico para brindar respuesta a las autoridades que lo requieran.

b) Se obtienen datos de carácter personal de las personas privadas de su libertad en los centros penitenciarios de la Ciudad de México.

c) El procedimiento de recolección de los datos de carácter personal se realiza a través de un formato automatizado.

d) En el Acuerdo de referencia se especifica la estructura básica del SIIP y la descripción de los tipos de datos incluidos en el mismo;

e) Los datos contenidos en el SIIP podrán ser transmitidos a:

1. Comisión Nacional de Derechos Humanos;
2. Procuraduría General de la República;
3. Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social;
4. Poder Judicial de la Federación;
5. Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP;
6. Comisión Nacional de Seguridad;
7. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal;
8. Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México, y

9. Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

f) La instancia responsable del tratamiento del sistema de datos personales es: la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, y el cargo del responsable es el Subsecretario (a) del Sistema Penitenciario.

g) Las solicitudes para ejercer el derecho de acceso, rectificación, cancelación y oposición de datos personales, así como para la revocación del consentimiento, se presentarán en la Oficina de Información Pública de la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México.

h) En el caso del SIIP se establece que el nivel de seguridad aplicable es: Alto.

Lo anterior se realizó con la finalidad de evitar incurrir en la infracción contenida en la fracción IV del artículo 41 de la LPDPDF.

Es importante señalar que como parte de esta nueva cultura de protección de datos personales, la Subsecretaría de Sistema Penitenciario incluyó en la venta de acceso al SIIP el siguiente aviso:

Dicho mensaje también aparece en el formato de la partida jurídica o ficha de identificación de ingreso, y tiene como objetivo informar a los servidores públicos que, en caso de dar un mal uso a los datos personales de las personas privadas de su

libertad, podrían incurrir en alguna de las infracciones previstas en precitado artículo.

### Conclusiones

Cuando la *Ley Nacional de Ejecución Penal* hace referencia al Sistema Único de Información Criminal, lo podemos interpretar como parte del proceso de homologación de las bases de datos de los sistemas penitenciarios de todo el país.

El SUIC es una de las bases de datos bajo el resguardo del Centro Nacional de Seguridad, se alimenta con información que aportan las Instituciones de Seguridad Pública, relativa a las investigaciones, procedimientos penales, órdenes de detención y aprehensión, sentencias y ejecución de penas.

Como parte de las bases de datos que conforman al SUIC encontramos al SNIP, siendo ésta la encargada de administrar y controlar los registros de la población penitenciaria de la Federación, Ciudad de México, los Estados y los Municipios.

La Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, tiene a su disposición la base de datos denominada Sistema Integral de Información Penitenciaria, desarrollada con la finalidad de llevar un estricto control del flujo de información de la población reclusa en los diversos centros penitenciarios.



La actual versión del SIIP es resultado de modificaciones, como la prevista en el Acuerdo emitido por la Secretaría de Gobierno de la Ciudad de México, que fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal (actualmente Ciudad de México) en fecha 20 de mayo de 2013, con la finalidad de cumplir con lo previsto en las fracciones I y II del artículo 7º de la *Ley de Protección de Datos Personales del Distrito Federal*.

No obstante que el Sistema Integral de Información Penitenciaria cubre casi la totalidad de los datos que contempla el artículo 27 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, en el relación con el *Sistema Único de Información Criminal*, la Subsecretaria se encuentra desarrollando una actualización de para los Módulos Jurídico y Técnico que sean conformes al modelo de Plan de Actividades.

#### **Fuentes consultadas**

##### **Legislación Nacional**

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Nacional de Ejecución Penal.

Ley de Protección de Datos Personales para el Distrito Federal.

*«La Subsecretaria de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, tiene a su disposición la base de datos denominada Sistema Integral de Información Penitenciaria, desarrollada con la finalidad de llevar un estricto control del flujo de información de la población reclusa en los diversos centros penitenciarios.*

*No obstante que el Sistema Integral de Información Penitenciaria cubre casi la totalidad de los datos que contempla el artículo 27 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en el relación con el Sistema Único de Información Criminal, la Subsecretaria se encuentra desarrollando una actualización de para los Módulos Jurídico y Técnico que sean conformes al modelo de Plan de Actividades.»*

## LA INTERVENCIÓN DEL DIF COMO AUTORIDAD CORRESPONSABLE DENTRO DEL SISTEMA PENITENCIARIO, RESPECTO DE LOS MENORES DE EDAD HIJOS DE MUJERES PRIVADAS DE SU LIBERTAD

Nelly MONTEALEGRE DÍAZ\*

---

**SUMARIO:** Introducción; I. Autoridades de protección especial; II. Derecho de la niña o del niño a vivir en familia y Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario; III. El interés superior del niño; IV. Medidas de protección especial para Niñas, Niños y Adolescentes; Conclusión; Fuentes consultadas.

### Introducción

Cuando pensamos en la vida de una niña o un niño, podemos visualizarlos en infinidad de circunstancias, pero difícilmente podemos considerarlos viviendo en un centro penitenciario y mucho menos podemos pensar que esa circunstancia sucede en el ejercicio de un derecho, del derecho a vivir en familia, por esa circunstancia pueden vivir con su progenitora hasta cumplir los tres años.

De acuerdo con el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional de julio de 2016, el Estado Mexicano cuenta con 379 Centros Penitenciarios en los que hay una población de 233,469 personas; 12,132 son mujeres, es decir, sólo es el 5%. Por otro lado, el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015, señala que en el año 2014 había 549 menores de seis años viviendo con sus madres en los Centros Penitenciarios en el país<sup>1</sup>.

---

\* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Tecnológica de México; Maestría en *Administración de Justicia* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), con especialidad en *Sistema Acusatorio* por la Escuela Libre de Derecho. A lo largo de más de 19 años de experiencia profesional se ha desempeñado en diversos cargos públicos en México, principalmente en los ámbitos de procuración de justicia, protección de derechos de niñas, niños y adolescentes y seguridad pública. Actualmente participa como discente en la *Maestría en Administración Militar para la Seguridad Interior y la Defensa Nacional en el Colegio de Defensa Nacional de la Secretaría de la Defensa Nacional*.

<sup>1</sup> GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *Menores que viven con sus madres en centros penitenciarios: legislación en México*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México 2017, p. 4.

Sin duda, lo importante en el ejercicio de un derecho son las condiciones que se proveen para ello, es decir, cómo se garantiza, cómo se protege y en caso de vulneración cómo se restituye su pleno ejercicio.

Este trabajo tiene por objeto presentar una reflexión jurídica acerca del rol del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia en la protección especial de los derechos de las hijas e hijos de mujeres privadas de su libertad en centros penitenciarios, bajo la premisa de encontrarse más vulnerables y con mayor riesgo de ser discriminados<sup>2</sup>, por ello abordaremos la intervención de las autoridades de protección especial para las niñas y los niños que viven con sus madres en centros penitenciarios, en términos de lo dispuesto por la normatividad internacional y nacional, el interés superior del niño como herramienta de análisis, las acciones específicas de protección especial para estos casos.

### **I. Autoridades de protección especial**

Hablar de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en México, después de diciembre de 2014, tiene un significado distinto, esto es así a partir de la publicación de la *Ley*

*General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)*, reformada mediante decreto publicado el 23 de junio de 2017<sup>3</sup>, en virtud de que contempla disposiciones en materia de protección integral orientadas a garantizar los derechos de las personas menores de dieciocho años mediante la prevención, promoción, protección y en su caso restitución de su pleno ejercicio, lo cual muestra el compromiso de una Nación que cree firmemente que la infancia no es el futuro de México, sino el presente que debemos atender para que ese futuro sea promisorio.

En México, era necesario avanzar en concretar el proceso de armonización legislativa que cumpliera con la Convención de los Derechos del Niño, y con la integralidad de los estándares internacionales de derechos humanos, por ello, la LGDNNA fue presentada por el Ejecutivo como una iniciativa de trámite preferente, mostrando la construcción de una nueva visión de derechos de la niñez y adolescencia de nuestro país, que ha enmarcado la transición hacia un Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, encabezado al

---

<sup>2</sup> Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia Unicef y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México, 2014, p. 109.

---

<sup>3</sup> *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA)*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2017.

más alto nivel, es decir, por el Presidente de la República, los titulares de 7 Secretarías de Estado, los Gobernadores de los Estados, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México y 3 Organismos Públicos autónomos.

Dicho ordenamiento detonó multiplicidad de acciones, entre ellas, la creación de nuevas áreas en los tres niveles de gobierno; en la Secretaría de Gobernación se creó la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Especial de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA), con la responsabilidad coordinar la política de la protección integral; y en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA), que tiene a su cargo la operación de las acciones de protección especial.

A nivel estatal, de conformidad con la referida Ley General, se crearon áreas homólogas, es decir 32 Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y en los Sistemas Estatales para el Desarrollo Integral de la Familia, así como las respectivas Procuradurías Estatales de Protección<sup>4</sup>. A nivel municipal

existen 2,446 Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Municipales de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes y para éste nivel de gobierno la LGDNNA establece que deberán contar con un área de primer contacto.

*«... las instituciones encargadas de la protección y restitución de derechos de NNA, son las Procuradurías de Protección ya que tienen el mandato legal y el deber ético de salvaguardar los derechos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, instrumentos que forman parte del corpus iuris que refrenda los principios rectores que deben aplicar las autoridades federales, locales y municipales cuando se detecte algún caso de restricción o vulneración de derechos.»*

---

<sup>4</sup> Con excepción del estado de Coahuila, en el que la Procuraduría para Niñas, Niños y la Familia, es un órgano público centralizado del Gobierno del Estado, de conformidad con el artículo 20 de la Ley del Sistema Estatal para la

---

Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del estado de Coahuila de Zaragoza, ordenamiento disponible en: [[http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes\\_Coahuila/coa200.pdf](http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa200.pdf)], consultado en 201-01-15.

Es así, que las instituciones encargadas de la protección y restitución de derechos de NNA, son las Procuradurías de Protección ya que tienen el mandato legal y el deber ético de salvaguardar los derechos reconocidos en la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la *Convención sobre los Derechos del Niño* y la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, instrumentos que forman parte del *corpus iuris* que refrenda los principios rectores que deben aplicar las autoridades federales, locales y municipales cuando se detecte algún caso de restricción o vulneración de derechos.

Bajo este sistema, corresponde a las Procuradurías de Protección la tarea de procurar la protección integral, representarlos jurídicamente ya sea en suplencia o coadyuvancia y en caso de que sus derechos hayan sido vulnerados, la restitución de su pleno ejercicio, velar por los derechos de niñas, niños y adolescentes, es decir, deben garantizar el ejercicio de derechos fundamentales como la educación, la salud, vivir sin violencia, el juego y la recreación, vivir en familia, la alimentación y la igualdad sustantiva, lo que significa que toda la niñez y adolescencia deben gozar del mismo trato, derechos y oportunidades.

## **II. Derecho de la niña o del niño a vivir en familia y Derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario**

Dentro del catálogo de derechos enunciativo más no limitativo que establece el artículo 13 de la LGDNNA, tenemos que la fracción IV se refiere a la Derecho a Vivir en Familia, el cual se encuentra regulado en el párrafo segundo del artículo 23 de dicho ordenamiento que señala el derecho de las niñas, niños y adolescentes a convivir con sus familiares cuando estos se encuentren privados de su libertad, así como el deber de las autoridades jurisdiccionales y penitenciarias de garantizar ese derecho, incluidas las condiciones necesarias para que la convivencia se realice en forma adecuada, es decir, el referido derecho, debe interpretarse y ejercerse de manera integral, y garantizarse de manera tal, que en su ejercicio no se conculque algún otro, como el derecho a la vida, a la supervivencia, a la protección de la salud, por citar algunos, toda vez que no hay una jerarquía de derechos.

Si bien las mujeres que se encuentran en un centro penitenciario, tienen una situación jurídica que conlleva la suspensión de determinados derechos, ello no implica que dejen de cumplir con sus responsabilidades maternas, entre

ellas las de cuidado de sus hijas e hijos<sup>5</sup>.

*«... la Ley Nacional de Ejecución Penal, reconoce en su artículo 10 dentro de los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, la maternidad, la lactancia, el conservar la guarda y custodia de su hija o hijo menor de tres años, en el Centro Penitenciario y por otro lado, la de convivencia una vez que han rebasado los tres años de edad a fin de mantener su vínculo filial mediante el contacto físico.»*

---

<sup>5</sup> La Regla 26 establece que se alentará y facilitará por todos los medios razonables el contacto de las reclusas con sus hijos. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok)*, 16 de marzo de 2011.

Al respecto la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, reconoce en su artículo 10 dentro de los derechos de las mujeres privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, la maternidad, la lactancia, el conservar la guarda y custodia de su hija o hijo menor de tres años<sup>6</sup>, en el Centro Penitenciario y por otro lado, la de convivencia una vez que han rebasado los tres años de edad a fin de mantener su vínculo filial mediante el contacto físico.

En el cumplimiento a lo anterior, debido al rango de edad, se debe considerar el análisis vertido por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 7 de la “Realización de los derechos del niño en la primera infancia”<sup>7</sup>, específicamente en el tema que nos ocupa reconoce a las niñas y niños que viven con sus madres en prisión en una condición especial de vulnerabilidad y para ellos insta a los Estados parte a prestar mayor atención a través de políticas,

---

<sup>6</sup> Edad establecida con la entrada en vigor de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, publicada el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.

<sup>7</sup> Observación General No. 7, para impulsar el reconocimiento de los derechos de los niños en la primera infancia como un periodo esencial para la realización de esos derechos. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Documento CRC/C/GC/7,14 de noviembre de 2005.



programas y estrategias basadas en derechos.

Por su parte en el artículo 36 de la referida Ley Nacional, establece una amplia gama de derechos, entre ellos, reitera que las mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos podrán convivir con ellos en el Centro Penitenciario hasta que cumpla los tres años de edad, plazo del que se puede solicitar su ampliación al Juez de Ejecución<sup>8</sup> bajo dos circunstancias:

- a. Que la niña o el niño tuviere alguna discapacidad que requiere los cuidados de la madre privada de la libertad,
- b. Que la madre sea la única que puede hacerse cargo.

Respecto de la competencia del Juez de Ejecución para resolver dicha ampliación, específicamente en lo cuestionable que pudiese resultar la competencia del Juez de Ejecución, es un tema que no deriva directamente de la ejecución penal, sino que más bien podría considerarse un hecho que surge durante la ejecución, en el que su determinación afecta o no una niña o niño que no se encuentra sujeta a su jurisdicción, sino más bien en el

ejercicio de su derecho a vivir en familia, sin pasar por alto que su estancia en el Centro Penitenciario no es materia de la sentencia.

*«Si bien se establece que el Juez de Ejecución deberá ponderar el interés superior, resulta deseable que, entre los elementos de valoración para su determinación, se considere la representación coadyuvante de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas, que puedan aportar elementos para la determinación.»*

Si bien se establece que el Juez de Ejecución deberá ponderar el interés superior, resulta deseable que, entre los elementos de valoración para su determinación, se considere la representación coadyuvante<sup>9</sup> de la

---

<sup>8</sup> **Juez de Ejecución:** A la autoridad judicial especializada del fuero federal o local, competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal, así como aquellas atribuciones que prevé la presente Ley. Fracción XI del artículo 3 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

---

<sup>9</sup> Representación Coadyuvante: El acompañamiento de niñas, niños y



Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas, que puedan aportar elementos para la determinación.

Al respecto, resulta pertinente citar lo expresado por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación General No. 9 señala: «El Comité insiste en que los obstáculos no son la discapacidad en sí misma, sino más bien una combinación de obstáculos sociales, culturales, de actitud y físicos que los niños encuentran en su vida diaria», toda vez que en la determinación que al efecto emita el Juez de Ejecución implica la atención puntual de diversos principios<sup>10</sup> y derechos<sup>11</sup> como el del interés superior, la no discriminación, el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Quienes

---

adolescentes en los procedimientos jurisdiccionales y administrativos que, de manera oficiosa, quedará a cargo de las Procuradurías de Protección, conforme a sus respectivos ámbitos de competencia, sin perjuicio de la intervención que corresponda al Ministerio Público. Fracción XXI del artículo 4 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

<sup>10</sup> Principios rectores en términos de lo dispuesto por el artículo 6 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

<sup>11</sup> Derechos de Niñas, Niños Adolescentes que establece el artículo 13 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

mejor que las autoridades de protección especial para hacerlos valer.

El numeral 36 en comento, también establece el cuidado a la salud, la educación inicial, actividades lúdicas y recreativas para las niñas y niños que permanecen en los Centros y medidas especiales para el desarrollo de las visitas.

Otro momento de intervención de las Procuradurías de Protección, es en el caso de que la madre no quiera conservar la custodia de su hija o hijo, a fin de que determine medidas para su protección.

### III. El interés superior del niño

Sin duda, toda determinación que se tome respecto de la permanencia o convivencia de hijas e hijos de mujeres privadas de su libertad en centros penitenciarios debe ser evaluada y determinada en función de su interés superior.

Al respecto, nos vamos a referir a dos criterios para el análisis, el primero con los elementos que señala el Comité de los Derechos del Niño en la Observación General No. 14, Sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial que garantice el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Observación General No. 14, derivada del análisis al párrafo 1 del artículo 3 de la Convención de los

La referida observación es clara al señalar como uno de los elementos a considerar en la evaluación para la determinación del interés superior del niño la preservación del entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones, debe iniciar con la evaluación de las circunstancias particulares del niño entre ellos, al tiempo que reconoce que los elementos de evaluación pueden entrar en conflicto.

Por su parte la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de sus criterios jurisprudenciales se ha pronunciado respecto de la aplicación del interés superior a casos concretos, entre dichos criterios cobra relevancia el relativo a la jurisprudencia 1a./J. 44/2014 (10a.), de la Primera Sala, con el título «INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS», muy acorde con la referida Observación General No. 14<sup>13</sup>.

---

Derechos del Niño, CRC/C/GC/14, 29 de mayo de 2013.

<sup>13</sup> Tesis Aislada CCCLXXIX/2015 (10A.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 256, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2010602, bajo el rubro: «INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO. De la Jurisprudencia 1a./J.44/2014 (10a.), de la Décima Época,

---

sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2006593, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2006593, bajo el rubro: «INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS. (1). Deriva que el interés superior del menor es un principio vinculante dentro de nuestro ordenamiento jurídico, cuya aplicación se proyecta en tres dimensiones: a) como derecho sustantivo, en cuanto a que el interés referido sea consideración primordial y se tenga en cuenta al sopesar distintos intereses respecto a una cuestión debatida; b) como principio jurídico interpretativo fundamental, en el sentido de que si una norma jurídica admite más de una interpretación, se elegirá la que satisfaga de forma más efectiva sus derechos y libertades, a la luz del interés superior del menor; y, c) como norma de procedimiento, conforme a la cual, siempre que se tome una decisión que afecte los intereses de uno o más menores de edad, deberá incluirse en el proceso de decisión, una estimación de las posibles repercusiones en ellos. Asimismo, la justificación de la medida adoptada deberá dejar patente que se consideró el interés superior del menor en el análisis de las diversas alternativas posibles. Amparo directo en revisión 1072/2014. 17 de junio de 2015. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien reservó su derecho

Con lo anterior podemos decir que tanto la observación general como los criterios jurisprudenciales comparten la base argumentativa y que ambos constituyen herramientas para el análisis respecto de los elementos de ponderación para la evaluación y determinación del interés superior en el ejercicio del derecho.

A mayor precisión, recientemente la Primera Sala del máximo tribunal emitió la Tesis Aislada (constitucional) de título: «MANTENIMIENTO DEL MENOR EN SU FAMILIA BIOLÓGICA. LA EDAD DE LOS NIÑOS QUE HABITAN CON SUS MADRES PRIVADAS DE LA LIBERTAD PUEDE CONSTITUIR UNA RAZÓN QUE JUSTIFIQUE SU SEPARACIÓN PARA GOZAR DE OTROS DERECHOS FUERA DEL CENTRO DE RECLUSIÓN»<sup>14</sup>, de acuerdo con dicho

---

para formular voto concurrente. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Julio César Ramírez Carreón.

<sup>14</sup> Tesis Aislada Constitucional Tesis: 1a. CLXXXIX/2017 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 426, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2015735 bajo el rubro: «MANTENIMIENTO DEL MENOR EN SU FAMILIA BIOLÓGICA. LA EDAD DE LOS NIÑOS QUE HABITAN CON SUS MADRES PRIVADAS DE LA LIBERTAD PUEDE CONSTITUIR UNA RAZÓN QUE JUSTIFIQUE SU SEPARACIÓN PARA GOZAR DE OTROS

---

DERECHOS FUERA DEL CENTRO DE RECLUSIÓN». De acuerdo con el principio del mantenimiento del menor en su familia biológica, existe un interés fundamental en que los niños crezcan y sean cuidados por sus progenitores, pues el derecho del menor a vivir con su madre es importante en la medida en la que esa circunstancia sea la que mejor convenga a los intereses del niño. En efecto, esta prevalencia persiste en tanto existan bases sólidas para afirmar que ese estado de cosas es apropiado a la luz del interés superior del menor. Ahora bien, el hecho de que los menores que habitan con sus madres privadas de la libertad en centros de reclusión, alcancen determinada edad, puede constituir una razón para justificar su separación, ya que con el crecimiento del menor tiene lugar un proceso progresivo de individuación a través del surgimiento de nuevas necesidades propias de su desarrollo, y si bien es cierto que éste requiere aún de su madre, también lo es que demanda de otros bienes que no dependen estrictamente de la unión familiar; de ahí que, aun cuando no hay un consenso en torno a una edad idónea para que un menor sea separado de su madre privada de la libertad, el crecimiento del niño puede generar que éste tenga necesidades que no pueden satisfacerse en el interior del centro de reinserción social, como lo es recibir educación escolarizada y, por ende, que sea factible separarlo de su progenitora. En ese sentido, las autoridades deben articular una separación sensible y gradual, así como garantizar un contacto cercano y frecuente entre madre e hijo una vez distanciados, siempre que lo

criterio, se reconoce que la permanencia del niño o niña es el ejercicio de su derecho a vivir con su madre, además de considerar que el crecimiento es un elemento que da lugar al surgimiento de nuevas necesidades propias de su desarrollo, que ya no pueden satisfacerse al interior del Centro Penitenciario y, en la separación debe garantizarse tanto la preparación para ello, como el contacto posterior.

