

RECOMENDACIÓN GENERAL

NÚMERO 11

Sobre el otorgamiento de beneficios
de libertad anticipada a los internos
en los centros de reclusión de la
República Mexicana



CNDH
M É X I C O

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

RECOMENDACIÓN GENERAL
NÚMERO 11

**Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad
anticipada a los internos en los centros
de reclusión de la República Mexicana**



CNDH
M É X I C O

2018

Sexta reimpresión
de la primera edición: noviembre, 2018

ISBN: 978-607-7888-89-5

**D. R. © Comisión Nacional
de los Derechos Humanos**
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
col. San Jerónimo Lídice,
C. P. 10200, México, Ciudad de México

Diseño de portada:
Flavio López Alcocer

Impreso en México

PRESENTACIÓN

Entre las diversas atribuciones con que cuenta la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la relativa a la emisión de Recomendaciones Generales abre la posibilidad de que este Organismo Nacional, con sustento en los estudios que realice a través de sus Visitadurías Generales, promueva ante las distintas autoridades el que lleven a cabo las modificaciones normativas y de prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos.

Estas Recomendaciones, que de manera previa a su emisión y publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, así como en la *Gaceta* de la CNDH, deben ser analizadas y aprobadas por su Consejo Consultivo, si bien aluden a prácticas y situaciones que implican o facilitan violaciones a los derechos humanos, tienen una finalidad marcadamente preventiva, en tanto que buscan incidir en el campo de las políticas públicas, para que todo acto de autoridad tenga como eje el reconocimiento, respeto y promoción de la dignidad humana.

Si bien esta atribución no estaba comprendida en el marco normativo con el que esta Comisión Nacional inició sus funciones en 1990, su incorporación al Reglamento Interno en septiembre de 2000, mediante la adición del que fue entonces el artículo 129 bis, así como la posterior reforma de agosto de 2003, que dio origen al contenido del actual artículo 140, dotaron a la CNDH de una importante herramienta, que además materializa varios de los contenidos básicos de los llamados *Principios de París*,¹ que

¹ Cf. *Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos*, aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993.

prevén expresamente las competencias de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, entre las que se encuentra el que tengan el mandato más amplio posible para supervisar cualquier indicio de violación a los derechos humanos y poder emitir dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes al respecto, pudiendo “formular recomendaciones a las autoridades competentes, en particular proponer modificaciones o reformas de leyes, reglamentos y prácticas administrativas, especialmente cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos”.²

Desde 2001, año en que se emitió la primera Recomendación General sobre las revisiones indignas a los visitantes en los centros de reclusión, tanto locales como federales, la CNDH ha formulado un total de 27 Recomendaciones Generales, que han abordado diversos temas tales como la protección del derecho a la salud, la práctica de la tortura, los derechos de las víctimas del delito, el manejo de áreas naturales protegidas, la libertad de expresión, el matrimonio igualitario o el derecho a la consulta previa en las comunidades indígenas, entre otros.

Si bien es cierto que las Recomendaciones Generales han contribuido a visibilizar diversas problemáticas y evidenciar prácticas que atentan o propician violaciones a derechos humanos en nuestro país, también lo es que varias de estas problemáticas y prácticas aún subsisten bajo nuevos esquemas o modalidades, por lo que se estima necesario realizar una revisión de lo que la CNDH ha sostenido en estos documentos durante más de 15 años, a efecto de retomar sus contenidos, promover el cumplimiento de los puntos recomendatorios que aún estén pendientes y propiciar que la prevención de nuevas violaciones a los derechos fundamentales se asuma como una prioridad por parte de todas las autoridades.

Como parte de este propósito, la CNDH pone a disposición de las autoridades y de la sociedad en general esta nueva edición impresa de las Recomendaciones Generales emitidas entre 2001

² Cf., *ibid.*, Apartado D “Principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional”, numeral 4.

y 2016, con la convicción de que sus contenidos además constituirán un insumo útil para el conocimiento y estudio de los derechos humanos, así como para la consolidación de los mismos como el eje y parámetro de validez de toda política pública que se formule en el ámbito de un Estado democrático de derecho.

Los derechos humanos nos identifican, interesan e involucran a todos. Lograr que lo dispuesto por las normas se materialice en la práctica es el mayor desafío que enfrentamos en este ámbito y un elemento necesario para ello lo es el diseño e implementación de políticas públicas, campo en el que las Recomendaciones Generales tienen mucho que aportar.

Lic. Luis Raúl González Pérez
Presidente de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN GENERAL NÚMERO 11*

México, D. F., 25 de enero de 2006

Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana

C. C. Secretario de Seguridad Pública Federal,
Gobernadora y Gobernadores de las entidades federativas,
y Jefe de Gobierno del Distrito Federal

El artículo 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señala, como atribución de este Organismo Nacional, proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones tanto de disposiciones legislativas y reglamentarias, como de prácticas administrativas que, a juicio de la propia Comisión, redunden en una mejor protección de los Derechos Humanos; en tal virtud, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 140 del Reglamento Interno de este Organismo Nacional, se expide la presente Recomendación General.

I. ANTECEDENTES

En México, la readaptación social de las personas que delinquen es un derecho humano que establece el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como garantía

* Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de febrero de 2006.

de seguridad jurídica, la cual tiene como medios para su consecución el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación.

En materia de Derechos Humanos, el sistema penitenciario mexicano ha mostrado importantes avances, a partir de la reforma a dicho artículo constitucional, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 23 de febrero de 1965, en la cual se establece que el sistema penal se organizará “sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente”.

