



**GOBIERNO
FEDERAL**

SEGOB

Informe de avances al Acuerdo del Consejo de Coordinación que instruye a la Secretaría Técnica para impulsar y poner a disposición el apoyo que sea requerido por los Poderes de las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de reinserción y régimen de ejecución de sanciones

SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN PARA LA IMPLEMENTACIÓN
DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL



Vivir Mejor

INFORME DE AVANCES AL "ACUERDO DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN QUE INSTRUYE A LA SECRETARÍA TÉCNICA PARA IMPULSAR Y PONER A DISPOSICIÓN EL APOYO QUE SEA REQUERIDO POR LOS PODERES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE REINSERCIÓN Y RÉGIMEN DE EJECUCIÓN DE SANCIONES".

CONSEJO DE COORDINACIÓN PARA LA
IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

SECRETARÍA TÉCNICA DEL CONSEJO DE COORDINACIÓN PARA
LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE JUSTICIA PENAL
JUNIO 2011

ÍNDICE

I.	INTRODUCCIÓN	2
II.	ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN	3
III.	ACCIONES INSTITUCIONALES EN MATERIA DE EJECUCIÓN PENAL Y REINSERCIÓN SOCIAL	8
IV.	ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA SETEC	9
V.	ACTIVIDADES REALIZADAS POR OTRAS INSTITUCIONES CON PARTICIPACIÓN DE LA SETEC	10

I. INTRODUCCIÓN

En la Sesión Ordinaria del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, celebrada el pasado 26 de julio de 2010, el licenciado Felipe Borrego Estrada, Secretario Técnico del Consejo de Coordinación se refirió a la importancia de que el Consejo instruya a la Secretaría Técnica para que ponga toda la información y proyectos relativos a la reforma al sistema penitenciario y al sistema de ejecución de penas, para la cual queda un período más breve de "*vacatio legis*", a disposición de las entidades federativas. Por unanimidad fue aprobada la solicitud. En esa sesión el Consejero Oscar Vázquez Marín, representante del Consejo de la Judicatura Federal informó que, en coordinación con la Secretaría Técnica, el Poder Judicial de la Federación ha implementado ya un **programa nacional de capacitación para jueces de ejecución**.

El acuerdo "**COCO/04/V/10.- del Consejo de Coordinación que instruye a la Secretaría Técnica para impulsar y poner a disposición el apoyo que sea requerido por los Poderes de las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de reinserción y régimen de ejecución de sanciones**", publicado en el DOF, el 17 de agosto de 2010, en su numeral 6 de los considerandos señala:

"...este Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, instruye a la Secretaría Técnica para que a través de la ejecución de políticas, programas y/o mecanismos, instrumente las acciones necesarias que permitan impulsar y poner a disposición el apoyo que sea requerido por los Poderes de las entidades federativas para la implementación del nuevo sistema de reinserción y régimen de ejecución de sanciones, de conformidad con los artículos 18, párrafo segundo, 21, párrafo tercero y quinto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de junio de 2008".

II. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACIÓN

- Desde el año 1931 el Estado mexicano no se había planteado ni llevado a cabo una reforma a su sistema penal de tal envergadura y trascendencia como la contenida en el Decreto publicado por el Diario Oficial de la Federación, el 18 de junio de 2008, por la que se reformaron y adicionaron los artículos: 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22; las fracciones XXI y XXIII del artículo 73; la fracción VII del artículo 115 y la fracción XIII del apartado B del artículo 123, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esta reforma, si bien se centra en la confección de un nuevo **sistema procesal de tipo acusatorio**, va mucho más allá al replantear nuevas instituciones y directrices en materia de prevención del delito, policía y seguridad pública, investigación científica del delito y **ejecución de sanciones penales**, especialmente en materia de **reinserción social**.

Los anteriores cambios, aunados a la reforma al artículo 18 constitucional en materia de justicia para adolescentes, buscan dotar al Estado mexicano de nuevos instrumentos jurídicos de corte democrático que modernicen y, a la vez, despresuricen el sistema penal patrio. **Lo anterior, por supuesto, implica un esfuerzo importante de implementación y de armonización de los diferentes subsistemas en los tres órdenes de gobierno.**

Las reformas constitucionales del 18 de junio de 2008, entonces, constituyen un amplio e importante paquete de reformas en materia de justicia penal y seguridad pública, cuyo propósito fundamental es transformar de fondo el sistema de justicia penal y de seguridad pública en México, para que responda de mejor manera tanto a las expectativas de la sociedad como a las exigencias del Estado democrático de derecho, habiéndose con ellas precisado las bases que deben orientar al sistema procesal penal mexicano.