#### IV. Medidas de protección especial para Niñas, Niños y Adolescentes

Respecto de la intervención de las autoridades de protección especial, iniciaremos por señalar que aún y cuando el artículo 10 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, no establece el efecto de la notificación a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes o a sus equivalentes en las entidades federativas, debemos entender que la protección no debe guardar regla de formalidad, es decir, la salvaguarda del interés superior surte efectos plenos con la notificación para que dichas instancias de protección especial intervengan.

Si bien, la propia LNEP, establece en su artículo 32 que la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario dictará entre otros protocolos el que denomina: *De trato*

---

anterior sea lo más benéfico para éste, a la luz de todas las particularidades del caso concreto.

*respecto del procedimiento para su ingreso, permanencia o egreso temporal o definitivo el centro correspondiente de las hijas e hijos que vivan en los Centros con sus madres privadas de la libertad, sin embargo, a la fecha no se identifica versión pública de su existencia.*

*«... se reconoce que la permanencia del niño o niña es el ejercicio de su derecho a vivir con su madre, además de considerar que el crecimiento es un elemento que da lugar al surgimiento de nuevas necesidades propias de su desarrollo, que ya no pueden satisfacerse al interior del Centro Penitenciario y, en la separación debe garantizarse tanto la preparación para ello, como el contacto posterior.»*

Lo anterior no limita, ni cambia la intervención que en la materia deben realizar las Procuradurías de Protección, por ello, corresponde retomar lo que establece la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, que establece la obligación del Estado de proteger de manera activa los derechos de la niñez y adolescencia, y bajo ese tenor atiende a la protección integral de la

niñez como ente humano que goza de un interés superior en la protección de sus derechos, anteponiéndolo a los derechos de terceros.

De manera específica nos vamos a referir a la intervención de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (PFPNNA)<sup>15</sup>, en cuyo ámbito de competencia se encuentran las niñas y niños que están con sus madres en los Centros de Reclusión a cargo del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Comisión Nacional de Seguridad, bajo el siguiente marco normativo.

- *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, además de los ya señalados artículos 13 fracción IV, 23 y el 123 respecto del el procedimiento para solicitar la protección y restitución integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

---

<sup>15</sup> En octubre de 2015, se formalizó la creación de la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, que atiende a las disposiciones contenidas en la *Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, cuyo artículo 121 establece que para una efectiva protección y restitución de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la federación, dentro de la estructura del Sistema Nacional DIF (SNDIF), contará con una Procuraduría Federal de Protección.

- Reglamento de la citada ley general<sup>16</sup>, el cual establece las acciones que en el ámbito de protección y restitución de los derechos que debe implementar la PFPNNA, y de forma específica en su Título Sexto la manera en la que puede consistir el cumplimiento de las medidas de protección especial para su debida adopción, ejecución y seguimiento, los derechos que Niñas, Niños y Adolescentes tienen en cuanto a las medidas de protección especial, así como las obligaciones que tienen las autoridades involucradas.

- Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia<sup>17</sup>.

Y de manera particular dos normas secundarias, a saber:

---

<sup>16</sup> *Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de diciembre de 2015, disponible en: [[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5418303&fecha=02/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418303&fecha=02/12/2015)], consultado en: 2018-01-15.

<sup>17</sup> *Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2016, disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n252.pdf>], consultado en: 2018-01-15.

*Lineamientos para la restitución de derechos y medidas de protección de Niñas, Niños y Adolescentes*<sup>18</sup>.

*Acuerdo por el que se establece el procedimiento interno para la restitución de derechos y medidas de protección a Niñas, Niños y Adolescentes*<sup>19</sup>.

A la luz de dicha normatividad, la intervención de la PFPNNA, se realizará a través de la intervención del Grupo Multidisciplinario<sup>20</sup> que se

---

<sup>18</sup> *Lineamientos para la restitución de derechos y medidas de protección de Niñas, Niños y Adolescentes*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2016, disponible en: [[http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/L\\_resti-tucion.pdf](http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/L_resti-tucion.pdf)], consultado en: 2018-01-15.

<sup>19</sup> *Acuerdo por el que se establece el procedimiento interno para la restitución de derechos y medidas de protección a Niñas, Niños y Adolescentes*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2016, disponible en: [[http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/proced\\_r-estitucion.pdf](http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/proced_r-estitucion.pdf)], consultado en: 2018-01-15.

<sup>20</sup> **Grupo Multidisciplinario:** Conjunto de personas expertas en Psicología, Trabajo Social, Medicina y Derecho adscritos a la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes que operan en conjunto durante un tiempo determinado, con un objetivo en común y que actúan como fuente de consulta. *Acuerdo por el que se establece el procedimiento interno para la*

encarga de identificar los derechos que hayan sido vulnerados y/o restringidos a fin de emitir el diagnóstico inicial y en caso de determinar violación o restricción de derechos emite un documento denominado Plan de Restitución de Derechos en el que debe establecer las *medidas de protección*<sup>21</sup> para la protección o restitución del derecho y en su caso identificar las instituciones o autoridades competentes que deban ejecutar o coadyuvar en las medidas de protección.

Por otro lado, debemos señalar que no existe consenso o aceptación de la determinación de la edad tres años como límite para su permanencia en el centro penitenciario, sin embargo, a reserva del análisis y ponderación en cada caso, sin embargo, no debemos olvidar que a mayor edad sus necesidades y requerimientos se incrementan, como el hecho de incorporarse al sistema educativo

---

*restitución de derechos y medidas de protección a Niñas, Niños y Adolescentes.*

<sup>21</sup> **Medidas de Protección:** Oficio que establece las obligaciones que tendrán instituciones públicas o privadas para que gestionen o realicen determinadas acciones tendientes a restituir los derechos que se detectaron como vulnerados o en riesgo de ser vulnerados. *Lineamientos para la restitución de derechos y medidas de protección de Niñas, Niños y Adolescentes.*

Por citar algún ejemplo de las medidas de protección que puede decretar tenemos la intervención de la Secretaría de Salud para su atención médica, de la Secretaría de Educación Pública para su incorporación al sistema educativo, al Registro Civil para el registro de su nacimiento, es decir para que cada una realice la intervención que corresponda al ámbito de su competencia en protección o restitución de algún derecho del niño o de la niña.

*«... para el egreso de la niña o niño, de manera previa y oportuna se debe implementar un proceso de atención multidisciplinario, que involucre a la valoración psicológica, social y jurídica del todas las esferas de la vida de niño, es decir, su entorno familiar, sus redes de apoyo, a fin de identificar de la medida de cuidado alternativo que, de acuerdo a la multicitada ley general, implica una prelación que debe explorarse en la medida en la que se garantice su mejor desarrollo y protección, iniciando con la familia de origen...»*

En este orden de ideas, para el egreso de la niña o niño, de manera previa y oportuna se debe implementar un proceso de atención multidisciplinario, que involucre a la valoración psicológica, social y jurídica del todas las esferas de la vida de niño, es decir, su entorno familiar, sus redes de apoyo, a fin de identificar de la medida de cuidado alternativo que, de acuerdo a la multicitada ley general, implica una prelación que debe explorarse en la medida en la que se garantice su mejor desarrollo y protección, iniciando con la familia de origen<sup>22</sup>, es decir con su padre o con quien tiene parentesco ascendente hasta el segundo grado, en caso de no ser posible con su familia extensa<sup>23</sup>, en caso de que ello no sea viable con una familia de acogida<sup>24</sup> y para el caso de

---

<sup>22</sup> **Familia de Origen:** Aquélla compuesta por titulares de la patria potestad, tutela, guarda o custodia, respecto de quienes niñas, niños y adolescentes tienen parentesco ascendente hasta segundo grado, fracción X del artículo 4 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

<sup>23</sup> **Familia Extensa o Ampliada:** Aquélla compuesta por los ascendientes de niñas, niños y adolescentes en línea recta sin limitación de grado, y los colaterales hasta el cuarto grado; fracción XI del artículo 4 de la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*.

<sup>24</sup> **Familia de Acogida:** Aquélla que cuente con la certificación de la



haberse agotado esas alternativas se puede acudir como último recurso a su ingreso en un Centro de Asistencia Social.

Lo antes expuesto, implica un trabajo particular y pormenorizado ya que cada una de las figuras mencionadas, implican un análisis integral, es decir la garantía, protección y ejercicio de los derechos no sólo son al interior del Centro Penitenciario, sino también al egreso y se perpetúan, situación que debe quedar patente en cada uno de los momentos de intervención de la PFPNNA, así como en cada documento que emite debe hacerlo en función del interés superior de la niña o de niño, en los términos señalados en párrafos precedentes.

---

autoridad competente y que brinde cuidado, protección, crianza positiva y la promoción del bienestar social de niñas, niños y adolescentes por un tiempo limitado hasta que se pueda asegurar una opción permanente con la familia de origen, extensa o adoptiva; fracción XII del artículo 4 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, La aplicación de esta medida de cuidado alternativo, depende de la implementación de esta figura de cuidado alternativo en los términos que establece la propia ley general, su reglamento y que haya sido autorizada para fungir como tal por certificación del Consejo Técnico de Evaluación.

## Conclusión

Como resultado del presente trabajo, podemos decir que si bien la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, guarda un espíritu particular de reinserción social, entraña aparejados otros derechos como son los de las hijas y los hijos de las mujeres que se encuentran en reclusión.

Por ello, como se señaló corresponde al Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia a través la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes, el deber de reconocer sus derechos como menores de edad en un supuesto especial de regulación, reconocimiento que debe plasmarse en cada una de las determinaciones que acrediten que la interpretación y aplicación es la que satisface de mejor manera los derechos y libertades de la niña o niño.

Como sabemos la entrada en vigor de una ley, no transforma por sí sola a las instituciones y mucho menos a una sociedad, pero en el caso de la protección de los derechos de hijas e hijos de mujeres privadas de su libertad en centros penitenciarios, contamos con un marco jurídico que lo garantiza, sin embargo, requiere del impulso conjunto para su concreción, es decir, del trabajo conjunto de las autoridades, pero también del apoyo y suma de los sectores académico, social, privado.

El trabajo a favor de la protección, garantía y ejercicio de los

derechos de niñas, niños y adolescentes, nos permite avanzar en la transformación de un mejor país y fortalecer la cohesión social en el reconocimiento y respeto de derechos en todos los ámbitos de aplicación como es grupo de niñas y niños a los que nos hemos referido, con la finalidad de ocuparnos de la disminución de riesgos, las desigualdades y la vulnerabilidad a los que están expuestos.

*«... la entrada en vigor de una ley, no transforma por sí sola a las instituciones y mucho menos a una sociedad, pero en el caso de la protección de los derechos de hijas e hijos de mujeres privadas de su libertad en centros penitenciarios, contamos con un marco jurídico que lo garantiza, sin embargo, requiere del impulso conjunto para su concreción, es decir, del trabajo conjunto de las autoridades, pero también del apoyo y suma de los sectores académico, social, privado.»*

## Fuentes consultadas

### Bibliografía

COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia UNICEF y Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, México 2014.

GÓMEZ MACFARLAND, Carla Angélica, *Menores que viven con sus madres en centros penitenciarios: legislación en México*, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México 2017.

### Legislación Nacional

Tesis Aislada Constitucional Tesis: 1a. CLXXXIX/2017 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 426, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2015735 bajo el rubro: «MANTENIMIENTO DEL MENOR EN SU FAMILIA BIOLÓGICA. LA EDAD DE LOS NIÑOS QUE HABITAN CON SUS MADRES PRIVADAS DE LA LIBERTAD PUEDE CONSTITUIR UNA RAZÓN QUE JUSTIFIQUE SU SEPARACIÓN PARA GOZAR DE OTROS DERECHOS FUERA DEL CENTRO DE RECLUSIÓN».

Tesis Aislada CCCLXXIX/2015 (10A.), de la Décima Época, sostenida

por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 256, Libro 25, Diciembre de 2015, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2010602, bajo el rubro: «INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. DIMENSIONES EN QUE SE PROYECTA LA APLICACIÓN DE ESTE PRINCIPIO.

Jurisprudencia 1a./J.44/2014 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 2006593, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2006593, bajo el rubro: «INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONFIGURACIÓN COMO CONCEPTO JURÍDICO INDETERMINADO Y CRITERIOS PARA SU APLICACIÓN A CASOS CONCRETOS.

Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de diciembre de 2014, reformada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de junio de 2017.

Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016.

Ley del Sistema Estatal para la Garantía de los Derechos Humanos de Niños y Niñas del estado de Coahuila de Zaragoza,

ordenamiento disponible en: [[http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes\\_Coahuila/coa200.pdf](http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa200.pdf)], consultado en 201-01-15.

Acuerdo por el que se establece el procedimiento interno para la restitución de derechos y medidas de protección a Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2016, disponible en: [[http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/proced\\_restitucion.pdf](http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/proced_restitucion.pdf)], consultado en: 2018-01-15.

Estatuto Orgánico del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de mayo de 2016, disponible en: [<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n252.pdf>], consultado en: 2018-01-15.

Lineamientos para la restitución de derechos y medidas de protección de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2016, disponible en: [[http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/L\\_restitucion.pdf](http://sitios.dif.gob.mx/normateca/wp-content/Archivos/Procuraduria/L_restitucion.pdf)], consultado en: 2018-01-15.

Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02 de diciembre de 2015, disponible en: [\[http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5418303&fecha=02/12/2015\]](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5418303&fecha=02/12/2015), consultado en: 2018-01-15.

### **Normatividad Internacional**

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Documento CRC/C/GC/7,14 de noviembre de 2005.

---

\_\_\_\_\_, Asamblea General de las Naciones Unidas, *Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok)*, 16 de marzo de 2011.

## LA INTERVENCIÓN DEL JUEZ DE EJECUCIÓN DURANTE LA VIGENCIA DE LA MEDIDA CAUTELAR DE LA PRISIÓN PREVENTIVA

Sergio SIBAJA ESCOBAR\*

«Siendo un mal, sin embargo, la pena es siempre justificable si (y sólo si) se reduce a un mal menor respecto a la venganza o a otras reacciones sociales, y si (y sólo si) el condenado obtiene el bien de substraerse —gracias a ella— a informales puniciones imprevisibles, incontroladas y desproporcionadas».

Luigi Ferrajoli<sup>1</sup>

---

**SUMARIO:** Introducción; I. Aspectos generales de la prisión preventiva; II. Intervención del Juez de Ejecución en la prisión preventiva; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Introducción

La reforma constitucional de 2008 modificó la competencia de las autoridades jurisdiccionales y administrativas relacionadas con la ejecución de sanciones penales.

El párrafo tercero del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la piedra angular de este cambio. En él se estableció que, no sólo la imposición de las penas es función propia y exclusiva de la autoridad judicial (como se encontraba en dicho artículo antes de la reforma), sino también la modificación y duración de las penas. Con ello, se sentaron las bases para que las

---

\* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Realizó sus estudios de Maestría en *Derecho Penal* por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (TSJCDMX). Ha tomado diversos cursos de Ejecución de Sanciones Penales y docente del Instituto de Estudios Judiciales del TSJCDMX. Fue Actuario Judicial del Poder Judicial de la Federación. Durante 12 años fue Secretario de Acuerdos en juzgados penales del TSJCDMX. Actualmente es Juez Penal especializado en Ejecución de Sanciones Penales.

<sup>1</sup> FERRAJOLI, Luigi, *et al.*, *Prevención y Teoría de la Pena*, Editorial Jurídica ConoSur Ltda, Santiago de Chile 1995.

penas que se habían impuesto en sede judicial, sólo pudieran ser modificadas, y determinada su duración, en sede judicial.

Esta reforma anuló la competencia que tradicionalmente había tenido el ejecutivo sobre la modificación y la duración de las penas impuestas por las autoridades judiciales. Como ejemplo de lo anterior —respecto de la Ciudad de México— basta señalar que el artículo 4 de la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal* (abrogada por la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal* que entró en vigor cuando inició la ejecución penal judicializada en el Distrito Federal), disponía que la autoridad competente para la aplicación de esa ley era el Jefe de Gobierno a través de la Secretaría de Gobierno del Distrito Federal. En ese primer momento, la autoridad judicial no intervenía en la ejecución penal.

El cambio de paradigma en el nuevo sistema de justicia procesal penal que asignó a los jueces el papel de garantes de los derechos tanto de las víctimas como de los imputados y sentenciados obligó a una división de funciones. División que se hizo evidente en la separación de funciones entre los jueces que controlan la investigación y los que se encargan de resolver sobre la responsabilidad penal del procesado.

En primer lugar, los sistemas procesales reformados establecieron una clara diferencia entre las funciones de investigar, controlar el desarrollo de la investigación, acusar y determinar responsabilidad penal. Como se indicó previamente, el juez de instrucción, o en algunos países el fiscal, concentraban muchas o todas estas funciones, lo que traía aparejado diversos problemas, entre ellos afectaciones al derecho a ser juzgado por un tribunal imparcial, ya que la dualidad de roles que se concentraban en estas figuras les impedían poder realizar un control de mérito real de las decisiones que ellas mismas tomaban<sup>2</sup>.

Esta división de las actividades de los juzgadores alcanzó a la ejecución penal. Por lo que con la creación de nuevas leyes de observancia nacional, se crearon los jueces que controlan la investigación (Jueces de Control), los de Tribunal de enjuiciamiento y los de Ejecución de penal

El 8 de octubre de 2013 se reformó la fracción XXI del artículo 73 de nuestra Carta Magna y se añadieron 3 incisos. El inciso c fue el que permitió al Congreso de la Unión

---

<sup>2</sup> RIEGO, Cristián y DUCE, Mauricio, *Prisión Preventiva y Reforma Procesal en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA - Santiago de Chile, Chile 2009, p. 22.

legislar de manera única en materia de ejecución de penas. Si bien la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal* disponía la creación de una autoridad judicial especializada en ejecución penal como consecuencia de la reforma del artículo 21 Constitucional; fue con la creación de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* que verdaderamente se escindieron las funciones de los juzgadores a nivel nacional. Debe señalarse que cada entidad federativa, en ejercicio de su autonomía legislativa se ha organizado de modo distinto, por lo que en algunos estados de la república mexicana, un mismo juez puede actuar como juez de control, formar parte de un tribunal de enjuiciamiento o actuar como juez de ejecución. Sin embargo, cada una de estas funciones está separada entre sí.

La *Ley Nacional de Ejecución Penal* pone a la vanguardia a México, ya que pasó de ser uno de los pocos países en Latinoamérica que no había implementado la judicialización de la ejecución al único que se encarga de proteger los derechos de la persona privada de la libertad por prisión preventiva. En ese sentido se equipara a los países europeos que tutelan los derechos del procesado. Como ejemplo, España tutela estos derechos en la ley General 1/1979, de 26 de septiembre, General Penitenciaria, y en otros ordenamientos jurídicos. El haber incluido a las personas sujetas a

prisión preventiva en la ley nacional ejecutiva da un giro a la ejecución penal. Las personas sujetas a prisión preventiva ya no continúan en el limbo jurídico. En una zona en la que no tenían los mismos derechos que las personas sentenciadas privadas de la libertad, con las que comparten ese mismo hecho, es decir, la privación de la libertad. A la persona sujeta a esta medida cautelar, si se demuestra su inocencia, no hay forma de restituírle las cosas al estado en que se encontraban antes del dictado de esa medida, es decir, no hay forma de regresarle el tiempo que estuvo privada de la libertad con ese motivo.

Sin duda alguna, la prisión preventiva es una pena anticipada. La jurisprudencia sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro dice: «PRISIÓN PREVENTIVA. EL TIEMPO DE RECLUSIÓN DEBE CONSIDERARSE COMO CUMPLIMIENTO PARCIAL DE LA SANCIÓN PRIVATIVA DE LIBERTAD, PARA EFECTOS DEL CÓMPUTO DE SU PRESCRIPCIÓN»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Tesis 1a./J. 35/2003., de la Novena Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 176, Tomo XVIII, Agosto de 2003, del SJF y su Gaceta, el número de registro 183451, bajo el rubro «PRISIÓN PREVENTIVA. EL TIEMPO DE RECLUSIÓN DEBE CONSIDERARSE COMO CUMPLIMIENTO PARCIAL DE LA SANCIÓN PRIVATIVA DE LIBERTAD, PARA EFECTOS DEL CÓMPUTO DE SU PRESCRIPCIÓN».



En ella, de manera concreta, se explica por qué la prisión preventiva pierde su carácter de provisional y se estima como idéntica a la prisión impuesta como pena o sanción, ya que en ambos casos se afecta de manera directa e inmediata el derecho sustantivo a la libertad.

*«Al encontrarse regulada la ejecución de la prisión preventiva en la Ley Nacional de Ejecución Penal, y dado que dos autoridades judiciales se encuentran involucradas en la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad por esa medida cautelar, resulta de particular importancia determinar la competencia tanto de los Jueces de Control como los de Ejecución en la tutela de esos derechos.»*

Al encontrarse regulada la ejecución de la prisión preventiva en la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, y dado que dos autoridades judiciales se encuentran involucradas en la protección de los derechos de las personas privadas de la libertad por esa medida cautelar, resulta de particular importancia determinar la

competencia tanto de los Jueces de Control como los de Ejecución en la tutela de esos derechos. El presente artículo tiene como finalidad hacer un análisis de estas competencias. Para tal efecto se analizan los aspectos generales de la prisión preventiva: la naturaleza de la misma, su definición, quien la impone su duración, dónde debe cumplirse. Para luego analizar las interpretaciones que se han hecho sobre la competencia que los jueces de control y de ejecución tienen para resolver las controversias indicadas en la Ley Nacional de Ejecución Penal. Lo anterior, supone distinguir las etapas de la privación de la libertad que se impone a un imputado.

## **I. Aspectos generales de la Prisión Preventiva**

### **I.1 Naturaleza de la Prisión Preventiva**

La ejecución de la prisión preventiva es independiente del fuero en que ésta se ordene. Por ello, su ejecución reviste aspectos que son semejantes en el fuero federal y el común.

La naturaleza cautelar de la prisión preventiva se expresa en el artículo 167 del *Código Nacional de Procedimientos Penales*, en el que se señalan los propósitos de esta medida: cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la

comunidad. El juez de control cuando ordena la imposición de la medida, actúa con el cuidado y diligencia necesarios para alcanzar los propósitos mencionados. En otras palabras, actúa con el cuidado y prudencia necesarios para evitar los riesgos que impidan la conclusión del proceso penal. Es cierto, que el numeral indicado estipula otras causales para la concesión de la medida cautelar de prisión preventiva, pero estas responden a una finalidad distinta de la de evitar la fuga del imputado, del desarrollo de la investigación sin obstáculos y la protección de la víctima. No se soslaya que la prisión preventiva también puede imponerse de manera oficiosa, de acuerdo a un catálogo de delitos señalados como graves. En la actualidad, éste pretende ampliarse porque hay más delitos que, por su reiteración, causan zozobra en la sociedad. En estos casos, no se deja al arbitrio judicial la imposición de la medida sino que se traduce en una exigencia su aplicación.

