

**Diagnostico Normativo y Operativo
de la Jurisdicción Penitenciaria de la Ciudad de México**
(ACCIONES PARA SU FORTALECIMIENTO)

M. en D. Manuel Horacio Cavazos López

Durante casi 24 años de carrera judicial, en el ámbito de la impartición de justicia local he tenido el honor de transitar de juez penal de primera instancia en materia penal a magistrado especializado en ejecución de sanciones penales del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México.

Ahora bien, nuestra actual adscripción, se trata de una materia por mucho tiempo encomendada al poder ejecutivo; hoy en día, a raíz de la reforma a los artículos 18 y 21 constitucionales de 2008, corresponde a la autoridad judicial salvaguardar la legalidad en la modificación y duración de las penas, en las condiciones de internamiento, respecto de los traslados, de las sanciones disciplinarias y en el cumplimiento de las resoluciones dictadas por jueces sentenciadores.

En el año 2011 y 2015, tuve la oportunidad de participar en la redacción de las legislaciones especializadas en la materia tanto a nivel local como federal, conociendo a profundidad su

génesis; de 2015 a la fecha, hemos fijado criterios jurisdiccionales a propósito de la impugnación de solicitudes de beneficios penitenciarios, también formé parte de la comisión de magistrados en ejecución penal, que impulsó la puesta en marcha de la sala especializada a la que me encuentro adscrito y que promovió acciones tendientes a mejorar el funcionamiento de las unidades de gestión respectivas, además de intercambiar opiniones con operadores del sistema a efecto de detectar buenas y malas prácticas en la aplicación de la Ley Nacional de Ejecución Penal y compartir experiencias.

La legislación actual, se caracteriza por ser un texto que prioriza la legalidad, con normas adjetivas que se ajustan al debido proceso y sustantivas que recogen instrumentos internacionales en materia de derechos humanos. En el ámbito de la impartición de justicia, regula las atribuciones del juez de ejecución, las controversias de las que habrá de conocer, los recursos y la segunda instancia, entre otros temas, mientras que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Ciudad de México prevé la Sala Especializada en Ejecución de Sanciones Penales.

Recientemente, se socializó una iniciativa de reforma a la Ley Nacional de Ejecución Penal, que según su exposición de

motivos, busca **fortalecer aspectos que permitan lograr la reinserción social** de las personas privadas de su libertad; destacando de entre ellos, los siguientes:

- Se promueve un régimen abierto o semiabierto (acorde con el principio de alternatividad)
- Participación de la sociedad civil en el diseño de los programas de reinserción social y postpenales (transparencia)

Así mismo, la iniciativa incorpora dispositivos relacionados con la gobernabilidad de los centros de internamiento; concretamente, en cuanto al régimen disciplinario y en materia de traslados. Sin embargo, cabe destacar que la reforma se queda corta en su intención de fortalecer el régimen disciplinario ya que su consolidación no depende de la ley, sino de su reglamentación, en términos del artículo 38 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que continúa sin regularse la correspondencia entre faltas y sanciones.

Comentario aparte, merece el tema de los traslados, dado que se le quita al juez de ejecución la atribución de calificar su legalidad; ergo, tal determinación sigue siendo apelable sin

suspensión de la medida, omitiéndose en la exposición de motivos explicación alguna sobre el particular.

El trabajo como medio para lograr la reinserción social del sentenciado es ahora obligatorio, incluso su abstención será motivo de sanción disciplinaria, contrario al principio de normalidad social; empero, la trascendencia de tal política penitenciaria, está en su implementación, pues el sistema penitenciario deberá brindar opciones laborales reales al sentenciado privado de su libertad.

Por otra parte, un acierto indiscutible, lo constituye legitimar al ministerio público en las controversias *respecto a la integridad y seguridad de las víctimas*; supuesto, que hoy en día no se contemplaba.

Aunado a lo anterior, se establece que tratándose de beneficios preliberacionales la apelación contra su otorgamiento procede en ambos efectos; a diferencia de la redacción actual, según la cual, *la interposición del recurso de apelación durante la tramitación del asunto no suspende éste*.

Finalmente, ahora en la libertad condicionada respecto de delitos culposos su requisito temporal se establece en un 45%, pero tratándose de dolosos aumenta a un 75%, permaneciendo en 50% para ilícitos imprudenciales.

Fuera del marco normativo vigente y las reformas propuestas; en la actualidad, el mayor reto en materia de ejecución penal se encuentra en la falta de entendimiento de sus fundamentos teórico y de los límites y alcances de la supletoriedad de las disposiciones adjetivas; así como en la falta de implementación de jueces de ejecución especializados en justicia terapéutica y de la autoridad encargada de la supervisión de la libertad condicionada.

En efecto, la ley de la materia, se construyó sobre la base constitucional de la reinserción social como fin de la pena; bajo tal aspecto teleológico, al sentenciado se le ve como titular de derechos no como un objeto de tratamiento (como sucedía en el modelo de readaptación), siendo indispensable en consecuencia que todos los operadores técnicos del sistema, contemos con los conocimientos jurídicos necesarios, al momento de argumentar y resolver las controversias planteadas.

A su vez, en el ámbito práctico, la problemática se presenta a la hora de la aplicación supletoria de normas adjetivas del Código Nacional de Procedimientos Penales, por incompatibilidad con la lógica y dinámica de la audiencia única prevista en el procedimiento jurisdiccional que regula la Ley Nacional de Ejecución Penal, como sucede con la celebración de acuerdos probatorios (contemplados en la legislación instrumental referida) para una etapa específica del procedimiento penal ordinario, razón por la cual traer tales figuras procesales al ámbito de la ejecución penal donde en una sola audiencia se concentran múltiples actos procesales, resulta sin duda alguna contrario a los principios de la legislación especializada.

El programa de justicia terapéutica previsto en la Ley Nacional de Ejecución Penal, requiere de juzgadores empáticos con los sentenciados sin dejar de ser imparciales, para lo cual necesariamente deberán contar con conocimientos especiales en adicciones, es decir, tener consciencia de que se tratará con enfermos; por lo tanto, para la selección de estos jueces, habrán de buscarse nuevos horizontes en cuanto a sus habilidades y competencias tanto en el ámbito teórico como en el operativo.

A la fecha, tampoco ha sido implementada la autoridad encargada de la supervisión de la libertad condicionada, uno de los dos beneficios preliberacionales que contempla la Ley Nacional de Ejecución Penal; sin que pueda la autoridad penitenciaria asumir tal tarea, en términos del artículo 26 de la ley en comento.

Los temas sustantivos y procesales planteados, tienen un común denominador: se llama capacitación; sin este elemento bien definido, la consolidación de la materia de ejecución penal no se advierte en el corto plazo.

La capacitación debe encomendarse necesariamente a especialistas en la materia con experiencia práctica; forzosamente, acumular tales características, resulta indispensable para la actualización de la materia a efecto de lograr un equilibrio entre las argumentaciones de la fiscalía, asesores jurídicos y defensores, y decisiones judiciales apegadas al marco normativo constitucional, convencional y legal.

Desde el año 2015, hemos revisado resoluciones de jueces de ejecución relacionadas con la modificación y duración de las penas, analizado la ley de la materia a profundidad y su

interpretación por autoridades federales, cursando también estudios de posgrado en ejecución penal y participado en la implementación de una segunda instancia especializada; todo ello, con el objeto de brindar mayor calidad en el servicio público encomendado y contribuir a que en el último eslabón del sistema de justicia penal se respete en todo momento el debido proceso y los derechos humanos de víctimas y sentenciados.

De ser ratificado en el cargo de magistrado por esta soberanía, mi compromiso será seguir preparándome a través de la actualización continua y redoblar esfuerzos para que la ejecución penal se consolide en el menor tiempo posible; promoviendo la realización de conversatorios con todos los operadores del sistema, a efecto de detectar fortalezas, debilidades y oportunidades a desarrollar y proponiendo la instalación de una mesa de trabajo interinstitucional de control y seguimiento de las metas trazadas a fin de contar con elementos constatables y verificables para la medición de resultados.

Dicho lo anterior, diputados integrantes de esta Comisión de Procuración y Administración de Justicia del Congreso de la Ciudad de México, agradezco su atención y quedo a sus órdenes para comentarios.