- Entre las reformas a diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacan aquellas que precisan por una parte las bases y los principios del **sistema procesal acusatorio** y establecen las bases para los **juicios orales** en nuestro país, así como amplían los **derechos del inculpado** y los **derechos de la víctima** u ofendido del delito, además de prever **mecanismos alternativos** de solución de conflictos, entre otras medidas. Por otra, se introdujeron nuevas formas y reglas de investigación de los delitos, sobre todo con relación a la delincuencia organizada, que permiten elevar la capacidad de investigación del ministerio público y de la policía, para abatir la impunidad y dar certeza al procedimiento. Relacionadas con todas ellas, se encuentran además las **reformas en materia penitenciaria**, tanto las que tienen que ver con la **prisión preventiva** como las de **ejecución de la pena privativa de la libertad**.

De acuerdo con lo anterior, algunas reformas impactan directamente al sistema de justicia penal y otras al de seguridad pública, pero no hay duda de que entre ellas existe una estrecha relación; por lo que, deben establecerse claramente sus puntos de contacto y la forma en que deben desarrollarse coordinadamente para la consecución de sus objetivos comunes. Asimismo, la reforma penal constitucional de 2008 implica importantes cambios de paradigmas, así como la incorporación de nuevos institutos y prácticas de justicia penal en los ámbitos de la prevención social del delito, seguridad pública, procuración y administración de justicia, y ejecución de sanciones penales, sobre todo porque ahora ya no se hablará de **readaptación social** sino de **reinserción social** del sentenciado, como mecanismo para la **prevención especial** del delito; lo que necesariamente habrá que tomar en cuenta a la hora de su implementación.

- Ciertamente, en el ámbito de la ejecución de sanciones y, específicamente, de la pena privativa de libertad, la reforma constitucional al artículo 18, por una parte, sustituye el término de **readaptación social** por el de **reinserción social**, que es un paradigma que enfatiza el trato humano a todo prisionero, valorándolo como sujeto y no como objeto de derecho. Al respecto, la reforma considera que, si bien el fin de la pena privativa de libertad es evitar, en lo posible, que el sentenciado vuelva a delinquir, habrá que entender que la participación de los internos en programas de reinserción social debe basarse en los cinco ejes rectores: el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Por otra parte, este paradigma traslada de igual manera los principios del **proceso acusatorio** a una nueva jurisdicción, la de ejecución de sanciones, cuya figura central ahora será el **juez de ejecución**. Esta jurisdicción coadyuvará de manera importante en un cambio de ambiente, haciendo más humana y menos estigmatizante la prisión. Pero, asimismo, se espera que este modelo sirva como factor que incremente la eficacia de la gestión penitenciaria.

No se desconoce que, si bien en el proceso de reforma se observó un amplio consenso en los distintos sectores públicos y sociales sobre la necesidad de transformar el sistema vigente, debido a sus pocos rendimientos frente a las expectativas de la sociedad, e igualmente se puso de manifiesto la conveniencia de lograr acuerdos sobre la **forma** de hacerlo, también existen opiniones diversas e incluso encontradas en torno a las mismas y con relación a las mejores formas y prácticas para su implementación. Además, debe reconocerse que, en torno a ciertos contenidos centrales de la reforma constitucional, existen diversos criterios de interpretación sobre sus alcances y sobre la forma de desarrollarlos en la legislación secundaria; lo que muestra la complejidad de su implementación, para lograr sobre todo la **armonización legislativa**.