Cuando se justifica la prisión preventiva por la alarma social, realmente no existe un peligro para el desarrollo de la actividad investigativa o el juzgamiento por el órgano judicial. Más bien esta causal atiende a la legitimidad del sistema frente a los ojos de la ciudadanía y tiene una directa relación con el fenómeno de la seguridad ciudadana, que en todo el continente ha introducido

mayores demandas de seguridad y dureza contra la delincuencia, pero no garantiza de forma alguna el desarrollo del juicio oral. La reiteración de la conducta criminal, también se acerca a los postulados de la seguridad ciudadana, mas no tiene utilidad alguna que se relacione con el desarrollo exitoso del proceso penal<sup>4</sup>.

La naturaleza cautelar de la prisión preventiva sólo incide en el proceso penal para cumplir la finalidad de éste. Esto es, la prisión preventiva desde el punto de vista procesal permite, con mayor holgura para las autoridades involucradas, determinar si alguien es o no culpable del delito que se le imputa. Sin embargo, desde el punto de vista de quien la sufre, no atenúa en nada el saber que esa prisión es por cautela. La prisión resulta lo mismo para un sentenciado que para un procesado. En ese sentido, es un gran acierto que la *Ley Nacional de Ejecución Penal* tutele los derechos de las personas sujetas a prisión preventiva y no sólo de los sentenciados (a los que únicamente debía estar dirigida la ley como argumentaron los críticos de la misma), como una forma de reconocer que la prisión tiene el mismo efecto para las personas privadas de la libertad por cualquiera de los motivos señalados.

---

<sup>4</sup> RIEGO, Cristián y DUCE, Mauricio, *op. cit.* p. 31.

## **I.2 Definición de la prisión preventiva**

Por lo anterior, es posible definir a la prisión preventiva como la privación de la libertad de una persona con la finalidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

## **I.3 Autoridad que la impone**

El juez de control, con fundamento en los artículos 157, 161 y 167 del *Código Nacional de Procedimientos Penales*. Por tal razón, conserva la potestad para revocar, sustituir o modificar la medida cautelar de prisión preventiva.

## **I.4 Duración y cómputo**

Su duración y cómputo está prevista en el apartado B, fracción IX, párrafos segundo y tercero del artículo 20 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que a la letra dice:

La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello

obste para imponer otras medidas cautelares.

En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención.

Esta disposición se retoma en el párrafo segundo del artículo 165 y párrafo segundo del artículo 406 del *Código Nacional de Procedimientos Penales*.

Debe hacerse notar que la prisión preventiva ha sido motivo de múltiples interpretaciones. Incluso la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha tenido que resolver lo que debe interpretarse como lapso de prisión preventiva en la contradicción de tesis 393/2011. La jurisprudencia mencionada estableció lo que debe entenderse como lapso de prisión preventiva, la cual va desde el momento de la detención hasta el momento que la sentencia de primera instancia cause estado o se dicte la resolución de segundo grado que dirima en definitiva su situación. Sin que deba interpretarse como privación efectiva de la libertad, aquéllos casos en los que al sentenciado —después de la detención— se les concedió una medida cautelar no privativa de libertad y por incumplimiento se revocó esa medida y en su lugar se dictó prisión preventiva justificada. Pues, hasta que el procesado es nuevamente privado de su libertad,

debe reiniciarse el cómputo de la prisión preventiva. Actuar de modo contrario, esto es, realizar un cómputo continuo de la prisión preventiva, abonaría a favor del sentenciado el tiempo que estuvo sustraído de la acción de la justicia, con lo que de manera irregular se podría reducir, considerablemente, el tiempo de condena.

### **I.5 Lugar en que debe ejecutarse la prisión preventiva**

El artículo 18 Constitucional ordena que debe llevarse a cabo la ejecución de la prisión preventiva en lugar distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados. La *Ley Nacional de Ejecución Penal*, amplía la disposición acerca de la distribución de los internos en un centro penitenciario, pues hace referencia a *personas privadas de la libertad*, es decir, bajo esta categoría comprende a procesados y sentenciados, por lo que no sólo dispone la ejecución de la prisión preventiva en lugares distintos a los de los sentenciados sino también lo que corresponde a las medidas de seguridad relativas a inimputables y a aquellas en prisión preventiva por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales, las que se destinarán a espacios especiales (artículos 3, párrafo primero, fracción XVII, artículo 5, 192 y 193 de la legislación ejecutiva nacional mencionada, y 417

del *Código Nacional de Procedimientos Penales*).

*«Es posible, que la legislación nacional adjetiva penal no haga referencia a los procesados del fuero común porque, generalmente, estarán internos en el lugar más cercano a su proceso. En el caso de la Ciudad de México, es incluso más evidente, ya que los centros penitenciarios se encuentran dentro de la misma ciudad, y los jueces de control, que se encuentran adscritos a las unidades de gestión judicial anexas a cada uno de esos centros, ordenan el internamiento, para el cumplimiento de la prisión preventiva, en el centro de reclusión de la adscripción a la que pertenecen.»*

Por otro lado, el artículo 22 del *Código Nacional de Procedimientos Penales*, únicamente hace referencia a los procesados del fuero federal, para que éstos puedan cumplir su medida cautelar en los centros penitenciarios más cercanos al lugar en el que se desarrolla su procedimiento y para

ello, existe obligación de las autoridades penitenciarias locales de aceptar a esas personas privadas de la libertad. Es posible, que la legislación nacional adjetiva penal no haga referencia a los procesados del fuero común porque, generalmente, estarán internos en el lugar más cercano a su proceso. En el caso de la Ciudad de México, es incluso más evidente, ya que los centros penitenciarios se encuentran dentro de la misma ciudad, y los jueces de control, que se encuentran adscritos a las unidades de gestión judicial anexas a cada uno de esos centros, ordenan el internamiento, para el cumplimiento de la prisión preventiva, en el centro de reclusión de la adscripción a la que pertenecen. No obstante, la *Ley Nacional de Ejecución Penal* es más precisa, en cuanto organiza la ejecución de la prisión preventiva en los centros penitenciarios más cercanos al lugar donde se lleve el proceso de la persona privada de la libertad (artículo 49 párrafo primero), sin diferenciar si se trata de internos del fuero federal o local.

## **II. Intervención del Juez de Ejecución en la Prisión Preventiva**

### **II.1 Competencia del Juez de Control y el Juez de Ejecución en las controversias previstas en el artículo 117 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal***

Antes de iniciar con la intervención del Juez de Ejecución en la medida cautelar de prisión preventiva, es

necesario precisar que la *Ley Nacional de Ejecución Penal* en su artículo 117, da competencia a los jueces de control y a los jueces de ejecución en las controversias que se generen como consecuencia de las condiciones de internamiento, el plan de actividades, la impugnación de sanciones administrativas, los derechos de las personas privadas de la libertad en materia de traslados y los derechos de las personas que soliciten ingresar o hayan ingresado al centro penitenciario como visitantes, defensores públicos o privados, los defensores en los tribunales de amparo, y observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil.

Esta asignación de competencias ha dado lugar a diversas interpretaciones, entre ellas la existencia de una jurisdicción concurrente entre ambas autoridades, y otra que señala que la competencia de las autoridades judiciales se encuentra dividida: en competencia de los jueces de control para resolver todo lo concerniente a la prisión preventiva y competencia de los jueces de ejecución para resolver lo relativo a sentenciados.

### **II. 2 Jurisdicción Concurrente**

La jurisdicción concurrente es una figura procesal que se encuentra prevista en los artículos 104, párrafo primero, fracción II y 107 párrafo primero, fracción XII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Esta jurisdicción da

competencia, en el primer caso, a los jueces federales y locales para resolver un asunto en las materias civil y mercantil. Cabe distinguir en esta jurisdicción las siguientes características: la competencia ocurre entre autoridades de distintos fueros. Cualquiera de las autoridades está facultada para resolver el fondo del asunto, y sólo hay competencia de las autoridades judiciales del fuero común cuando se afecten intereses particulares. En el segundo caso, los jueces federales y tribunales del fuero común podrán resolver el juicio de amparo con motivo de la violación de garantías previstas en los artículos 16 en materia penal y 19 y 20, todos de nuestra carta magna. Las dos primeras características son comunes a este caso. No obstante, hay una característica esencial que también es común a los casos planteados: resulta autoridad competente la que elija el actor o peticionario de amparo. En adición a lo ya mencionado, vale decir que hay otros ejemplos de jurisdicción concurrente (pocos por cierto), entre autoridades federales y locales. Existe una excepción: cuando la jurisdicción concurrente se da entre la autoridad federal de amparo y la autoridad de un tribunal unitario federal como superior de la autoridad en contra de la que se reclama el acto inconstitucional. En este caso la concurrencia se da entre autoridades del mismo fuero federal, por lo que excepcionalmente el quejoso podrá optar por presentar la demanda de

amparo indirecto ante el Tribunal Unitario de Circuito o el juez de Distrito especializado en el ámbito penal así lo estableció el Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito en la jurisprudencia cuyo rubro dice «COMPETENCIA CONCURRENTE EN AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. SUBSISTE ENTRE JUZGADOS DE DISTRITO Y TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO»<sup>5</sup>:

Establecido lo anterior, es necesario verificar si el artículo 117 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* plantea un caso de jurisdicción concurrente.

El numeral citado, en primer lugar, se refiere a dos autoridades judiciales del mismo fuero lo que no cumple con las características de la jurisdicción concurrente. Es obvio, la jurisdicción concurrente amplía el derecho del litigante de acceder a la justicia administrada por tribunales previamente establecidos, de tal manera que esta justicia puede ser administrada por tribunales federales o del fuero común. Además, le otorga la facultad de elegir el tribunal que desea que resuelva la controversia

---

<sup>5</sup> Tesis PC.III.P. J/4 P (10a.), de la Décima Época, sostenida por el Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito, visible en la página 1334, Libro 21, Agosto de 2015, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2009684, bajo el rubro: «COMPETENCIA CONCURRENTE EN AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. SUBSISTE ENTRE JUZGADOS DE DISTRITO Y TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO».

que va a plantear. La mayoría de las veces se escoge un tribunal de un fuero distinto al que produjo el acto que se reclama o se acude a las instancias federales por mayor confianza en ellas.

*«... es necesario precisar que la Ley Nacional de Ejecución Penal en su artículo 117, da competencia a los jueces de control y a los jueces de ejecución en las controversias que se generen como consecuencia de las condiciones de internamiento, el plan de actividades, la impugnación de sanciones administrativas, los derechos de las personas privadas de la libertad en materia de traslados y los derechos de las personas que soliciten ingresar o hayan ingresado al centro penitenciario como visitantes, defensores públicos o privados, los defensores en los tribunales de amparo, y observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil.»*

Dar a dos autoridades jurisdiccionales del fuero común o federal —con distinta intervención en las diversas fases del proceso penal— competencia para resolver una misma controversia, resulta un contrasentido, pero no lo es cuando se permite la acción judicial ante el juez de control o de ejecución según corresponda. Esta última frase es la que anula la posibilidad de que exista jurisdicción concurrente, puesto que se acudirá a una u otra autoridad según le concierna. En otras palabras, la acción judicial se intentará ante el juez de control o de ejecución, dependiendo de la fase de la privación de la libertad en que se encuentre el procesado. El artículo comentado no le da la posibilidad, a quienes pueden ejercer la acción judicial, de escoger ante qué juez la intentarán, lo que daría competencia a una u otra autoridad judicial; sino que la acción la tienen que proponer a la autoridad judicial que corresponda.

### **II.3 Fases de la privación de la libertad**

Entonces, ¿cómo dilucidar quién es la autoridad judicial competente?

Debe recordarse que, la privación de la libertad de una persona ocurre en dos fases: la primera es ordenada por una autoridad ministerial y por ello esta detención tiene carácter administrativo, así es presentado ante el juez de control. La segunda, ocurre cuando el ministerio público solicita al juzgador la imposición de una



medida cautelar de prisión preventiva, la que mantendrá al imputado privado de la libertad con la finalidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad. Esta es la fase judicializada de la privación de la libertad.

#### **II. 4 Competencia del Juez de Control en la fase administrativa de la privación de la libertad del imputado**

En la primera fase, quien tiene conocimiento del internamiento del imputado a un centro penitenciario es, precisamente, el juez de control. El juez de ejecución desconoce la detención de esa persona. El garante, en esa fase, de los derechos tanto de la víctima como del imputado es el juez de control. En consecuencia, quien debe hacerse cargo de la protección de derechos del imputado durante la fase administrativa de privación de la libertad es esa autoridad judicial. Ante el juez de control se podrán plantear las controversias que establece el artículo 117 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

Es cierto, tanto el procedimiento como los plazos que se señalan en el numeral citado, harán que las controversias que se propongan ante el juez de control sean muy pocas. Generalmente, la interposición de las controversias se hará en las mismas

audiencias iniciales, cuando afecten derechos del imputado. Si se llegasen a interponer tales controversias, es evidente que esa autoridad jurisdiccional, tendrá que concluir el procedimiento bajo las reglas de la ley nacional ejecutiva.

*«Al ordenar la ejecución de la medida cautelar de prisión preventiva, el juez de ejecución se convierte en garante de los derechos del imputado. Debe además señalarse, que la autoridad judicial de control conserva jurisdicción en todo lo concerniente al proceso del imputado, quien se encuentra a disposición de la autoridad judicial por lo que hace a su libertad personal.»*

#### **II.5 Competencia del Juez de Ejecución en la fase judicializada de la privación de la libertad del imputado**

Una vez concedida la medida cautelar de prisión preventiva por el juez de control, la privación de la libertad pasa a la fase judicializada. La autoridad natural para conocer las controversias que se susciten durante esta fase es el juez de ejecución. Cuando el juez de control remite a la

Unidad de Gestión Judicial Especializada, el auto mediante el que ordena la imposición de esta medida cautelar, en términos de lo establecido por el artículo 103 de la Ley Ejecutiva Nacional multicitada, ésta es turnada al juez de ejecución competente para el cumplimiento de la medida cautelar. En ese momento, el juez de control abandona la competencia para conocer de las controversias a que alude el artículo 117 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* y el juez de ejecución la asume. Al ordenar la ejecución de la medida cautelar de prisión preventiva, el juez de ejecución se convierte en garante de los derechos del imputado. Debe además señalarse, que la autoridad judicial de control conserva jurisdicción en todo lo concerniente al proceso del imputado, quien se encuentra a disposición de la autoridad judicial por lo que hace a su libertad personal.

También, debe notarse que correspondería a la competencia del juez de control, la autorización para el traslado del imputado cuando sea necesaria su presencia ante un Estado o autoridad requirente, en términos de lo establecido en el artículo 451 del Título XI correspondiente a la Asistencia Jurídica Internacional en Materia Penal, porque la autoridad ante la que se encuentra puesto a disposición en cuanto a su libertad personal es el juez de control.

La lógica de la construcción de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*

previó, de manera adecuada, la protección de los derechos del imputado, tanto en la fase administrativa de la privación de la libertad como en la fase judicializada. De modo tal, que el imputado no quedara sin la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial en caso de que sus derechos fueran vulnerados. De lo que resulta patente, que la autoridad que debe conocer de las controversias que se susciten con motivo de las condiciones de internamiento, el plan de actividades, la impugnación de sanciones administrativas, los derechos de las personas privadas de la libertad en materia de traslados y los derechos de las personas que soliciten ingresar o hayan ingresado al centro penitenciario como visitantes, defensores públicos o privados, los defensores en los tribunales de amparo, y observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil es el juez de ejecución quien —por la duración de la medida cautelar— tiene la posibilidad de resolver con mayor holgura las controversias que se le planteen.

Por si aún quedaran dudas sobre la intervención del juez de ejecución en la medida cautelar de prisión preventiva, y para tener mayores elementos para sostener lo que se ha argumentado, es necesario acudir a la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

*«... la autoridad que debe conocer de las controversias que se susciten con motivo de las condiciones de internamiento, el plan de actividades, la impugnación de sanciones administrativas, los derechos de las personas privadas de la libertad en materia de traslados y los derechos de las personas que soliciten ingresar o hayan ingresado al centro penitenciario como visitantes, defensores públicos o privados, los defensores en los tribunales de amparo, y observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil es el juez de ejecución quien —por la duración de la medida cautelar— tiene la posibilidad de resolver con mayor holgura las controversias que se le planteen.»*

En la parte correspondiente a la normatividad de la prisión preventiva y las competencias de Jueces de Control y de Ejecución en la prisión preventiva, en dicha exposición de motivos se dijo:

Cabe advertir que las y los jueces de control tienen la función de garantizar los derechos de las personas procesadas en relación con el proceso penal que se instaura en su contra pero, como se regula en esta Iniciativa, **la tutela de sus derechos en relación con las autoridades administrativas responsables de los centros de prisión preventiva corresponde a las y los jueces de ejecución.** (énfasis añadido).

Sería poco eficiente que las y los jueces de control dentro del nuevo sistema de justicia penal acusatorio atendieran, además de las cuestiones procesales que les atañen, aquéllas relativas la vida digna y segura en reclusión respecto de las personas procesadas, mientras que autoridades judiciales distintas, las y los jueces de ejecución, tutelarán similares derechos de las personas internas sentenciadas dentro de los centros de internamiento, pese a que ambos enfrentan problemas comunes. Mucho menos haría sentido que la ejecución de la pena de prisión dependiera de la nueva ley única en la materia y que la ejecución de las resoluciones judiciales que imponen la prisión preventiva dependa de otras leyes, como serían la actual ley federal y leyes locales en la materia<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> PEÑA GÓMEZ, Angélica de la, *et al.*, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal*, Senado de la República, 07 de

La intención del legislador federal, al proponer el proyecto de decreto por el que se expide la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, fue la de convertir al juez de ejecución en verdadero garante de los derechos de las personas privadas de la libertad. Para ello les dotó de competencia total para resolver cualquier controversia que se generara con motivo del cumplimiento de las resoluciones dictadas por los Jueces de Control o de Tribunal de Enjuiciamiento.

Mientras que la intervención de la autoridad judicial de control se limita a un periodo muy breve, que dura hasta la emisión de la medida cautelar de prisión preventiva, la intervención del juez de ejecución se prolonga hasta la emisión de sentencia firme, que puede ser en primera o segunda instancia. Inclusive puede prolongarse hasta la extinción de la pena de prisión impuesta, para el caso de que el sentenciado resulte condenado.

Es indiscutible que la imposición de la medida cautelar debe ser comunicada de manera inmediata a la autoridad judicial de ejecución para que asuma la competencia en el cumplimiento de esa medida. Si esto

no ocurre, es decir, si la imposición de la medida cautelar no es comunicada, el juez de ejecución se encuentra formal y materialmente impedido para cumplir con esa medida cautelar, puesto que desconocería la imposición de la prisión preventiva. Algo semejante ocurre, cuando la sentencia no es enviada para su cumplimiento al juez de ejecución. En ese caso, el juez de ejecución ni siquiera tendría conocimiento de la emisión del fallo condenatorio por lo que no puede proceder a su cumplimiento.

*«La intención del legislador federal, al proponer el proyecto de decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal, fue la de convertir al juez de ejecución en verdadero garante de los derechos de las personas privadas de la libertad. Para ello les dotó de competencia total para resolver cualquier controversia que se generara con motivo del cumplimiento de las resoluciones dictadas por los Jueces de Control o de Tribunal de Enjuiciamiento.»*

---

noviembre de 2013, México 2013, disponible en: [\[http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-07-1/assets/documentos/Ini\\_Ley\\_Nacional\\_de\\_Ejecucion\\_Penal.pdf\]](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-11-07-1/assets/documentos/Ini_Ley_Nacional_de_Ejecucion_Penal.pdf).

Expuesto lo anterior, la otra interpretación que asume que: los jueces de control deberán resolver todo lo concerniente a la ejecución de la prisión preventiva y que los jueces de ejecución deben resolver todo lo relativo a la ejecución de sentencias y los derechos de los sentenciados, queda sin sustento jurídico, y sin lugar a dudas es inatendible.

*«... el dar competencia a los jueces de control y a los de ejecución penal, en la tutela de los derechos de los imputados en prisión preventiva, es un gran acierto del legislador federal. Implica dar la posibilidad de que en todo momento, esto es, desde la fase administrativa de la privación de la libertad hasta la fase judicializada —misma que se prolonga hasta el dictado de la sentencia de primera o segunda instancia— el imputado pueda acudir ante una autoridad judicial para reclamar sus derechos.»*

## Conclusiones

Como se sostuvo anteriormente, la prisión preventiva, cuando se dicta sentencia condenatoria, se cuenta como tiempo efectivo de la condena. Y cuando se absuelve, existe imposibilidad material de restituir al sentenciado el tiempo que estuvo en prisión. En ambos casos, la prisión preventiva, para efectos prácticos, es una pena anticipada. Por tal razón, el Estado debe asumir, con mayor fuerza, el papel de garante de los derechos de las personas privadas de la libertad, a través de la medida cautelar de prisión preventiva, para hacer menos penosa la aplicación de la misma, sobre todo porque la finalidad de esta medida cautelar es que el proceso penal pueda ser concluido. Además, para no convertir en letra muerta el principio de presunción de inocencia que opera a favor del imputado.

En este orden de ideas, toda ponderación entre la presunción de inocencia y los fines del proceso durante la prisión sin condena supone que se está privando de la libertad y de otros derechos concomitantes a una persona inocente antes de que se haya probado su responsabilidad en la comisión de un delito, lo que exige garantizar su acceso a la defensa pública, a la investigación al servicio de la defensa pública y, desde luego, a la jurisdicción de ejecución penal, considerando que, si se adelanta la sanción, también deben adelantarse todos los medios

de protección para las PPL(personas privadas de la libertad: **añadido**) en esta situación de vulnerabilidad jurídica y material<sup>7</sup>.

Por esa razón, el dar competencia a los jueces de control y a los de ejecución penal, en la tutela de los derechos de los imputados en prisión preventiva, es un gran acierto del legislador federal. Implica dar la posibilidad de que en todo momento, esto es, desde la fase administrativa de la privación de la libertad hasta la fase judicializada —misma que se prolonga hasta el dictado de la sentencia de primera o segunda instancia— el imputado pueda acudir ante una autoridad judicial para reclamar sus derechos. Lo que significa hacer efectiva la protección del Estado a favor de las personas sujetas a prisión preventiva.

