

Revista Mexicana de Ciencias Penales

ISSN 0187-0416

Año 3

Número 9

julio-septiembre de 2019

\$100.00

Pérdida de la libertad

- Cárceles en México:
autoridad, poder y violencia
Gerardo Saúl Palacios Pámanes
- Traslado de reclusos
y gobernabilidad en centros
penitenciarios
Horacio Benjamín Pérez Ortega
- Prisión preventiva:
aspectos criminológicos
Luis Rodríguez Manzanera
- Adolescentes sicarios en
internamiento. Reflexiones para
su detección y tratamiento
Antonio de Jesús Barragán Bórquez



· INACIPE ·
INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS PENALES

TRASLADO DE RECLUSOS¹ Y GOBERNABILIDAD EN CENTROS PENITENCIARIOS

● Horacio Benjamín Pérez Ortega*

¹ La nomenclatura está prevista en los párrafos séptimo y noveno del artículo 18 de la CPEUM. La LNEP utiliza el concepto de “persona privada de la libertad”, no obstante que emplea el concepto reclusión.

* Profesor de posgrado de la Escuela Libre de Derecho y excoordinador general de Asuntos Jurídicos del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS).

PALABRAS CLAVE

KEYWORDS

○ **Autoridad penitenciaria**

Prison authorities

○ **Traslado de un centro penitenciario a otro**

Transference a sentenced person to another prison

○ **Centro penitenciario**

Correctional or prison facility

○ **Juez de ejecución**

Judge of criminal execution

Resumen. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) actuando en pleno, al interpretar los alcances de la reforma de 2008 al tercer párrafo del artículo 21 constitucional, reconfiguró el sistema penitenciario y adjudicó la autorización de los traslados de personas privadas de la libertad de un centro penitenciario a otro a los jueces de ejecución de penas.

En este artículo, se analiza el origen de esa interpretación judicial, así como su impacto en la seguridad y gobernabilidad de los centros penitenciarios.

Abstract. The Supreme Court of Justice, interpreting the scope of the 2008 reform to the third paragraph of Constitutional Article 21, reconfigured the prison system and awarded the authorization of the transfers of persons deprived of liberty to another prison, to the judges of criminal execution.

In this article, the origin of that judicial interpretation is analyzed, as well as its impact on the security and governance of prisons.

El facedor de las Leis debe hablar poco, é bien: é non debe dar joizo dubdoso; mas xano, é abierto, que todo lo que salier de la Ley, que lo entendan luego todos los que lo oyeren; é que lo sepan sen toda dubda, é sen nengona gravidúmbre.

LEY VI, TÍTULO PRIMERO,
LIBRO PRIMERO, FUERO JUZGO.

SUMARIO:

I. Introducción. II. Modificación de las penas. III. Administración penitenciaria. IV. Traslados administrativos sin intervención judicial previa. V. Seguridad y gobernabilidad de centros penitenciarios. V. Seguridad y gobernabilidad penitenciaria. VI. Conclusiones. VII. Fuentes de consulta.

I. INTRODUCCIÓN

La pena, en términos generales, es la consecuencia jurídica del delito, que consiste fundamentalmente en la pérdida o restricción de derechos prevista en la ley que se impone por un juez a una persona sentenciada condenatoriamente en un proceso legal.

En opinión del catedrático Santiago Mir Puig (2007) la pena “constituye la sanción tradicional que caracteriza al Derecho penal, y

sigue siendo su arma fundamental [...] la pena es un mal con el que amenaza el Derecho penal para el caso de que se realice una conducta considerada como delito” (53).

Conforme al artículo 25 del Código Penal Federal (CPF), las penas privativas de libertad personal que se impongan se extinguirán en los centros penitenciarios, de conformidad con la legislación de la materia y ajustándose a la resolución judicial respectiva.

