

APROXIMACIÓN GENERAL A LA NUEVA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL MEXICANA

Manuel Vidaurri Aréchiga¹
Catedrático de Derecho penal
Universidad La Salle Bajío

RESUMEN

Este artículo muestra el contenido de la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal mexicana, recientemente publicada, donde se establecen las medidas, acciones y estrategias a seguir para lograr la reinserción de las personas privadas de libertad por la comisión de un delito.

ABSTRACT

This article shows the content of the new national law of Mexican fulfillment of sentence, recently published, which establishes the measures, actions and strategies to follow to achieve the reintegration of the persons deprived of freedom by the commission of a crime.

PALABRAS CLAVE

Reinserción social, sistema penitenciario, cumplimiento de la pena

KEY WORDS

Social reinsertion, penitentiary system, fulfillment of sentence

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN. 2.- DISPOSICIONES GENERALES DE LA LNEP. 3.- DE LA INFORMACIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO. 4.- BASES DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO. 5.- DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN. 6.- BENEFICIOS

¹ Profesor-investigador de la Universidad De La Salle Bajío. Miembro de la Academia Mexicana de Ciencias Penales y de la Sociedad Mexicana de Criminología. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores y a la Red Iberoamericana de Investigación en Política Criminal e Instituciones de la Seguridad.

PRELIBERACIONALES Y SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD. 7.- JUSTICIA TERAPÉUTICA. 8.- JUSTICIA RESTAURATIVA. 9.- BALANCE GENERAL

1.- INTRODUCCIÓN

Según datos del Consejo Nacional de Seguridad², instancia oficial del gobierno mexicano responsable del sistema penitenciario, al mes de junio de 2016 la población penitenciaria ascendía a un total de 236,886, de los cuales 191,631 corresponden a personas reclusas por la comisión de delitos del fuero común y 45, 255 por delitos del fuero federal³; por otra parte, con base en la información aportada por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, al año 2015 la población del país alcanza los 119, 938,473, cifra que permitirá hacer las contrastaciones globales necesarias. Para administrar y atender las necesidades y finalidades constitucionales relativas a la reinserción social, se promulgó la Ley Nacional de Ejecución Penal, -en adelante LNEP-. Publicada en el Diario Oficial de la Federación⁴, la LNEP complementa el marco legal del sistema procesal acusatorio, instaurado en el año 2008. Antes de esta ley, se promulgaron el Código Nacional de Procedimientos Penales⁵, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias⁶ y la Ley General de Víctimas⁷. En el presente texto se pasa revista al contenido de la recientemente promulgada Ley Nacional de Ejecución Penal, realizando algunos comentarios con el propósito de participar al lector de la ruta que en el país se inicia en materia de ejecución penal.

2.- DISPOSICIONES GENERALES DE LA LNEP

El título primero se compone de tres capítulos con los siguientes contenidos. El primero recoge aquellos aspectos relacionados con el objeto de la ley, ámbito de aplicación y la supletoriedad. Se apunta en la LNEP que, con base en los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano es parte y de la Ley, el objeto de la ley consiste en: a) establecer las normas que deben de observarse durante el internamiento prisión preventiva, en la ejecución de penas y en las medidas de seguridad impuestas por consecuencia de una resolución judicial; b)

² www.cns.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1318001/archivo

³ La distribución de competencias legales en el sistema jurídico mexicano separa los delitos que pueden ser investigados y juzgados por las instancias pertenecientes a las entidades federativas y aquellos otros, los del fuero federal, cuya investigación y juzgamiento queda a cargo de las instancias del gobierno federal (Procuraduría General de la República), y del Poder Judicial de la Federación.

⁴ De fecha 16 de junio de 2016.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 5 de marzo de 2014.

⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 2014.

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 9 de enero de 2013, con reformas publicadas en 3 de enero de 2017.

establecer los procedimientos para resolver las controversias que surjan con motivo de la ejecución penal, y c) regular los medios para lograr la reinserción social.

Los incisos b) y c) se corresponden claramente con los fines propios de una legislación de la materia, lo que no puede decirse del objetivo previsto en el inciso a), que alude a la prisión preventiva, la que no debe ser considerada como una pena o consecuencia jurídica del delito en virtud de que, más bien, se trata de una medida cautelar derivada de lo dispuesto en el artículo 19 de la Constitución que en su párrafo segundo⁸ prescribe, textualmente, “que la prisión preventiva se aplicará oficiosamente al tratarse de los delitos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”. No se justifica, pues, que en una ley que regula la ejecución penal, se dispongan medidas cautelares cuya ubicación técnica resulta más adecuada en la ley procesal, incluso resulta contradictorio frente a lo que se establece constitucionalmente en el primer párrafo del artículo 18, que a la letra prescribe: “sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados”.

Por lo que hace al ámbito de aplicación, la LNEP establece que sus “disposiciones son de orden público y de observancia general en la Federación y las entidades federativas, respecto de la prisión preventiva y de la ejecución de penas y medidas de seguridad”. Como se advierte, se reitera la ya comentada referencia a la prisión preventiva, pero destaca el hecho de que con su entrada en vigor, la LNEP sustituye a las leyes de la materia que regía en cada una de las entidades federativas, para lo cual deberán tenerse en cuenta las disposiciones transitorias que precisan la plena vigencia de la LNEP⁹.

⁸ “El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva 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, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la **prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves** que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.

⁹ Texto del artículo segundo transitorio: Las fracciones III y X y el párrafo séptimo del artículo 10; los artículos 26 y 27, fracción II del artículo 28; fracción VII del artículo 108; los artículos 146, 147, 148, 149, 150 y 151 entrarán en vigor a partir de un año de la publicación de la presente Ley o al día siguiente de la publicación de la Declaratoria que al efecto emitan el Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2017. Los artículos 31, 32, 33, 34, 35, 36, 59, 60, 61, 75, 77, 78, 80, 82, 83, 86, 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 128, 136, 145, 153, 165, 166, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 175, 176, 177, 178, 179, 180, 181, 182, 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 192, 193, 194, 195, 200, 201, 202, 203, 204, 205, 206 y 207 entrarán en vigor a más tardar dos años después de la publicación de la presente Ley o al día siguiente de la publicación de la Declaratoria que al efecto emitan el

La LNEP reconoce como **principios rectores del sistema penitenciario** a los de dignidad, igualdad, legalidad, debido proceso, transparencia, confidencialidad, publicidad, proporcionalidad y reinserción social (art. 4). Referidos al desarrollo de los procedimientos dentro del sistema penitenciario, los principios implican en cierto modo una limitación al actuar de la autoridad y sus auxiliares, cuestión que definitivamente debe ponderarse como positiva. De este modo, siguiendo la descripción que se hace del principio de *dignidad*, la persona privada de libertad será considerada como *titular y sujeto* de derechos y, por ende, no debe ser objeto de violencia o arbitrariedades por parte del Estado o los particulares. Se desprende de este principio un cambio radical en la concepción de la ejecución penal, al considerar a las personas privadas de libertad ya no como objetos de derechos, sino como sujetos de los mismos, aspecto que se traduce en la asunción del principio de *reinserción* (entendida como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos) y ya no la de resocialización, considerada ésta última más propia de modelos poco garantistas. En cuanto hace al principio de *publicidad*, en concordancia con los principios que rigen en el sistema procesal acusatorio (que se adopta en esta LNEP), se puntualiza convenientemente el alcance del mismo cuando se indica que: “todas las cuestiones que impliquen una sustitución, modificación o extinción de las penas y que por su naturaleza e importancia requieran celebración de debate o producción de prueba, se ventilarán en audiencia pública ante el juez de ejecución. La publicidad sólo podrá restringirse en los casos de excepción que determinen las leyes aplicables”.