### Fuentes consultadas

#### Bibliografía

PEÑA GÓMEZ, Angélica de la, *et al.*, *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal*, Senado de la República, 07 de noviembre de 2013, México 2013, disponible en: [\[http://infosen.senado.gob.mx/](http://infosen.senado.gob.mx/)

---

<sup>7</sup> SARRE, Miguel Y MANRIQUE, Gerardo, *Manual de la Ley Nacional de Ejecución Penal (versión preliminar)*, Tirant lo Blanch, México 2017.

[sgsp/gaceta/62/2/2013-11-07-1/assets/documentos/Ini\\_Ley\\_Nacional\\_de\\_Ejecucion\\_Penal.pdf](http://sgsp/gaceta/62/2/2013-11-07-1/assets/documentos/Ini_Ley_Nacional_de_Ejecucion_Penal.pdf)].

FERRAJOLI, Luigi, *et al.*, *Prevención y Teoría de la Pena*, Editorial Jurídica ConoSur Ltda, Santiago de Chile 1995.

RIEGO, Cristián y DUCE, Mauricio, *Prisión Preventiva y Reforma Procesal en América Latina*, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, CEJA - Santiago de Chile, Chile 2009.

SARRE, Miguel Y MANRIQUE, Gerardo, *Manual de la Ley Nacional de Ejecución Penal (versión preliminar)*, Tirant lo Blanch, México 2017.

#### Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis PC.III.P. J/4 P (10a.), de la Décima Época, sostenida por el Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito, visible en la página 1334, Libro 21, Agosto de 2015, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2009684, bajo el rubro: «COMPETENCIA CONCURRENTES EN AMPARO INDIRECTO EN MATERIA PENAL. SUBSISTE ENTRE JUZGADOS DE DISTRITO Y TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO».

Tesis 1a./J. 35/2003., de la Novena Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de

Justicia de la Nación, visible en la página 176, Tomo XVIII, Agosto de 2003, del SJF y su Gaceta, el número de registro 183451, bajo el rubro «PRISIÓN PREVENTIVA. EL TIEMPO DE RECLUSIÓN DEBE CONSIDERARSE COMO CUMPLIMIENTO PARCIAL DE LA SANCIÓN PRIVATIVA DE LIBERTAD, PARA EFECTOS DEL CÓMPUTO DE SU PRESCRIPCIÓN».

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ley Nacional de Ejecución Penal.



## SUSTITUCIÓN Y SUSPENSIÓN TEMPORAL DE LAS PENAS

Álvaro QUIROZ CABRERA\*

---

**SUMARIO:** Introducción; **I.** Antecedentes; **II.** Competencias del Juez de Ejecución; **III.** Sustitución y Suspensión Temporal de las Penas; Conclusiones; Fuentes consultadas.

### Resumen

Conforme a la *Ley Nacional de Ejecución Penal* se le dan facultades al Juez de Ejecución de Penas para modificar por traslación de tipo, adecuación o sustitución las penas privativas de la libertad así como la facultad de sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, motivo por el cual es importante conocer los supuestos y requisitos para acceder a esas sanciones no privativas de la libertad.

### Palabras clave

Juez de Ejecución de Penas, reforma constitucional, cumplimiento de la pena, sanciones no privativas de la libertad y sustitución y suspensión temporal de las penas.

### Introducción

La Reforma Constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 18 junio del año 2008 trajo consigo cambios fundamentales en especial al Sistema Penitenciario y al Sistema de Ejecución de Sanciones, respecto del primero en el párrafo segundo del artículo 18 de nuestra Carta Suprema, pasamos de la concepción de readaptación social a la de reinserción social como fin último del mismo apoyado sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la

---

\* Licenciatura en *Derecho* por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Unidad Azcapotzalco. Maestría en *Ciencias Penales y Criminalística* por la Barra Nacional de Abogados. Diplomado en Derechos Humanos por el Instituto de Formación Profesional de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México y por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario de la Ciudad de México. Profesor invitado en Derecho Penitenciario y Ejecución Penal en la Universidad Tepantlatlo. Actualmente es Juez Penal Especializado en Ejecución de Sanciones Penales en la Ciudad de México.

educación, la salud y el deporte<sup>1</sup>. Por lo que hace al Sistema de Ejecución de Sanciones, el cambio que trajo la reforma constitucional en cita lo encontramos en el artículo 21, en el cual se estableció que la imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial, precepto en el cual encuentra fundamento la novedosa figura del Juez de Ejecución de Sanciones<sup>2</sup>.

Es así como indudablemente la reforma constitucional de fecha 18 de junio del año 2008, trajo consigo consecuencias jurídicas a favor de los gobernados, dando la oportunidad de judicializar la etapa de ejecución penal mejorando el Sistema Penitenciario al establecer la vigilancia por parte del Juez de Ejecución de Sentencias sobre las consecuencias jurídicas por la comisión de un delito a través de diversos mecanismos contemplados inicialmente en la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal* y posteriormente con la promulgación de una ley única en materia de

ejecución penal, la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 16 de junio del año 2016 y en la cual se establecen las normas que deben observarse durante el internamiento por prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas como consecuencia de una resolución judicial<sup>3</sup>, así mismo establece los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal y sobre todo, regula los medios para lograr la reinserción social; sin dejar de lado que la Ley Nacional de Ejecución Penal regula a diferencia de sus antecesoras, los procedimientos administrativos en los cuales intervienen la Autoridad Penitenciaria.

Pero sobre todo, la *Ley Nacional de Ejecución Penal* es vanguardista por su regulación en el tema de Beneficios Preliberacionales y Sanciones no Privativas de la Libertad, entre las que se encuentran la Libertad Condicionada, la Libertad Anticipada, la Sustitución y Suspensión Temporal de Penas, los Permisos Humanitarios y la Preliberación por Criterios de Política Penitenciaria, mecanismos a los

---

<sup>1</sup> Para profundizar el tema se puede consultar «Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide la *Ley Nacional de Ejecución Penal*»; Senado de la República, México 2013, pp. 1-3.

<sup>2</sup> SANTACRUZ FERNÁNDEZ, Roberto, SANTILLÁN HUERTA, Estefanía, *La ejecución de sentencias en el Sistema Acusatorio*, Piso 15, Puebla, México 2014, p. 70.

---

<sup>3</sup> Para profundizar el tema se puede consultar AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, *El delito y la responsabilidad penal*, Porrúa, México 2015, pp. 386-420.

cuales bajo el principio *pro persona*<sup>4</sup>, vigila y da seguimiento el Juez de Ejecución de Sanciones, garantizando así el trato con dignidad y respeto a los Derechos Fundamentales tanto de las personas que se ven involucradas en hechos delictivos como sujetos activos, como de las víctimas u ofendidos, legislación que en tal

---

<sup>4</sup> Principio *pro personae*.- Es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre. Mónica PINTO, «El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos», en Martín ABREGÚ y Christian COURTIS (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, Centro de Estudios Legales y Sociales/Editores del Puerto, Buenos Aires 1997 (las cursivas son de la autora). Hay que reconocer que la mayoría de la literatura latinoamericana que ha estudiado el tema del principio *pro persona* utiliza la definición propuesta por Mónica Pinto y no se refieren directamente al voto del juez Piza Escalante, a pesar de ser cronológicamente anterior al trabajo de Pinto.

virtud se ve armonizada con lo que señala el artículo primero Constitucional. Así mismo nuestra *Ley Nacional de Ejecución Penal* garantiza en el tema de penas la legalidad en su ejecución, modificación, cumplimiento y extinción sin que con ello se dé una interferencia o invasión de facultades propias de los Jueces de Control o Tribunales de Enjuiciamiento.

*«... la Ley Nacional de Ejecución Penal es vanguardista por su regulación en el tema de Beneficios Preliberacionales y Sanciones no Privativas de la Libertad, entre las que se encuentran la Libertad Condicionada, la Libertad Anticipada, la Sustitución y Suspensión Temporal de Penas, los Permisos Humanitarios y la Preliberación por Criterios de Política Penitenciaria, mecanismos a los cuales bajo el principio pro persona, vigila y da seguimiento el Juez de Ejecución de Sanciones, garantizando así el trato con dignidad y respeto a los Derechos Fundamentales tanto de las personas que se ven involucradas en hechos delictivos como sujetos activos, como de las víctimas u ofendidos...»*

## I. Antecedentes

Como se ha establecido la reforma constitucional contempló dos aspectos principalmente, el procedimiento judicial y la seguridad pública, transitando de un procedimiento escrito a un sistema procesal adversarial y en la oralidad, siendo el espíritu de esta reforma de conformidad con su exposición de motivos, la judicialización de la ejecución de las penas creando para ello la figura del Juez de Ejecución de Sentencias, el cual se entiende de acuerdo al Instituto de la Judicatura Federal como el órgano personal judicial especializado con funciones de vigilancia, decisión y consultivas, encargado de la ejecución de las penas y medidas de seguridad y que actúa conforme al principio de legalidad y de control, también de la vigilancia de la actividad penitenciaria, garantizando los derechos de las personas privadas de su libertad y corrigiendo los abusos y desviaciones que puedan producirse por otras autoridades o entes jurídicos<sup>5</sup>; por su parte el artículo 3 fracción XI de la *Ley Nacional de*

---

<sup>5</sup> GUTIÉRREZ GUADARRAMA, Julio Cesar, *Distinción de funciones del Juez de Ejecución y el Administrador Penitenciario*, Instituto de la Judicatura Federal, México 2011, disponible en: [\[https://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosregulares/cb2013/SistJustPenalAcus/JUEZ%20DE%20EJECUCION%20-%20DIPOSITIVAS.pdf\]](https://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosregulares/cb2013/SistJustPenalAcus/JUEZ%20DE%20EJECUCION%20-%20DIPOSITIVAS.pdf), consultado el 18 de enero de 2018.

*Ejecución Penal* define al Juez de Ejecución como la autoridad judicial especializada del fuero federal o local competente para resolver las controversias en materia de ejecución penal<sup>6</sup>.

La creación del Juez de Ejecución de Sentencias atendió al reclamo ciudadano respecto del carácter discrecional en el otorgamiento de sustitutivos, beneficios de libertad y beneficios penitenciarios por parte de la Autoridad Administrativa sin la participación pro activa de partes técnicas en un debido proceso, llegando incluso al extremo de no admitir la participación de un defensor o representante jurídico del propio sentenciado, llevando a cabo un procedimiento administrativo engorroso sin establecimiento de tiempo de procedencia ni mucho menos de resolución, lo que creaba un total desapego a la legalidad, derivando en actos indebidos de retraso, ilegalidad y corrupción, por lo que en el marco del debido proceso en la ejecución penal se establecen los mecanismos necesarios en la *Ley Nacional de Ejecución Penal* para plasmar los ejes rectores del procedimiento adversarial y oral que lo son la publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

---

<sup>6</sup> *Ley Nacional de Ejecución Penal*, Diario Oficial de la Federación, 16 de junio de 2016.

*«La creación del Juez de Ejecución de Sentencias atendió al reclamo ciudadano respecto del carácter discrecional en el otorgamiento de sustitutivos, beneficios de libertad y beneficios penitenciarios por parte de la Autoridad Administrativa sin la participación pro activa de partes técnicas en un debido proceso, llegando incluso al extremo de no admitir la participación de un defensor o representante jurídico del propio sentenciado, llevando a cabo un procedimiento administrativo engorroso sin establecimiento de tiempo de procedencia ni mucho menos de resolución, lo que creaba un total desapego a la legalidad...»*

Por tanto lo que en la Ciudad de México inicio en los años setenta con la entrada en vigor de la *Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados* (19 de mayo de 1971), continuo en los años noventa con la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales para el Distrito Federal* (17 de septiembre de 1999), siguiendo en el año 2011 con la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal* (17 de junio de 2011) y a partir del día 16 de junio de 2016 con la publicación de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* con su entrada en vigor progresiva se llega a la parte evolutiva en cuestión de legislación para la ejecución de penas, que concede certeza jurídica a las partes que intervienen en él<sup>7</sup>.

## **II. Competencias del juez de ejecución**

En el ámbito de la ejecución penal para llegar al análisis de la Sustitución y Suspensión Temporal de las Penas debemos establecer lo que de acuerdo con la Real Academia de la Lengua Española se entiende por ejecución<sup>8</sup>, vocablo que deriva del

---

<sup>7</sup> Para profundizar el tema se puede consultar SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, *Manual para personas de Reclusorios y Centros de Reinserción Social y Jueces de Ejecución dentro del Sistema Penal Acusatorio*, Flores, México 2016, pp. 1-11 y 349-352.

<sup>8</sup> REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de la lengua española* (22<sup>a</sup> ed.). Madrid, España 2001.

latín en su expresión *exsecutio*, es decir, la acción y efecto de ejecutar, practicar, realizar, hacer, aplicado a la materia en tanto se derive de un mandato judicial; por lo que hace al vocablo de sentencia<sup>9</sup> de conformidad con la misma fuente se deriva del latín *sententia*, esto es, dictamen, declaración del juicio, resolución judicial, resolución de un Juez donde una vez concluido el juicio resuelve respecto del asunto principal condenando o absolviéndolo. Por tanto una sentencia ejecutoriada conforme a lo establecido en el artículo 356 del *Código Federal de Procedimientos Civiles* de aplicación supletoria a la materia penal, refiere que causan ejecutoria por Ministerio de Ley las siguientes sentencias: a) las que no admiten ningún recurso, b) las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante y c) por declaración judicial.

Las anteriores acotaciones resultan importantes, ya que la competencia del Juez de Ejecución de vigilar el cumplimiento, modificación y extinción de las penas tienen como pauta una sentencia ejecutoriada, competencia que como se ha referido al inicio del presente trabajo le es conferida gracias a la reforma constitucional del 18 de junio del año 2008. Desde luego no debemos olvidar que el Juez de Ejecución tiene competencia tratándose de la

vigilancia de medidas de seguridad impuestas por parte de la autoridad judicial, entendiendo por estas aquellas sanciones complementarias o sustitutivas de las penas aplicables en la mayor de los casos a inimputables<sup>10</sup>.

Es en el párrafo tercero del artículo 21 de nuestra Carta Magna, en donde encontramos la competencia base de los Jueces de Ejecución, consistentes en la imposición de las penas, su modificación y duración, competencias que se complementan con lo dispuesto por el artículo 25 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, mismas que no son limitativas sino enunciativas y que consisten en:

#### **Artículo 24. Jueces de Ejecución**

El Poder Judicial de la Federación y Órganos Jurisdiccionales de las entidades federativas establecerán jueces que tendrán las competencias para resolver las controversias con motivo de la aplicación de esta Ley establecidas en el Capítulo II del Título Cuarto de esta Ley.

Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los jueces cuya circunscripción

---

<sup>9</sup> *Ídem*.

---

<sup>10</sup> Para mayor información, se pueden consultar los Acuerdos Generales 65-19/2014 de fecha 06 de mayo de 2014, 62-48/2011 de fecha 15 de noviembre de 2011 y 59-28/2011 de fecha 14 de junio 2011 emitidos por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución.

Los Jueces de Ejecución tendrán la competencia y adscripción que se determine en su respectiva ley orgánica y demás disposiciones legales.

La jurisdicción territorial de los Jueces de Ejecución se podrá establecer o modificar mediante acuerdos generales.

Y finalmente en el artículo 53 de la *Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México* que señala en su capítulo II:

**Artículo 53.** A los Jueces de Ejecución de Sanciones Penales en el Distrito Federal les corresponde:

I. Resolver en audiencia oral, todos los incidentes relativos a la revocación de cualquier beneficio concedido a los sentenciados por cualquier autoridad jurisdiccional, y en aquellos casos en que deba resolverse sobre libertad anticipada de los sentenciados.

II. Resolver todas las cuestiones relacionadas con la ejecución de las consecuencias jurídicas del delito.

III. Realizar todas las acciones necesarias para la vigilancia de la ejecución de las consecuencias jurídicas del delito.

### III. Sustitución y suspensión temporal de las penas

Una vez delimitado nuestro tema entraremos al análisis respecto a la Sustitución y Suspensión Temporal de las Penas que se encuentran regulados en el capítulo III de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, observando en primer término que dicho capítulo es aplicable únicamente a aquellas personas sentenciadas ejecutoriadas<sup>11</sup>, por lo que para que el Juez de Ejecución de Sentencias pueda tener intervención, el Tribunal de Enjuiciamiento debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 413 del *Código Nacional de Procedimientos Penales*, esto es, debe dentro de los tres días siguientes a aquél en que la sentencia condenatoria quede firme, remitir copia autorizada de la misma al Juez que le corresponda la ejecución correspondiente y a las autoridades penitenciarias que intervienen en el procedimiento de ejecución para su debido cumplimiento, disposición que también es aplicable en los casos de las sentencias condenatorias dictadas en el procedimiento abreviado<sup>12</sup>, una vez hecho lo

---

<sup>11</sup> Para profundizar el tema se puede consultar HERNÁNDEZ AVENDAÑO, Luis Raúl, *Ley Nacional de Ejecución Penal: Un Nuevo Panorama, Comentarios, Retos y Perspectivas*, Flores, México 2018, pp. 130-138.

<sup>12</sup> *Código Nacional de Procedimientos Penales*, Diario Oficial de la Federación, 5 de marzo de 2014.



anterior por parte del Tribunal de Enjuiciamiento, inicia el procedimiento de ejecución de sentencias, siendo que la Unidad de Gestión Judicial Especializada en Ejecución de Sanciones Penales al recibir la sentencia genera un número de registro denominado número de carpeta de ejecución, procede a dar cuenta con ella al Juez de Ejecución competente a efecto de que mediante el auto respectivo radique dicha carpeta de ejecución y dé vista a las partes por el término de tres días, previniendo al sentenciado para que dentro de ese plazo se pronuncie respecto de la forma en cómo pretende dar cumplimiento a la sentencia dictada en su contra; dicha carpeta de ejecución se integrara con la siguiente documentación:

- a. Sentencia definitiva de primera instancia y del auto que la declare ejecutoriada.
- b. Sentencia o resolución de segunda instancia si fuera el caso.
- c. Resolución de amparo en su caso.
- d. Auto inicial de ejecución de sentencias, en el cual se determinó el cómputo probable de compurgamiento de la pena, abono de prisión preventiva, pasos o procedimiento respecto a la multa, reparación del daño y en su caso situación respecto al otorgamiento o negativa de algún beneficio o sustitutivo penal.
- e. Plan de actividades.

f. Actas y acuerdos de cualquier procedimiento de justicia alternativa o restaurativa en su caso.

g. Informe del Centro Penitenciario respecto a procedimientos disciplinarios desde su ingreso hasta la sentencia.

h. Copia de la ficha signalética y la identificación administrativa.

i. Actas del Comité Técnico de los órganos colegiados, en las que se funden las actuaciones realizadas en cada área técnica del Centro de Reclusión.

*«... para que el Juez de Ejecución de Sentencias pueda tener intervención, el Tribunal de Enjuiciamiento debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 413 del Código Nacional de Procedimientos Penales, esto es, debe dentro de los tres días siguientes a aquél en que la sentencia condenatoria quede firme, remitir copia autorizada de la misma al Juez que le corresponda la ejecución correspondiente y a las autoridades penitenciarias que intervienen en el procedimiento de ejecución para su debido cumplimiento, disposición que también es aplicable en los casos de las sentencias condenatorias dictadas en el procedimiento abreviado...»*

Y esa carpeta de ejecución junto con otros medios propios de la Sustitución o Suspensión Temporal solicitada será la base de estudio, mismos que permitirán al Juez de Ejecución revisar, estudiar y resolver respecto a las solicitudes que se realicen respecto de sustitución y suspensión temporal de las penas.

Una vez acotado lo anterior, continuaremos analizando los tres artículos que conforman el capítulo III de nuestra *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

#### **a. Modificación de las penas y sustanciación**

El artículo 142 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* refiere que las penas privativas de la libertad impuestas por los jueces y tribunales penales deberán ser cumplidas hasta el término de su duración, salvo su modificación judicial por traslación de tipo, adecuación o sustitución en los casos establecidos en ella. Esta adecuación y modificación de la pena se sustanciará oficiosamente por el Juez de Ejecución o a petición de cualquier persona legitimada.

Es preciso señalar lo que se entiende por traslación del tipo y adecuación de la pena; en sentido amplio significa que la autoridad competente determina si los elementos que integran un tipo penal derogado subsisten en otro tipo penal que está vigente e incluso puede acontecerse que aquéllos se mantengan igual. Acorde a lo anterior

cuando entre la comisión del ilícito y la extinción de la pena o medida de seguridad cobra vigencia un nuevo ordenamiento legal, debe estarse a los lineamientos que resulten más favorables para el inculcado o sentenciado, con lo cual se colige la existencia del derecho fundamental en los juicios de índole penal, para garantizar el principio de exacta aplicación de la ley.

En consecuencia la autoridad competente debe verificar si la conducta del sujeto estimada como delictiva conforme a la legislación vigente en la fecha de su comisión, sigue siendo ilícita de acuerdo al nuevo ordenamiento, para luego examinar los elementos del delito conforme a la legislación que surgió con posterioridad y obtener cuál es la sanción más favorable del sentenciado.

Ahora bien partiendo de la redacción de dicho numeral, podemos establecer que la aplicación de una ley en beneficio del sentenciado, se podrá dar en dos supuestos, primero con denominación del delito y el segundo en relación con la pena hipotética a imponer, sin embargo cabe señalar que el primero de los antes citados se subdivide en dos aspectos importantes a saber, uno en relación a la homologación de los tipos penales, la cual se da cuando el legislador se refiere a un tipo penal en una y otra ley señalando la misma descripción típica, utilizando incluso las mismas palabras e idéntica redacción y el otro

respecto de la traslación de los tipos penales, que resulta cuando en una u otra ley el legislador se refiere a la misma descripción legal, incluso conteniendo los mismos elementos constitutivos, pero estos se encuentran redactados de manera diferente.

El artículo 142 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* resulta acorde con la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, ya que en él se plasma claramente que la modificación y duración de las penas es propia y exclusiva de la Autoridad Judicial, garantizando con ello la máxima jurídica del debido proceso, dando certeza jurídica a la persona privada de su libertad y garantizando la ejecución de la pena sin mayor afectación que la que como consecuencia del delito cometido se le dictó. Sobre todo este precepto en análisis va acorde a lo ya resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien ha establecido mecanismos respecto a la modificación o duración de la pena, aun cuando ya estuvieran en etapa de ejecución, determinando que será la autoridad judicial la que aplicará de manera oficiosa la retroactividad de la ley a favor del sentenciado aplicando la ley que más proteja o más favorable sea al mismo.