La legislación penal, procesal penal y en materia penitenciaria estableció, fundamentalmente, un sistema mixto de modificación de las penas de prisión: de corte judicial, mediante la determinación en sentencia de la suspensión y/o modificación, sustitución o conmutación de la pena impuesta; de naturaleza administrativa, a través del otorgamiento de beneficios de preliberación a cargo de la autoridad penitenciaria en fase de ejecución.

Lo anterior, en términos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que señala que la legislación establecerá los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, así como por la fracción XII del artículo 89, también constitucional, que ordena al presidente de la república facilitar al Poder

Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.

El *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF el 18 de junio de 2008, aparte de establecer el vigente sistema procesal penal acusatorio, conllevó una profunda y trascendental reforma al sistema penitenciario, que entró en vigor el 19 de junio de 2011 conforme a su artículo Quinto Transitorio² (SEGOB, 2008).

A partir de esa fecha, el régimen de modificación y duración de penas se sumó al de su imposición como propio y exclusivo del Poder Judicial, en términos del tercer párrafo del artículo 21 constitucional.

Esta reforma constitucional requirió de una interpretación judicial para esclarecer, entre otros temas, que introdujo un radical reparto de facultades entre los poderes Ejecutivo y Judicial: la administración de las prisiones corre a cargo del Poder Ejecutivo, por conducto de la autoridad penitenciaria, y la ejecución de las penas es

facultad del Poder Judicial, a través de los jueces de ejecución.

Lo anterior, entre otras cosas, implica que la autoridad penitenciaria carece de facultades para determinar los traslados de las personas privadas de la libertad de un centro penitenciario a otro, lo que incide en el manejo y conducción de las políticas de seguridad y gobernabilidad de dichos establecimientos a su cargo.

En el presente estudio se analiza (i) la exclusividad del Poder Judicial en la imposición y modificación de las penas, (ii) la equiparación de la modificación de la pena con su ejecución y (iii) los alcances de dicho régimen respecto de la determinación de traslados de personas privadas de la libertad.

II. MODIFICACIÓN DE LAS PENAS

A. EXCLUSIVIDAD JUDICIAL

Los textos originales tanto de la Constitución de 1857³ como la de 1917 establecieron en su respectivo

² Artículo “Quinto. 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” (SEGOB, 2008).

³ El mismo numeral, pero de la Constitución de 1857 establecía: “La aplicación de las penas, propiamente tales, es exclusiva de la autoridad judicial. La política y administrativa sólo podrá imponer, como corrección, hasta quinientos pesos de multa ó hasta un mes de reclusión, en los casos y modo que expresamente determine la ley”. http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1857.pdf.

numeral 21 que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La citada fórmula “propia y exclusiva”, por cuanto hace a la imposición de las penas, subsistió incólume hasta el 31 de diciembre de 2005, ya que con fecha 1 de enero de 2006 entró en vigor en nuestro país el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, previa reforma⁴ constitucional en junio de 2005 al artículo 21 mediante la cual se reconoció su jurisdicción (SEGOB, 2005).

En efecto, el reconocimiento de la jurisdicción de la Corte Penal Internacional restó el carácter de exclusividad con que el texto original de la CPEUM revistió a la atribución del Poder Judicial para imponer penas; esto es así, puesto que el órgano internacional citado, acorde con el estatuto que lo rige, está facultado para imponer, al igual que los jueces penales federales o locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, las penas de reclusión, multa y decomiso por

determinados delitos cometidos en nuestro país y/o por mexicanos.

Ahora bien, el texto original de la CPEUM jamás reconoció competencia exclusiva alguna respecto del tema de la modificación de las penas, por el contrario, atribuyó distinta intervención a los tres Poderes de la Unión, competencia tripartita que, en proporciones diferentes, subsiste aún con el texto vigente del artículo 21 constitucional. En efecto, esta afirmación tiene sustento en que la CPEUM también otorga a los poderes Ejecutivo y Legislativo facultades para modificar penas.