Así, la readaptación se inscribe como uno de los fines esenciales de la pena de prisión y se establece como un derecho fundamental de los reclusos para su futura reinserción social, pero también tiene como objetivo natural la seguridad pública de la sociedad.

El proceso de readaptación social busca ajustar la conducta del delincuente a la norma social prevaleciente: que el infractor de la norma penal vuelva a observar el comportamiento que siguen los integrantes de la sociedad a la que pertenece.

En este orden de ideas, el concepto de prelibertad o de libertad que se anticipa al cumplimiento total de la pena de prisión impuesta se puede definir como aquel beneficio de la libertad que es otorgado a los internos sentenciados cuando han cumplido los requisitos establecidos en las legislaciones correspondientes, y a juicio de la autoridad ejecutora se les considera readaptados socialmente. Ésta juega un papel muy importante en el proceso de readaptación social, pues el recluso debe mostrar que el tratamiento que se le ha proporcionado ha logrado inculcarle la voluntad de vivir conforme a la ley.

A pesar de su importancia, en nuestro país existe falta de información a los reclusos sobre el procedimiento y aplicación de los beneficios de libertad anticipada, discrecionalidad en su otorgamiento, retraso excesivo en su tramitación, así como deficiencias en la reglamentación que regula el procedimiento y la aplicación de los mismos, lo cual provoca violaciones a los Derechos Humanos de petición, a la readaptación social, a la legalidad y a la seguridad jurídica.

A. A fin de contar con datos estadísticos sobre el comportamiento de la población penitenciaria en todo el país, durante el periodo comprendido entre los años de 2000 a 2005 se solicitó la información correspondiente al Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública Federal, de la cual se desprende que en el periodo comprendido entre diciembre de 2000 y noviembre de 2005 la población se ha incrementado en 54,488 internos, es decir, 35.20 %, en tanto que el número de centros de reclusión en la República Mexicana, que en el año 2000 era de 444, actualmente asciende a 455, lo que representa un aumento del 2.48 %.

Dicho incremento en la población, originada por diversas causas, entre otras el aumento de la criminalidad, ha implicado no solamente un aumento en el número de solicitudes de beneficios de libertad anticipada, sino un aumento en el número de reclusos que no han logrado su readaptación. Frente a esta situación, el 12 de noviembre de 2001, esta Comisión Nacional suscribió un convenio de colaboración con la Secretaría de Seguridad Pública Federal, para efecto de promover y gestionar de manera ágil, eficaz y oportuna los trámites para la concesión de dichos beneficios a los sentenciados del Fuero Federal que reúnen los requisitos legales para ello. En este sentido, durante el periodo comprendido entre la fecha de firma del convenio y el mes de diciembre de 2005, se han recibido un total de 3,134 peticiones de beneficios de libertad anticipada.

B. Del análisis de los datos recabados por los Visitadores Adjuntos de esta Comisión Nacional, durante las visitas de supervisión realizadas en el periodo comprendido entre los años de 2000 y 2005, los cuales constan en las actas circunstanciadas que obran en los archivos de esta institución, se observó que en centros de reclusión de la mayoría de las entidades federativas, incluyendo los que dependen del Gobierno federal, no existen programas específicos para la detección y atención oportuna de los casos susceptibles de recibir alguno de los beneficios de libertad anti-

cipada establecidos en las correspondientes leyes en materia de ejecución de penas privativas y restrictivas de libertad, situación que tiene como consecuencia que las autoridades ejecutoras actúen de manera reactiva, en virtud de que en repetidas ocasiones los trámites correspondientes se realizan cuando los internos ya sobrepasaron el tiempo mínimo para que puedan obtener algún beneficio.

Asimismo, se detectó que existe una gran cantidad de centros de reclusión que presentan deficiencias relacionadas con la falta o la insuficiencia de personal técnico necesario para la aplicación del tratamiento individualizado que requiere cada uno de los internos para su readaptación, así como para la debida integración de un consejo técnico interdisciplinario que, entre otras funciones, realice oportunamente las valoraciones a los internos sentenciados que, de acuerdo con las leyes de la materia, sean susceptibles del otorgamiento de los beneficios de libertad en comento, así como las propuestas a las autoridades ejecutoras correspondientes; incluso, en muchos de esos establecimientos, especialmente los que dependen de autoridades municipales, no existe personal técnico.

También se constató que en algunas entidades federativas los establecimientos que no cuentan con un consejo técnico interdisciplinario son visitados esporádicamente por un órgano colegiado itinerante, o bien por un consejo técnico interdisciplinario de otro centro, para efectuar valoraciones a los internos que son susceptibles de obtener algún beneficio de libertad anticipada.

En otros centros, el consejo técnico interdisciplinario está integrado por servidores públicos que no forman parte del sistema penitenciario; incluso, se han documentado casos en los que habitantes de la comunidad donde se encuentra el establecimiento se encargan de sesionar y proponer a los internos para el otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada, como sucede en Huayacocotla, Veracruz, donde un grupo de personas de esa localidad se reúne una vez por semana para realizar dicha tarea.

Los estados en los que se verificó que uno o varios establecimientos presentan alguna de las irregularidades mencionadas son: Baja California Sur, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

Es importante señalar que se considera que no existe una política nacional en la materia, ya que tanto la legislación federal como la de los estados le dan tratamiento diferente a una sola problemática, que son los beneficios de libertad; en consecuencia, los sentenciados, tanto del Fuero Federal como del Fuero Común, acuden de manera constante a las Comisiones de Derechos Humanos para solicitar su intervención respecto de las irregularidades en el otorgamiento de dichos beneficios.

II. SITUACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Los Derechos Humanos que resultan afectados con las acciones antes descritas son los de petición, legalidad, seguridad jurídica y a la readaptación social, mismos que se encuentran protegidos en los artículos 8o.; 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero, y 18, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reconocidos en diversos instrumentos internacionales de los cuales forma parte nuestro país y que, de acuerdo con el artículo 133 de la citada Constitución, se consideran como Ley Suprema de toda la Unión.

En este contexto, el derecho a la readaptación social se encuentra tutelado por el artículo 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual reconoce tal exigencia como finalidad esencial de las penas privativas de la libertad.

Los derechos a la legalidad y a la seguridad jurídica son reconocidos por los artículos 10.3 y 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales señalan que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales

les a su honra y reputación, y que el régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados.

Existen también otros instrumentos internacionales que, si bien no constituyen un imperativo jurídico, son reconocidos como fundamento de principios de justicia penitenciaria, así como del respeto a los Derechos Humanos de los reclusos, y que de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas constituyen una fuente de derecho para los Estados miembros, entre los cuales se encuentra nuestro país. En esta circunstancia se encuentran las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, aprobadas por el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, mediante resolución 663 C I (XXIV), del 31 de julio de 1957, y que en los numerales 36.4 y 49.1, relativos a la información y al derecho de queja de los reclusos, así como al personal penitenciario, señalan que a menos que una solicitud o queja sea evidentemente temeraria o desprovista de fundamento, la misma deberá ser examinada sin demora, dándose respuesta al recluso en su debido tiempo, y que, en lo posible, se deberá añadir al personal (penitenciario) un número suficiente de especialistas, tales como psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos.

Además de lo anterior, es importante destacar el proceso de formación de criterios internacionales en la materia, como la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

III. OBSERVACIONES

Esta Recomendación General pretende, a partir de reconocer las deficiencias relacionadas con la tramitación y el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada de los internos sentenciados en los centros de reclusión de la República Mexicana, que éstos gocen plenamente de sus derechos, a través de una regulación normativa integral que contribuya a erradicar los espacios

a la discrecionalidad que propician violaciones a los Derechos Humanos.

De los antecedentes descritos se establece que en materia de beneficios de libertad anticipada, éstos no se otorgan de acuerdo con la ley, lo cual constituye una violación a los Derechos Humanos de los internos sentenciados, en razón de los argumentos que a continuación se formulan:

A. La sobrepoblación penitenciaria antes descrita afecta de manera importante la calidad de vida de los internos, así como el correcto funcionamiento de los centros de reclusión, lo que ocasiona la mayor parte de las violaciones a los Derechos Humanos de los reclusos; particularmente porque sólo algunos tienen acceso a las oportunidades de trabajo, capacitación para el mismo y educación, y a la atención médica, psicológica y de trabajo social, necesarios para su readaptación social.

Esta Comisión Nacional ya ha señalado que el aumento alarmante de la sobrepoblación en los últimos años no sólo es consecuencia inevitable del incremento de la delincuencia y de la duración de las penas de prisión, sino también de la escasa aplicación de los sustitutivos de penas de prisión y de los beneficios de libertad anticipada previstos en la ley a los internos, que además de cumplir con los requisitos legalmente establecidos, a partir del resultado de los exámenes practicados, se presume que están socialmente readaptados.

B. La insuficiencia de personal técnico para integrar debidamente los consejos técnicos interdisciplinarios, y en casos extremos la inexistencia de estos órganos colegiados en centros de reclusión de la mayoría de las entidades federativas de la República Mexicana, no es una situación imputable a los reclusos, por el contrario, es una irregularidad que provoca graves deficiencias tanto en la aplicación como en la valoración del tratamiento que se aplica a cada uno de los internos, cuando lo hay, así como un retraso excesivo en la tramitación de los casos que son suscep-

tibles para el otorgamiento de algún beneficio de libertad anticipada, lo cual viola el derecho humano a la readaptación social.

Por lo tanto, el derecho a la readaptación social impone al Estado la obligación de procurar que el autor de un delito no incurra nuevamente en una conducta ilícita, tratando de rescatar en él, cuando es posible, su capacidad de convivir en armonía con las demás personas, a fin de reincorporarlo a la sociedad a la que pertenece una vez que cumpla su condena; se trata pues de la denominada prevención especial, cuyo objetivo es precisamente la prevención del delito mediante la aplicación de un tratamiento que logre generar un cambio de conducta en el delincuente, de tal forma que al reintegrarse a la sociedad esté en condiciones de no reincidir en conductas socialmente reprobables.

Así, existe por un lado el derecho a la readaptación social de las personas que delinquen y, por el otro, el derecho de la sociedad a la seguridad pública que requiere la acción del Estado, como un mecanismo de defensa para reducir a la delincuencia a su mínima expresión.

En esta tesitura, el artículo 58 de las Normas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos señala que el fin y la justificación de las penas y medidas privativas de libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen, y que sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el periodo de privación de libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente, una vez liberado, no solamente quiera respetar la ley y proveer sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo.

Sin embargo, es otra la realidad en el sistema penitenciario de la República Mexicana, ya que no se cumple adecuadamente con el mandato constitucional de readaptación social previsto en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni con el sentido humanista que desde hace décadas se ha pretendido aplicar en los centros de reclusión, ni con lo establecido en la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, ni en el resto de la legislación penitenciaria de nuestro país.

A estos reclamos, que buscan dignificar el trato en las prisiones, se suma la exigencia relacionada con la incertidumbre que tienen los reclusos respecto de los beneficios de libertad anticipada y, con ello, la necesidad de conocer con certeza los términos y condiciones que tienen que ver con la ejecución de la pena de prisión que les fue impuesta, con la finalidad de saber si existe la posibilidad de ser liberados anticipadamente.

Los internos desconocen los derechos que la ley les otorga en materia de solicitud de beneficios de libertad anticipada; de ahí la exigencia de que su situación jurídica al respecto les sea dada a conocer de manera clara y precisa. En suma, lo que reclaman los internos es su derecho a la seguridad jurídica: cuánto tiempo van a estar en prisión, cuándo van a obtener su libertad y, particularmente, cuáles son los requisitos objetivos que deben cumplir para obtener alguno de estos beneficios.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional del derecho a la readaptación social, el sistema penitenciario debe contar con instalaciones adecuadas, programas especiales y suficiente personal calificado (directivo, administrativo, técnico y de custodia) para garantizar la aplicación de un tratamiento individualizado a cada uno de los internos.

También es importante que se cumpla con la obligación de que en cada establecimiento exista el personal técnico necesario de acuerdo con la capacidad instalada del mismo; en ese sentido, como ya se mencionó, el numeral 49.1 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos señala que, en lo posible, se deberá añadir al personal un número suficiente de especialistas, tales como criminólogos, psiquiatras, psicólogos, trabajadores sociales, maestros e instructores técnicos.

En cada centro de reclusión es imprescindible la existencia de un consejo técnico interdisciplinario, para alcanzar, en lo posible, el difícil objetivo de readaptar socialmente a los internos, pues este órgano es el encargado de orientar las políticas, acciones y estrategias para alcanzar dicho fin. Entre sus facultades se encuentran las de establecer medidas de carácter general para la operación del centro; emitir opiniones acerca de los asuntos ju-

rídicos, técnicos, administrativos, de seguridad o de cualquier otro tipo que incidan en el buen funcionamiento del establecimiento; evaluar los diagnósticos de las diversas áreas para determinar la clasificación y ubicación de los internos; proponer y supervisar la aplicación del tratamiento a los sentenciados; imponer o proponer a los directores las sanciones disciplinarias previstas en los reglamentos internos, así como elaborar los dictámenes y propuestas relativas al otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada previstos en las leyes correspondientes.

Para esta Comisión Nacional, no se puede lograr una efectiva readaptación, ni hacer efectivos los derechos que otorga el artículo 18 constitucional, cuando a los internos no se les proporcionan los medios necesarios para obtener un tratamiento individualizado sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, que son esenciales para alcanzar ese objetivo, a lo que también hay que agregar que en muchos de los casos los establecimientos ni siquiera cuentan con el personal calificado indispensable para realizar adecuadamente las valoraciones y los estudios que sirvan para detectar si los internos sentenciados han asimilado de manera positiva dicho tratamiento.

C. El sistema penitenciario nacional carece de programas especiales para la detección oportuna de casos susceptibles para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada. Por ello, frecuentemente los reclusos que reúnen los requisitos legales son detectados por la autoridad cuando ya han rebasado, por mucho, el lapso previsto por las leyes de la materia para tal efecto, lo que provoca un retraso excesivo en su tramitación; en el caso de que se determine procedente el otorgamiento del beneficio, es común que se aplique cuando los reclusos casi compurgan la totalidad de la pena impuesta.

En la mayoría de los casos, el mencionado retraso en la tramitación implica que las respuestas de la autoridad a las peticiones formales que realizan los internos respecto de los beneficios de libertad anticipada, particularmente las del Fuero Federal, rebasen de manera excesiva el breve término a que hace referen-

cia el artículo 8o. constitucional, y que de conformidad con el criterio sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no debe exceder de cuatro meses, tal como lo expresa, entre otras, la tesis jurisprudencial número 767 del apéndice de 1965 al *Semanario Judicial de la Federación*, que al efecto señala: “es indudable que si pasan más de cuatro meses desde que una persona presenta un ocurso y ningún acuerdo recae a él, se viola la garantía que consagra el citado artículo constitucional”. Es pertinente aclarar que tratándose de la autoridad ejecutora federal, el artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que no podrá exceder de tres meses el tiempo para que dicha dependencia resuelva lo que corresponda.

No debemos olvidar que los beneficios de libertad anticipada son otorgados por la autoridad a los reclusos que han demostrado una respuesta favorable al tratamiento penitenciario, es decir, a quienes presentan signos objetivos que los hacen aptos para reincorporarse a la sociedad. Por ello, si la facultad de solicitar dichos beneficios está contemplada en las leyes de la materia como un derecho de los sentenciados, las autoridades ejecutoras deben de contar con los medios necesarios para cubrir oportunamente la demanda de la población interna en cada uno de los centros de reclusión de nuestro país.

Al respecto, es pertinente mencionar que las deficiencias y carencias que existen en el sistema penitenciario de nuestro país ya han sido motivo de diversos pronunciamientos por parte de esta Comisión Nacional, específicamente en el Informe Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, Dependientes de Gobiernos Locales y Municipales, emitido el 6 de septiembre de 2004, en el cual se hizo especial mención a la falta o insuficiencia de personal técnico, así como de actividades laborales y educativas, únicas vías para la readaptación social del delincuente en nuestro sistema penal, tal como lo establece el artículo 18 constitucional.

No escapa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos el hecho de que la carencia de personal técnico, así como de

programas especiales en materia de beneficios de libertad anticipada, es un problema cuya solución implica, además de la voluntad de la autoridad, la aplicación de recursos económicos suficientes, principalmente para la contratación y capacitación permanente del personal que se requiere para dicha labor; por ello, como parte del fortalecimiento del esquema de la seguridad pública, los Gobiernos tanto federal como de las entidades federativas, deben realizar las gestiones necesarias para la asignación de tales recursos, y lograr que los centros de reclusión cuenten con suficiente personal técnico, tanto para la aplicación del tratamiento, como para la debida integración de órganos colegiados que atiendan adecuadamente a la población interna y, particularmente, se encarguen de valorar objetivamente los casos susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada previstos en cada una de las legislaciones penales y de ejecución de sanciones privativas y restrictivas de libertad, con la finalidad de reinsertar a la sociedad a personas rehabilitadas con bajo riesgo de volver a delinquir.

Además, la superación de tales deficiencias contribuirá de manera importante a lograr que el tratamiento que se brinde a los internos alcance el objetivo de inculcarles la voluntad de vivir en sociedad conforme a la ley, mantenerse con el producto de su trabajo, y crear en ellos la actitud para hacerlo, fomentarles el respeto de sí mismos y a desarrollar el sentido de responsabilidad, lo cual también ayudará a garantizar el respeto al derecho humano a la readaptación social.

D. Con la finalidad de conocer los criterios legales que existen en nuestro país para el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada, se consultó la legislación vigente en materia de ejecución de penas y medidas de seguridad de cada una de las entidades federativas, así como la correspondiente del Fuero Federal, y del análisis de las mismas se concluye lo siguiente:

Existen tres principales tipos o modalidades de beneficios de libertad anticipada que se encuentran previstos, salvo algunas excepciones, en la mayoría de las entidades de la República, los

cuales son: el tratamiento preliberacional, la libertad preparatoria y la remisión parcial de la pena.

El tratamiento preliberacional presenta varias fases, que pueden consistir en: información y orientación especiales; discusión con el interno y sus familiares sobre los aspectos personales y prácticos de su vida en libertad; concesión de mayor libertad dentro del establecimiento; ubicación en instituciones abiertas; permisos de salida de fin de semana o diaria con reclusión nocturna, o bien salida en días hábiles con reclusión de fin de semana, entre otros.

La libertad preparatoria o condicional se concede a los internos sentenciados que han cumplido con un porcentaje de la condena que fluctúa, dependiendo de la legislación, entre las dos quintas partes y las dos terceras partes; en algunos casos, el lapso para tal efecto varía y depende de que el delito cometido haya sido culposo o doloso, en este último supuesto el tiempo compurgado necesario para estar en posibilidad de obtener dicho beneficio es menor.

La remisión parcial de la pena consiste, de manera general, en remitir un día de prisión por cada dos días de trabajo; en algunas entidades federativas el acceso a este beneficio implica, además, la participación del interno sentenciado en las actividades educativas y deportivas que le asignen. Existen otros casos en los que la ley correspondiente prevé que a falta de ocupación laboral en el centro, la asistencia del interno a la escuela será tomada en cuenta para tales efectos.

Para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada se requiere que el interno haya observado buena conducta durante la ejecución de su sentencia; que de acuerdo con los resultados del examen de su personalidad se presuma que está “socialmente readaptado y en condiciones de no volver a delinquir”, y que, de ser el caso, haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado.

Ahora bien, una vez cubiertos los requisitos antes mencionados, particularmente para el caso de la libertad preparatoria o condicional, la autoridad ejecutora tiene la facultad de exigir a

los reos diversas condiciones, tales como: residir o no en un lugar determinado; desempeñar oficio, arte, industria o profesión lícitos; abstenerse del abuso en el consumo de bebidas embriagantes y del uso de estupefacientes, psicotrópicos o sustancias que produzcan efectos similares, salvo por prescripción médica; sujetarse a las medidas de orientación y supervisión que se le dicten, así como a la vigilancia de alguna persona “honrada” que se obligue a informar sobre su conducta y a presentarlo siempre que para ello fuere requerida.

La mayoría de las legislaciones establecen exclusiones para el otorgamiento de alguno o de todos los beneficios de libertad anticipada; principalmente, cuando se trata de reos reincidentes, habituales o para los que han cometido delitos graves, tales como homicidio calificado, violación, privación ilegal de la libertad en su modalidad de secuestro, robo calificado o delincuencia organizada, entre otros.

Además de los beneficios de libertad anticipada antes mencionados, existen legislaciones que prevén la facultad de la autoridad ejecutora de modificar la aplicación de las sanciones impuestas por el órgano jurisdiccional, en aquellos casos en los que el interno sentenciado acredite que no le es racionalmente posible cumplirla por ser incompatible con su edad, sexo, estado de salud o constitución física; dicha modalidad se encuentra prevista en los correspondientes cuerpos normativos de Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, así como en materia federal.

De manera particular, en el estado de Colima, la Ley de Prevención y Readaptación Social establece la posibilidad de que la autoridad ejecutora autorice el tratamiento en libertad a los internos sentenciados mayores de 70 años de edad, así como a los que padezcan enfermedad en fase terminal, previo a lo cual habrá que cubrir, de ser el caso, la reparación del daño causado, entre otros requisitos.

En el estado de Sinaloa, la autoridad ejecutora tiene la facultad de otorgar la libertad al interno sentenciado cuando existan dictámenes periciales que demuestren que su salud se encuentra gravemente deteriorada y que la muerte probablemente le sobrevendrá en un plazo no mayor de un año.

La legislación del estado de Jalisco establece una modalidad de beneficio de libertad anticipada denominada reducción total de la pena, la cual opera a favor de los adultos mayores y de quienes se encuentren en estado de involución física y mental, siempre y cuando hayan cumplido una sexta parte de su sentencia, en el caso de que la condena no exceda de 12 años, o bien, hayan cumplido al menos dos años, si la condena es mayor de dicho término; cuando además el interno sentenciado tenga 65 años cumplidos, o sufra de alguna enfermedad incurable y se tenga un periodo de vida precario; que a juicio del consejo técnico interdisciplinario no ofrezcan “peligrosidad”, o por razones de salud se encuentre en estado de involución y la medida sea contraria al sistema de acciones técnicas penitenciarias de readaptación, siempre y cuando el daño haya sido reparado o se exhiba garantía.

En el estado de Chihuahua se ha implementado un programa de monitoreo electrónico a distancia mediante un dispositivo transmisor que permite la ubicación continua del reo, en virtud del cual, a juicio de la autoridad ejecutora, los internos sentenciados por delitos del Fuero Común, con excepción de quienes cometan ilícitos considerados graves por la legislación penal de esa entidad federativa, podrán gozar de una libertad vigilada cuando, entre otros requisitos, hayan cumplido una cuarta parte de la pena de prisión impuesta, observado los reglamentos del establecimiento y demuestren “su readaptación social” o hayan sufrido “consecuencias graves en su persona”, o cuando por su senilidad o precario estado de salud, fuere notoriamente innecesaria e irracional la aplicación de la pena. Sin embargo, lamentablemente éste y otros casos de métodos alternativos de prisión no son utilizados con la frecuencia debida.

E. Es importante mencionar que en general no existen reglas objetivas ni claras en las legislaciones de la materia respecto del otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada, lo cual en la práctica concede una amplia discrecionalidad a las autoridades ejecutoras para resolver al respecto; así, por ejemplo, se establece que la presunción de readaptación social del delincuente es el factor determinante para que la autoridad ejecutora considere la posibilidad de otorgar alguno de esos beneficios; sin embargo, la clara dispersión y falta de criterios objetivos para valorar el estado de readaptación social ha generado que la autoridad utilice criterios discrecionales y en ocasiones subjetivos para determinar quién cubre tal requisito. Al respecto, los textos legales únicamente se limitan a señalar que se requiere de “un índice de readaptación social”; que “revele por otros datos efectiva readaptación social”, o que “del examen de su personalidad se presume que está socialmente readaptado”.

En tales circunstancias, los beneficios de libertad quedan sujetos a la discrecionalidad de la autoridad, en virtud de que dichos criterios no están debidamente plasmados en la ley, lo que produce incertidumbre jurídica en un sistema que se basa en la garantía de que cualquier persona que comete un ilícito, antes de la ejecución de la pena, debe saber qué tipo de sanción se le aplicará y por cuánto tiempo.

Además de la falta de criterios, no existen reglas objetivas ni claras en el procedimiento para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada, situación que ha propiciado que en nuestro país sean considerados como potestades graciosas de las autoridades ejecutoras, pues en la mayoría de las legislaciones en la materia se prevé que una vez cubiertos los requisitos correspondientes, la autoridad “podrá” o no concederlos.

Esta circunstancia pone de manifiesto que las leyes exigen al interno una serie de requisitos que debe cumplir, no para obtener el beneficio, sino únicamente para solicitarlo, ya que la concesión del mismo depende de la voluntad de la autoridad; en otras palabras, lo que las autoridades provocan con el ejercicio de una facultad discrecional se traduce en la práctica en actos arbitrarios en perjuicio de los reclusos.

A mayor abundamiento, es pertinente citar la tesis: P. LXII/98, visible en el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, tomo VIII, septiembre de 1998, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual se establece que las facultades discrecionales que la ley otorga a las autoridades para actuar o abstenerse no significa o permite la arbitrariedad, ya que esa actuación de la autoridad sigue sujeta a los requisitos de fundamentación y motivación exigidos por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el mismo sentido, el Juez Sergio García Ramírez, en el punto 66 del voto concurrente razonado que acompañó a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Tibi vs. Ecuador*, del 7 de septiembre de 2004, sostiene que “la prisión es un hecho de fuerza extrema del Estado sobre un ciudadano, que se legitima en función de ciertas condiciones que la hacen inevitable y que constituyen, al mismo tiempo, sus fronteras estrictas. De ahí que las medidas precautorias o penales que implican privación de libertad deban atenderse, con gran rigor, a las exigencias de la legalidad, la necesidad y la proporcionalidad, lo que debe regir en todo lo largo de la función persecutoria del Estado, desde la conminación penal hasta la ejecución de las sanciones”.

Por lo anterior, esta Comisión Nacional considera que se violan los Derechos Humanos a la legalidad y a la seguridad jurídica contemplados en los artículos 14, párrafo segundo, y 16, párrafo primero, porque no obstante que el interno conoce el límite máximo de su pena, no puede saber razonablemente cuál será el momento en que pueda obtener un beneficio de libertad, pues a pesar de cumplir con los requisitos legales, observar buen comportamiento y participar de manera constante en las actividades que se organizan en el establecimiento penitenciario, no tiene la certeza jurídica de que le será concedido algún beneficio de libertad anticipada.

En este orden de ideas, no es aceptable que la autoridad siga conduciendo sus actuaciones de manera discrecional respecto del otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada a los

reclusos que, no teniendo prohibición legal para ello, han satisfecho todos y cada uno de los requisitos que la ley exige para tal efecto y no representan un riesgo para la sociedad, el ofendido o la víctima, especialmente cuando se trata de personas que por su constitución física, su avanzada edad, su precario estado de salud, o bien por pertenecer a una comunidad indígena, frecuentemente la prisión se convierte en una sanción innecesaria, e incluso inhumana, por lo que resulta irracional mantenerlos privados de su libertad.

Además, no se debe pasar por alto que la discrecionalidad a que hemos hecho referencia también puede ser aprovechada por internos sentenciados que, a pesar de no reunir los requisitos legales, cuentan con recursos económicos de los que se aprovechan para corromper a las autoridades y obtener ilícitamente su libertad.

Por ello, es necesario que los Gobiernos federal, estatales y del Distrito Federal tomen las medidas adecuadas, a fin de que la legislación en materia de ejecución de sanciones penales tenga uniformidad y contemple de manera clara y objetiva los requisitos que deben cubrir las personas sentenciadas que se encuentran internas en los centros de reclusión de la República Mexicana, de tal forma que la autoridad ejecutora esté obligada a aplicar de manera objetiva la prelibertad, y el interno esté en posibilidad de conocer con certeza que, una vez cumplidos los requisitos establecidos para ello, le será otorgado algún beneficio de libertad anticipada. Para lograr lo anterior, resulta pertinente que dentro de esas medidas se contemple, como una obligación de la autoridad ejecutora, informar con claridad a los sentenciados que se encuentren a su disposición, desde el momento en que ingresen a un centro de reclusión, en qué consisten los beneficios de libertad anticipada, cuáles son los requisitos legales para obtenerlos y, de ser el caso, si tienen la posibilidad de obtener alguno de ellos, lo que podría ser un aliciente para que quienes no estén excluidos aprovechen de manera positiva el tratamiento de readaptación social.

Es conveniente señalar que entre las medidas a tomar se sugiere la derogación de aquellas disposiciones que permiten a la autoridad ejecutora decidir en última instancia sobre la aplicación de beneficios a los internos, pues el establecimiento de un Estado democrático de Derecho, además del respeto de la legalidad, implica también reducir todos los espacios que puedan dar lugar a ejercicios discrecionales de autoridad, en agravio de los derechos de los gobernados, o bien, como se mencionó en párrafos anteriores, de actos de corrupción en los que resultan beneficiados internos sentenciados que no se encuentran readaptados socialmente.

F. La materia de los beneficios de libertad anticipada requiere de reglas precisas a las que tendrán que someterse las autoridades encargadas de la aplicación de las sanciones privativas y restrictivas de libertad, que permitan garantizar el respeto a los Derechos Humanos de los internos.

Adicionalmente, la aplicación de los beneficios contribuirá a reducir los índices de sobrepoblación penitenciaria, misma que genera un ambiente propicio para la corrupción, así como toda clase de incidentes y conductas irregulares graves, tales como motines, riñas, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas, entre otros; sin olvidar el aprendizaje de nuevas conductas delictivas en el caso de los primodelincuentes.

Asimismo, al tener reglas claras de cuándo y bajo qué requisitos se podría obtener algún beneficio preliberacional, se mejoraría el comportamiento general de los internos.

El ejercicio de las facultades discrecionales, que existe en la ejecución de las sanciones penales, propicia la arbitrariedad en el análisis y otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada. Pero también cabe agregar que en esta materia se toman otras determinaciones que pueden constituir abusos de autoridad al afectar de manera directa no sólo los derechos fundamentales de quienes se encuentran internos en los centros de reclusión, sino también de terceros, como lo afirma el Juez García Ramírez, en el voto razonado arriba citado, al señalar: “las privaciones cau-

telar y penal de la libertad se vuelcan sobre múltiples derechos del recluso, e incluso sobre los derechos de terceros ajenos al delito, relacionados con aquél por el amor o la dependencia”.

Por ello, en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrenta el Estado mexicano en materia penitenciaria, resulta conveniente considerar la posibilidad de incluir en la legislación la figura de un órgano encargado de la ejecución de sanciones o bien de un juez de ejecución o de vigilancia penitenciaria; instituciones que ya operan de manera regular en países europeos y de América Latina, entre los que se encuentran Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú.

Es importante mencionar que en nuestro país, en el Estado de México la figura del juez ejecutor de sentencias se encuentra prevista en su Constitución, y en el estado de Sinaloa ya ha incluido la figura del juez de vigilancia en la Ley de Ejecución de las Consecuencias Jurídicas del Delito, cuyas atribuciones consisten en vigilar y garantizar jurisdiccionalmente el estricto cumplimiento de las normas que regulan la ejecución de las sanciones penales, al igual que el respeto de los derechos de las personas privadas de su libertad sujetas a un proceso penal.

Es pertinente señalar que el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión una iniciativa para crear una Ley Federal de Ejecución de Sanciones Penales, que tiene como objeto, entre otros temas, la implementación de la intervención de los órganos jurisdiccionales de la Federación, en la vigilancia jurídica de la ejecución de las sanciones, así como en la solución de las controversias que se susciten entre la autoridad penitenciaria local y los particulares, en aras de abatir la arbitrariedad, la corrupción e incrementar la protección de los Derechos Humanos. En este contexto, se propone la figura del Juez de Ejecución de Sanciones Penales, como un garante de la legalidad, cuya función estriba en vigilar y controlar los posibles abusos y desviaciones de las autoridades administrativas en el ejercicio de sus funciones.

En tal tesitura, esta Comisión Nacional está consciente de que con la sola implementación de un ente especializado que se encargue de la ejecución de sanciones penales no es posible resolver la compleja problemática que existe en el sistema penitenciario de nuestro país y en el resto del mundo; no obstante, contribuiría de manera importante a erradicar las violaciones a los Derechos Humanos derivadas de los actos arbitrarios de las autoridades penitenciarias, así como a mejorar la calidad de vida de los internos y el tratamiento que se les brinda, a efecto de que los centros de reclusión realmente sirvan para readaptar socialmente a los delincuentes, y se garantice el derecho humano a la seguridad pública de la sociedad.

Por lo expuesto anteriormente, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula a ustedes, respetuosamente, señores Secretario de Seguridad Pública Federal, Gobernadora y Gobernadores de las entidades federativas, y Jefe de Gobierno del Distrito Federal, las siguientes:

IV. RECOMENDACIONES GENERALES

Al Secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal:

PRIMERA. Formule las propuestas pertinentes con la finalidad de que se tomen las medidas necesarias que permitan establecer criterios objetivos y de uniformidad con el resto de las legislaciones estatales, para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada. En el mismo sentido, promover la reglamentación del procedimiento y resolución de los beneficios de libertad anticipada que contempla la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados y el Código Penal Federal, a efecto de eliminar la discrecionalidad en su otorgamiento y con ello evitar violaciones a los Derechos Humanos de los internos sentenciados en esa materia.

SEGUNDA. Realice las gestiones necesarias a efecto de implementar y sistematizar un programa permanente que permita la detección oportuna de los casos susceptibles de obtener algún beneficio de libertad anticipada, así como la atención expedita de las solicitudes relacionadas con esa materia.

TERCERA. Efectúe los trámites necesarios para la contratación y capacitación permanente de personal profesional que se ocupe de la integración y dictamen de los expedientes técnico-jurídicos de los internos sentenciados del Fuero Federal, a fin de atender oportunamente los casos susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada que contemplan las leyes de la materia.

A la señora Gobernadora, señores Gobernadores y Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

PRIMERA. Tomen las medidas necesarias para que en la normativa de la materia se incorporen aquellos elementos que permitan eliminar la discrecionalidad durante el procedimiento y determinación de los beneficios de libertad anticipada, a fin de evitar, en esta materia, las violaciones a los Derechos Humanos de los internos en los centros de reclusión. Asimismo, se busque la uniformidad en la materia.

SEGUNDA. Giren las instrucciones correspondientes a efecto de que cada centro de reclusión cuente con los servicios de un consejo técnico interdisciplinario que contribuya a la aplicación del tratamiento adecuado para la reincorporación social del delincuente. Debiendo procurar que dicho órgano colegiado cuente, al menos, con las áreas de criminología, trabajo social, psicología, jurídica, laboral, educativa y médica.

TERCERA. Realicen las gestiones necesarias para la contratación y capacitación permanente de personal profesional que se encargue de la detección y análisis de los casos de sentenciados

susceptibles para el otorgamiento de los beneficios de libertad anticipada que contemplan las leyes respectivas. Asimismo, se instituyan programas permanentes para atender la demanda de la población reclusa en esa materia.

CUARTA. Se tomen las medidas necesarias a efecto de incluir en las legislaciones de la materia la figura del Juez de Ejecución de Sanciones Penales, como una alternativa de solución a la problemática que enfrenta el sistema penitenciario mexicano en la ejecución de las sanciones privativas o restrictivas de la libertad.

La presente Recomendación de carácter general, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6o., fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como 140 de su Reglamento Interno, fue aprobada por el Consejo Consultivo de esta Comisión Nacional en su sesión ordinaria número 209 de fecha 20 de enero de 2006, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos, para que las autoridades competentes, dentro de sus atribuciones, eliminen dichas violaciones y subsanen las irregularidades de que se trate.

Con el mismo fundamento jurídico, informo a ustedes que las Recomendaciones Generales no requieren de aceptación por parte de las instancias destinatarias, sin embargo, se les pide que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 30 días hábiles siguientes a la fecha de emisión de la presente Recomendación.

Atentamente
El Presidente de la Comisión Nacional
Rúbrica

Recomendación General Número 11. Sobre el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos en los centros de reclusión de la República Mexicana, editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se terminó de imprimir en noviembre de 2018 en los talleres de GVG Grupo Gráfico, S. A. de C. V., Leandro Valle núm. 14-C, colonia Centro, Cuauhtémoc, C. P. 06010, Ciudad de México. El tiraje consta de 1,000 ejemplares.



Presidente
Luis Raúl González Pérez

Consejo Consultivo

Mariclaire Acosta Urquidi
María Ampudia González
Alberto Manuel Athié Gallo
Michael William Chamberlin Ruiz
Angélica Cuéllar Vázquez
Mónica González Contró
David Kershenobich Stalnikowitz
Carmen Moreno Toscano
María Olga Noriega Sáenz
José de Jesús Orozco Henríquez

Primer Visitador General

Ismael Eslava Pérez

Segundo Visitador General

Enrique Guadarrama López

Tercera Visitadora General

Ruth Villanueva Castilleja

Cuarta Visitadora General

María Eréndira Cruzvillegas Fuentes

Quinto Visitador General

Edgar Corzo Sosa

Sexto Visitador General

Jorge Ulises Carmona Tinoco

Titular de la Oficina Especial para el "Caso Iguala"

José T. Larrieta Carrasco

Directora Ejecutiva del Mecanismo Nacional
de Prevención de la Tortura

Ninfa Delia Domínguez Leal

Secretaría Ejecutiva

Consuelo Olvera Treviño

Secretario Técnico del Consejo Consultivo

Joaquín Narro Lobo

Oficial Mayor

Raymunda G. Maldonado Vera

Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos

Julieta Morales Sánchez



CNDH
M É X I C O

ISBN: 978-607-7888-89-5



9 786077 888895