TRASLACIÓN DEL TIPO Y  
ADECUACIÓN DE LA PENA.  
CONSTITUYEN UN DERECHO DEL

GOBERNADO PROTEGIDO  
CONSTITUCIONALMENTE.

El primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la aplicación retroactiva de la ley en perjuicio de persona alguna. Ahora bien, de la interpretación a contrario sensu de tal precepto, se advierte que otorga el derecho al gobernado de que se le aplique retroactivamente la ley penal cuando sea en su beneficio, por lo que si cometió un delito bajo la vigencia de una ley sustantiva con base en la cual se le sentenció y, posteriormente se promulga una nueva que prevé una pena menor para el mismo delito, o el acto considerado por la ley anterior como delito deja de tener tal carácter o se modifican las circunstancias para su persecución, aquél tiene el derecho protegido constitucionalmente a que se le aplique retroactivamente la nueva ley y, por ende, a que se le reduzca la pena o se le ponga en libertad. Esto es así, porque si el legislador en un nuevo ordenamiento legal dispone que un determinado hecho ilícito merece sancionarse con una pena menor o que no hay motivos para suponer que, a partir de ese momento, el orden social pueda alterarse con un acto anteriormente considerado como delictivo, es inválido que el poder público insista en exigir la ejecución de la sanción como se había impuesto por un hecho que ya no la amerita o que no la merece en tal proporción.

Consecuentemente, la traslación del tipo y la adecuación de la pena constituyen un derecho de todo gobernado, que puede ejercer ante la autoridad correspondiente en vía incidental, para que ésta determine si la conducta estimada como delictiva conforme a la legislación punitiva vigente en la fecha de su comisión continúa siéndolo en términos del nuevo ordenamiento, esto es, para que analice los elementos que determinaron la configuración del ilícito de acuerdo a su tipificación abrogada frente a la legislación vigente y decida si éstos se mantienen o no y, en su caso, aplicarle la sanción más favorable. Contradicción de tesis 28/2004-PS. Entre las sustentadas por el Segundo y el Décimo Tribunales Colegiados, ambos en Materia Penal del Primer Circuito. 18 de agosto de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Miguel Enrique Sánchez Frías. Tesis de jurisprudencia 4/2013 (9a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinte de febrero de 2013<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Tesis: 1a./J. 4/2013 (9a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 413, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 1, del SJF y su Gaceta, el número de registro 159862, bajo el rubro: TRASLACIÓN DEL TIPO Y ADECUACIÓN DE LA PENA. CONSTITUYEN

## **b. Sustitución de la pena**

Por lo que hace al artículo 144 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* se contempla que el Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, prevista en la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, por lo que para que el Juzgador pueda ejercer esa función, se mencionan en el Capítulo VI las sanciones y medidas penales no privativas de la libertad, que son: a) la reparación del daño; b) la sanción pecuniaria (multa); c) la pérdida, suspensión o restricción de derechos de familia. d) la suspensión, destitución o inhabilitación de derechos; e) la suspensión o disolución de personas morales y f) el trabajo en favor de la comunidad.

En consecuencia de conformidad con el ordinal 144 de la referida Ley, la prisión puede sustituirse por cualquiera de ellas, siempre y cuando se actualicen los criterios legales que ese mismo artículo contempla, siendo el primero y segundo de ellos los siguientes:

I. Cuando se busque la protección de las hijas e hijos de personas privadas de la libertad, siempre que éstos sean menores de 12 años de edad o tengan una condición de discapacidad que no les permita valerse por sí mismos. Esto cuando la persona privada de la libertad

---

UN DERECHO DEL GOBERNADO PROTEGIDO CONSTITUCIONALMENTE.

sea su cuidadora principal o única cuidadora, de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley.

II. Cuando la permanencia de la persona sentenciada con la hija, hijo o persona con discapacidad, no representa un riesgo objetivo para aquellos.

*«...se contempla que el Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, prevista en la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que para que el Juzgador pueda ejercer esa función, se mencionan en el Capítulo VI las sanciones y medidas penales no privativas de la libertad, que son: a) la reparación del daño; b) la sanción pecuniaria (multa); c) la pérdida, suspensión o restricción de derechos de familia. d) la suspensión, destitución o inhabilitación de derechos; e) la suspensión o disolución de personas morales y f) el trabajo en favor de la comunidad.»*

Estas dos fracciones se refieren o atienden principalmente a la obligación *ex officio* de los Juzgadores de velar por los derechos de los menores, atendiendo en todo momento al interés superior del infante, este principio implica dar prioridad al bienestar de las niñas y los niños ante cualquier otro interés que vaya en su perjuicio. Dicho principio orientará la actuación de los Órganos Locales de Gobierno encargados de las acciones de defensa y representación jurídica a la provisión, prevención, protección especial y participación de las niñas y los niños.

Respecto al interés superior del menor, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha emitido en los últimos años jurisprudencias y tesis relevantes sobre diversos temas relacionados con infancia, en uno de ellos determinó que « (...) los tribunales, en todas las medidas que tomen relacionadas con los menores, deben atender primordialmente al interés superior del niño». Asimismo, en otra tesis determinó que: «El interés superior del menor implica, entre otras cosas tomar en cuenta aspectos dirigidos a garantizar su desarrollo y ejercicio pleno de sus derechos. (...) además, cumple con dos funciones normativas: a) como principio jurídico garantista y, b) como pauta interpretativa para solucionar los conflictos entre derechos de los menores.» En otra tesis estableció los criterios que

involucra su aplicación en casos concretos:

a) Se debe satisfacer las necesidades básicas o vitales del menor, y las de tipo espiritual, afectivas y educacionales; b) se deberá atender a los deseos, sentimientos y opiniones del menor, siempre y cuando sean compatibles con lo anterior e interpretados de acuerdo con su personal madurez o discernimiento; c) se debe mantener, si es posible, el *statu quo* material o espiritual del menor y atender a la incidencia que toda alteración del mismo pueda tener en su personalidad y para su futuro.

Por lo que no es de sorprendernos que nuestra *Ley Nacional de Ejecución Penal* dentro de su articulado contenga un dispositivo dirigido tácitamente a los menores, ya que las normas se entenderán dirigidas a procurarles, primordialmente, los cuidados y la asistencia que requieren para lograr un crecimiento y un desarrollo plenos dentro de un ambiente de bienestar familiar y social. Atendiendo a este principio, el ejercicio de los derechos de quienes son adultos no podrá, en ningún momento, ni en ninguna circunstancia, condicionar el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Continuando con el análisis del artículo 144 de la *Ley Nacional de*

*Ejecución Penal* proseguiremos con la fracción II, la cual establece como tercer supuesto para que el Juez de Ejecución pueda sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, prevista en la Ley el siguiente:

III. Cuando esta fuere innecesaria o incompatible con las condiciones de la persona privada de la libertad por senilidad, edad avanzada, o su grave estado de salud, en los casos regulados en la legislación penal sustantiva, de acuerdo con las reglas de competencia establecidas en esta Ley.

De este precepto se aprecia un motivo altruista y de equidad por parte del legislador, para una posible exclusión de la pena privativa de libertad correspondiente al delito cometido, no obstante que nuestro sistema jurídico mexicano se rija por principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, objetividad, profesionalismo, transparencia, eficacia, eficiencia y respecto a los Derechos Humanos y un motivo de humanidad y derecho a la dignidad de las personas que tienen que predominar sobre cualquier otra consideración legal, entre los que encontramos el derecho a la vida y a la salud, éste último reconocido en nuestra Constitución en su artículo 4, encargando a los poderes públicos su organización y tutela. Derecho que de

igual forma contemplan el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Americana de Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de Derechos Humanos; de lo que se destaca que el derecho a la salud es general, y también alcanza a las personas privadas de su libertad; como se ha plasmado en los artículos 6, 22, 25, 26 y 62 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, adoptadas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las NACIONES UNIDAS<sup>14</sup>.

Sin que deba entenderse que el propósito de este artículo sea el excarcelar a las personas enfermas en prisión sólo para que mueran fuera de la cárcel, sino que se extiende a vivir en libertad y en las mejores condiciones humanitarias posibles, esa última etapa de la vida, que puede incluso tener una larga duración y si lo enlazamos directamente con bienes y derechos constitucionalmente consagrados, se refiere a la no dilatación hasta las fases terminales de la enfermedad.

Es de soslayarse que, humanamente qué mayor pena puede

sufrir un ser humano, que el deterioro de su salud, un bien jurídico supremo que tutela el Estado, y como se ha referido se encuentra plasmado en el párrafo cuarto del artículo 4° de la Ley Fundamental. Deterioro que junto con la privación de libertad y la enfermedad grave e incurable tornaría inhumana por cruel, continuar con la ejecución de la pena de prisión impuesta al sentenciado.

En efecto, si la pena cercenara el derecho a la salud de la persona privada de su libertad, implicaría de hecho la imposición de un suplicio no dispuesto por los jueces en sus sentencias, ni permitido en el ordenamiento jurídico penal acorde con la Constitución Nacional e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Siendo que, la prohibición de todo trato inhumano o degradante tiene un correlato positivo, que es la obligación de dispensar un trato humanitario. Por lo que el mandato se dirige a todos los poderes públicos: al legislador que no puede establecerlas en la ley, y a la administración y a los jueces para velar porque una pena, aún considerada en nuestro estadio cultural como humana en abstracto, se torna inhumana en su ejecución.

Finalmente la fracción IV del artículo en estudio nos indica que el Juez de Ejecución podrá sustituir la pena privativa de la libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de la libertad, prevista en la *Ley Nacional de Ejecución Penal*

---

<sup>14</sup> VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth (coordinadora). *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos de las Personas en Reclusión*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2016.



cuando durante el periodo de ejecución se actualice el siguiente supuesto:

IV. Cuando, en términos de la implementación de programas de tratamiento de adicciones, reinserción en libertad, justicia colaborativa o restitutiva, política criminal o trabajo comunitario, el Juez de Ejecución reciba de la Autoridad Penitenciaria o de la autoridad de supervisión un informe sobre la conveniencia para aplicar la medida y si el sentenciado no representa un riesgo objetivo y razonable para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad. Dicha autoridad deberá fungir como aval para la sustitución.

Esta fracción envuelve al conjunto de normas y medidas que tienen como fin establecer actividades, acciones y sistemas que logren la reinserción social de las personas en situación de privación de la libertad, buscando reducir las diferencias entre la vida y familia al exterior como al interior de las prisiones, lo que la doctrina ha llamado “régimen penitenciario”, en el cual la mayor intervención es de la Autoridad Penitenciaria.

Esta última fracción del artículo 144 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* resulta ser la más compleja ya que incluye tópicos diversos, como el tratamiento de adicciones, reinserción en libertad, justicia

colaborativa o restitutiva, política criminal o trabajo comunitario, mismos que se desentrañaran a continuación.

a) *Tratamiento de adicciones*: En el Sistema Penitenciario uno de los grandes problemas y retos es el de las adicciones a sustancias psicotrópicas, se registra que en la Ciudad de México el 30% de la población penitenciaria consume drogas o sustancias prohibidas, porcentaje equivalente a 17,000 personas privadas de su libertad de las 23,801 que al año 2018 integran el Sistema Penitenciario de esta Ciudad; situación que agrava la situación de los Centros de Reclusión ocasionando problemas relacionados con violencia, riñas, lesiones, homicidios o motines por nombrar algunos. Por lo que en cuanto a este supuesto en primer lugar el Sistema Penitenciario deberá contar con personal altamente capacitado que evalúe de manera objetiva e imparcial que una persona sujeta a su custodia es candidata para ser propuesta bajo los términos de este supuesto, así mismo deberán organizar los tiempos y espacios de cada persona privada de su libertad, donde las actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa sean una real posibilidad de acceso a los mismos, lo que originara que el Sistema Penitenciario trabaje en adecuar su organización administrativa de

apoyo técnico a la nueva disposición en cuanto a materia de ejecución penal se refiere para hacer compatible el Régimen Penitenciario a la *Ley Nacional de Ejecución Penal*.

b) *Reinserción en libertad*: Respecto de este tópico debe señalarse que la finalidad de la reinserción es la incorporación a la sociedad de los sujetos que cumplieron una pena privativa de libertad, en específico a la comunidad en donde se desarrollan o viven. Como programa penitenciario, el Estado buscara que esa reinserción no se acote únicamente a quienes permanezcan privados de su libertad sino también a aquellos que habiendo estado reclusos obtengan su libertad, a los cuales se deberá seguir apoyando con la aplicación de medidas laborales, educativas, de salud, deporte y capacitación para el trabajo, herramientas que le permitan a la persona incorporarse a la comunidad a la cual es reinsertada.

c) *Justicia colaborativa o reformativa*: En este tópico podemos ubicar la participación de la persona privada de su libertad en actividades de apoyo laboral institucional, es decir, su participación en trabajos de limpieza, jardinería, mecánica, electricidad y otros oficios a favor de la Institución penitenciaria y la participación de los sentenciados para cubrir la reparación del daño a la que hubiesen sido condenados por resolución judicial en favor de la

víctima u ofendido, de igual forma con el desempeño de servicios personales no remunerados en institución públicas o privadas.

d) *Política criminal*: El control de la criminalidad por medio de una eficaz y eficiente política criminal, tiene como eje acrecentar las oportunidades a los Gobiernos, Estados e Instituciones de un mejor desarrollo tanto económico como social y desde luego en beneficio de la comunidad, en virtud de que la política criminal considerada como el conjunto de políticas, medios y medidas de los gobiernos busca ayudar a la disminución de los índices delictivos bajo el esquema del respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Atento a lo anterior, con el establecimiento material de una política criminal surge la posibilidad de sustituir la pena impuesta a una persona privada de su libertad tratando de evitar la reincidencia delictiva, lo que resulta ser una medida adecuada al permitir que el estado trace políticas criminales en el ámbito penitenciario y de ejecución de penas, logrando la despresurización de los Centros de Reclusión y otorgándole al sentenciado la oportunidad de que le sea sustituida la pena privativa de libertad por una no privativa de la misma en el interés de otorgarle reales posibilidades de desarrollo personal, familiar, educativo y

económico que conlleven a su verdadera reinserción social y lograr el cometido de la justificación legislativa que es el evitar que el sentenciado vuelva a delinquir.

e) *Trabajo comunitario*: Tópico referente a la prestación de un servicio personal no remunerado en Instituciones públicas o actividades de carácter educativo, asistencia social, siempre bajo los principios de respeto a sus derechos fundamentales y dignidad de la persona, trabajo que se traduce en una obligación inherente a la obtención de la sustitución de la pena privativa de libertad<sup>15</sup>.

Por lo que se puede apreciar que esta fracción resalta el compromiso que se le da al Sistema Penitenciario de mejorar en todos sus aspectos, ya que dicha fracción implica el contar principalmente con personal capacitado que evalúe de manera objetiva e imparcial que una persona sujeta a su custodia es candidata para ser propuesta bajo los términos de la fracción IV del artículo 144 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, pero sobre todo en relación a que la propia autoridad penitenciaria podrá fungir como aval del sentenciado para que el mismo logre

la sustitución, situación que comulga con el sentido garantista de la reforma constitucional de 18 de junio de 2008, traducéndose en la oportunidad para la reivindicación de los derechos en libertad de los sentenciados y en el avance a un Sistema Penitenciario incluyente, pero sin que se olvide la vigilancia indispensable del Juez de Ejecución de Sanciones. Por otra parte desde el punto de vista de quien esto escribe, esta fracción generará debate entre los doctrinarios y expertos penitenciarios de nuestra Ciudad, entre las que someramente se pueden comentar, el hecho de que no existe una obligación para la población penitenciaria de realizar o no un actividad productiva y/o educativa durante su internamiento, sin embargo bajo los lineamientos establecidos en el precepto legal en análisis, quien decida obtener esta sustitución deberá esforzarse en trabajar y estudiar en pro de la oportunidad de ser sujeta a la propuesta de la Autoridad Administrativa.

Finalmente y siguiendo los lineamientos de nuestra Constitución Federal en relación al régimen de excepción, la *Ley Nacional de Ejecución Penal* por lo que se refiere a la Sustitución y Suspensión Temporal de las Penas, señala que no procederán por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.

---

<sup>15</sup> ACEVEDO CEBALLOS, Viridiana, *Aplicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal*, Poder Judicial del estado de Yucatán, Yucatán, México 2015, pp. 47-50.

## Conclusiones

La reforma constitucional de fecha 18 de junio del año 2008 sin duda trajo consigo un nuevo paradigma tanto a nivel de Sistema de Justicia Penal como a nivel de Sistema Penitenciario, ello al otorgarle al Poder Judicial una figura de novedosa, la creación del «Juez de Ejecución de Sanciones», judicializando en atención al artículo 21 de nuestra Carta Magna, la ejecución de las penas impuestas por sus jueces, estableciendo por tanto las competencias entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Así, con la publicación de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 2016, se concretiza el espíritu de la reforma constitucional, ya que en ella el legislador viene a regular toda la vida al interior de los Centros de Reclusión de nuestro país, velando así el respeto a los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad, pero no solo a estas sino también a las víctimas u ofendidos. Con dicha judicialización, también se garantiza el debido proceso legal en la etapa de ejecución de sentencias, la cual se desarrolla preponderantemente a través de audiencias públicas y con intervención de todos y cada uno de los involucrados, poniendo en práctica los ejes rectores del nuevo Sistema de Justicia Penal de corte acusatorio y oral, ejes consistentes en la publicidad, contradicción, concentración y continuidad y a

través de los cuales se da certeza jurídica a los gobernados, pero sobre todo hace de la Ejecución Penal una materia con cimientos, procedimientos claros, objetivos y transparentes en vía del respeto a los principios de seguridad jurídica, debido proceso y Derechos Fundamentales de las personas privadas de su libertad con base jurídicas constitucionales, leyes nacionales e internacionales.

Al considerar la *Ley Nacional de Ejecución Penal* procedimientos y métodos para la sustitución y suspensión temporal de las penas, se satisface el reclamo principalmente de los sentenciados pero también de la sociedad ya que estos tienen como finalidad establecer mecanismos obligatorios por parte de la Autoridad Judicial en su aplicación o a petición de parte, como lo son la modificación de penas por traslación de tipo, adecuación o sustitución de las penas en los casos analizados y que se establecen en los artículos 142 y 144 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal* (retroactividad o ultra actividad de la ley), y si bien es cierto alguno de estos tópicos ya eran aplicables en las diversas leyes penales y procedimentales, también lo es que la *Ley Nacional de Ejecución Penal* viene a delimitar las competencias de su aplicación, concediéndole facultades a los Jueces de Ejecución Penal para resolver las peticiones que sobre ellos se produzcan, quedando establecido que el debido proceso no se agota con

la imposición de la sentencia, sino que se plantea y ordena a establecer un vínculo de enlace entre la aplicación de una sanción penal y la ejecución de esta.

*«...la Ley Nacional de Ejecución Penal, resulta ser de corte progresista y pro persona, al contemplar dentro de su capitulado el tema de sustitución y suspensión temporal de las penas como formas no privativas de la libertad para cumplir una pena impuesta a través de una sentencia ejecutoriada, englobando temas referentes al interés superior del menor, discapacidad, población vulnerable, estado de salud precario e incluso regulando que la propia autoridad penitenciaria o de supervisión de la persona privada de la libertad puedan tramitar en su favor alguna sustitución o suspensión temporal de las penas siempre que la persona se ubique en los supuestos del artículo 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal; regulación y en su momento aplicación que traerá consigo una despresurización de las prisiones y con ello el establecimiento de verdaderas Instituciones de Reinserción Social para bien tanto de los sentenciados, familia y comunidad...»*

Por lo que la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, resulta ser de corte progresista y pro persona, al contemplar dentro de su capitulado el tema de sustitución y suspensión temporal de las penas como formas no privativas de la libertad para cumplir una pena impuesta a través de una sentencia ejecutoriada, englobando temas referentes al interés superior del menor, discapacidad, población vulnerable, estado de salud precario e incluso regulando que la propia autoridad penitenciaria o de supervisión de la persona privada de la libertad puedan tramitar en su favor alguna sustitución o suspensión temporal de las penas siempre que la persona se ubique en los supuestos del artículo 144 de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*; regulación y en su momento aplicación que traerá consigo una despresurización de las prisiones y con ello el establecimiento de verdaderas Instituciones de Reinserción Social para bien tanto de los sentenciados, familia y comunidad, ya que si bien algunos de los supuestos implican la observancia de determinadas obligaciones o prevenciones, todos implican una libertad real aunque no definitiva hasta en tanto no se termine de cumplir con las obligaciones o prevenciones impuestas. Sin embargo y dada la gravedad de las consecuencias sociales y el grado máximo de afectación a la comunidad de algunas conductas

ilícitas como lo es la delincuencia organizada, el secuestro y la trata de personas, este tipo de delitos se excluyen de la posibilidad de acceder a cualquier modalidad de sustitución o suspensión temporal de la pena impuesta.

### Fuentes consultadas

#### Bibliografía

- ACEVEDO CEBALLOS, Viridiana, *Aplicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal*, Poder Judicial del estado de Yucatán, Yucatán, México 2015.
- AGUILAR LÓPEZ, Miguel Ángel, *El delito y la responsabilidad penal*, Porrúa, México 2015.
- GUTIÉRREZ GUADARRAMA, Julio Cesar, *Distinción de funciones del Juez de Ejecución y el Administrador Penitenciario*, Instituto de la Judicatura Federal, México 2011, disponible en: [\[https://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosregulares/cb2013/SistJustPenalAcus/JUEZ%20DE%20EJECUCION%20-%20DIPOSITIVAS.pdf\]](https://www.ijf.cjf.gob.mx/cursosregulares/cb2013/SistJustPenalAcus/JUEZ%20DE%20EJECUCION%20-%20DIPOSITIVAS.pdf), consultado el 18 de enero de 2018.
- HERNÁNDEZ AVENDAÑO, Luis Raúl, *Ley Nacional de Ejecución Penal: Un Nuevo Panorama, Comentarios, Retos y Perspectivas*, Flores, México 2018.
- SÁNCHEZ GALINDO, Antonio, *Manual para personas de Reclusorios y Centros de Reinserción Social y*

*Jueces de Ejecución dentro del Sistema Penal Acusatorio*, Flores, México 2016.