1. Indulto

A cargo del titular del Ejecutivo Federal previsto en el artículo 89, fracción XIV, de la CPEUM, el cual en la voz de Zulita Fellina Gandulfo (2012) “consiste en un acto del Ejecutivo, por el que en un caso concreto se perdonan, atenúan o suspenden condicionalmente las consecuencias jurídicas de una condena penal ejecutoria. Los procesos penales aún pendientes de resolución no pueden ser objeto del indulto” (508).

Conforme a los artículos 94 y 97 del CPF, el indulto se podrá conceder respecto de sanción impuesta en sentencia irrevocable, siempre que la conducta observada por el sentenciado refleje un alto grado de

⁴ El 7 de septiembre de 2000 se firmó *ad referendum* el Estatuto de Roma; fue aprobado por la Cámara de Senadores el 21 de junio de 2005, conforme al decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación (DOF)* el 7 de septiembre de 2005. El Ejecutivo Federal firmó el instrumento de ratificación el 10 de octubre de 2005, el cual fue depositado en poder del Secretario General de las Naciones Unidas el 28 de octubre de 2005; su decreto promulgatorio es del 5 de diciembre de 2005, mismo que fue publicado en el *DOF* el 31 de diciembre de 2005, en cuyo artículo Único se indica que entrará en vigor el 1 de enero de 2006.

reinserción social y su liberación no represente un riesgo para la tranquilidad y seguridad públicas.

Además, continúan vigentes las figuras de corrección denominadas conmutación de penas y colaboración mediante aportación de pruebas contra miembros de la delincuencia organizada, atribuidas legalmente al Poder Ejecutivo en los artículos 73 del CPF y 35, fracción IV, último párrafo, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

2. Amnistía

A cargo del Congreso de la Unión, prevista en el artículo 73, fracción XXII, de la CPEUM, que al decir de Monique Lions (2012) es el “acto del Poder Legislativo que ordena el olvido oficial de una o varias categorías de delitos, aboliendo bien los procesos comenzados o que han de comenzarse, bien las condenas pronunciadas” (236).

El artículo 92 del CPF señala que la amnistía extingue la acción penal y las sanciones impuestas, excepto la reparación del daño, en los términos de la ley que se dictare concediéndola, y si no se expresaren, se entenderá que la acción penal y las sanciones impuestas se extinguen con todos sus efectos, con relación a todos los responsables del delito.

Por lo anterior, las facultades de determinar la imposición y modificación de las penas sí son propias, pero no exclusivas, de la autoridad judicial.

B. INSTRUMENTOS JUDICIALES

El Congreso de la Unión ha determinado en la legislación secundaria que corresponde al Poder Judicial conocer y resolver diversas figuras que implican propiamente la corrección de penas, tales como:

- En el Código Penal Federal:
 - Sustitución o conmutación, prevista en el artículo 74.
 - Incompatibilidad en la ejecución, prevista en el artículo 75.
- En la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP):
 - Libertad condicionada, prevista en los artículos 136 y 137.
 - Libertad anticipada, prevista en el artículo 141.
 - Modificación judicial por traslación de tipo, prevista en el artículo 142.
 - Adecuación por su aplicación retroactiva en beneficio de la persona sentenciada, prevista en su artículo 142, así como en el 56 del CPF.
 - Sustitución, prevista en los artículos 142 y 144.

- Preliberación por criterios de política penitenciaria, prevista en el artículo 146.
- Justicia terapéutica, prevista en el artículo 169.

Cabe señalar que en estricta armonía con la reforma constitucional de mérito han quedado derogadas las disposiciones de carácter federal relativas a la remisión parcial de la pena, libertad preparatoria y sustitución de la pena durante la ejecución, y se ordenó a las legislaturas de las entidades federativas adecuar su legislación en ese sentido.

Lo anterior fue dispuesto en los párrafos primero y segundo del artículo cuarto transitorio del *Decreto por el que se expide la Ley Nacional de Ejecución Penal*; se adicionan las fracciones XXXV, XXXVI y XXXVII y un quinto párrafo, y se reforma el tercer párrafo del artículo 225 del CPF, publicado en la edición vespertina del *DOF* el 16 de junio de 2016.