- Por lo que hace a la **situación actual del sistema penitenciario mexicano**, según datos oficiales, éste se compone de 7 centros de reclusión federales (Ceferesos), 31 sistemas estatales en donde hay 320 centros de reclusión y, en total existen en el país **327 centros de reclusión**, que suman en total: 175 mil espacios de internamiento. Además, el 50% de la población se concentra en 28 centros particularmente de 6 estados; es el Distrito Federal, sin duda, el más sobrepoblado de todo el país; le sigue el Estado de México, Baja California, Jalisco, Sonora y Puebla.
- La población penitenciaria en todo el país fluctúa entre **225 y 230 mil internos** por año, por lo que tenemos una sobrepoblación de entre 50 y 55 mil internos; de ellos, la mitad (115 mil) habitan en 28 cárceles y la otra mitad en 299 cárceles. Un 95 por ciento de los internos son hombres y el 5% restante son mujeres. En todo el país existen 10 centros exclusivos para población femenina. Hasta el mes de septiembre había en el país una población penitenciaria de **222,297 internos**; 176 mil del fuero común y 45 mil del fuero federal. Podríamos decir, que “hoy **NO** existe un único sistema penitenciario mexicano, sino que hay 327 sistemas, debido a que cada director de centro” resuelve las cosas como puede, generándose una ausencia de criterios, de estándares que permitan establecer perfiles criminógenos, sicosociales, de clasificación de la población interna y, en consecuencia, los distintos niveles de riesgo.
- Lo que es un hecho es que a la reforma del sistema de justicia penal de 2008, que tiene que ver con el desarrollo del sistema procesal acusatorio y oral, se le dio una **vacatio legis** de ocho años; mientras que, para la implementación del sistema penitenciario federal, el plazo fatal para cumplirlo es antes del **18 de junio de 2011**. Por lo que, el tiempo que queda para lograrlo es demasiado corto.

En este tenor, cabe señalar que el avance del proceso de implementación de la normatividad correspondiente a la ley de ejecución de sanciones es el siguiente:

- | | |
|--|--|
| | • 12 entidades tienen la Ley de ejecución de sanciones al menos aprobada por el Congreso local |
| | • 10 entidades están en proceso de elaboración de la Iniciativa de Ley |
| | • 8 entidades han presentado la iniciativa de ley y se está discutiendo en los congresos locales |
| | • 2 entidades no han enviado información al respecto |

Avance del proceso de implementación de la normatividad correspondiente a la ley de ejecución de sanciones

Información al: 31-may-11								
No	Entidad Federativa	En proceso de elaboración	En proceso legislativo	Aprobada por el Congreso Local	Publicada en Periódico Oficial	Fecha de entrada en vigor	Se crea la figura del JES	Se crea el procedimiento
1	Durango			14/08/2009	15/10/2009	14/12/2009	Si	Si
2	Chiapas			05/05/2011	11/05/2011	26/05/2011	Si	Si
3	Tamaulipas			25/05/2011				
4	Tlaxcala			26/05/2011		18/06/2011	Si	Si
5	Campeche			30/06/2010	23/07/2010	19/06/2011	Si	Si
6	Distrito Federal			11/05/2011				
7	Puebla			x		18/06/2011		
8	Chihuahua				09/12/2006	01/01/2007	Si	Si
9	Morelos				24/08/2009	x	Si	Si
10	Baja California				10/10/2010	18/06/2011	Si	Si
11	Guanajuato			x	15/04/2011		Si	Si
12	Estado de México				21/12/2005		No	No
13	Aguascalientes	x						
14	Baja California Sur	x						
15	Colima	x						
16	Hidalgo	x						
17	Querétaro							
18	Sinaloa	x						
19	Sonora	x						
20	Tabasco	x						
21	Veracruz	x						
22	Zacatecas	x						
23	Guerrero		x					
24	Jalisco		x					
25	Nuevo León		x					
26	Yucatán		x					
27	Oaxaca		x					
28	Coahuila		x					
29	Michoacán		x					
30	San Luis Potosí		x					
31	Nayarit							
32	Quintana Roo							

- Por otro lado, **en el ámbito legislativo**, durante la sesión del pleno de la Cámara de Diputados del pasado 29 de abril de 2011 -último día del periodo ordinario de sesiones- fue **publicado en Primera Lectura, el proyecto de decreto que expide la Ley Federal del Sistema Penitenciario y Ejecución de Sanciones y Ejecución de Sanciones, y se adiciona el artículo 50 Quáter a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

Se trata de un dictamen elaborado por la Comisión de Seguridad Pública, que preside el diputado bajacaliforniano José Luis Ovando Patrón (PAN), que recoge parte de las propuestas planteadas por las iniciativas de la Ley sobre Ejecución de Penas y Readaptación Social de Sentenciados que presentó el diputado Alejandro Gertz Manero (Convergencia); las propuestas de la diputada Adriana Sarur Torre (PVEM) de la Ley Reglamentaria del Artículo 18 Constitucional en materia del Sistema Penitenciario., y las propuestas de las diputadas Paz Gutiérrez Cortina y Josefina Vázquez Mota (PAN) sobre la Ley Federal de Atención para las mujeres en Reclusión.