SANTACRUZ FERNÁNDEZ, Roberto, SANTILLÁN HUERTA, Estefanía, *La ejecución de sentencias en el Sistema Acusatorio*, Piso 15, Puebla, México 2015.

VILLANUEVA CASTILLEJA, Ruth (coordinadora. *Compilación de Instrumentos Internacionales sobre Derechos Humanos de las Personas en Reclusión*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 2016.

*Nova Iustitia*, Revista digital de la Reforma Penal, año V, número 18, febrero 2017.

#### Legislación Nacional

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código Nacional de Procedimientos Penales.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Penal del Distrito Federal.
- Ley Nacional de Ejecución Penal.
- Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.
- Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.

#### Otras disposiciones legales

Acuerdo General 65-19/2014 de fecha 06 de mayo de 2014 emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Acuerdo General 62-48/2011 de fecha 15 de noviembre de 2011 emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Acuerdo General 59-28/2011 de fecha 14 de junio 2011 emitido por el Consejo de la Judicatura de la Ciudad de México.

Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se expide *la Ley Nacional de Ejecución Penal*, Senado de la República, México 2013.



**BENEFICIOS PRELIBERACIONALES**  
**—LIBERTAD CONDICIONADA Y LIBERTAD ANTICIPADA—**

Marco Antonio RUEDA VERGARA\*

---

**SUMARIO:** Introducción; I. Naturaleza jurídica de los Beneficios Penitenciarios; II. Libertad Condicionada y Libertad Anticipada; Consideraciones finales, Fuentes consultadas.

**Introducción**

Para abordar el tema de los llamados beneficios preliberacionales, en cualquier modalidad, es indispensable hablar de la reforma constitucional en materia de justicia penal y seguridad pública de 2008, misma que trajo aparejada una serie de cambios en los modelos de procuración y administración de justicia en materia penal; sin embargo, ha sido y a la fecha sigue siendo identificada por tan solo una parte de su contenido; es decir, no solo la sociedad, sino incluso los propios operadores del sistema jurídico penal, han prestado escasa o casi nula atención a las modificaciones que sufrieron los artículos 18 y 21 constitucionales, inherentes al nuevo sistema de reinserción social y la judicialización de la ejecución de las penas.

Ambos tópicos tienen trascendencia para el tema de los “beneficios preliberacionales”, pues con base en el nuevo modelo de reinserción social el sentenciado ya no es concebido como un enfermo e inadaptado que al haber violentado la norma debe recibir un tratamiento por su conducta propia de un enfermo, elementos que forman parte del concepto *readaptación social*, por el contrario el sentenciado ahora se concibe como un sujeto de derechos y

---

\* Maestría en *Derecho Penal* por el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), Maestría en *Derecho Procesal Penal* por el Instituto Nacional de Estudios Superiores en Derecho Penal (INDEPAC), Doctorado en *Derecho Constitucional* por el INDEPAC, cuenta con el Diplomado «La aplicación judicial del bloque de Constitucionalidad a partir de la reforma de junio de 2011» impartido por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como el curso «Convencionalidad, Derechos Humanos, Tratados Internacionales y su aplicación en el Nuevo Proceso Penal», por la Universidad Pompeu - Fabra de Barcelona España. Ha sido docente de Licenciatura y Maestría en la Universidad Humanitas y en el curso de preparación al cargo de Juez de Ejecución y a Jueces Penales en Transición hacia Ejecución en el Instituto de Estudios Judiciales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México (TSJCDMX). Se ha desempeñado como Mecnógrafo, Secretario Actuario, Secretario de Acuerdos y Proyectista de Sala. Actualmente es Juez de Ejecución de Sanciones Penales en el TSJCDMX.

obligaciones, el cual realizó una conducta contraria a la norma penal y al que se le aplica una consecuencia jurídica por tal comportamiento, pero que en forma alguna implica suspender o limitarle más derechos de los que expresamente se hayan determinado en sentencia condenatoria firme.

Por otra parte, el segundo tópico de carácter trascendente, es el relacionado a la vigilancia en la ejecución de la pena, pues con motivo de la reforma previamente citada, dicha facultad fue trasladada al Poder Judicial; en algunos casos, mediante la creación de la figura del Juez de Ejecución y en algunos otros a cargo del propio Juez que emitió el fallo de condena.

Sobre este aspecto conviene destacar desde ahora, el hecho de que anteriormente la competencia para conocer sobre solicitudes de “beneficios preliberacionales” recaía en el Poder Ejecutivo a través de diversos órganos, las más de las veces pertenecientes a las Secretarías de Seguridad Pública o bien Secretarías de Gobierno, pero en los cuales no intervenía la autoridad judicial, salvo en forma excepcional y no mediante una jurisdicción ordinaria, sino únicamente mediante la interposición del Juicio de Amparo.

En ambos sentidos, resulta trascendente puntualizar que el propio constituyente en la exposición de motivos y en su procesos

legislativos<sup>1</sup> advirtió una urgencia superior en los temas inherentes al sistema de reinserción social y ejecución de la pena, ello en atención a las condiciones deplorables en que se encontraban y desgraciadamente se encuentran actualmente los centros penitenciarios; así como a los constantes y plausibles abusos de las autoridades penitenciarias hacia los derechos humanos más elementales de las personas privadas de la libertad.

Como consideración personal, añadiría la temática de los beneficios de libertad anticipada, los cuales, las más de las veces, eran concedidos bajo factores ajenos a una efectiva “readaptación social”; esto es, la libertad anticipada no necesariamente era concedida a aquellos sentenciados que demostraban un verdadero avance en aquél tratamiento técnico progresivo, sino que influía en ello factores de diversa naturaleza, generalmente ligados a actos de corrupción.

La gravedad de las circunstancias antes citadas motivó al legislador a establecer una *vacatio legis* de tan solo tres años, tal como se desprende del artículo 5º transitorio<sup>2</sup> de la reforma en cita.

---

<sup>1</sup> Información disponible en: [\[http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf\]](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/archivo/SAD-07-08.pdf), consultada en: 2018-01-13.

<sup>2</sup> **Quinto.** El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo

No obstante el mandato constitucional, existió una gran desatención hacia el tema de la ejecución penal, tal desatención se hizo aún más plausible al tomar en cuenta la obligación para todas las entidades federativas e incluso para la federación de emitir las normas reglamentarias de dichos preceptos Constitucionales; esto es, la emisión de las Leyes de Ejecución Penal, con base en las cuales debería ejecutarse la sentencia penal condenatoria y firme; verbigracia, la Federación no emitió legislación alguna que permitiera actualizar y materializar el concepto de reinserción social a que alude el texto Constitucional reformado, pues a nivel federal se continuó aplicando la «Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados» legislación que data del año 1971, lo que ejemplifica claramente aquella desatención hacia el tema tratado.

Al margen de lo expuesto, no se soslaya que la mayoría de las entidades, tal es el caso de la Ciudad de México, entonces Distrito Federal, emitieron sus respectivas legislaciones a fin de regular y regular

---

segundo del artículo 18, así como el régimen de modificación y duración de penas establecido en el párrafo tercero del artículo 21, entrarán en vigor cuando lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin que pueda exceder el plazo de tres años, contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto.

los procedimientos de ejecución dentro del término de tres años concedido por el texto constitucional.

En ese sentido, la sola circunstancia de modificación competencial respecto de la ejecución de la pena y en particular de concesión de mecanismos de libertad anticipada, generó un cierto grado de avance y certeza jurídica pues en atención a ella, la respuesta a una petición de beneficio preliberacional, ya no se realizaría por personal administrativo del Poder Ejecutivo, sino que ahora tendría que atender al análisis razonado, fundado y motivado de los elementos probatorios que plantearan las partes en presencia judicial, mediante una audiencia pública y oral, la que en esencia, combate la opacidad de las determinaciones y la manipulación de criterios.

Sin embargo, el hecho de que cada entidad (en el mejor de los casos) emitiera su norma respectiva para regular el procedimiento de ejecución penal, también generó diversidad en las reglas aplicables a la ejecución de las penas, distinción que se hizo más plausible en la regulación de los beneficios penitenciarios y como consecuencia de ello en los requisitos para acceder a tales mecanismos, e incluso en los efectos jurídicos que derivaban de su concesión.

Todo ello generó un replanteamiento en la competencia para legislar en materia de ejecución, pues si bien, la ideología que impulsó

la creación de un *Código Nacional de Procedimientos Penales*, buscó evitar un trato diferenciador a los sujetos sometidos a procedimiento penal, tal circunstancia quedaba olvidada cuando se dictaba la sentencia condenatoria firme, pues al dar inicio al procedimiento de ejecución penal, cada sentenciado estaba supeditado a los contenidos de la legislación que le fuese aplicable según la entidad federativa en la que hubiese sido sentenciado.

*«... la sola circunstancia de modificación competencial respecto de la ejecución de la pena y en particular de concesión de mecanismos de libertad anticipada, generó un cierto grado de avance y certeza jurídica pues en atención a ella, la respuesta a una petición de beneficio preliberacional, ya no se realizaría por personal administrativo del Poder Ejecutivo, sino que ahora tendría que atender al análisis razonado, fundado y motivado de los elementos probatorios que plantearan las partes en presencia judicial, mediante una audiencia pública y oral, la que en esencia, combate la opacidad de las determinaciones y la manipulación de criterios.»*

Ante ello, la ideología uniformadora del procedimiento penal, permeó de igual forma al ámbito de la ejecución penal; la finalidad de ello consistió en unificar las normativas de todas las entidades y con ello brindar mayor certeza jurídica a los sujetos o partes del procedimiento tanto penal como de ejecución.

En ese sentido, mediante diversa reforma a la fracción XXI inciso c) del artículo 73 de nuestra norma fundamental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 2015, se estableció la competencia de la Federación a través del Congreso de la Unión para emitir la «legislación única en materia de ejecución de penas».

Esta segunda reforma, constituye en nuestra opinión, el parteaguas para el surgimiento de lo que algunos teóricos denominan Derecho de Ejecución Penal, que además se materializó legalmente mediante la expedición de la *Ley Nacional de Ejecución Penal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el pasado 16 de junio de 2016, en adelante LNEP.

Con lo anterior, a partir de la entrada en vigor de aquella normatividad, paulatinamente y conforme al régimen de transición ahí establecido, se pretende unificar el procedimiento de ejecución, los sistemas penitenciarios de todo el país con base en el respeto a los Derechos Humanos, la posibilidad de tutela

judicial inmediata y efectiva a las personas privadas de la libertad e igualmente la aplicación de un régimen de beneficios preliberacionales uniforme en todo el país.

Este sistema de beneficios preliberacionales se regulan en el Título Quinto de la LNEP bajo el rubro «Beneficios Preliberacionales y Sanciones No Privativas de Libertad», entre los que se encuentran la Libertad Condicionada, Libertad Anticipada, materia del presente artículo.

Estimo pertinente puntualizar que dada la naturaleza novedosa de los mecanismos descritos en el párrafo que antecede, se pretende realizar una serie de consideraciones respecto de la naturaleza, requisitos y efectos de dichos mecanismos, más no a establecer posturas absolutas en torno a ellos.

### **I. Naturaleza jurídica de los beneficios penitenciarios**

Pareciera que la labor de definir la naturaleza de los beneficios preliberacionales es un tanto yerma, sin embargo no es así, la experiencia cotidiana en el ejercicio de la función jurisdiccional permite advertir que existe una seria confusión entre no pocos operadores del sistema jurídico, quienes tergiversan e incluso tratan en forma indistinta los beneficios penales o mecanismos de sustitución con aquellos de índole penitenciaria.

Para comprender de manera puntual cuál es la etiología de los a) *Beneficios preliberacionales o penitenciarios*, debemos partir de criterios diferenciadores respecto de los b) *Mecanismos de sustitución y beneficios que están previstos en la legislación sustantiva penal*.

Así, conviene apuntar que una de las formas de concluir el procedimiento penal, lo es el dictado de una sentencia en ambas posibilidades de absolución o condena; en el segundo supuesto, la legislación penal sustantiva, establece los requisitos mínimos que debe contener un fallo, muy especialmente en lo relativo a la aplicación de sanciones de índole penal; por ejemplo el Código Penal de la Ciudad de México establece en su Título IV, Capítulo I, las reglas generales para la aplicación de las penas y medidas de seguridad.

A esos requisitos para la aplicación de sanciones de índole penal, se suma el hecho de que la totalidad de los Códigos Penales vigentes en el país, establecen facultad expresa para el Juez que emite una sentencia condenatoria para *sustituir* las penas impuestas por algunas de menor impacto en la persona sentenciada o bien, para *suspender* la ejecución de algunas otras; al primer mecanismo se denomina sustitutivos penales y al segundo generalmente se le denomina Suspensión Condicional de la Ejecución de la Pena.

En dichos supuestos, el legislador delimita en el Código sustantivo penal, los requisitos que deben cubrirse para conceder la sustitución o suspensión condicional de las penas.

Sobre lo anterior, podemos afirmar que los criterios establecidos en la norma sustantiva penal para acceder a esos mecanismos, dependerá de cada legislación estatal o federal según el caso; sin embargo, en todas ellas se hace patente el mismo criterio de política pública, en el caso, el hecho de que la concesión de esos mecanismos está dirigida a sujetos primodelincuentes o bien personas sentenciadas por delitos estimados por cada entidad como no graves o de menor impacto.

En tal sentido, en algunas entidades como lo es la Ciudad de México, el Código Penal se decanta por establecer ambas reglas; es decir, limita la sustitución de penas para personas que no hayan sido sentenciadas por delito doloso que se persiga de oficio e igualmente establecer como condicionante que la pena de prisión no exceda de cinco años<sup>3</sup>.

Por otra parte conviene apuntar que el pronunciamiento de concesión o negativa de algún mecanismo de sustitución penal y de suspensión condicional de la ejecución de la pena

por parte del Juez “sentenciador”, está delimitado en el propio *Código Nacional de Procedimientos Penales*, consideración que se estima pertinente realizar en atención a que la práctica judicial estaba orientando a los jueces sentenciadores a omitir tal pronunciamiento en sentencia, bajo el argumento de que en todo caso sería materia de competencia del Juez de Ejecución.

El criterio sostenido en el párrafo que antecede, por fortuna ha quedado superado, pues el código adjetivo nacional penal, determina los requisitos que debe contener la sentencia, pero además, expresamente establece en su artículo 409<sup>4</sup>, la circunstancia de que la sentencia se pronunciará sobre las penas e igualmente sobre la eventual

---

**4 Artículo 409. Audiencia de individualización de sanciones y reparación del daño**

(...)

Cerrado el debate, el Tribunal de enjuiciamiento deliberará brevemente y procederá a manifestarse con respecto a la sanción a imponer al sentenciado y sobre la reparación del daño causado a la víctima u ofendido. Asimismo, fijará las penas **y se pronunciará sobre la eventual aplicación de alguna de las medidas alternativas a la pena de prisión o sobre su suspensión**, e indicará en qué forma deberá, en su caso, repararse el daño. Dentro de los cinco días siguientes a esta audiencia, el Tribunal redactará la sentencia.

(...)

---

<sup>3</sup> Artículo 84 y 89 del *Código Penal para el Distrito Federal* ahora Ciudad de México.

aplicación de alguna de las medidas alternativas a la pena de prisión o sobre su suspensión; lo que permite superar cualquier cuestionamiento respecto de la competencia del Juez que emite la sentencia en pronunciarse al respecto.

Así, es inconcuso que la finalidad de estos mecanismos, es evitar que personas primodelincuentes sean ingresadas a centros penitenciarios y convivan cotidianamente con personas que han cometido dos o más delitos o bien, que los sentenciados por delitos de menor lesividad tengan contacto con sentenciados por delitos graves y con ello pueda generarse una afectación negativa en el proceso de reinserción social.

Aunado a lo ya expuesto, el costo de manutención de una persona privada de la libertad es realmente elevado, por lo que el internamiento en los supuestos descritos en líneas anteriores, en nada abona al proceso de reinserción social e igualmente redundante en detrimento de las condiciones de internamiento de los centros de reclusión.

Por su parte, b) *Los beneficios preliberacionales o penitenciarios* tienen una etiología diversa, desde su concepción legal, autoridad ante quien se solicita e igualmente en razón a las bases para su concesión.

Los beneficios preliberacionales son identificados también como beneficios penitenciarios atendiendo al estado procedimental y material en

que se conceden; sobre la denominación de ellos y hasta antes de la entrada en vigor de la LNEP, era común identificarlos como beneficios de Libertad Anticipada, sin embargo la normatividad en cita, delimita uno de aquellos mecanismos denominándolo Libertad Anticipada, con lo que evidentemente el término genérico que anteriormente se daba a éste tiende a desaparecer, al concebirse ahora como la especie y no así como el género.

*«Los beneficios preliberacionales son identificados también como beneficios penitenciarios atendiendo al estado procedimental y material en que se conceden; sobre la denominación de ellos y hasta antes de la entrada en vigor de la LNEP, era común identificarlos como beneficios de Libertad Anticipada, sin embargo la normatividad en cita, delimita uno de aquellos mecanismos denominándolo Libertad Anticipada, con lo que evidentemente el término genérico que anteriormente se daba a éste tiende a desaparecer, al concebirse ahora como la especie y no así como el género.»*

Ahora bien, en cuanto a las legislaciones que prevén los beneficios preliberacionales, podemos afirmar que *con excepción* del denominado beneficio de Libertad Preparatoria previsto en los artículos 84 a 87 del Código Penal Federal, el resto se encontraba previsto en las legislaciones secundarias de la materia, sean federales o locales.

Así por ejemplo en el ámbito federal y hasta antes de la entrada en vigor de la LNEP, los sentenciados por delitos federales podían acceder a los mecanismos previstos en la *Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados*, la cual preveía como tal el beneficio de Tratamiento Preliberacional y el de Remisión Parcial de la Pena; en tanto que adicionalmente podían solicitar la aplicación del ya citado beneficio de Libertad Preparatoria que preveía el Código Penal Federal.

Sobre lo anterior conviene apuntar que por disposición expresa prevista en el párrafo primero del artículo Cuarto Transitorio de la LNEP<sup>5</sup>, tanto la Legislación federal en cita como aquél precepto legal del Código Penal Federal han quedado derogados, misma situación que

---

<sup>5</sup> **Cuarto.** A partir de la entrada en vigor de la presente Ley, se derogan las normas contenidas en el Código Penal Federal y leyes especiales de la federación relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución.

acontece por cuanto hace a los beneficios previstos en legislaciones de ejecución locales.

Así, con la excepción antes citada, *los beneficios preliberacionales se caracterizan porque su previsión no se realiza y además, así debe ser, en un Código Penal, sino en las leyes especializadas en materia de ejecución*; verbigracia el caso de la Ciudad de México en el que la *Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social* del año 2011, contemplaba en su artículo 28 los beneficios de Reclusión Domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia, Tratamiento Preliberacional, Libertad Preparatoria y Remisión Parcial de la Pena; beneficios que desde ahora advertimos implicaban menores condiciones para su concesión que los que requieren los beneficios previstos en la LNEP, sin embargo, adelante se retomará tal aspecto.

Ahora bien, tal como se ha expuesto, al tratarse de un beneficio otorgado en un momento posterior a la emisión de la sentencia, anteriormente a la reforma constitucional de 2008, su procedencia era analizada por una autoridad administrativa dependiente del Poder Ejecutivo, pero con posterioridad a la citada modificación constitucional, aquella competencia fue trasladada hacia el Poder Judicial.

Así, la mayoría de las entidades implementaron expresamente la figura del Juez de Ejecución para ello, dotando a dicha autoridad judicial la



competencia para concesión de los mecanismos en cuestión, destacando que dada la etapa de procedimiento en que es viable plantear su concesión, su estudio ya no recae, a diferencia de los mecanismos penales, en un Juez Penal o ahora en algún Juez de Control o Tribunal de Enjuiciamiento, sino en el Juez de Ejecución.

Por otra parte, los beneficios preliberacionales regulan la posibilidad de los sentenciados de obtener su libertad de forma previa al cumplimiento total de la sentencia y en algunos casos a un mecanismo de reducción de la pena o extinción de la misma; por ende, su procedencia no atiende a los mismos factores que deben analizarse en el caso de los sustitutivos penales o el beneficio penal de suspensión condicional de la ejecución de la pena; por el contrario, estos mecanismos de beneficio se erigen como criterios de política pública que busca incentivar y motivar la participación del sentenciado en lo que hasta antes de la reforma se denominaba readaptación social y ahora se denomina reinserción social.

Como puede apreciarse de la simple lectura de las diversas legislaciones, en todos ellos se establecen con términos similares dos grandes requisitos para su concesión, el primero consistente en el hecho de que el sentenciado tenga un buen comportamiento, ausente de sanciones disciplinarias; el segundo

que realice actividades educativas, culturales, laborales e incluso reciba o acredite capacitación para algún empleo, con lo que se erigen como mecanismos que premian las actividades del sentenciado.

En ese sentido Poder Judicial de la Federación ha establecido criterios de jurisprudencia al respecto bajo el rubro, «BENEFICIOS PENALES PARA LOS SENTENCIADOS. EL HECHO DE QUE SE CONDICIONE SU OTORGAMIENTO, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL»<sup>6</sup>.

Con lo expuesto, se hace patente que el legislador pretendió insertar aquellos beneficios penitenciarios como una forma de política criminal que busca incentivar o motivar la participación de los sentenciados en las bases elementales del sistema penitenciario como son el trabajo y la capacitación para el mismo, la salud, la educación y el deporte, pues solo a través de ellos es susceptible de lograrse la reinserción del sentenciado y procurar que no vuelva a delinquir

---

<sup>6</sup> Tesis: 1a./J. 16/2016 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación, visible en la página 951, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2011278, bajo el rubro: «BENEFICIOS PENALES PARA LOS SENTENCIADOS. EL HECHO DE QUE SE CONDICIONE SU OTORGAMIENTO, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL».

como expresamente lo mandata el párrafo segundo del artículo 18 Constitucional<sup>7</sup>.

Lo antes argumentado no soslaya el hecho de que existen posturas que se decantan por establecer que el hecho de que el sentenciado no participe en las actividades del centro no implican una condicionante para acceder a un beneficio penitenciario, sin embargo, tales ideas no han permeado en las decisiones judiciales; se precisa lo anterior, pues no debe olvidarse que la pena fue impuesta para cumplirse en sus términos y solo ante la eventual modificación sustancial en la actitud y comportamiento del sentenciado, es que debe adoptarse una medida que priorice su libertad.