La anterior disposición transitoria pudiera resultar innecesaria, porque con la entrada en vigor de la reforma constitucional, aunada a la vigencia de la LNEP, se configuró la derogación tácita de dichas figuras de corrección de pena, quedando a salvo su aplicación en beneficio de las personas privadas de la libertad en los casos de ejecución penal iniciados con anterioridad al nuevo régimen penitenciario.

C. INTERPRETACIÓN JUDICIAL

1. Traslados de personas sentenciadas

La interpretación emanada del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis de jurisprudencia por reiteración, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, señala que el traslado de las personas privadas de la libertad por sentencia condenatoria constituye una determinación relacionada con la modificación de las penas reservada al Poder Judicial:

MODIFICACIÓN DE LAS PENAS. LA DETERMINACIÓN RELATIVA AL TRASLADO DE SENTENCIADOS DE UN CENTRO PENITENCIARIO A OTRO ESTÁ RESERVADA AL PODER JUDICIAL, CONFORME AL ARTÍCULO 21, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Con motivo de la entrada en vigor el 19 de junio de 2011 de la reforma a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, en términos del artículo quinto transitorio del decreto respectivo, corresponde en exclusiva al Poder Judicial la imposición de las penas, así como su modificación y duración, en la inteligencia de que entre las determinaciones relacionadas con la modificación se encuentran las relativas al traslado de los sentenciados, lo que se corrobora con la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los artículos 18, 21 y 104 constitucionales, presentada en la sesión del 4 de octubre de 2007 de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión,

en la cual se destacó que los periodos de vida que los reclusos pasan en prisión cumpliendo sus sentencias no consisten en el simple transcurso del tiempo, pues en esos lapsos suceden muchos eventos que debe supervisar la autoridad judicial como, por ejemplo, la aplicación de penas alternativas a la de prisión, la concesión de beneficios o el lugar donde deba extinguirse la pena, siendo esta iniciativa la única en la que se hizo referencia a reservar la atribución citada a la autoridad judicial, entre las valoradas expresamente en el dictamen de origen elaborado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia de la referida Cámara, presentado en la sesión del 11 de diciembre de 2007, que a la postre daría lugar a las citadas reformas constitucionales, en el cual se precisó que estas reformas plantean restringir la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y otorgar la de ejecutar lo juzgado al Poder Judicial, mediante la creación de la figura de "Jueces de ejecución de sentencias", dependientes de este Poder, en aras de que la totalidad de las facetas que integran el procedimiento penal queden bajo control jurisdiccional. (Tesis P./J.20/2012, 2012)

Son dos los elementos fundamentales que se desprenden de esta tesis:

- Generaliza que todos los traslados son una determinación relacionada con la modificación de las penas, lo que corrobora con una porción enunciativa de uno de los considerandos de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas a los artículos 18, 21

y 104 constitucionales, que cita en su cuerpo.

Se observa con claridad que la SCJN no entró al análisis pormenorizado de las particularidades que revisten los traslados. Por tal motivo, en un apartado posterior del presente documento procederemos al estudio respectivo desde las perspectivas de los derechos humanos en juego y la clasificación por niveles de seguridad de los centros penitenciarios.

- Asume como propia e irrefutable la referencia⁵ contenida en un dictamen legislativo que señala que la reforma constitucional plantea restringir la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y otorgar la de ejecutar lo juzgado al Poder Judicial, mediante la creación de la figura de jueces de ejecución de sentencias, dependientes de este Poder, en aras de que la totalidad de las facetas que integran el procedimiento penal queden bajo control jurisdiccional.

⁵ El golpe de timón en el derecho mexicano para considerar la ubicación como un derecho humano se dio por decisión del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) durante la época de la transición en la tesis P./J.20/2012. En ella el Poder Judicial de la Federación hizo una aplicación de los principios constitucionales vigentes: simultáneamente, reconoció que el lugar de ubicación importa, en términos de derechos humanos, y reafirmó la potestad de los tribunales penales –no administrativos– para decidir al respecto (Sarre y Manrique, 2018: 413, 414).