Es de llamar la atención que en el análisis y consideraciones de los legisladores de la Comisión legislativa señalan que ellos legislaron para cumplir con los compromisos que derivan del mandato constitucional. En efecto, en el quinto transitorio del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 18 de junio de 2008, se señala 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 3 años contados a partir del día siguiente de la publicación de este Decreto", o sea dentro de unas semanas: el 19 de junio. O sea, existe una *vacatio legis* para modificar la imposición de las penas, así como su modificación y duración por parte de la autoridad judicial, o sea crear la figura del Juez de Ejecución.

Por cierto, en el dictamen aprobado consideran la necesidad de replicar la ley en los estados, "pero tomando en cuenta las particularidades que existen en cada una de las Entidades Federativas." Y recomienda que sea la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario la vía idónea para su réplica.

Agrega el dictamen que "la Presidencia de la Comisión de Seguridad Pública instruyó a su cuerpo de asesores realizar un estudio pormenorizado de todas las iniciativas con proyecto de decreto que tuvieran relación, directa o indirectamente, con el tema carcelario, la ejecución y aplicación de penas y la reinserción social, para conocer el sentir de otros legisladores y los diferentes enfoques conceptuales y metodológicos que emplean para su desarrollo. (...) en esta lógica, se concluye que las iniciativas que fueron descritas en el apartado de antecedentes del cuerpo del presente dictamen, aunque varían en su estructura y en el uso de algunos términos, permiten dar cumplimiento al Artículo Quinto Transitorio del Decreto", arriba mencionado.

El dictamen propone reformar la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación, para entre otras cosas, mejorar la tecnología de seguridad para hacer frente al incremento de la población penitenciaria, la operación criminal desde los centros penitenciarios y la corrupción que existe en el interior de los mismos. Asimismo, pretende regular el tema de la reinserción y la ejecución de penas, bajo un modelo transversal que atienda la problemática desde distintos enfoques. El nuevo marco jurídico que se propone es el diseño de una infraestructura y tecnología penitenciaria acorde a los niveles de seguridad, custodia e supervisión al interno, permite resguardar, proteger y asistir al sentenciado de acuerdo a la observación y supervisión requerida para su nivel de custodia. De igual forma, se prevén las reglas para determinar y efectuar los traslados nacionales e internaciones de internos, los cuales – si se aprueba la ley- se llevaran a cabo acorde a los niveles de seguridad y custodia, así como a la evaluación interdisciplinaria a que esté sujeto para procurar su reinserción social. Entre sus capítulos, destaca la creación de los centros especiales y de las medidas de vigilancia especial, las cuales plantean las normas especiales para hacer frente a la inseguridad en los centros penitenciarios. Asimismo, propone mejorar los esquemas de profesionalización, la certificación y el régimen disciplinario del personal penitenciario.

Esta ley es prioritaria -igual que muchas otras- y debe ser aprobada en las próximas semanas en un periodo extraordinario: Se trata de un compromiso constitucional, como se señala arriba. El legislador permanente dio un plazo de 3 años que se vence el próximo 19 de junio. En esa fecha debe estar funcionando el Juez especializado en la materia. Hace unos días -en el III Foro Sobre Seguridad y Justicia, organizado por la Red de Apoyo a los Juicios Orales - el Consejero de la Judicatura Federal César Jáuregui comentó – quizá para presionar al Poder Legislativo de su compromiso de legislar- que "con o sin ley en la materia", el próximo 19 de junio entrarán en funciones 16 juzgados federales de ejecución".

III. ACCIONES INSTITUCIONALES EN MATERIA DE EJECUCIÓN PENAL Y REINSERCIÓN SOCIAL

1. De acuerdo con la normatividad que establece las funciones de la **Secretaría Técnica** del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal (SETEC), a ésta compete la función de ejecutar las acciones necesarias para el cumplimiento de los acuerdos, lineamientos, normas, procedimientos y objetivos del Consejo de Coordinación; elaborar las propuestas del programa de coordinación, así como coordinar los proyectos de reformas legales, los cambios organizacionales y los programas de capacitación, e igualmente coadyuvar y apoyar a las autoridades locales y federales en cada una de esas tareas; dicha función la realizará con absoluto respeto a la soberanía de las entidades federativas, la autonomía municipal, así como de las atribuciones de las instituciones y autoridades que intervengan en el proceso de implementación. Asimismo, informar periódicamente sobre los avances de los programas de implementación.

Conforme a lo anterior, son cuatro los ejes fundamentales en torno a los cuales se centra el proceso de implementación de la reforma constitucional, concretamente de la reforma procesal penal, tanto en el ámbito federal como en el local, que son:

- a) Las **reformas legales**;
- b) Los **cambios organizacionales**;
- c) La construcción y operación de la **infraestructura**, y
- d) La **capacitación** necesaria para jueces, agentes del ministerio público, policías, defensores, peritos y abogados.

2. Para atender específicamente el tema de la **reforma en materia de ejecución de sanciones y de reinserción social**, la Secretaría Técnica ha realizado una serie de actividades en esta materia, así como ha participado en actividades desarrolladas por otras instituciones que tienen que ver con la ejecución penal.

IV. ACTIVIDADES REALIZADAS POR LA SETEC

En adición a los trabajos realizados en el año 2010 y en aras de proseguir con la implementación del sistema de justicia penal en la ejecución de sanciones penales a continuación se detallan las acciones realizadas en esta materia del mes de enero a la fecha, mismas que a continuación se enuncian:

1. Quinto Foro Regional: “Reinserción Social y Perspectiva de Género en el Sistema Acusatorio”.

El quinto Foro Regional se llevó a cabo durante los días 28 de marzo al 1 de abril de 2011 en la ciudad de Villahermosa Tabasco y se realizó en coordinación con el Gobierno del Estado de Tabasco, La Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, El Poder Judicial del Estado de Tabasco, el Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Tabasco y La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y se enfocó en discutir y resaltar los aspectos torales de la capacitación en el sistema acusatorio penal, así como los retos más importantes de la misma, encauzando las discusiones a las particularidades y necesidades de cada operador en el sistema de justicia penal.

2. Elaboración de proyecto de lineamientos básicos para la construcción de la Ley de Ejecución de Sanciones para las Entidades Federativas.

La Dirección General de Estudios y Proyectos Normativos de la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal elaboró los lineamientos básicos para la construcción de la ley de ejecución de sanciones para las entidades federativas con la finalidad de que éstos sirvan como referente para la confección normativa de la ley de la materia en las entidades federativas, sin demeritar la independencia y soberanía de cada entidad federativa teniendo la posibilidad de que cada entidad de acuerdo con sus prioridades, necesidades y requerimientos adecuen su marco normativo de manera amplia.

Estos lineamientos se hicieron del conocimiento público a partir del día 13 de abril del año en curso en la página institucional de esta Secretaría Técnica mediante el link http://www.setec.gob.mx/docs/LINEAMIENTOS_EJECUCION_SANCIONES.pdf. mismos que se encuentran para su consulta en la página institucional www.setec.gob.mx

Es menester señalar que se han enviado dichos lineamientos a solicitud expresa de las entidades federativas de Yucatán, Chiapas y Aguascalientes, asimismo, al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Tabasco, a la Academia Estatal de Policía de Tlaxcala, al Tribunal Superior de Justicia de Baja California Sur, a la Comisión de Justicia del Congreso del estado de Sonora, a la Oficialía Mayor y al Tribunal Superior de Justicia del estado de Michoacán.

V. ACTIVIDADES REALIZADAS POR OTRAS INSTITUCIONES CON PARTICIPACIÓN DE LA SETEC

- **Conferencia sobre la Ley de Ejecución de Sanciones**, convocado por la Universidad Autónoma de Aguascalientes, cuyo objetivo es: Analizar el nuevo sistema de ejecución de sanciones en donde se implementa la figura del juez de ejecución, además de promover el cambio del sistema de readaptación social a uno de reinserción social bajo los principios constitucionales previstos en los artículos 18 y 21 del Pacto Federal.