De lo contrario, esto es, conceder beneficios penitenciarios, aún ante escasa o nula participación de los sentenciados en esas actividades, tendría el doble efecto de negar el cumplimiento de la pena que además es de orden público y adicionalmente dejaría de lado la finalidad de su imposición como es la reinserción social del sentenciado a la sociedad

---

<sup>7</sup> **Artículo 18 (...)**

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del 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 del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley...

evidentemente como una persona autosuficiente.

*«... los beneficios preliberacionales regulan la posibilidad de los sentenciados de obtener su libertad de forma previa al cumplimiento total de la sentencia y en algunos casos a un mecanismo de reducción de la pena o extinción de la misma; por ende, su procedencia no atiende a los mismos factores que deben analizarse en el caso de los sustitutivos penales o el beneficio penal de suspensión condicional de la ejecución de la pena; por el contrario, estos mecanismos de beneficio se erigen como criterios de política pública que busca incentivar y motivar la participación del sentenciado en lo que hasta antes de la reforma se denominaba readaptación social y ahora se denomina reinserción social.»*

## II. Libertad Condicionada y Libertad Anticipada

Delimitada la naturaleza de los beneficios penitenciarios, es posible analizar las peculiaridades de los beneficios Libertad Condicionada y Libertad Anticipada, a continuación el primero en cita, previsto en los artículos 136 a 140 de la LNEP.

La primera consideración que debe realizarse respecto a la Libertad Condicionada es quizá la misma que se realiza en torno a la LNEP, esto es, la falta de técnica jurídica y metodológica en que fue redactada, falencia que se hace más patente en los artículos transitorios de la misma; de tal manera, más allá de algunas posturas que pretenden, sin grandes resultados, defender el contenido integral de la ley, cierto es que se ha generado un gran debate respecto del inicio de vigencia de la LNEP.

Tales contratiempos permean igualmente en lo tocante al beneficio en cuestión, en ese sentido se advierte que el legislador, en opinión propia, en forma por demás desafortunada, estableció un régimen de transitoriedad para el artículo 136 de la LNEP y otro régimen diverso para los artículos 137 a 140 que de igual forma regulan al mecanismo en cuestión.

Poco defendible resulta esta falta de técnica legislativa si se toma en consideración que el artículo 136<sup>8</sup> de

la LNEP, es el precepto que define el supuesto jurídico de dicho beneficio y establece la posibilidad para que el Juez de Ejecución pueda o no conceder aquél mecanismo, esto es, tal artículo constituye la esencia del beneficio de libertad anticipada.

El aludido numeral, con base en el artículo Segundo Transitorio de la LNEP, entrará en vigor a más tardar dos años después de la publicación de la ley o al día siguiente de la publicación de la declaratoria que emita el Congreso de la Unión o las legislaturas locales sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2018.

Por su parte los numerales 137 a 140, no están previstos en un régimen de transitoriedad de excepción y por ende entraron en vigor al día siguiente de la publicación de la LNEP; con base en ello, el precepto que contempla el beneficio en cita (artículo 136), “podría no estar vigente” (dependiendo de su aplicación por autoridades federales o locales) y los artículos que establecen sus requisitos y condiciones estar vigentes.

La monserga descrita ya ha sido incluso materia de pronunciamiento por parte del Poder Judicial de la Federación, decantándose al menos en el criterio de jurisprudencia de

---

<sup>8</sup> **Artículo 136. Libertad condicionada.**

---

El Juez de Ejecución podrá conceder a la persona sentenciada el beneficio de la libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión con o sin monitoreo electrónico.

rubro «LIBERTAD CONDICIONADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. MIENTRAS NO SE ACTUALICE ALGUNA DE LAS CONDICIONANTES PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE ESTE BENEFICIO PRELIBERACIONAL, ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO SEGUNDO, PÁRRAFO SEGUNDO, TRANSITORIO DE ESA LEGISLACIÓN, AQUEL PRECEPTO NO ESTÁ VIGENTE Y, POR TANTO, ES INAPLICABLE EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO»<sup>9</sup>, por el hecho de que no resultaría aplicable dicho beneficio en tanto no entre en vigor el artículo 136, ello a pesar que el resto de los numerales que determinan requisitos y condiciones ya se encuentre vigente.

Ahora bien, al margen de la vigencia o no del artículo 136 de la LNEP y en consecuencia sobre si es posible plantearlo ante autoridad

judicial, conviene apuntar cuáles son a) las modalidades de su imposición, b) requisitos de concesión, c) las condiciones de vigencia una vez concedido y en su caso d) la cancelación del mismo, advirtiendo en tal desarrollo ciertas peculiaridades que en nuestra consideración pueden generar controversia o posturas antagónicas.

En principio, debe decirse que el beneficio de Libertad Condicionada puede concederse, de ser el caso, a) Bajo dos modalidades, la primera de ellas con monitoreo electrónico y la segunda, por obviedad, sin necesidad de monitoreo electrónico. La circunstancia de que el beneficio se ejecute con o sin monitoreo electrónico implica de inicio una carga probatoria adicional, no necesariamente para quien solicita el mecanismo, sino para el agente del Ministerio Público, ello como a continuación se explica.

Si bien, la LNEP no establece la referida obligación probatoria al Ministerio Público, sí determina expresamente que la asignación de la medida de libertad bajo supervisión con monitoreo electrónico, deberá responder a principios de necesidad, proporcionalidad, igualdad, legalidad y no discriminación; así también que concedida la libertad con imposición de monitoreo electrónico, en vía de excepción, cuando las condiciones económicas y familiares lo permitan, el beneficiario cubrirá a la autoridad penitenciaria el costo del dispositivo.

---

<sup>9</sup> Tesis I.7o.P.81 P (10a.), de la Décima Época, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la página 1043, Libro 44, Julio de 2017, Tomo II, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2014784, bajo el rubro: «LIBERTAD CONDICIONADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. MIENTRAS NO SE ACTUALICE ALGUNA DE LAS CONDICIONANTES PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE ESTE BENEFICIO PRELIBERACIONAL, ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO SEGUNDO, PÁRRAFO SEGUNDO, TRANSITORIO DE ESA LEGISLACIÓN, AQUEL PRECEPTO NO ESTÁ VIGENTE Y, POR TANTO, ES INAPLICABLE EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO».

En ese sentido, resulta ilógico afirmar que el peticionario del beneficio, solicite que el beneficio se ejecute bajo supervisión con monitoreo electrónico y más aún que plantee cubrir el costo del dispositivo respectivo; de tal manera que, la obligación de probar la necesidad, proporcionalidad, igualdad, legalidad y no discriminación recaerá esencialmente en el órgano ministerial, quien además deberá hacerse cargo de probar en los mismos términos la capacidad económica y las condiciones familiares del beneficiario para cubrir el costo del dispositivo.

*«... debe decirse que el beneficio de Libertad Condicionada puede concederse, de ser el caso, a) Bajo dos modalidades, la primera de ellas con monitoreo electrónico y la segunda, por obviedad, sin necesidad de monitoreo electrónico. La circunstancia de que el beneficio se ejecute con o sin monitoreo electrónico implica de inicio una carga probatoria adicional, no necesariamente para quien solicita el mecanismo, sino para el agente del Ministerio Público...»*

Lo antes expuesto parte de la base del sistema procesal penal acusatorio, en el que el principio de contradicción obliga a los intervinientes a allegar a la autoridad judicial todos los elementos probatorios idóneos y pertinentes para acreditar sus pretensiones, de tal manera que, si el Ministerio Público no ejerce acción probatoria en ambos sentidos, la autoridad judicial, en caso de conceder el mecanismo de libertad condicionada, se verá obligada en todos los casos a que se ejecute la medida sin monitoreo electrónico, al no haber sido peticionada y acreditada su necesidad.

En la misma línea de argumentación, me parece desafortunada la forma en que se concibe tal carga probatoria, pues el órgano técnico ministerial sólo puede plantear la pertinencia de que la libertad condicionada se ejecute con modalidad de monitoreo electrónico, así como también que el costo sea cubierto por el sentenciado, hasta en tanto se haya concedido el beneficio de libertad condicionada, afirmar lo contrario, implicaría un acto procesal anticipado del Ministerio Público sobre la presunción de que eventualmente el mecanismo de libertad será concedido.

Al margen de ello y previo a analizar los **b) Requisitos de concesión de la libertad condicionada**, se precisa que el beneficio en cuestión resulta improcedente por mandato expreso de la ley en tratándose de

sentenciados por los delitos de Delincuencia Organizada, Secuestro y Trata de Personas.

Ahora bien, al margen de los delitos respecto de los cuales es improcedente la concesión del beneficio de libertad condicionada; el artículo 137 de la LNEP<sup>10</sup>, define en siete fracciones las exigencias que debe cubrir el peticionario del beneficio para acceder al mismo.

En una consideración inicial, se destaca que la redacción del aludido artículo 137 de la LNEP, establece que el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los requisitos supracitados; en tal sentido es incuestionable que la legislación se

decanta por imponer la carga probatoria al sentenciado y su defensa; afirmar lo contrario, implica contraponer el contenido de la norma.

En relación a ello, existen posturas que incluso revierten la carga probatoria al agente del Ministerio Público, al afirmar:

... los requisitos marcados en las fracciones I, II, III, IV y VI pueden ser cumplidos con la simple manifestación del sentenciado de que así es, ya que por el principio de presunción de inocencia, aplicado a la ejecución penal, el que tiene la carga de la prueba para acreditar que no es verdad, es la autoridad penitenciaria o el Ministerio Público<sup>11</sup>.

Respetando la postura en cita, nos apartamos de dicha consideración pues en opinión propia, el principio de presunción de inocencia no forma parte ni puede ser trasladado a la etapa de ejecución, su base ontológica está orientada expresamente al proceso penal, de tal suerte que una vez que se han agotado los mecanismos jurídicos y procesales que dota el sistema jurídico para recurrir un fallo de condena sin que tenga efectos favorables para el sentenciado, aquél principio queda superado.

---

<sup>10</sup> **Artículo 137 (...)**

I. Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme.

II. Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad.

III. Haber tenido buena conducta durante su internamiento.

IV. Haber cumplido satisfactoriamente con el plan de actividades al día de la solicitud.

V. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en la Ley.

VI. No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva, y

VII. Que se haya cumplido con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos.

---

<sup>11</sup> HERNÁNDEZ, Luis Raúl, *Ley Nacional de Ejecución Penal: Un nuevo panorama, comentarios, retos y perspectivas*, Flores Editor, México 2018, p 115.

En otras palabras, la presunción *iuris tantum* de carácter legal, constitucional y convencional de que el sujeto a proceso penal es inocente, se agota en el momento en que el fallo condenatorio no es susceptible de impugnación, por ende una vez que se transita hacia la ejecución penal, el sentenciado y su Defensa en todo caso, forman parte de una relación procesal, con las obligaciones probatorias que de ello derivan, acorde al principio de contradicción; de tal manera que solo ante la eventual y notoria violación a algún derecho fundamental del sentenciado es posible relevarlo en su obligación procesal y el Juez asumir la tutela de ello.

Afirmar lo contrario, es decir que basta la simple manifestación del sentenciado en el sentido de que están acreditadas las fracciones respectivas para que le sea concedido el beneficio, haría innecesario y yermo tanto el procedimiento respectivo para su concesión como el pronunciamiento de la autoridad judicial; esto es, no habría razón para agotar un análisis judicial al respecto, situación que además, se itera, es incompatible con la propia redacción del precepto en cuestión.

Lo expuesto no significa soslayar que la concepción de los requisitos en estudio no es la idónea; así, en al menos tres de las fracciones, el legislador adoptó una redacción negativa, lo que lógicamente genera una complicación para su

acreditación, pues es de explorado derecho que los hechos negativos no son susceptibles de probarse.

Así, por lo que se refiere a la circunstancia de que al sentenciado no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme, es susceptible de acreditarse con el informe que la autoridad penitenciaria emita con base en los registros respectivos; al respecto debe considerarse que el fundamento de ello se encuentra en la *Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública*.

*«... el principio de presunción de inocencia no forma parte ni puede ser trasladado a la etapa de ejecución, su base ontológica está orientada expresamente al proceso penal, de tal suerte que una vez que se han agotado los mecanismos jurídicos y procesales que dota el sistema jurídico para recurrir un fallo de condena sin que tenga efectos favorables para el sentenciado, aquél principio queda superado.»*

Sobre tal requisito conviene apuntar que por desgracia, los sistemas de identificación de ingresos a prisión no se encuentran homologados, de tal manera que la práctica judicial ha evidenciado la concesión de beneficios penitenciarios a personas que si bien no reportaron ingresos diversos a prisión, tal circunstancia se debió a que la búsqueda de tales registros solamente se realiza en el ámbito local o federal y en el primer caso, solo en la entidad en la que habrá de emitirse pronunciamiento.

Idéntica consideración se realiza por lo que se refiere a la fracción II, en el sentido que debe acreditarse que no existe un riesgo objetivo y razonable para la víctima o testigos de los hechos; en efecto, al concebirse en tal sentido el requisito se imposibilita la labor probatoria al sentenciado y su Defensa para acreditar ello, pues pareciera que en tal supuesto, correspondería al Ministerio Público probar el hecho en concreto.

En cuanto a los mecanismos probatorios idóneos para tal efecto definitivamente dependerá del caso en concreto, verbigracia probar que el sentenciado tiene o no conocimiento sobre el domicilio de la víctima u ofendido, acreditar que han existido o no aproximaciones del sentenciado o terceros mandatos por el sentenciado para coaccionar a la víctima o testigos, esto último incluso durante el proceso penal, acreditar mediante pericial que el sentenciado no refleja

animadversión en contra de dichas personas; se reitera, ello dependerá en gran medida de las condiciones particulares del caso.

En relación a la buena conducta durante su internamiento, no amerita mayor consideración dado que se trata de un aspecto meridianamente claro, implica en esencia, que el sentenciado no cuente con correcciones disciplinarias impuestas a su persona; en tal sentido conviene apuntar que de existir tales correcciones las mismas deben ser imputables al sentenciado, pues sucede que en ocasiones, las sanciones son impuestas con motivo de comportamientos realizados por quienes visitan a los internos al pretender introducir objetos y en general contrarias las normas de seguridad del centro, en tales casos evidentemente no puede determinarse que sea una causa que ponga en videncia una mala conducta del justiciable.

En el mismo sentido, de existir correcciones disciplinarias impuestas al sentenciado e imputables a éste, se hace pertinente constatar que en las mismas se haya respetado el debido proceso, lo que implica la asistencia por parte de un Defensor al momento en que se resolvió su imposición.

De tal manera, será precisamente el informe que emita la autoridad penitenciaria el elemento probatorio idóneo para determinar la acreditación del mismo, lo que no implica relevar al sentenciado y su



Defensa en su solicitud y producción en audiencia.

Continuando con el análisis de los requisitos en cita, se advierte que el peticionario debe acreditar haber cubierto satisfactoriamente el plan de actividades al día de la solicitud, en tal sentido, se advierte que la LNEP ya no hace alusión a un tratamiento técnico en tanto que sí a una estrategia de actividades a realizar por parte del sentenciado.

El tema de Plan de Actividades es ciertamente polémico, algunas posturas advierten que el diseño de ese plan debe ser en base a las peticiones del sentenciado y capacidades del centro, de tal manera que sea el reo quien defina el tipo y volumen de acciones a realizar.

En criterio propio y con base en lo definido por el artículo 104 de la LNEP<sup>12</sup>, el plan debe elaborarse de

manera participativa acorde a las necesidades, preferencias y capacidades de la persona privada de la libertad; empero, ello implica que si bien, es viable tomar en consideración la opinión del sentenciado, ciertamente el centro podría integrar las actividades que estime pertinentes al caso en concreto. Lo anterior es así, pues incluso, eventualmente puede plantearse controversia ante el Juez de Ejecución en relación al plan, tal como lo determina la fracción II del artículo 116 de la propia ley.

Por último no debe soslayarse que la LNEP establece que las normas reglamentarias determinarán el número de actividades y horas que constituirán un plan satisfactorio; sobre lo anterior corresponde a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario emitir los protocolos en los que se atienda a tales aspectos, sin embargo, en tanto no exista la normativa respectiva, tal requisito realmente será inútil pues cualquier plan de actividades debe estimarse como satisfactorio.

La acreditación de dicho elemento se ciñe en principio al informe de la autoridad penitenciaria producido por el sentenciado y su Defensa y adicionalmente a los

---

<sup>12</sup> **Artículo 104. Elaboración del Plan de Actividades**

Para la elaboración del Plan de Actividades, al ingreso al Centro, la Autoridad Penitenciaria informará a la persona privada de la libertad las actividades disponibles en dicho Centro y de manera participativa se diseñará un Plan de Actividades acorde a las necesidades, preferencias y capacidades de la persona privada de la libertad. Las normas reglamentarias determinarán el número de actividades y de horas que constituirán un Plan de Actividades satisfactorio. Dicho plan será remitido al Juez de Ejecución dentro de los quince días hábiles siguientes a la puesta a

---

disposición del sentenciado, para su conocimiento.

La determinación del Plan de Actividades por parte de la Autoridad Penitenciaria podrá ser recurrida ante el Juez de Ejecución.

documentos que acrediten la participación del reo en aquellas actividades.

*«...no debe soslayarse que la LNEP establece que las normas reglamentarias determinarán el número de actividades y horas que constituirán un plan satisfactorio; sobre lo anterior corresponde a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario emitir los protocolos en los que se atiende a tales aspectos, sin embargo, en tanto no exista la normativa respectiva, tal requisito realmente será inútil pues cualquier plan de actividades debe estimarse como satisfactorio.»*

Continuando con el análisis de los requisitos para acceder al beneficio de Libertad Condicionada, se establece la obligación de cubrir el pago de la reparación del daño y la multa (expresamente multa más no así sanción pecuniaria); sobre lo anterior conviene apuntar que históricamente las legislaciones tanto penales como de ejecución, han

exigido como condicionante previa la satisfacción plena de la reparación del daño; ello evidentemente al constituir uno de los fines del proceso penal.

Una particularidad que al menos en el caso de la Ciudad de México es novedosa, es el hecho de que el artículo 198 de la LNEP<sup>13</sup> permite que aún en el caso de no encontrarse satisfecha aquella reparación, el sentenciado pueda acceder a los

---

**<sup>13</sup> Artículo 198. Reparación del daño**

Toda persona sentenciada, candidata a disfrutar de alguna medida de libertad condicionada o libertad anticipada; sustitución o suspensión temporal de la pena, contempladas en este Título, deberá asegurar el cumplimiento de la reparación del daño antes de que la misma pueda hacerse efectiva. En los casos en que la persona sentenciada no cuente con los medios inmediatos para finiquitar la indemnización como parte de la reparación del daño, ésta deberá presentar una caución suficiente para cumplir con la obligación o la condonación de pago debe haber sido otorgada por la víctima. En ningún caso, una persona sentenciada potencialmente beneficiaria de la determinación sobre alguna medida de libertad condicionada o libertad anticipada, podrá permanecer en prisión por escasez de recursos económicos, para lo cual podrán aplicarse los Mecanismos Alternativos o procedimientos de justicia restaurativa que correspondan. Los defensores deberán velar en todo momento para hacer efectivo este derecho.

beneficios materia de este artículo mediante una “caución suficiente para cumplir con la obligación”, con lo que se hace patente que la reparación del daño podría ser garantizada y posteriormente a ello cubierta.

La cuestión se vuelve un tanto más compleja si se toma en consideración que la ley adiciona a lo antes precisado que una persona sentenciada potencialmente beneficiaria de la determinación sobre alguna medida de libertad condicionada o anticipada podrá permanecer en prisión por escasez de recursos económicos; advirtiéndose que en esos supuestos deberá hacerse uso de los mecanismos alternativos.

Lo relevante de lo expuesto en el párrafo que antecede es que pareciera que la Ley se decanta por permitir al sentenciado acceder a tal beneficio ante la argumentación o acreditación de insolvencia económica para reparar el daño, texto legal que en nada abona a brindar certeza a las partes procesales pues se itera, por un lado exige como requisito el pago de la reparación del daño o al menos garantizarlo y por el otro advierte que la escasez de recursos económicos no puede condicionar la libertad del sentenciado.

En relación a la obligación de realizar el pago de la multa, al menos en el caso de la Ciudad de México es un tema novedoso, pues anteriormente y dada la naturaleza

autónoma de las penas, tanto en la legislación sustantiva penal como de ejecución de sanciones penales, no era requisito cubrir el pago de la multa para la obtención a dichos mecanismos.

La condicionante adicional implica que el sentenciado no se encuentre sujeto a otro proceso del fuero común o federal que amerite prisión preventiva, la consideración lógica de ello se funda en el hecho de que en el supuesto de acceder al mecanismo de libertad, ésta no podría materializarse por encontrarse bajo la medida cautelar indicada, me parece que ello no prejuzga en forma alguna sobre el resultado de aquél proceso pero si advierte una imposibilidad material para su ejecución.

El último requisito establecido formalmente en la LNEP para poder gozar del beneficio de la Libertad Condicionada es un aspecto relativo al tiempo cumplido de la pena; ésta fórmula ha sido generalmente aceptada en las legislaciones previas a la LNEP como un parámetro básico de procedencia.

En ese sentido, es lógico que el legislador establezca como requisito el hecho de que el sentenciado haya cumplido cierta parte de la pena privativa de libertad, tomando como punto de partida que su finalidad es la reinserción social del sentenciado; de tal manera que, si no se ha aplicado una cierta parte del total de ésta, resultaría ilógico que el sentenciado se encuentre ya

reinsertado socialmente, por lo que de no establecerse plazos necesarios de cumplimiento, se generaría la libertad de personas potencialmente reincidentes, quebrantando en consecuencia los principios constitucionales.

Así la LNEP establece que el sentenciado debe haber cumplido la mitad de su condena tratándose de delitos dolosos, lo que no merece mayor consideración al respecto, no obstante lo que si resulta relevante es la “omisión” en caso de que lo sea, en establecer el plazo que debe cumplirse de la pena para acceder a dicho beneficio tratándose de delitos culposos.

La forma de interpretar tal “omisión” es en dos sentidos, la primera de ellas que no procede el beneficio de la libertad condicionada en delitos culposos y la segunda de ellas que en esos casos no se requiere de temporalidad alguna para plantearlo; con base en la reforma constitucional de 2011 en materia de Derechos Humanos, considero que inexorablemente será la segunda postura la que tendrá aplicación en relación a tal aspecto.