Los documentos legislativos consultados por el Poder Judicial señalan:

- **Iniciativa⁶**
Los periodos de vida que los reclusos pasan en prisión cumpliendo sus sentencias no consisten en un simple transcurrir del tiempo: en esos lapsos suceden muchos eventos que debe supervisar la autoridad judicial; por ejemplo, la aplicación de penas alternativas a la de prisión, la concesión de beneficios o el lugar donde se deba extinguir la pena.

Por lo anterior, se propone modificar los artículos 18 y 21 de la CPEUM a fin de limitar la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y de otorgar la ejecución de las sentencias al Poder Judicial.

- **Dictamen⁷**
- **Apartado alusivo a la iniciativa citada:**
Los diputados promoventes [...] plantean limitar la facultad del Ejecutivo únicamente a la administración de las prisiones y otorgar la facultad de ejecutar lo juzgado al Poder Judicial. Para lograrlo, se crea la figura de “jueces de ejecución de sentencias”, dependientes del Poder Judicial,

⁶ Presentada por los entonces diputados federales del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Rubén Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> consultada el 9 de septiembre de 2019.

⁷ Aprobado en la Cámara de Diputados con 366 votos en pro, 53 en contra y 8 abstenciones, el 12 de diciembre de 2007. <http://gaceta.diputados.gob.mx/> consultada el 10 de septiembre de 2019.

ello en aras de que la totalidad de las facetas que componen el procedimiento penal, quedan bajo el control jurisdiccional.

- **Apartado de consideraciones generales:**

... no debe perderse de vista que la ejecución de penas, es de carácter administrativo, los beneficios preliberacionales y el cumplimiento de las penas se encuentran a cargo de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social y el otorgamiento de beneficios depende de la unanimidad de criterios del Consejo Técnico Interdisciplinario, lo que ha generado que la readaptación sea poco eficaz, pues el sentenciado difícilmente se reinsera a la sociedad.

Se prevé la inclusión de [...] un juez ejecutor vigilará y controlará la ejecución de la pena.

- **Apartado de consideraciones al artículo 19 constitucional:**

Ahora bien, estas Comisiones consideran pertinente transformar el sistema penitenciario pero, esto no será posible si permanecen las prisiones bajo el control absoluto del Poder Ejecutivo, es por tanto, que se acepta limitar la facultad del Ejecutivo únicamente a la organización de las prisiones y otorgar la facultad de ejecutar las sentencias al Poder Judicial.

Con esta división se le dará a cada ámbito de poder lo que le corresponde: al Poder Ejecutivo la administración de las prisiones y al Poder Judicial la de ejecutar las sentencias, que implica salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos, desviaciones y cumplimiento de los preceptos que en el régimen penitenciario puedan producirse.

Como ha quedado asentado, únicamente en la exposición de motivos de una de las iniciativas consideradas y en las consideraciones de uno de los dictámenes que formaron parte del proceso legislativo de la reforma constitucional en cuestión se encuentra plasmada, expresa y claramente, la finalidad de acotar la intervención de los poderes ejecutivos federal y locales a la administración de los centros penitenciarios y dotar de facultades exclusivas de ejecución de penas al poder judicial competente por medio de la creación de los jueces de ejecución.

Sin embargo, la técnica legislativa que se aplicó en la redacción de los textos de la reforma citada no tuvo la fortuna de expresar con claridad que la intervención del Poder Ejecutivo se restringía a las actividades propias de la administración penitenciaria ni que las facultades en materia de ejecución de sanciones penales se otorgaban en exclusiva al Poder Judicial. Por lo que fue necesaria la interpretación judicial de la misma para dotarla del sentido señalado anteriormente, para lo cual, en mi opinión, se recurrió a escasas y poco argumentativas fuentes del proceso legislativo y, como lo indica Fernando Santaolalla López (1991):

... la supuesta justificación de las Exposiciones de Motivos en su valor hermenéutico choca de entrada con los postulados de la (buena) técnica legislativa [...] no se

ignora la utilidad que estos documentos, llegado el caso, pueden proporcionar para la hermenéutica de las leyes. Por mucho que se esfuerce el legislador, siempre podrán quedar puntos oscuros en su parte dispositiva, apareciendo entonces las Exposiciones de Motivos como una ayuda no desdeñable para su esclarecimiento... (57 y 60)

Dada la jerarquía que tiene el pleno de la SCJN respecto del resto de los órganos que integran el Poder Judicial de la Federación, parecería inútil e inviable, jurídicamente hablando, hacer referencia a las tesis I.7o.A.55 K y 1a. LX/2011, en función de los órganos emisores; sin embargo, procedo a citarlas porque, con independencia del órgano emisor, desarrollan criterios que por sí mismos no merecen ser desatendidos sin la debida justificación:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DEBATES DEL LEGISLADOR. NO FORMAN PARTE DE LA LEY. Las exposiciones de motivos contenidas en una iniciativa de ley, así como los debates del legislador suscitados con motivo de su aprobación, no forman parte del cuerpo legal de un ordenamiento y, por ende, carecen de todo valor normativo, tomando en consideración los siguientes elementos: a) El artículo 14, segundo párrafo, del Pacto Federal, que prevé el principio de seguridad jurídica, dispone que nadie podrá ser afectado en su esfera jurídica, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al

hecho; es decir, tal dispositivo constitucional no hace referencia a las observaciones y justificaciones expresadas por el autor de la iniciativa legal, ni a los argumentos que señalen los legisladores para aprobar, modificar, derogar o abrogar una norma de carácter general; b) Por la publicidad de la norma, que se refiere a que los órganos del Estado encargados de difundir las normas en los respectivos ámbitos de su competencia, tales como el Diario Oficial de la Federación, Gacetas o Periódicos Oficiales, generalmente publican solamente el contenido de las leyes o artículos aprobados mediante el proceso legislativo o, en su caso, refieren cuáles normas han sido abrogadas o derogadas, pero no suelen imprimir las iniciativas de ley y debates que dieron origen a las mismas. Por ende, no se puede invocar un derecho u obligación por la simple circunstancia de que el mismo se infiera de la exposición de motivos de la iniciativa de ley o de los debates del legislador, si no se plasmó expresamente en el articulado de la norma correspondiente; sin que sea lógico el argumento de que la interpretación teleológica subjetiva o exegética de la disposición legal permita introducir elementos contemplados durante el proceso legislativo, pero no reflejados en el cuerpo legal, pues tal medio de interpretación requiere que el intérprete de la norma acuda a la exposición de motivos, debates o preámbulo que dieron origen a una ley o tratado internacional para interpretar uno o varios preceptos ambiguos u oscuros, con la plena conciencia de que se están tomando en consideración cuestiones que son ajenas a la norma y, por ende, no forman parte de ella. (Tesis aislada I.7o.A.55 K, 2003)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y DETERMINACIÓN DE LA VOLUNTAD DEL LEGISLADOR: FUNCIONES QUE CUMPLEN EN EL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS. Aunque la exposición de motivos puede ser un elemento coadyuvante en el ejercicio de reconstrucción de la voluntad del legislador y ésta, a su vez, uno de los factores a tener en cuenta a la hora de determinar el contenido de una norma jurídica, no es por sí sola parámetro y medida de la constitucionalidad de lo establecido en la parte dispositiva de la ley. La parte dispositiva es en principio el lugar del que debe partirse para determinar la voluntad del legislador. (Tesis aislada 1a. LX/2011, 2011)