En el artículo 5 de la LNEP se define la **ubicación de las personas privadas de libertad**, separando a las mujeres de los hombres, a los procesados de los sentenciados, definiendo además lo respectivo a quienes han sido sentenciados por delitos relacionados con la delincuencia organizada o son inimputables. Separación que, por lo demás, resulta pertinente en razón las necesidades específicas de cada grupo de personas, aunque no queda claro en que consisten los sistemas de clasificación que las autoridades administrativas deberán establecer “de acuerdo en los criterios de igualdad, integridad y seguridad”, aspecto que eventualmente podrá definirse en la reglamentación respectiva, dado que no se esclarecen los extremos que deben atenderse, por ejemplo, en el criterio de la igualdad (¿por el número de delitos cometidos, por la edad?), integridad (¿física, psicológica?) o seguridad (¿del interno, del personal penitenciario, de otros internos?)

Congreso de la Unión o las legislaturas de las entidades federativas en el ámbito de sus competencias, sin que pueda exceder del 30 de noviembre de 2018. En el orden Federal, el Congreso de la Unión emitirá la Declaratoria, previa solicitud conjunta del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal o la instancia que, en su caso, quede encargada de coordinar la consolidación del Sistema de Justicia Penal, y la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario. En el caso de las entidades federativas, el órgano legislativo correspondiente, emitirá la Declaratoria previa solicitud de la autoridad encargada de la implementación del Sistema de Justicia Penal en cada una de ellas. En las entidades federativas donde esté vigente el nuevo Sistema de Justicia Penal, el órgano legislativo correspondiente deberá emitir dentro de los siguientes diez días el anexo a la Declaratoria para el inicio de vigencia de la presente Ley.

predicada. En todo caso, la separación entre hombres y mujeres y entre personas procesadas y sentenciadas, tiene su base constitucional en el artículo 18, que claramente dispone que las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. Es novedosa la clasificación de los procesados y sentenciados por delitos relacionados con delincuencia organizada que estarán en lugar diferente y también habrá un lugar especial para personas inimputables y aquellas que requieran medidas especiales, aspecto que no se presenta con precisión en la LNEP.

En nuestra opinión, lo dispuesto por el artículo 7 de la LNEP resulta de singular trascendencia, amén de resultar novedoso en la consideración legislativa de los asuntos penitenciarios. No sólo integra expresamente a los poderes judicial y ejecutivo en el cumplimiento y aplicación de todo aquello que dispone la ley, imponiéndoles la obligación de cooperación con las autoridades penitenciarias que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, así como de las sanciones penales y medidas de seguridad, sino que también determina que son *autoridades corresponsables* para el cumplimiento de esta Ley las Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Cultura, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas y la Ciudad de México, así como las demás que por la naturaleza de sus atribuciones deban intervenir en el cumplimiento de la presente Ley. Las mencionadas oficinas gubernamentales serán las encargadas de diseñar e implementar los distintos *programas de servicios* para la reinserción, tanto al interior de los centros penitenciarios, como en los servicios post-penales.

Cabe esperar que la corresponsabilidad que legalmente se asigna a las mencionadas instancias gubernamentales trascienda la mera declaración normativa y sea, finalmente, una práctica virtuosa en la realidad penitenciaria. Del mismo modo, es de suponer que la reglamentación pertinente de la LNEP sea más precisa de las medidas, acciones y estrategias (que se presentan como programas de servicios) que habrán de ejecutar a las denominadas autoridades corresponsables. Destaca la participación de las organizaciones de la sociedad civil, que mediante convenios específicos, podrán contribuir con las tareas y requerimientos postpenales orientados a la reinserción social, aspecto que en nuestra opinión debe delimitarse puntualmente.

El capítulo II de este título recoge **derechos y obligaciones de las personas privadas de su libertad**. Tales derechos y obligaciones aplican tanto para quienes se encuentran en el proceso de ejecución de la sanción, como para quienes están bajo el régimen de prisión preventiva.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 9 los derechos que se garantizarán son: el trato digno del personal penitenciario; la asistencia médica preventiva y de tratamiento para el cuidado de la salud; recibir alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; permanecer en estancias designadas conforme a la ubicación establecida; ser informada de sus derechos y deberes; recibir un suministro suficiente, salubre, aceptable y permanente

de agua para su consumo y cuidado personal; recibir un suministro de artículos de aseo diario; acceder a un régimen de visitas; efectuar peticiones o quejas por escrito, y en casos urgentes por cualquier medio; a que se garantice su integridad moral, física, sexual y psicológica; a participar en la integración de su plan de actividades; y la infaltable cláusula genérica, que alude a los derechos previstos en la Constitución, Tratados y demás disposiciones aplicables.

Los **derechos de las mujeres privadas de libertad**, aparte de los señalados anteriormente, son puntualmente señalados en el artículo 10, destacándose el derecho a la maternidad y la lactancia; recibir trato directo de personal penitenciario del sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y registro; contar con instalaciones adecuadas y artículos necesarios para una estancia digna y segura, siendo prioritarios los artículos para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género; a una valoración médica exhaustiva, para determinar sus necesidades básicas y específicas; recibir atención médica en hospitales o lugares específicos del centro penitenciario; conservar la guardia y custodia de su hija o hijo menos de tres años; recibir la alimentación adecuada y saludable para sus hijas o hijos, acorde con su edad y necesidades de salud; recibir educación inicial para sus hijas e hijos, vestimenta acorde a su edad y etapa de desarrollo y atención pediátrica. El principio del interés superior del niño se evidencia en las declaraciones legales anteriores, incluyendo cuestiones como las derivadas de que el menor tuviera alguna discapacidad y esto exigiera ampliar el plazo de estancia al cuidado de la madre. Si fuera el caso de menores de diez años que conviven con la madre en el centro penitenciario, se establece la obligación de generar un régimen específico de visitas, las que se realizarán sin restricciones de ningún tipo en cuanto hace a la frecuencia e intimidad, aunque si deberá fijarse la duración y el horario adecuado.

Las **obligaciones** a las que se sujetarán las personas privadas de su libertad se encuentran obligadas por la LNEP (artículo 11), siendo las siguientes: conocer y acatar la normatividad vigente al interior de los Centros Penitenciarios; acatar de manera inmediata el régimen de disciplina, así como las medidas de seguridad que, en su caso, imponga la Autoridad Penitenciaria, en los términos de esta Ley; respetar los derechos de sus compañeros de internamiento, así como de las personas que laboren o asistan al Centro Penitenciario; conservar el orden y aseo de su estancia, de las áreas donde desarrollan sus actividades, así como de las instalaciones de los Centros Penitenciarios; dar buen uso y cuidado adecuado al vestuario, equipo, mobiliario y demás objetos asignados; conservar en buen estado las Instalaciones de los Centros Penitenciarios; cumplir con los rubros que integren su Plan de Actividades; cumplir con los programas de salud y acudir a las revisiones médicas y de salud mental periódicas correspondientes. Los artículos 12 y 13 fijan los derechos y las obligaciones propias de las personas sentenciadas que gozan de libertad condicionada.

El capítulo III del título que venimos comentando, en particular, del artículo 14 al 26, la LNEP define quienes son y que **funciones tienen las autoridades responsables de la ejecución penal**. Se pone en el artículo 14 que “la autoridad penitenciaria organizará la

administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, y supervisará las instalaciones de los Centros Penitenciarios para mantener la seguridad, tranquilidad e integridad, de las personas privadas de la libertad, del personal y de los visitantes, ejerciendo las medidas y acciones pertinentes para el buen funcionamiento de éstas”; luego de lo cual se indican las funciones básicas que debe cumplir, siendo las de carácter rutinario. Dentro de las funciones que se imponen a las autoridades penitenciarias, resalta la que se ubica en la fracción I del artículo 15, consistente en garantizar el respeto a los derechos humanos de todas las personas que se encuentren sujetas al régimen de custodia y vigilancia en un Centro Penitenciario, responsabilidad que, sin duda, imprime –al menos en el papel- un carácter garantista a la LNEP y reclama del funcionariado una profunda capacitación y conocimiento de estos derechos. Llama la atención de igual modo, que el citado artículo 15, fracción II, disponga como otra función básica de la autoridad penitenciaria procurar “la reinserción social efectiva mediante los distintos programas institucionales”, de modo que estos programas deberán ser los más adecuados, suficiente y, sobre todo, los mejor diseñados para el logro de tal objetivo.

Destaca el establecimiento de un **Comité Técnico** (artículo 17), integrado por el titular del centro penitenciario, y por los miembros de superior jerarquía de personal administrativo, técnico, jurídico y de custodia penitenciaria. Las funciones de este Comité se establecen en el artículo 18, siendo tales: determinar la ubicación que le corresponde a cada persona privada de la libertad al ingresar al Centro; determinar y aplicar las sanciones disciplinarias, en estricto apego al principio de legalidad a favor de la persona interna; diseñar con participación de la persona interna, autorizar y evaluar los planes de actividades; vigilar el cumplimiento de lo ordenado por el Juez, en lo relativo a la ejecución de la medida cautelar de prisión preventiva; vigilar el cumplimiento de lo ordenado por el Juez de Ejecución en lo relativo a la ejecución de la sentencia e informar a la persona sentenciada de la posibilidad de acceder a las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada en cuanto dicha circunstancia se verifique. La LNEP no clarifica las características que deben tener quienes se integren en el denominado “personal técnico”, cuestión que será de absoluta necesidad y conveniencia precisar ya que, es de suponer, este personal será quien ejecute las medidas, acciones y estrategias contenidas en los diversos programas de servicios encaminados a la reinserción social.

Cuando se ocupa de precisar las funciones de **custodia penitenciaria**, se precisa que cuando se tenga que intervenir para el restablecimiento del orden al interior de los centros en caso de emergencia y/o contingencia de conformidad, deberá actuarse conforme a lo establecido en los protocolos de intervención en casos de restablecimiento del orden, con el uso proporcional de la fuerza y con los protocolos de uso de las armas letales y no letales respectivamente, en clara adhesión a los *Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer cumplir la Ley* (de Naciones Unidas).

Una novedad contenida en la LNEP es la creación de la denominada **policía procesal**, que es una unidad dependiente de la policía federal o de las instituciones de seguridad pública de las entidades federativas; a esta policía se le asignan las funciones siguientes (artículo 22): *realizar* los traslados de personas procesadas y sentenciadas a los recintos judiciales en donde se celebrarán sus audiencias; *prestar* la seguridad y custodia de la persona privada de su libertad en los recintos judiciales, en coordinación con las demás autoridades de seguridad competentes; *cumplir* los mandamientos judiciales relacionados con las personas sentenciadas y aquellas que hayan obtenido la libertad condicional. La creación de este cuerpo de policía procesal habla del interés del legislador por configurar un sistema de reinserción social efectivo y, si se quiere, profesional. Un cuerpo de policía como el mencionado deberá ser oportunamente capacitado con metodologías y contenidos apropiados a la naturaleza del servicio que prestarán, con claro fundamento en los derechos de las personas privadas de su libertad, pero igualmente con el manejo adecuado de las técnicas que tal servicio reclama.

En el artículo 23 se precisan las funciones a cargo del **Ministerio Público** en el marco de la ejecución penal; a esta autoridad corresponde velar por los derechos humanos de las personas que tengan interés en la ejecución penal (víctimas u ofendidos), las obligaciones y atribuciones asignadas son: *pronunciarse*, ante la autoridad judicial respecto de la concesión, modificación o revocación de la libertad condicional y el cumplimiento de las penas o medidas de seguridad; *promover* ante la autoridad judicial, en coadyuvancia de la autoridad penitenciaria o de la autoridad corresponsable competente, la imposición de las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento de las penas y medidas de seguridad o de tratamiento, que no impliquen prisión o internamiento; *verificar* la acreditación de los requisitos legales que se exijan en el otorgamiento de cualquier sustitutivo, beneficio o prerrogativa y, en su caso, apelar su admisión; *inconformarse* de manera fundada y motivada por el cómputo de penas establecido por la autoridad judicial, cuando considere que se realizó incorrectamente; solicitar u oponerse a la compurgación simultánea de penas; *conocer* de los hechos delictuosos cometidos por la persona sentenciada durante el periodo de ejecución de la pena, así como del incumplimiento de las condiciones o medidas de seguridad que se le hayan impuesto; *participar* en los procedimientos de ejecución de multas, reparación del daño, decomisos y abandono de bienes.

Otra novedad destacable es la creación de la figura del **Juez de Ejecución**, quienes tienen la función y responsabilidad de resolver las controversias que se presente con motivo de la aplicación de la LNEP (artículo 24). Son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal los jueces cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad, independientemente de la circunscripción territorial en la que se hubiese impuesto la sanción en ejecución. Las competencias de los Jueces de Ejecución se indican en el artículo 24 y estas son: *garantizar* a las personas privadas de la libertad, en el ejercicio de sus atribuciones, el goce de los derechos y garantías fundamentales que le reconoce la Constitución, los Tratados Internacionales, la LNEP y otras leyes relacionadas; *garantizar* que la sentencia condenatoria se ejecute en sus términos, salvaguardando la invariabilidad de la cosa juzgada con los ajustes que la presente legislación permita;

decretar como medidas de seguridad, la custodia de la persona privada de la libertad que llegue a padecer enfermedad mental de tipo crónico, continuo e irreversible a cargo de una institución del sector salud, representante legal o tutor, para que se le brinde atención, trato y tratamiento de tipo asilar; sustanciar y resolver los incidentes que se promuevan para lograr el cumplimiento del pago de la reparación del daño, así como los demás que se promuevan con motivo de la ejecución de sanciones penales; *garantizar* a las personas privadas de la libertad su defensa en el procedimiento de ejecución; *aplicar* la ley más favorable a las personas privadas de la libertad; *establecer* las modalidades sobre las condiciones de supervisión establecidas para los supuestos de libertad condicionada, sustitución de penas y permisos especiales; *rehabilitar* los derechos de la persona sentenciada una vez que se cumpla con el término de suspensión señalado en la sentencia, así como en los casos de indulto o en los casos de reconocimiento de inocencia; *imponer* los medios de apremio que procedan para hacer cumplir sus resoluciones.

Es también novedosa la creación de una **autoridad encargada de la supervisión de libertad**. Esta autoridad, se aclara, deberá ser distinta a la autoridad penitenciaria o instituciones policiales, aunque dependerá del poder ejecutivo federal o de los poderes ejecutivos estatales. Las asignadas atribuciones legales, que le vinculan directamente con el Juez de Ejecución, consisten en: *dar seguimiento* a la ejecución de las sanciones penales, medidas de seguridad y restrictivas impuestas por el Juez de Ejecución fuera de los Centros con motivo de la obtención de libertad condicionada; *realizar* los informes relativos al cumplimiento de las condiciones impuestas por el juez de ejecución; *coordinar y ejecutar* la aplicación del seguimiento de los programas para las personas que gozan de la medida de libertad condicionada en términos de lo que disponga la sentencia; las demás que determine el Juez de Ejecución. Cabe destacar que esta autoridad podrá celebrar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y certificadas, considerando que “el Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán el proceso de certificación para que una organización de la sociedad civil pueda coadyuvar en la supervisión de la libertad” (artículo 26). Nos parece que esta autoridad de supervisión puede recaer en profesionales de la Criminología, quienes por su formación tendrían el conocimiento teórico indispensable y a quienes debería capacitarse en las técnicas correspondientes a la tarea por cumplir.

3.- DE LA INFORMACIÓN EN EL SISTEMA PENITENCIARIO

Se compone de varios capítulos, entre estos el concerniente a la **información en el sistema penitenciario** (artículos 27 a 29), constituyendo un apartado relevante y original al establecer las reglas a las que deben ajustarse las bases de datos y registros de las personas privadas de libertad, con especial referencia a suministrar información estadística sobre el tema. Sobresale la obligación de realizar un registro de las niñas y niños que viven con sus madres en prisión, aspecto que garantiza la preservación de los derechos de estas niñas y niños, cuya especial circunstancia podría ponerles en situación de vulnerabilidad.

Otro capítulo, relativo al **régimen de internamiento**, se ocupa de las condiciones del internamiento, de la clasificación de áreas, destacándose la excepción que se hace sobre las personas sentenciadas por los delitos de secuestro o por conductas de privación de libertad, quienes deberán cumplir su pena privativa de libertad en espacios especiales, aunque ubicados dentro de los centros penitenciarios (artículo 31). Este mismo capítulo trata de los *servicios*¹⁰ (que más parecen medios); *protocolos* (de protección civil; de ingreso, egreso y de las medidas necesarias para poner en libertad inmediata a la persona privada de libertad; de capacitación en materia de derechos humanos; del uso de la fuerza; de manejo de motines, evasiones, incidencias, lesiones, muertes en custodia; de revisiones a visitantes; de revisión del personal y de la población en el centro; de resguardo de personas privadas de libertad en situación de vulnerabilidad; etc.); *atención médica*; *de personas indígenas privadas de libertad*; *mujeres privadas de la libertad con hijas o hijos*; y *medidas de vigilancia especial* (dirigidas a personas privadas de la libertad por delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad).

Los capítulos siguientes (del III al VII), tratan, respectivamente, del *régimen disciplinario*; la *imposición de sanciones disciplinarias*; *traslados*; *ingresos, visitas, revisiones personales y entrevistas en centros penitenciarios*; y *revisiones a centros penitenciarios*.

Interesante es, sin duda, lo que se regula en el artículo 58, al garantizar la supervisión por parte de los organismos públicos de Derechos Humanos¹¹ y del Mecanismo Nacional

¹⁰ Señala el artículo 32 de la LNEP: La Autoridad Penitenciaria estará obligada a prestar sus servicios a todas las personas privadas de la libertad que los requieran, ser de buena calidad y adecuarse a sus necesidades, bajo criterios de razonabilidad y no discriminación. Las personas sujetas a prisión preventiva y las personas aseguradas con fines de extradición gozarán de estos derechos desde su ingreso. Las personas privadas de la libertad podrán hacer uso voluntariamente de los servicios que ofrezca el Centro Penitenciario, con excepción de las medidas preventivas de enfermedades, de higiene y de salubridad general. La Autoridad Penitenciaria está obligada a brindar gratuitamente todos los suministros a la población penitenciaria.

¹¹ El artículo 102, en su apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala: “El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán **organismos de protección de los derechos humanos** que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, éstos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales”.

para la Prevención de la Tortura¹², con el propósito de facilitar el acceso directo *–irrestricto*, dice la LNEP- tanto al centro penitenciario, archivos y registros penitenciarios, sin que sea necesario un aviso previo. Otro dato interesante, que pretende frenar actos de corrupción, se advierte en el artículo 59 que trata del régimen de visitas, y donde se dispone que los centros penitenciarios deberán garantizar el ejercicio del derecho de visita íntima bajo los principios de igualdad y no discriminación.

Notoria es la posibilidad legal de que se realicen **supervisiones independientes** de organismos de protección de Derechos Humanos, quienes “deberán hacer del conocimiento de la autoridad penitenciaria y del Juez de Ejecución toda situación de privilegio en la imposición de la pena o de la prisión preventiva que observen en el ejercicio de sus funciones para que éste ordene su cese inmediato y exija garantías de no repetición. Con independencia de lo anterior, lo hará del conocimiento del Ministerio Público cuando dichas conductas constituyan un hecho que la ley señale como delito” (artículo 71).

4.- BASES DE ORGANIZACIÓN DEL SISTEMA PENITENCIARIO

En este Título, la LNEP establece que para lograr la reinserción social, las bases de organización del sistema penitenciario son: el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Tales bases servirán de fundamento esencial del Plan de Actividades diseñado para las personas privadas de libertad. La referencia a los derechos humanos es reiterada con insistencia por el legislador, sin que a nuestro juicio sea necesaria tal reiteración, en la medida que desde el propio marco constitucional (artículos 1 y 133 de la CM)¹³ se determina como insoslayable la

¹² El Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes, fue ratificado por el Senado de la República el 11 de abril de 2005, entrando en vigor el 22 de junio de 2006. El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura en México es operado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos desde el 11 de junio del 2007.

¹³ **Señala el artículo 1º:** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

fundamentación de cualquier norma, incluyendo la que nos ocupa, en los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales suscritos por el país. No obstante, tal parece que esta referencia persistente tiene como objetivo (eso esperamos) reafirmar la tendencia u orientación de la nueva ley de ejecución penal al respeto y salvaguarda de estos derechos, contenidos en los instrumentos suscritos soberanamente por la nación mexicana.

Bajo la señalada visión, se entiende perfectamente que la salud, la educación, el deporte y la capacitación para el trabajo, considerados como parte del catálogo de los derechos económicos sociales y culturales -contenidos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del que México es parte- reciban especial consideración en esta LNEP, atención legislativa que se desarrolla desde el artículo 74 al 99 inclusive, con precisiones específicas en cada uno.

Al tratarse de **la salud** de las personas privadas de libertad, se la identifica como un derecho consagrado constitucionalmente, de modo que en el caso concreto que se advirtieran lesiones o señales de tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, dicha situación deberá certificarse a través del Protocolo de Estambul, haciéndose del conocimiento de la Autoridad Penitenciaria a fin de que lo comunique al Ministerio Público a quien corresponde iniciar las investigaciones al respecto (artículo 75). García Ramírez y Martínez Breña, tienen señalado con acierto que “la observancia del derecho humano a la protección de la salud –y de la integridad del sujeto- obliga a disponer el examen médico del sujeto cuando queda en manos de la autoridad a través de la detención o la prisión preventiva, para verificar las condiciones en que se encuentra, verificación que puede tener consecuencias para el procedimiento penal; e igualmente obliga a que los establecimientos de detención o prisión cuenten con las condiciones indispensables para preservar la salud –la integridad- de los reclusos”¹⁴.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes. Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Por su parte, **el artículo 133 establece:** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

¹⁴ Una compilación de instrumentos relacionados con la protección de la salud puede verse en Vidaurri Aréchiga, Manuel y Ortiz Andrade, Luis Christian, *Derechos Humanos y salud*, México, Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, 2007; así en García Ramírez, Sergio y Martínez Breña, Laura, *Presos y prisiones. El sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos*, México, Porrúa, 2014, p. 124.

Sobre **el deporte** se hacen apenas dos referencias legales, simplemente para declarar la libertad de participar en actividades física y deportivas, y para señalar que tales prácticas deberán organizarse, planificarse, estableciéndose horarios y las medidas necesarias para tal efecto (artículos 81 y 82). Un señalamiento como el que se contiene en las normas citadas no deja de ser una mera declaración si apenas eficacia práctica alguna. El deporte, o más ampliamente la educación física en general, se convierten a no dudar en un elemento de singular relevancia de cara a la reinserción social, por eso mismo es de suponer que la autoridad corresponsable, en este caso la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, señalada en el artículo 7, instrumentará un programa apropiado a la circunstancia de las personas privadas de su libertad.

En relación con **la educación**, se puntualiza que aquella que se imparta en los centros penitenciarios “será laica, gratuita y tendrá contenidos de carácter académico, cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético, orientados por el respeto a la ley, las instituciones y los derechos humanos (artículo 83)¹⁵. Interesante resulta, por otra parte, que la LNEP establezca como derecho de las personas privadas de la libertad el de realizar estudios de enseñanza básica y media superior e forma gratuita, aspecto garantizado constitucionalmente, pero igualmente considere los estudios superiores mismos que serán incentivados por la Autoridad Penitenciaria, y ofrecidos por instituciones educativas del sector público mediante convenios suscritos para tal propósito. La educación que se imparta en los centros penitenciarios deberá considerar aspectos tales como la edad y grado de instrucción de quienes ahí se encuentran privados de la libertad, de modo que el modelo deberá tener en consideración que se dirige a adultos cuya instrucción o escolaridad puede ser mínima o inexistente, o bien que tenga que realizarse en el idioma propio de las personas pertenecientes a grupos étnicos originarios. Por lo demás, coincidimos con García Ramírez y Martínez Breña cuando señalan que las facetas de la educación a impartirse en el espacio carcelario incluyen las vertientes académica, laboral, física, estética, higiénica, cívica y social¹⁶.

La **capacitación para el trabajo** es entendida como un proceso formativo que “utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, mediante el cuál las personas privadas de su libertad adquieren los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y

¹⁵ Esta disposición se encuadra, como no podría ser de otro modo, con lo que se prescribe el párrafo tercero del artículo 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “El Estado garantizará la calidad en la educación obligatoria de manera que los materiales y métodos educativos, la organización escolar, la infraestructura educativa y la idoneidad de los docentes y los directivos garanticen el máximo logro de aprendizaje de los educandos. I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa; II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios”.

¹⁶ García Ramírez, Sergio y Martínez Breña, Laura, *Presos y prisiones. El sistema penitenciario desde la perspectiva de los derechos humanos*, op. cit., p. 141.

competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y la posibilidad de seguir desarrollándolas en libertad” (artículo 87). Las modalidades del trabajo en reclusión son contempladas en el artículo 91 de la LNEP, siendo las siguientes: a) autoempleo; b) actividades productivas no remuneradas para fines de reinserción, y c) las actividades productivas realizadas a cuenta de terceros, siendo muy precisa la ley al indicar que conforme a las modalidades señaladas, las personas privadas de la libertad tendrán acceso a seguros, prestaciones y servicios de seguridad social, con base en la legislación en la materia, cuyo ejercicio sea compatible con su situación jurídica y que en ningún caso la Autoridad Penitenciaria podrá ser considerada como patrón, ni tampoco como patrón solidario, subsidiario o sustituto. Por lo demás, la LNEP se ocupa igualmente de clarificar las condiciones legales de las ganancias o salarios (artículo 93), del autoempleo (artículo 97), de las actividades no remuneradas para fines de reinserción (artículo 98) y de las productivas realizadas a cuenta de terceros (artículo 99).

5.- DEL PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN

Este apartado de la LNEP es uno de los más interesantes y es también innovador en el sistema jurídico nacional. La designación del título advierte de su contenido, mismo que se fragmenta en dos procedimientos, uno de naturaleza administrativa y otro de tipo jurisdiccional. El procedimiento administrativo se sustanciará ante la Autoridad Penitenciaria, con alguna intervención ante el juez de ejecución, especialmente cuando surgen controversias sobre las condiciones de internamiento, el plan de actividades, o aquellas relativas a la duración, modificación y extinción de la pena o la medida de seguridad. El contenido de este título abarca el establecimiento de varias disposiciones generales en torno a los *tipos de resoluciones* que ejecutará el juez de ejecución (sentencias condenatorias y sentencias firmes) (artículo 101) y sobre la *puesta a disposición* de la persona sentenciada (artículo 102); sobre el *inicio de la ejecución*, la elaboración del *plan de actividades*, el contenido de la *carpeta de ejecución* y el *cómputo de la pena*.

Resulta destacable el establecimiento de dos tipos de procedimientos. Tal cosa impide, al menos formalmente, la arbitrariedad, la improvisación y la vulneración de derechos de las personas privadas de la libertad. En adelante, con base en esta LNEP, las rutas para desahogar reclamos, exigencias o planteamientos diversos propios de la circunstancia de la vida en prisión cuentan con cauces pertinentes y con procedimientos establecidos con antelación y orientación garantista.

El procedimiento administrativo. En los artículos que se ocupan del mismo se determina que las personas privadas de libertad y aquellas que estén legitimadas por la propia ley¹⁷, podrán formular peticiones administrativas ante la Autoridad Penitenciaria, en

¹⁷ Establece el artículo 108 lo siguiente: 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; **III.** Los visitantes; **IV.** Los

contra de hechos, actos u omisiones respecto de las condiciones de internamiento. Tales peticiones se sustanciarán conforme a las reglas que la misma ley establece, debiendo la Autoridad Penitenciaria pronunciarse sobre si ha existido o no una afectación a las condiciones de vida digna y segura en reclusión o una afectación a los derechos de terceras personas, y en su caso subsanar tal afectación. En cualquier momento cabe la posibilidad del desistimiento, que no implica la pérdida del derecho a formular posteriormente otra petición por los mismos hechos. Sin embargo, si el tema planteado es de interés general del Centro o de un sector de la población, el desistimiento no procedería (artículo 109). Llama la atención que para presentar una petición administrativa se indique que no requiere ninguna formalidad y, al mismo tiempo, establezca que deben presentarse por escrito, cuestión que podría dar lugar a inhibiciones o, lo que es peor, desatenciones a quienes carecen de la habilidad o conocimientos para expresarse por escrito (artículo 110).

Una vez recibida la petición, la Autoridad Penitenciaria dentro de las veinticuatro horas siguientes admitirá por escrito la petición e iniciará el trámite del procedimiento. Si la petición es confusa, el peticionario tiene un plazo de setenta y dos horas posteriores a la notificación de tal situación para subsanarla. El trámite del procedimiento implica que la Autoridad Penitenciaria allegarse de toda la información necesaria, además de la aportada por el peticionario, y al mismo tiempo deberá de realizar acciones diligentes paralelas a fin de no retrasar la resolución de la petición (artículo 112). Es posible acumular peticiones para ser resueltas en un solo acto (artículo 113). En lo que respecta a la resolución de las peticiones, se impone al Director del Centro un término de cinco días, contados a partir de la admisión de la petición, para resolver sobre lo peticionado. En el supuesto de que la resolución sea contraria a los intereses del peticionario, éste podrá formular una controversia ante el juez de ejecución dentro de los diez días siguientes a la fecha de notificación de la resolución, estableciéndose plazos para cuando la Autoridad Penitenciaria no resuelva en el plazo señalado para ello, pudiendo recurrirse ante el Juez de Ejecución (artículo 114).

Dada la complejidad del entorno penitenciario, el legislador previó la posibilidad de que eventualmente las peticiones versen sobre casos graves sobre hechos, actos u omisiones de las condiciones de internamiento, las que de no atenderse de inmediato dejarían sin materia la petición, de modo que la persona legitimada puede plantear directamente la petición al Juez de Ejecución quien suspenderá de inmediato el hecho o acto que la motiva, así como los efectos que tuviere hasta en tanto se resuelva de modo definitivo. Si se tratara de omisiones, el Juez de Ejecución determinará las acciones que debe realizar la Autoridad Penitenciaria.

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.

A cargo de los Jueces de Ejecución penal queda la tarea de sustanciar y resolver **las controversias** que se presenten por las personas privadas de la libertad o las legitimadas por la ley. Las controversias pueden estar relacionadas con alguno de estos supuestos: las condiciones de internamiento y cuestiones relacionadas con las mismas; el Plan de Actividades de la persona privada de la libertad y cuestiones relacionadas con el mismo, que impliquen violación de derechos fundamentales; los derechos propios de quienes soliciten ingresar o hayan ingresado al Centro como visitantes, defensores públicos y privados, defensores en los tribunales de amparo, y observadores por parte de organizaciones de la sociedad civil; la duración, modificación y extinción de la pena y de sus efectos, y la duración, modificación y extinción de las medidas de seguridad (artículo 116). Se aprecia que son tres rubros los que dan materia para eventuales controversias. Un primer grupo tiene que ver con las condiciones de internamiento, el plan de actividades y cuestiones que tienen relación con ambas (artículo 117); un segundo apartado trata de controversias sobre la duración, modificación y extinción de la pena (artículo 118); el último apartado es sobre las controversias sobre medidas de seguridad (artículo 119).

El procedimiento jurisdiccional. Se sustanciará siguiendo la lógica del sistema adversarial y oral, regido por los principios de contradicción, concentración, continuidad, inmediación y publicidad (artículo 120), en franca concordancia con los principios y sistema introducido en la reforma constitucional de 2008, por medio del cual se adopta para la nación mexicana el sistema procesal acusatorio, indicado particularmente en el artículo 20 de la carta magna. En el caso del procedimiento jurisdiccional establecido en la LNEP, las reglas disponen que serán partes procesales la persona privada de la libertad, el defensor público o privado, el Ministerio Público, la Autoridad Penitenciaria, el Director del Centro o quien lo represente, el promovente de la acción o recurso, así como la víctima y su asesor jurídico, en este caso, cuando el debate esté relacionado con la reparación del daño y cuando se afecte de manera directa o indirecta su derecho al esclarecimiento de los hechos y a la justicia (artículo 121). Los artículos del 122 a 135, inclusive, recogen todas aquellas directrices, indicaciones y prescripciones referidas a la formulación de la controversia, el auto de inicio, la sustanciación, las reglas y desarrollo de la audiencia, la resolución y la ejecución, los recursos y lo concerniente a la tramitación y resolución de la apelación, en suma, todas las reglas propias de un procedimiento en forma.

Interesa referir particularmente lo que se indica en el artículo 128 sobre **los efectos de las resoluciones** emitidas por los Jueces de Ejecución, tales podrán ser efectos generales respecto de las condiciones de internamiento, extensibles a todas las personas privadas de la libertad que se encuentren en las mismas condiciones que dieron lugar a la resolución. La judicialización de la vida en prisión resulta, a todas luces, un progreso en el sistema penitenciario mexicano, amén de que propicia el surgimiento de una gama amplia de garantías y de mejores condiciones para que las personas privadas de la libertad superen, en la medida de lo posible, las exigencias propias de la vida en prisión.

6.- BENEFICIOS PRELIBERACIONALES Y SANCIONES NO PRIVATIVAS DE LIBERTAD

La denominación del presente epígrafe se corresponde con el título quinto de la ley. Los apartados que desarrolla tratan de la libertad condicional (artículos 136 a 140), libertad anticipada (artículo 141), sustitución y suspensión temporal de las penas (artículos 142 a 144), permisos humanitarios (artículo 145), preliberación por criterios de política penitenciaria (artículos 146 a 151), sanciones y medidas no penales no privativas de libertad (artículos 152 a 167), medidas de seguridad (artículo 168), justicia terapéutica (artículos 169 a 189), de las medidas de seguridad para personas inimputables (artículos 190 a 199), justicia restaurativa (artículos 200 a 207).

Libertad condicional. Algunos puntos de interés en este rubro, son los siguientes: se podrá conceder por el juez de ejecución bajo la modalidad de supervisión con o sin monitoreo electrónico. Dentro de los requisitos para obtener este beneficio, destaca aquél que determina 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”, requisito que notoriamente invoca la noción de *peligrosidad*, con lo cuestionable que la misma resulta por su indeterminación, con todo y la referencia a la objetividad y razonabilidad del riesgo señalado. Por otra parte, para que proceda la libertad bajo supervisión con monitoreo electrónico y la asignación de dispositivos ad hoc, debe acreditarse su necesidad, proporcionalidad, igualdad y no discriminación. Se aclara que, aunque corresponde a la Autoridad Penitenciaria la adquisición, mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo, excepcionalmente, cuando las condiciones económicas y familiares del beneficiario lo permitan, éste cubrirá a la Autoridad penitenciaria el costo del dispositivo. La libertad condicional no aplicará a personas que hayan sido sentenciadas por delitos relacionados con la delincuencia organizada, secuestro y trata de personas. Puntualmente se indica que la persona que obtenga la libertad condicionada, debe expresar un compromiso en el sentido de no molestar a la víctima u ofendido y a los testigos que depusieron en su contra. Por lo demás, en este apartado también se establecen las directrices legales a seguir en lo que hace a la suspensión de las obligaciones impuestas al beneficiario, la reducción de las mismas, el régimen de supervisión y la cancelación de la libertad condicionada.

Libertad anticipada. Sobre este punto, se establecen varios requisitos a cumplir por parte de la persona sentenciada, básicamente, que no se haya dictado una diversa sentencia condenatoria firme; que haya tenido buena conducta durante su internamiento; haber cumplido con el Plan de Actividades al día de la solicitud, haber cubierto la reparación del daño y, en su caso, la multa; no estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva oficiosa; que haya cumplido el setenta por ciento de la pena impuesta en los delitos dolosos o la mitad de la pena tratándose de delitos culposos. Otro requisito alude, otra vez, a la peligrosidad del sujeto, de modo que se reclama del beneficiario “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”. La libertad anticipada tampoco está disponible para quienes hayan cometido delitos en

materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas. El beneficio que contiene la libertad anticipada deberá tramitarse ante el Juez de Ejecución, pudiendo ser a petición de la persona sentenciada, su defensor, el Ministerio Público o a propuesta de la Autoridad Penitenciaria, debiendo notificarse de tal cosa a la víctima u ofendido. La libertad anticipada extingue la pena de prisión otorgando la libertad al sentenciado.

Sustitución y suspensión temporal de las penas. Se precisan varias cuestiones de interés en este apartado, por ejemplo lo concerniente a la sustitución de la pena privativa de libertad que, habiendo sido impuestas por los jueces o tribunales -y en principio deberían ser cumplidas-, se deja a disposición del Juez de Ejecución la posibilidad de que bajo ciertas circunstancias se sustituya la pena privativa de libertad por alguna pena o medida de seguridad no privativa de libertad, para que proceda la sustitución deben actualizarse los siguiente supuestos: a) 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 sea su cuidadora principal o única cuidadora; b) Cuando la permanencia de la persona sentenciada con la hija, hijo o persona con discapacidad, no representa un riesgo objetivo para aquellos; c) 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; y, d) 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. Al estar implicados menores de edad, se considerará el interés superior de la niñez y en su caso se tomará en cuenta la opinión de las personas menores de 12 años o con discapacidad afectadas, atendiendo su grado de desarrollo evolutivo o cognitivo, o en su caso, el grado de discapacidad. La sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas no procederá.

Permisos humanitarios. Esta medida no aplicará para las personas privadas de su libertad por delincuencia organizada o aquellas sujetas a medidas especiales de seguridad. Los permisos extraordinarios de salida que concede la LNEP proceden cuando se justifique por enfermedad terminal, fallecimiento de un pariente consanguíneo en línea ascendiente o descendiente de primer grado, cónyuge, concubina o concubinario, o socioconviviente. El permiso será otorgado siempre y cuando implique un traslado en la misma localidad, o dentro de un radio razonable, condicionado a que este sea viable y materialmente posible. En caso de que sea materialmente imposible, la Autoridad Penitenciaria podrá sustituirlo por otra medida –sin que se precise de que tipo podría ser ésta-. La Autoridad Penitenciaria deberá emitir opinión sobre la idoneidad del permiso, y sobre la duración y medidas de

supervisión o monitoreo durante su vigencia. Por otra parte, en relación con la temporalidad, ésta debe ser determinada por el Juez de Ejecución y en ningún caso podrá exceder de veinticuatro horas contadas a partir del arribo al lugar para el cual fue concedido el permiso, para su concesión, deberán ser considerados los méritos y racionalidad de la propia solicitud. Igualmente, corresponde al Juez de Ejecución establecer las condiciones, obligaciones de la persona privada de su libertad, temporalidad y medidas de seguimiento, vigilancia o monitoreo, para lo cual podrá solicitar el auxilio de las instancias de seguridad pública. Puntualmente, se indica en la LNEP que la violación a las condiciones u obligaciones por parte de la persona privada de su libertad tendrá como consecuencia su revocación y reaprehensión inmediata, sin menoscabo de las sanciones a las que se haga acreedor en términos de las disposiciones disciplinarias aplicables.

Preliberación por criterios de política penitenciaria. Para que la Autoridad Penitenciaria pueda solicitar la conmutación de pena, liberación condicionada o liberación anticipada de un grupo de personas sentenciadas, a la instancia jurisdiccional federal o de alguna entidad federativa, se requiere alguno de los siguientes requisitos: a) Se trate de un delito cuya pena máxima sea de cinco años de prisión, siempre que el delito no se haya cometido con violencia; b) Se trate de delitos de contenido patrimonial cometidos sin violencia sobre las personas o de delitos culposos; c) Por motivos humanitarios cuando se trate de personas sentenciadas adultas mayores, portadoras de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal, independientemente del tiempo que lleven cumpliendo o les falte por cumplir de la sentencia; d) Cuando se trate de personas sentenciadas que hayan colaborado con la procuración de justicia o la Autoridad Penitenciaria, y no hayan sido acreedoras a otra medida de liberación; e) Cuando se trate de delitos de cuyo bien jurídico sea titular la federación o la entidad federativa, o aquellos en que corresponda extender el perdón a estos; f) Cuando la continuidad de la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines de la reinserción del sentenciado a la sociedad o prevenir la reincidencia. Es con base en criterios de política penitenciaria que no podrá aplicarse la medida en los casos relacionados con personas sentenciadas por delitos relacionados con el libre desarrollo de la personalidad, trata de personas, delincuencia organizada, secuestro, ni otros delitos que merecieran prisión preventiva oficiosa-.

Como parte del procedimiento a seguir para autorizar la preliberación, se requiere la opinión técnica de la representación social; aunque tal opinión no será vinculante, sin embargo, la Autoridad Penitenciaria sí está obligada a fundamentar y motivar las razones que le lleven a no tomar en cuenta la opinión antes mencionada. Tanto la solicitud como la opinión técnica de la Procuraduría, serán entregadas al Juez de Ejecución quien tendrá un plazo (treinta días), para otorgar, denegar o modificar la medida solicitada. Esta previsión en relación con la reparación del daño es importante: “Toda persona sentenciada, candidata a disfrutar de la medida contemplada en este Capítulo deberá concluir con 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. En ningún caso, una persona sentenciada potencialmente

beneficiaria de la determinación de preliberación 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” (artículo 151).

Sanciones y medidas penales no privativas de la libertad. Este apartado precisa todo lo relacionado con la reparación del daño; la multa (imposición, cobro de multa no pagada, ejecución de la multa); de la pérdida, suspensión o restricción de derechos de familia; de la suspensión, destitución o inhabilitación de derechos; la suspensión o disolución de personas morales; el trabajo a favor de la comunidad y la medida de seguridad y también se hacen referencias a las medidas de seguridad para personas inimputables, En cada caso, la LNEP identifica los requisitos o reglas que deben acreditarse, haciendo la remisión a las Leyes orgánicas de los Poderes Judiciales¹⁸ y al Código Nacional de Procedimientos Penales, para su aplicación supletoria en lo conducente.

7.- JUSTICIA TERAPÉUTICA

Los referente a la justicia terapéutica y justicia restaurativa se contienen también en el Título quinto de la ley. En ambos casos se trata de instituciones novedosas.

La LNEP determina las bases para regular la atención integral sobre la dependencia a sustancias de las personas sentenciadas y su relación con la comisión de delitos a través de programas de justicia terapéutica. El programa de justicia terapéutica es “un beneficio de la sustitución de la ejecución de la pena que determina el Juez de Ejecución, por delitos patrimoniales sin violencia, cuya finalidad es propiciar la rehabilitación e integración de las personas sentenciadas relacionadas con el consumo de sustancias, bajo la supervisión del Juez de Ejecución, para lograr la reducción de los índices delictivos” (artículo 169); este programa contemplará los siguientes aspectos: a) Los trastornos por la dependencia de sustancias son considerados una enfermedad biopsicosocial crónica, progresiva y recurrente que puede afectar el juicio, el comportamiento y el desenvolvimiento social de las personas; b) Debe impulsar acciones para reducir situaciones de riesgo de la persona sentenciada frente a la justicia sobre la dependencia en el consumo de sustancias; c) Debe garantizar la protección de los derechos de la persona sentenciada; d) Debe fomentar programas que promuevan estrategias de integración social mediante la participación del sector público y sociedad civil; e) Debe mantener una interacción constante entre la persona sentenciada, el Centro de Tratamiento, el Juez de Ejecución y los demás operadores; f) Debe medir el logro de metas y su impacto, mediante evaluaciones constantes y realimentar el procedimiento, a efecto de lograr una mejora continua, y, g) Debe promover la capacitación interdisciplinaria y actualización constante del personal de las instituciones operadoras del sistema.

¹⁸ Recordar que en cada entidad federativa que componen la República Mexicana existen órganos jurisdiccionales encargados de la aplicación de las leyes.

Conforme a lo que se indica en LNEP, las estrategias del programa de las personas sentenciadas deben estar fundamentadas en una política de salud pública, reconociendo que los trastornos por la dependencia de sustancias representan una enfermedad biopsicosocial crónica, progresiva y recurrente que requiere de un tratamiento integral. Por tal motivo, el procedimiento se regirá bajo los siguientes principios: voluntariedad, flexibilidad, confidencialidad, oportunidad, transversalidad, jurisdiccionalidad, complementariedad, igualdad sustantiva, integralidad y diversificación¹⁹.

El programa, se dice en la LNEP, debe ser integral considerando cómo ámbitos de intervención los siguientes: el judicial (Juez de Ejecución), el clínico (donde se desarrollará el programa de tratamiento) y el institucional, a cargo de los consejos estatales. Se contemplan, por otra parte, varias modalidades de intervención, entre otras: la psicoterapia individual, de grupo y familiar; sesiones de grupo de familias y de grupos de ayuda mutua (artículo 174). Otro dato que puede mencionarse ahora tiene que ver con las causas de revocación del programa, siendo tales: falsear información sobre el cumplimiento del tratamiento; abandonar el programa de tratamiento; poseer armas; haber cometido algún

¹⁹ El contenido de cada uno de estos principios se contiene en el artículo 171 de la LNEP: “Las estrategias del programa de las personas sentenciadas deben estar fundamentadas en una política de salud pública, reconociendo que los trastornos por la dependencia de sustancias representan una enfermedad biopsicosocial crónica, progresiva y recurrente que requiere de un tratamiento integral. Por tal motivo, el procedimiento se regirá bajo los siguientes principios: **I.**

Voluntariedad. La persona sentenciada debe aceptar someterse al programa de manera libre e informada respecto de los beneficios, condiciones y medidas disciplinarias que exige el procedimiento; **II. Flexibilidad.** Para la aplicación de incentivos y medidas disciplinarias, se considerará la evolución intermitente del trastorno por dependencia de sustancias durante el tratamiento como parte del proceso de rehabilitación; **III. Confidencialidad.** La información personal de las personas sentenciadas en tratamiento estará debidamente resguardada y únicamente tendrán acceso a ella los operadores como un principio ético aplicable tanto a la información de carácter médica como la derivada del proceso judicial; **IV. Oportunidad.** Debe fomentar la armonía social mediante acciones basadas en el compromiso de las personas sentenciadas y la satisfacción de la víctima u ofendido en cuanto a la reparación del daño; **V. Transversalidad.** Es la articulación, complementación y homologación de las acciones e instrumentos aplicables en materia de los trastornos por dependencia de sustancias, por las instituciones del sector público y social en torno a la realización armónica y funcional de las actividades previstas en el marco de esta Ley, tomando en cuenta las características de la población a atender y sus factores específicos de riesgo; **VI. Jurisdiccionalidad.** La supervisión judicial debe ser amplia y coordinada para garantizar el cumplimiento de la persona sentenciada; **VII. Complementariedad.** Convivencia de programas dirigidos a la abstinencia y a la reducción de riesgos y daños, garantizando la optimización de los recursos existentes, analizando los planes y estrategias para el desarrollo eficaz del procedimiento; **VIII. Igualdad Sustantiva.** Los beneficios del procedimiento deben garantizarse por igual a las personas sentenciadas; **IX. Integralidad.** Considerar a cada persona de forma integral y abordar la problemática considerándola un fenómeno multifactorial, y **X. Diversificación.** Utilizar diferentes estrategias y métodos, abriendo nuevos campos de investigación y evaluación en las diferentes etapas del procedimiento.

delito durante el programa; ser arrestado administrativamente por motivo de consumo de sustancias; no comunicar cambios de domicilio, y falsear pruebas en el antidopaje. También serán causas de revocación la reiteración de las siguientes conductas: antidopaje positivo o con aparición de consumo de otras sustancias; no acudir a las sesiones del Centro de Tratamiento sin justificación, y no acudir a las audiencias judiciales, sin justificación. Para efecto de lo anterior, la reiteración debe entenderse como aquella conducta que haya sido sancionada con una medida disciplinaria con anterioridad por el Juez de Ejecución (artículo 189).

8.- JUSTICIA RESTAURATIVA

Se introduce en la LNEP el mecanismo denominado justicia restaurativa²⁰. En el artículo 200 de la ley en comento se indica que en la ejecución de sanciones penales podrán llevarse procesos de justicia restaurativa, en los que la víctima u ofendido, el sentenciado y en su caso, la comunidad afectada, en libre ejercicio de su autonomía, participan de forma individual o conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito, con el objeto de identificar las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas, así como a coadyuvar en la reintegración de la víctima u ofendido y del sentenciado a la comunidad y la recomposición del tejido social.

La justicia restaurativa se regirá por los principios de voluntariedad de las partes, flexibilidad, responsabilidad, confidencialidad, neutralidad, honestidad y reintegración. Destaca el señalamiento de que la justicia restaurativa procede para todos los delitos, siempre y cuando exista un acuerdo de las partes. En el caso de que el sentenciado se someta a este proceso, el Juez de Ejecución lo considerará como parte complementaria de su plan de actividades. Los requisitos establecidos por la Ley para que el sentenciado pueda optar por este procedimiento son: que aquél acepte su responsabilidad por el delito cometido y participe de manera voluntaria; que la víctima, por su parte, dé su consentimiento pleno e informado, además de ser mayor de edad y verificar que la participación de la víctima y del sentenciado se desarrolle en condiciones seguras.

²⁰ Voz *Justicia restaurativa*: “Este mecanismo tiene un alcance distinto a la mediación y la conciliación, pues estos mecanismos se limitan a reparar el daño causado a través de la conducta delictiva, y aquella adopta un esquema donde lo que se busca es restaurar, es decir, borrar todo vestigio o efecto del delito a través de la restauración. Tal nivel de profundización indica que en ella participarán todos los afectados, directa o indirectamente por el evento reprochable, buscando el perdón, la reconciliación, la reparación de los daños, todo en la búsqueda de volver las cosas al estado en que se encontraban antes de la comisión del delito, no limitándose al ámbito material, sino también psicológico y sociológico. Finalmente, estos procesos son especialmente útiles si lo que se pretende es una verdadera reinserción del individuo a la sociedad que ofendió a través de los hechos delictivos cometidos”, en Gorjón Gómez, Francisco Javier y Sánchez García, Arnulfo, *Vademécum de mediación y arbitraje*, México, Tirant lo Blanch, 2016, p. 142.

Algo diferente a la justicia restaurativa es la **mediación penitenciaria**, también considerada en la LNEP. Así, en su artículo 206, puede leerse: “En todos los conflictos interpersonales entre personas privadas de la libertad o entre ellas y el personal penitenciario derivado del régimen de convivencia, procederá la Mediación Penitenciaria entendida como el proceso de diálogo, auto-responsabilización, reconciliación y acuerdo que promueve el entendimiento y encuentro entre las personas involucradas en un conflicto generando la pacificación de las relaciones y la reducción de la tensión derivada de los conflictos cotidianos que la convivencia en prisión genera. Para su aplicación, se seguirán las disposiciones contenidas en esta Ley, el Protocolo correspondiente y en la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal”.

Cierra el articulado de la LNEP la disposición que alude a los servicios post-penales, para lo cual se formarán redes de apoyo y se establecerán centros de atención. El objetivo será, en términos generales, prestar el apoyo necesario a los liberados y externados de cara a facilitar su reinserción social, procurarse una vida digna y prevenir la reincidencia.

El apartado correspondiente a los transitorios da cuenta de la temporalidad en la que, paulatinamente irán entrando en vigor algunas de sus disposiciones, lo anterior en virtud de requerirse que en las entidades federativas de la república vayan realizándose los ajustes necesarios.

9.- BALANCE GENERAL

Sin duda, la nueva LNEP establece una nueva orientación del sistema penitenciario mexicano. Las razones son varias: su adhesión a los instrumentos de derechos humanos suscritos por México, que asume una reorientación respecto de las personas privadas de su libertad a quienes reconoce como sujetos de derechos y obligaciones, el establecimiento de procedimientos claros sobre las problemáticas internas (administrativas) y las propiamente jurisdiccionales, éstas últimas atendidas ahora por un juez de ejecución penal, la disposición de brindar apoyos específicos (justicia terapéutica y justicia restauradora), así como definir con toda precisión los derechos y obligaciones de hombres y mujeres privadas de libertad. Esta LNEP regulará la vida de las personas en la prisión, aunque no sólo la de quienes justificadamente ahí se encuentren por la comisión de un delito, sino también la de aquellas otras personas que, por las circunstancias familiares, se ven condicionadas a permanecer en el espacio carcelario (niñas o niños), en proximidad con su madre. Otro radical y positivo giro de la LNEP consiste en que su finalidad ya no será la de “transformar” la personalidad del delincuente -no busca readaptar o resocializar- sino que, por el contrario, pretende la reinserción social de la persona privada de su libertad, valiéndose del cumplimiento de un plan de actividades -sustituto del tratamiento- en cuya confección ha participado. Bajo la noción de reinserción se pretende que la persona sea restituida en todas sus libertades, pero también en sus derechos y obligaciones.

Sin lugar a dudas, en esta nueva Ley se encuentran las bases del nuevo Derecho de ejecución de penas mexicano, cuyo desarrollo científico constituye una tarea de especial

interés y en proceso de desarrollo, amén de que mismo que deberá ser someterse a la prueba de su eficacia cotidiana. Se trata de una norma que brindará certeza de que el mandato judicial, la imposición de una sanción o medida cautelar, se cumplirá en total apego a la legalidad y consistentemente con los instrumentos internacionales. La nueva norma de ejecución adopta una línea garantista sobre la cual habrá de transitar la última fase del sistema procesal penal acusatorio. Como ya se dijo antes, la intervención del Juez de Ejecución, ofrecerá un nivel de seguridad jurídica inexistente hasta antes de la emisión de la LNEP, de tal manera que es perfectamente posible hablar de un control jurisdiccional de la ejecución de la sanción (su duración y modificación), aspecto que tampoco se preveía con la precisión con que ahora se hace.

Si bien, no son pocas las ventajas que se aprecian de la nueva Ley de ejecución, los problemas del sistema penitenciario mexicano plantean retos inevitables. El hacinamiento, la sobrepoblación y, en algunos casos, el autogobierno, son realidades concretas que reclaman de una intervención efectiva. Para enfrentar tal estado de cosas, el personal a cargo deberá capacitarse seriamente, tanto en las cuestiones técnicas, como también en las que expresan la filosofía y orientación propia de la nueva ley.