Ahora bien, una vez que se conceda el mecanismo, conviene advertir c) Las condiciones que pueden imponerse para su vigencia, sobre el tema en particular, debe destacarse que en algunos beneficios penitenciarios, el efecto de su concesión puede ser el de extinción de la pena de prisión, sin embargo, en el

caso de otros, como lo es el de libertad condicionada, el efecto no es ese, sino que, de la lectura de dichos preceptos se infiere que implica una vigilancia por el plazo restante de cumplir de la pena.

En el caso del beneficio de libertad condicionada, una primera condición para su vigencia podría ser la supervisión bajo monitoreo electrónico previamente advertida; por otra parte el artículo 138 de la LNEP, establece que una vez otorgada la medida en cita la autoridad de supervisión dará seguimiento a las obligaciones y condiciones establecidas en la resolución, sin embargo, en forma alguna define cuáles son las obligaciones que pueden imponerse por parte del Juez de Ejecución.

Sobre el caso, existe la postura que no compartimos, la cual advierte que al insertarse en el texto de dicho precepto que la autoridad supervisora informará al Juez de Ejecución de conformidad con lo establecido en el *Código Nacional de Procedimientos Penales* para la supervisión de medidas cautelares y disposiciones correspondientes, al no existir condiciones que legalmente determine la LNEP para la vigencia del mecanismo, debe aplicarse supletoriamente el CNPP, específicamente lo previsto en el artículo 195 en relación a las condiciones por cumplir durante el período de suspensión condicional del proceso.

*«En el caso del beneficio de libertad condicionada, una primera condición para su vigencia podría ser la supervisión bajo monitoreo electrónico previamente advertida; por otra parte el artículo 138 de la LNEP, establece que una vez otorgada la medida en cita la autoridad de supervisión dará seguimiento a las obligaciones y condiciones establecidas en la resolución, sin embargo, en forma alguna define cuáles son las obligaciones que pueden imponerse por parte del Juez de Ejecución.»*

En tal sentido opinamos que el texto de la LNEP en todo caso hace alusión al régimen de vigilancia y los métodos para hacer valer la misma, más no al contenido de esas obligaciones.

Ahora bien, efectivamente la LNEP es omisa en determinar con claridad cuáles son las obligaciones que pueden imponerse con motivo de dicho beneficio, para lograr tener una aproximación a cuáles podrían ser las obligaciones respectivas, es necesario inferir las mismas mediante la interpretación del artículo 139, dicho

precepto legal, establece la posibilidad de reducción de las obligaciones al régimen de supervisión, y en ese sentido establece que la reducción a las obligaciones podrá plantearse cuando el sentenciado se hubiere dedicado en exclusiva a actividades productivas, educativas, culturales o deportivas no remuneradas.

Con base en ello, se puede inferir que las obligaciones susceptibles de imponerse al sentenciado, implican la realización de tales acciones; en todo caso, en definitiva ambas posturas, esto es, la que se decanta por afirmar que es viable imponer obligaciones de las previstas en el *Código Nacional de Procedimientos Penales* en forma supletoria y aquella que delimita a las actividades previstas en el artículo 139, pueden tener cabida a la luz de un régimen de interpretación legal, no obstante, será la experiencia cotidiana y el tiempo los que se encarguen de definir tal aspecto.

Finalmente, con relación a la **d)** Cancelación del beneficio de Libertad Condicionada, se destaca que el término cancelación es un tanto novedoso; anteriormente, las legislaciones de la materia citaban el concepto revocación, como si se tratara de la única forma de concluir con el mecanismo.

En base a lo mencionado, resulta idóneo hablar de cancelación del beneficio como un término genérico y

a las diversas formas de conclusión del mismo como la especie.

Así, el beneficio de Libertad condicionada según lo determinado por el artículo 140 de la LNEP, puede ser cancelado en los siguientes supuestos: 1) violación reiterada a los términos establecidos por el Juez de Ejecución, 2) por sustitución, 3) extinción de la pena en su totalidad, 4) otorgamiento de la libertad anticipada y 5) comisión de una nueva conducta delictiva.

Me parece que sobre tal aspecto la legislación es clara en advertir los mecanismos en virtud de los cuales es dable cancelar el beneficio en cita, las que además en su esencia resultan lógicas y armónicas para el efecto precisado; de tal manera que hasta aquí con las consideraciones específicas al beneficio de la Libertad Condicionada.

## **II.1 Libertad Anticipada**

Corresponde ahora hacer el análisis del mecanismo de Libertad Anticipada regulado en el artículo 141 de la LNEP; desde ahora conviene advertir que la metodología para ello debe ser diversa lo que atiende evidentemente a que las consecuencias jurídicas que derivan ante la aplicación de uno u otro mecanismo.

En ese sentido, los efectos jurídicos que produce la concesión del beneficio de Libertad Anticipada difiere sustancialmente de la Libertad Condicionada, pues en ésta última,

persiste el cumplimiento de obligaciones por parte del sentenciado y por ende actividad jurisdiccional de vigilancia, en tanto que en el de Libertad Anticipada no es así.

Así, la LNEP al definir el beneficio en cuestión determina expresamente que extingue la pena de prisión y otorga como consecuencia de ello la libertad al sentenciado; sin embargo, también precisa que persistirán las medidas de seguridad o las sanciones no privativas de la libertad que se hayan impuesto en sentencia.

Con base en lo expuesto, resulta incuestionable que la Libertad Anticipada es un mecanismo de extinción de la pena privativa de libertad pero no alcanza a las diversas consecuencias jurídicas que se hayan establecido en la sentencia respectiva.

Consideración particular amerita la circunstancia precisada en la LNEP en el sentido de que la Libertad Anticipada puede ser solicitada no solo por el sentenciado y su Defensa sino también por el Ministerio Público e incluso resuelto a propuesta de la autoridad penitenciaria.

Este último aspecto genera dos grandes reflexiones, la primera en el sentido de las cargas probatorias, desprendiéndose en consecuencia que será el peticionario de dicho mecanismo quien debe acreditar al Juez de Ejecución la satisfacción de los requisitos para su concesión.

La segunda consideración relevante, es el hecho de que se reconozca la posibilidad no solo al sentenciado y su Defensa de plantear la solicitud, sobre este aspecto en particular, considero pertinente destacar que en mi opinión, es desafortunada la redacción del precepto en cita al permitir a la Autoridad Penitenciaria la acción para plantear la solicitud respectiva.

Lo anterior porque si bien, contrario a lo afirmado por algunos doctrinarios, la autoridad penitenciaria no es el contrincante procesal del sentenciado, también lo es que como hemos descrito en el presente trabajo, uno de los argumentos que motivó la reforma constitucional en materia de reinserción social y sistema penitenciario lo es la violación a derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y en general a los actos de corrupción o al menos deshonestidad por parte de la autoridad ejecutora.

Se itera, tales motivos no son argumentos personales sino que conforman la iniciativa de reforma constitucional en la materia; así, la LNEP al dotar de acción a la autoridad penitenciaria para que pueda plantear una solicitud de beneficio de Libertad Anticipada, da un paso atrás al sentido del texto constitucional, pues resulta altamente cuestionable y por ende debatible tal circunstancia si se toma en consideración el hecho de que en gran

medida, la fuente de la que emanará el acervo y caudal probatorio como es la autoridad penitenciaria, sea quien pueda solicitar la Libertad del Sentenciado.

Ciertas posturas se decantaron por afirmar que se trata de un contenido garantista y que adicionalmente permite ampliar las partes procesales en aquellos procedimientos, pero cierto es que con ello se genera la posibilidad de retornar a viejas prácticas en la que los informes emitidos por la autoridad penitenciaria eran redactados con base en circunstancias extraordinarias y ajenas al verdadero proceso de reinserción.

Tocante a los requisitos para su concesión, por cuestiones de espacio, basta con afirmar que redundan en las mismas consideraciones realizadas respecto del beneficio de Libertad Condicionada, por ser idénticas en su redacción y alcance, incluso en lo relativo a los delitos por lo que es improcedente; excepción dicha del requisito contemplado en la fracción VII del artículo 141 y que de igual forma no implica mayor relevancia para los efectos del presente artículo.

Así, la condicionante que expresamente es insertada en dicha fracción es la relativa a la temporalidad, determinado que para tal efecto el sentenciado deberá haber cumplido el setenta por ciento de la pena en delitos dolos y el cincuenta por ciento de ésta en delitos culposos.

Consideración que resulta lógica si se toma en cuenta que desde siempre los delitos culposos han tenido un trato diferenciado de los dolosos, ello con base en criterios lógicos de reproche jurídico y penal.

En tales términos, se destaca que el beneficio de la Libertad Anticipada, una vez concedido en determinación firme resulta irrevocable pues el efecto de éste lo es extinguir por completo las obligaciones que derivan del cumplimiento de la pena de prisión, de ahí que en consecuencia resulta improcedente establecer obligaciones para su vigencia y por ende se haga innecesaria una vigilancia judicial adicional, se itera, al menos en lo relativo a la pena de prisión respecto de la cual se concedió el mecanismo.

### **Consideraciones finales**

Con independencia de las consideraciones vertidas en el presente artículo que tal como se adelantó, tenía un propósito descriptivo, es de suma importancia concluirlo con las consideraciones que en relación a la LNEP, especialmente en lo tocante a los beneficios de libertad Condicionada y Libertad Anticipada.

En tal sentido son dos grandes aspectos a considerar, la primera **a) La acción de inconstitucionalidad 61/2016**, planteada por la Comisión Nacional de Derechos Humanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la segunda de ellas **b) Los**

*criterios de aplicación de la LNEP en lo tocante a sendos beneficios en tratándose de sentenciados bajo el sistema mixto o tradicional.*

Tocante a la acción de inconstitucionalidad descrita, se analizaron diversas porciones normativas de los artículos 36, 137, 139, 141 fracción VII y 144 de la LNEP; por razón del tema tratado nos ceñiremos a los preceptos que implican interpretación de los artículos que regulan los beneficios de Libertad Condicionada y Libertad Anticipada, advirtiendo que la citada acción fue resuelta mediante sesión de aquél órgano máximo de fecha 4 de abril de 2017.

Así, la Comisión argumentó que el artículo 137 de la LNEP, violenta la norma constitucional al establecer como requisito excepcional para la obtención de la Libertad Condicionada, cubrir el costo del dispositivo electrónico para el monitoreo del mismo, limitando con ello el acceso de algunos sentenciados y por ende discriminando por razones socioeconómicas.

En relación a ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que el monitoreo electrónico no es un requisito para la obtención de la Libertad Condicionada, al margen de las contradicciones vertidas en los argumentos de la Comisión, es verdad que el dispositivo establece una obligación al beneficiario del mecanismo pero solo ante el eventual



supuesto de que se acredite plenamente que es solvente para tal efecto, de tal manera que ello no implica distinguir o discriminar a los sentenciados con capacidad económica de aquellos que no la tienen; en tal sentido fue desestimada la acción intentada por la Comisión.

Tocante al artículo 139 y 141 Fracción VII, la Comisión esgrimió a) Que existe una discriminación para el otorgamiento de los Beneficios Preliberacionales puesto que la obtención de la libertad está condicionada a la realización de actividades remuneradas de forma exclusiva y b) La ley prevé como base para el beneficio de Libertad Anticipada la compurgación de la pena, pero se establece una diferencia desproporcionada en delitos dolosos de los culposos.

Sobre tales aspectos el máximo Tribunal del país resolvió declarar la invalidez del artículo 139 de la LNEP en la porción normativa “de forma exclusiva”; con ello el texto de dicho precepto implica que el beneficiado por Libertad Condicionada, puede solicitar la reducción de obligaciones a pesar de no haberse dedicado exclusivamente a haber realizado actividades productivas, educativas, culturales o deportivas no remuneradas.

Por otra parte, con relación al segundo precepto materia de impugnación, la Corte reconoció la validez de dicha fracción VII del artículo 141, pues respeta el derecho

constitucional de acto, aunado a que el requisito en cita, se funda en la política criminal que determina la pertinencia de conceder mecanismos de libertad anticipada, aunado a que no existe normativa internacional que constriña a lo contrario.

*«... ello la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determinó que el monitoreo electrónico no es un requisito para la obtención de la Libertad Condicionada, al margen de las contradicciones vertidas en los argumentos de la Comisión, es verdad que el dispositivo establece una obligación al beneficiario del mecanismo pero solo ante el eventual supuesto de que se acredite plenamente que es solvente para tal efecto, de tal manera que ello no implica distinguir o discriminar a los sentenciados con capacidad económica de aquellos que no la tienen; en tal sentido fue desestimada la acción intentada por la Comisión.»*

Ahora bien, en relación a *criterios de aplicación de la LNEP en lo tocante a sendos beneficios en tratándose de sentenciados bajo el sistema mixto o tradicional*, el Poder Judicial de la Federación aún no ha definido la postura que debe adoptarse ante tal planteamiento, pues incluso en relación a ello, existe opinión dividida como a continuación se explica.

La LNEP, tuvo como finalidad uniformar los criterios para la ejecución de las penas, la actuación de las autoridades penitenciarias y muy especialmente la concesión de beneficios preliberacionales; sin embargo, la problemática ya advertida en cuanto a su régimen de transición no ha escapado al ámbito de los beneficios penitenciarios.

Así, el artículo transitorio de la reforma constitucional de 2008, se decantó por establecer una excepción al principio *tempus regit actum*, a virtud del cual se determina que en materia procesal no debe concebirse aplicación retroactiva de la norma; así, con base en dicho principio, durante la sustanciación de un determinado procedimiento jurisdiccional, pueden entrar en vigor reformas a la norma adjetiva que regla el citado procedimiento y éstas modificaciones pueden ser aplicadas independientemente de que no hayan estado en vigor previo al inicio del procedimiento respectivo.

Conviene apuntar, que el principio en cuestión no opera en tratándose de aspectos sustantivos,

con base en los cuales operan los principios de irretroactividad de la norma en perjuicio de persona alguna y por ende de ultra actividad en beneficio, en términos de lo establecido en el artículo 14 Constitucional.

Ahora bien, el principio descrito, ha sido aceptado tanto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Liakatalialibux vs Surinam* consultable en la página del Tribunal en cita; sin embargo, la reforma Constitucional de 2008, en contra sentido al mencionado principio estableció en su artículo 4 transitorio, que los procedimientos penales iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del sistema procesal penal acusatorio serán concluidos conforme a las disposiciones vigentes con anterioridad a dicho acto.

La postura adoptada por el texto constitucional, fue retomada por el artículo 3 transitorio párrafo segundo de la LNEP, en el que se estableció que los procedimientos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor de dicho ordenamiento, continuarán con su sustanciación de conformidad con la legislación aplicable y en todo caso se deberá aplicar los mecanismos de control jurisdiccional previstos en la ley.

La problemática se presenta desde el significado que debe brindarse a la palabra

“procedimientos” a que alude el texto transitorio, en tal sentido, han existido básicamente dos posturas, la primera de ellas, determina que al hablar de dicho termino, el legislador se refiere a las incidencias que pueden presentarse durante la ejecución de la pena y que por ende solo en lo atinente a esas incidencias es que deberán concluirse con base en la legislación vigente previo a la entrada en vigor de la LNEP, de tal forma que cualquier procedimiento que se presente durante la ejecución de la sentencia, verbigracia, un incidente de cuantificación de reparación del daño, podrá ser resuelto con base en la LNEP en tanto haya sido planteada una vez que ya haya entrado en vigor, independientemente del sistema procesal mixto o acusatorio bajo el cual se haya dictado la sentencia.

Con sobrada calidad de argumentación se decantan por la postura expuesta en el parágrafo que antecede el Primer, Séptimo y Octavo Tribunales Colegiados en materia Penal del Primer Circuito, en tanto que para los fines del presente, consideramos ejemplificativa la tesis de jurisprudencia de rubro «LIBERTAD ANTICIPADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 141 DE LA *LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL*. A LA LUZ DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY EN BENEFICIO, ES APLICABLE A

SENTENCIADOS BAJO EL SISTEMA MIXTO O TRADICIONAL»<sup>14</sup>.

La segunda postura se decanta por advertir que el término “procedimientos” alude al procedimiento de ejecución en forma global, de tal suerte que los procedimientos de ejecución, esto es aquellas sentencias cuya ejecución haya dado inicio bajo la vigencia de leyes anteriores a la LNEP, deben concluirse, con inclusión de sus incidencias, con base en la normatividad vigente al inicio del procedimiento genérico de ejecución, advirtiéndose además que dicha postura es armónica con el sentido del texto constitucional en el sentido de concluir lo anterior con base en la legislación anterior y solo aplicar las nuevas legislaciones a los procedimientos iniciados a la luz del sistema acusatorio.

Con gran pulcritud argumentativa, se decantan por tal postura el Quinto y Noveno

---

<sup>14</sup> Tesis I.8o.P.17 P (10a.), de la Décima Época, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito visible en la página 1885, Libro 46, Septiembre de 2017, Tomo III, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2015200, bajo el rubro: LIBERTAD ANTICIPADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 141 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. A LA LUZ DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY EN BENEFICIO, ES APLICABLE A SENTENCIADOS BAJO EL SISTEMA MIXTO O TRADICIONAL.

Tribunales Colegiados en Materia Penal del Primer Circuito, resultando pertinente igualmente advertir como ejemplo de ello la tesis de jurisprudencia de rubro «LIBERTAD ANTICIPADA PREVISTA EN LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. NO PROCEDE QUE LOS SENTENCIADOS EN EL SISTEMA MIXTO O TRADICIONAL LA SOLICITEN CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS TERCERO, CUARTO Y DÉCIMO TRANSITORIOS DE DICHO ORDENAMIENTO, SI ESTÁN COMPURGANDO LA PENA DE PRISIÓN IMPUESTA<sup>15</sup>.

Así, quedan definidas las dos posturas adoptadas por los Tribunales Colegiados en el primer circuito, mismas que, por fortuna son objeto de las denuncias relativas a las contradicciones de tesis 9/2017 y 12/2017, pendientes de resolverse por

el Pleno en Materia Penal del Primer Circuito.

*«...el término “procedimientos” alude al procedimiento de ejecución en forma global, de tal suerte que los procedimientos de ejecución, esto es aquellas sentencias cuya ejecución haya dado inicio bajo la vigencia de leyes anteriores a la LNEP, deben concluirse, con inclusión de sus incidencias, con base en la normatividad vigente al inicio del procedimiento genérico de ejecución, advirtiéndose además que dicha postura es armónica con el sentido del texto constitucional en el sentido de concluir lo anterior con base en la legislación anterior y solo aplicar las nuevas legislaciones a los procedimientos iniciados a la luz del sistema acusatorio.»*

---

<sup>15</sup> Tesis I.9o.P.169 P (10a.), de la Décima Época, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la página 2486, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2015435, bajo el rubro «LIBERTAD CONDICIONADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. MIENTRAS NO SE ACTUALICE ALGUNA DE LAS CONDICIONANTES PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE ESTE BENEFICIO PRELIBERACIONAL, ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO SEGUNDO, PÁRRAFO SEGUNDO, TRANSITORIO DE ESA LEGISLACIÓN, AQUEL PRECEPTO NO ESTÁ VIGENTE Y, POR TANTO, ES INAPLICABLE EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO».

En lo personal, considero que el sistema jurídico nacional atraviesa por un período de cambios trascendentes y paradigmáticos, como son la evolución y apartamiento de los procesos escritos por aquellos que privilegian la oralidad, el sistema de reinserción y la judicialización en la ejecución de la pena; adicionalmente y con independencia del sentido de aquellas modificaciones, todas, sin excepción, deben interpretarse ahora a la luz de la reforma Constitucional de 2011, en materia de Derechos Humanos.

Con base en ello y al amparo del principio *pro persona*, en opinión propia resultaría lógico anticipar el resultado de la contradicción de criterios planteada, en el sentido de que el Juzgador deberá analizar cuál es la legislación que de forma casuística resulte más favorable al sentenciado y aplicarla en consecuencia, más allá del sistema procesal del que haya emanado la sentencia.

### Fuentes consultadas

#### Bibliografía

HERNÁNDEZ, Luis Raúl, *Ley Nacional de Ejecución Penal: Un nuevo panorama, comentarios, retos y perspectivas*, Flores Editor, México 2018

#### Legislación Nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tesis I.9o.P.169 P (10a.), de la Décima Época, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la página 2486, Libro 47, Octubre de 2017, Tomo IV, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2015435, bajo el rubro «LIBERTAD CONDICIONADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 136 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. MIENTRAS NO SE ACTUALICE ALGUNA DE LAS CONDICIONANTES PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE ESTE BENEFICIO PRELIBERACIONAL, ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO SEGUNDO, PÁRRAFO SEGUNDO, TRANSITORIO DE ESA LEGISLACIÓN, AQUEL PRECEPTO NO ESTÁ VIGENTE Y, POR TANTO, ES INAPLICABLE EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO».

Tesis I.8o.P.17 P (10a.), de la Décima Época, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito visible en la página 1885, Libro 46, Septiembre de 2017, Tomo III, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2015200, bajo el rubro: LIBERTAD ANTICIPADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 141 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL. A LA LUZ DEL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA LEY EN BENEFICIO, ES APLICABLE A SENTENCIADOS BAJO EL SISTEMA MIXTO O TRADICIONAL.

Tesis I.7o.P.81 P (10a.), de la Décima Época, sostenida por Tribunales Colegiados de Circuito, visible

en la página 1043, Libro 44, Julio de 2017, Tomo II, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2014784, bajo el rubro: «LIBERTAD CONDICIONADA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 136 DE LA *LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL*. MIENTRAS NO SE ACTUALICE ALGUNA DE LAS CONDICIONANTES PARA LA ENTRADA EN VIGOR DE ESTE BENEFICIO PRELIBERACIONAL, ESTABLECIDAS EN EL ARTÍCULO SEGUNDO, PÁRRAFO SEGUNDO, TRANSITORIO DE ESA LEGISLACIÓN, AQUEL PRECEPTO NO ESTÁ VIGENTE Y, POR TANTO, ES INAPLICABLE EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO».

Tesis 1a./J. 16/2016 (10a.), de la Décima Época, sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de justicia de la Nación, visible en la página 951, Libro 28, Marzo de 2016, Tomo I, del SJF y su Gaceta, el número de registro 2011278, bajo el rubro: «BENEFICIOS PENALES PARA LOS SENTENCIADOS. EL HECHO DE QUE SE CONDICIONE SU OTORGAMIENTO, NO ES CONTRARIO AL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL».

Código Nacional de Procedimientos Penales.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Ley Nacional de Ejecución Penal.

Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados.

Código Penal para el Distrito Federal.

Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal.