

MESA 2

LA REINSERCIÓN SOCIAL EN PUEBLA

JUEVES 21 DE AGOSTO DE 2008

Ponente: Lic. Francisco Alberto Lechuga Pérez

Domicilio: Camino a Catalina S/N, colonia El Potro. Huauchinango, Puebla. C.P.

73160. Tel cel. 2221140532. Tel of. 017767622300. Correo electrónico:

pacolechugap@hotmail.com

Tema: Los costos de la reforma constitucional: económicos, políticos y técnicos en los nuevos centros de reinserción social, a propósito de la imposición de las penas, su modificación y DURACION, las cuales son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

El tema que abordaré trata acerca de la reforma al artículo 21, en particular en su tercer párrafo, que a la letra fue aprobado de la siguiente forma:

Art. 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

...

La imposición de las penas, su modificación y **duración** son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

...

Ese tercer párrafo del nuevo artículo 21 constitucional incluye, la novedosa atribución a la autoridad judicial de tener a su cargo, además de la imposición de las penas y su modificación, la **duración** de las mismas.

Actualmente, quien tiene a su disposición a los reos sentenciados, si la autoridad judicial los ha puesto a disposición, es el ejecutivo local, quien tiene atribuciones para resolver respecto a la duración de las penas privativas de libertad; de hecho, es en la Secretaría de Gobernación la que cuenta con las Unidades Administrativas facultadas para dar seguimiento a todas y cada una de las personas que han sido puestas a disposición, en particular las Direcciones de Ejecución de Sentencias y la de Ejecución de Medidas en el caso de los menores o, adolescentes, como les llaman hoy a los menores de edad que cometen alguna conducta tipificada como delito. De igual forma, nuestra legislación otorga al ejecutivo local la atribución del indulto, puede resolver respecto de la duración de las penas o, incluso al otorgar beneficios de libertad anticipada o remisión de penas, resuelve respecto de la duración de una pena, la cual desde luego persiste, pero cambia la pena privativa de libertad por penas alternativas, o bien resuelve

poner en libertad a los reos en forma discrecional incluso por razones humanitarias. Se trata pues de facultades de amplísima discrecionalidad política.

Consecuentemente, la reforma constitucional obliga a reformar el complicado sistema penitenciario con que contamos, recuérdese que administrativamente, la mayoría de los reclusorios dependen de los Ayuntamientos y, en la parte normativa, técnica y de gestión del tratamiento a los internos, dependen de las Secretarías de Gobernación y la de Seguridad Pública; al concretarse, como debe ser, la reforma constitucional, dependerán los reclusorios, además, de la autoridad judicial, toda vez que será esta quien deba tener bajo su control la **DURACION** de las penas; es decir, separa la actual función, a cargo del ejecutivo, por lo que deben preverse nuevos retos ante los nuevos problemas de tal dependencia multifuncional.

Las consecuencias naturales son, en primer término, de carácter eminentemente político; la disminución de tareas a cargo del ejecutivo, lo que puede ser interpretado, por muchos, como un problema político; sin embargo, seguirá bajo la responsabilidad del ejecutivo, seguramente, la atribución de administrar, organizar, dirigir y supervisar los reclusorios o nuevos centros de reinserción social, así como las de reclutar su personal, capacitarlo, dirigirlo. Aunque convendrá, posteriormente, evaluar con detenimiento las ventajas de dejar en manos de la autoridad judicial, el tratamiento íntegro de reinserción social, con las inherentes funciones del sistema penitenciario en su totalidad, de no hacerlo es previsible la invasión de competencias.

En segundo término, las consecuentes reformas secundarias fortalecerán las funciones de la autoridad judicial, toda vez que asumirán, en un plazo no mayor a tres años, según el Artículo Quinto Transitorio de la reforma constitucional de 28 de mayo de 2008, al prever que: El nuevo sistema de reinserción previsto en el párrafo 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.

En consecuencia debe plantearse como posible la modificación la ley orgánica del poder judicial, a fin de otorgarle las facultades necesarias a efecto de hacerse cargo de la DURACION de las penas, así como su reglamento interior, para crear las unidades administrativas necesarias a tales efectos.

La reforma implica, no la creación simple y llana de un juez de ejecución, no; sino llevar a cabo un proceso que en un primer momento traspase las unidades administrativas completas del poder ejecutivo al judicial, así como sus recursos presupuestales, humanos, materiales y financieros, que garanticen la inmediata instrumentación de medidas conforme a la reforma constitucional.

La reforma Constitucional obliga a replantear las funciones que en materia de ejecución de sentencias están a cargo del ejecutivo y pasarlas al judicial. La tarea implica, revisar sin prejuicios, los azarosos problemas, desavenencias, conflictos y pugnas entre poderes. La historia, sobre todo durante el siglo XIX, da pauta al análisis respectivo; la transcurrida a lo largo del siglo XX muestra la adecuación paulatina del poder judicial como aquel que ha ido ganando el lugar que le corresponde, como efectivo sistema de control de legalidad frente a los otros dos poderes.

La propuesta que hoy presento no abordará los pormenores de tales hechos históricos, pero vale la pena dejar en claro que ahora no se trata de restar al ejecutivo local fuerza, sino poner en manos del poder judicial, la potestad constitucional de administrar la duración de las penas, conforme al ordenamiento constitucional, aunque al poder legislativo conviene recordarle que dicho análisis histórico es de suma importancia para entender la trascendencia de la reforma constitucional y que su labor legislativa en la ley secundaria deberá también considerar, sin inconvenientes de corte político, a fin de alinear nuestro sistema de justicia a las disposiciones constitucionales.

La reforma que habrá de dar paso a la nueva función judicial de determinar la DURACION de las penas, debe considerar que es efectivamente el juez, quien encarna la función jurisdiccional, el protagonista estelar del Estado de Derecho, con cuyo accionar puede concretarse la justicia, valor supremo del derecho. Como señala Piero Calamandrei (en su estudio titulado elogio de los jueces, ediciones jurídicas Europa- América, buenos Aires, 1989, p 266), “La justicia es un fluido vivo, que circula por las venas, haciendo referencia a la importante labor del juez, como fluido de sangre que no debe detenerse o, de lo contrario, se detendría el ideal de justicia. La tarea del juez, de la autoridad judicial, a pesar de ser criticada, mantiene en general, la idea, mas o menos generalizada, de que pertenecen a un poder cuya eficacia radica en la imparcialidad de la autoridad judicial al impartir justicia.

No se trata solamente de crear, como han afirmado destacados juristas, a los llamados jueces de ejecución, como si se tratara de reducir tan importante función del Estado, a la creación de una sola figura jurídica acorde a la autoridad judicial,

sino de poner en manos de la autoridad judicial, la potestad de sancionar, modificar y resolver sobre la duración de las penas; en otras palabras, no es un juez de ejecución, se trata de crear, de ser necesario, unidades administrativo-judiciales que se encarguen de administrar la duración de las penas; se trata de evaluar si han de ser las instancias que actualmente se encuentran adscritas al ejecutivo, se integren a la autoridad judicial y aprovechar la experiencia, los conocimientos, la preparación y capacitación en el servicio público, ahora a disposición de la autoridad judicial para, desde la perspectiva de los órganos judiciales, resolver sobre la duración de las penas. La tarea se advierte por demás retardadora; el Dr. Daniel E. Herrendorf, en su obra acerca del pensamiento de los jueces (UNAM, Ciudad Universitaria, noviembre 1990), señala que los jueces deben estar obligados a dar razón suficiente de sus sentencias, con el objeto de fundarlas debidamente; una sentencia que, por ejemplo, no aplica legislación vigente, puede ser tachada de arbitraria, siendo que el juez puede y debe hacer caso a los tratados internacionales; y advierte el mismo autor que los jueces están abrumados por tanto trabajo, lo que es cierto; por eso es que no podemos reducir el asunto DE LA DURACION DE LAS PENAS, al trabajo de un juez de ejecución.

Por otra parte, durante muchos años se ha criticado, incluso con claridad, vehemencia y fuerza, la aparente insensibilidad judicial, respecto del quehacer del ejecutivo en la administración de la duración de las penas. Con las reformas, un mismo poder tendrá que resolver, con la mayor prudencia y sabiduría legal, técnica y moral, la duración que tendrá la pena e invariablemente, tendrá que ser ahora la autoridad judicial.

### **Planteamiento del problema:**

La actual estructura orgánica del poder ejecutivo contempla, adscrita a la Secretaría de Gobernación, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, la Dirección de Ejecución de Sentencias y la Dirección de Medidas, las dos últimas con funciones jurídicas eminente y totalmente responsables de la DURACION de las penas de aquellas personas que han sido puestas a disposición del ejecutivo por parte de la autoridad judicial. La estructura de servidores públicos de tales Unidades Administrativas no debe desaparecer de la estructura de gobierno.

Si como señala la reforma, la DURACION de las penas es exclusiva de la autoridad judicial, cabe preguntar, quién en la autoridad judicial será responsable de esa tarea? ¿Actualmente, tiene unidades administrativas la autoridad judicial para desempeñar eficazmente esta nueva función?

Debemos recordar que, en términos generales, el sistema de seguridad pública y de justicia penal, no solo en nuestra entidad, sino en todo el país, presenta una grave crisis de credibilidad, la sociedad no cree en la actuación de los jueces, sobre todo por ser sabido y común que los delincuentes reincidan en la comisión de hechos delictivos, después de haber recibido el derecho a pagar sus respectivas cauciones.

Por otra parte, la reforma considera que el ejecutivo realiza una fuerte invasión a la esfera de actuación de la autoridad judicial, porque es mejor que la misma autoridad que sentencia, vele por la duración de las penas que ella establece.

Actualmente, cuando el ejecutivo analiza la duración de las penas, no queda claro cómo es que con tanta discreción deja a los gobernados sin posibilidad de defenderse ante sus decisiones. La reforma constitucional prevé que la reforma a las leyes secundarias, ofrezcan certeza jurídica, independencia política y garantía de contradicción a los gobernados, en términos de derecho, no más conforme a razonamientos de carácter político.

Debemos celebrar la reforma constitucional de marras, considerando que será la autoridad judicial la que tenga bajo su responsabilidad la DURACION de las penas y es que, en el sistema penitenciario prevalece la idea de que los jueces, la autoridad judicial no toma en cuenta que los reclusorios se encuentren llenos, sobre poblados; los criterios para el establecimiento de la prisión preventiva parece no importar porque no tienen bajo su responsabilidad la DURACION de las penas y ahora, tendrán obligación de despresurizar los centros de internamiento o de reinserción social, habrán de adecuar los criterios para el mejor establecimiento de sanciones, fianzas y conmutaciones, en el entendido de que será su responsabilidad, la carga estará ahora en sus manos, lo que habrá de favorecer el cuidado que tengan con este sistema.

Pero no es un Juez de ejecución estatal quien debe tener bajo su responsabilidad la duración de las penas. Debe evaluarse, cuantificarse cuánto cuesta hoy día al ejecutivo, tener bajo su responsabilidad esta tarea... para entonces prever, en una reforma a la Ley Orgánica del poder judicial, la adscripción de unidades administrativas suficientes para dar atención a la duración de las penas de todos los sentenciados que se encuentren en territorio poblano, de tal suerte que exista, al menos, un juez de ejecución para cada uno de los distritos judiciales en que se encuentra dividida la entidad, los cuales, con el auxilio de un secretario técnico o de acuerdos, un oficial mayor, analistas y escribientes, cuenten con los recursos humanos suficientes para administrar adecuadamente las nuevas funciones judiciales en materia de duración de penas. La razón jurídica de tales unidades

administrativas, lo es que la autoridad judicial debe hacer prevalecer el Estado de derecho, a través de un procedimiento que, como se dijo, otorgue garantía de audiencia al gobernado.

Por cuanto al costo de las nuevas unidades administrativas adscritas al poder judicial, se propondrá que en forma mediata, se realice el traslado de las existentes actualmente, al poder judicial y, mediante un articulado transitorio, establecer un periodo de máximo dos años para crear sus propias unidades administrativas. Lo anterior con el fin de hacer inmediatos los efectos de la reforma constitucional.

La reforma no puede detenerse; y no se trata de establecer si la autoridad judicial lo hará mejor que el ejecutivo, sino de establecer un orden jurídico que le permita a la autoridad judicial cumplir esta importante función. Donde habrá de señalarse lo relativo a la estancia de procesados en prisión preventiva o bien de aquellos cuyos procesos e internamiento prevalezca por más de tres días; es decir, si la autoridad judicial tendrá bajo su responsabilidad la duración de la pena, debemos considerar que la prisión preventiva y el ordenar, mediante auto de formal prisión el internamiento de una persona, implica administrar su estancia durante el tiempo en que así lo determine el juzgador penal, tiempo en el cual los jueces distritales de ejecución habrán de establecer, previas reformas a la ley de ejecución de sentencias, que los procesados estarán bajo su cuidado.

Cabe preguntarse qué va a suceder con la competencia de la Secretaría de Seguridad Pública, respecto al traslado de internos de un cereso a otro, o traslados con motivo de su internamiento en nosocomios o instituciones de asistencia de seguridad social?

¿Qué va a pasar con la competencia de los directores de los reclusorios por cuanto al trabajo de los internos, el sistema de otorgamiento de recompensas, estímulos y otros similares?

Habrá que determinar en la ley de ejecución de sentencias, la obligatoriedad de establecer sentencias que contemplen el trabajo a favor de la comunidad, para lo cual habrá de reglamentarse adecuadamente la firma de convenios entre las autoridades municipales y la autoridad judicial. Los jueces distritales de ejecución deberán contar con los expedientes técnicos, jurídico administrativos de todos los internos que queden a su disposición.

## PROPUESTA

1. Incluir en el presupuesto de egresos 2009 para el Estado, el traspaso de los recursos humanos, materiales y financieros a cargo del ejecutivo, en particular aquellos adscritos o asignados hoy a las Direcciones de ejecución de sentencias y de la de ejecución de medidas al poder judicial, asegurando la inmediata instrumentación judicial de la administración de las penas.
2. Modificar la Ley orgánica del poder judicial en un segundo momento, para crear las unidades administrativas centrales, dependientes del Tribunal Superior de Justicia, así como el número de juzgados de ejecución igual al de los distritos judiciales de la entidad, con personal suficiente para el desarrollo de las funciones específicas y jurídicas de administración de la duración de las penas.
3. Reformar la ley de ejecución de sentencias para dar facultades a los jueces de ejecución en esta materia; estableciendo además, su responsabilidad por cuanto a la estancia de los procesados en todos los centros de reinserción social en la entidad. Dicha reforma deberá prever, en lo posible, la competencia de los Directores en los centros de reinserción social, a fin de determinar su jerarquía con relación a la autoridad judicial, la que conserve el ejecutivo, relativa a la administración, supervisión, conducción de los reclusorios, etcétera.
4. Profesionalización del servidor público penitenciario judicial, así como del Servicio civil de carrera judicial a los servidores públicos que realicen trabajo técnico en los centros de reinserción social, de su permanencia y profesionalización, designación del personal penitenciario mediante ternas a propuesta de los presidentes municipales.