Resultó tan deficiente la técnica legislativa empleada en la redacción de los textos correspondientes en la reforma constitucional, que el 17 de junio de 2016 se publicó en el *DOF* un segundo intento legislativo de establecer la separación de funciones en materia penitenciaria y de ejecución de sanciones, consistente en una modificación al artículo 77 del CPF que concentró una de las dos porciones argumentativas que integran de la jurisprudencia citada anteriormente, en la que se señala que “corresponde a la autoridad jurisdiccional la imposición de las penas, su modificación y duración; asimismo, al Ejecutivo Federal la administración penitenciaria” (SEGOB, 2016)

El precepto legal anterior, al regular aspectos inherentes a la ejecución de las penas y encontrarse mal

ubicado en una ley federal, resulta incompatible con la reserva prevista con anterioridad en el artículo 73 fracción XXI inciso c de la CPEUM que faculta al Congreso de la Unión para expedir la legislación única en materia de ejecución de penas; por lo que toda norma jurídica que pretenda regular la materia penitenciaria deberá estar plasmada en una legislación de corte nacional, como lo es la LNEP.

2. Traslados de personas procesadas

La interpretación del pleno de la SCJN se limitó a señalar que los traslados de personas sentenciadas son competencia del Poder Judicial; no obstante, se ha pretendido expandir su alcance a los traslados de personas en prisión preventiva con un ulterior criterio emitido por la Primera Sala de dicho órgano colegiado:

TRASLADO DE PROCESADOS. LA ORDEN RELATIVA, DEBE AUTORIZARLA EL JUEZ QUE INSTRUYA LA CAUSA PENAL. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuanto a la competencia de la autoridad a la que corresponde ordenar el traslado de sentenciados en la etapa de ejecución de una sentencia penal, estableció que la reforma a los artículos 18 y 21, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, introdujo el modelo penitenciario

de reinserción social y judicialización del régimen de modificación y duración de penas. Así, con la entrada en vigor de la reforma citada se generó un cambio sustancial, en el sentido de que actualmente no corresponde a las autoridades administrativas supervisar los medios utilizados para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y los eventos acontecidos durante el cumplimiento de las sentencias, como el traslado de internos, que corresponde a las autoridades judiciales. Ahora bien, esta Primera Sala del alto tribunal considera que la interpretación realizada por el Tribunal en Pleno respecto a que la autoridad judicial es la competente para autorizar el traslado de un sentenciado de un centro de reclusión a otro, debe extenderse a la orden de traslado que se emita en la fase o etapa de proceso, pues el tiempo de la prisión preventiva es parte de la pena de prisión que se impone, toda vez que aquél se resta a los años, meses y días de la pena que en definitiva se impone al sentenciado para cumplir. En ese sentido, si el periodo de duración de la prisión preventiva se resta de la pena impuesta en sentencia definitiva, entonces todo lo relacionado con las condiciones en que se lleve a cabo la prisión preventiva, como el lugar en donde estará preventivamente privado de su libertad, debe ser autorizado por el juez del proceso o de la causa penal. De ahí que la orden de traslado emitida por el director de un centro de reclusión, cuando el interno se encuentre en prisión preventiva durante la etapa procesal del juicio, debe ser autorizada por el juzgador que instruya el proceso. (Tesis 1a. CLXVI/2014, 2014)".

Un solo elemento fundamental integra esta tesis aislada: el tiempo

de la prisión preventiva es parte de la pena de prisión que se impone, toda vez que aquel se resta a los años, meses y días de la pena que en definitiva se impone al sentenciado para compurgar.

El argumento que esgrime la Primera Sala consiste en equiparar erróneamente a la prisión preventiva⁸ —medida cautelar— con una pena —anticipada—, lo cual se combate con sus propios argumentos insertos en la tesis 1a. CXXXV/2012, también aislada, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*:

PRISIÓN PREVENTIVA. NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. Conforme al artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, adoptada en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, no pueden suprimirse el goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la propia convención o limitarlos en mayor medida que la prevista en ella. Ahora bien, la privación de la libertad de una persona en forma preventiva con arreglo a la ley y al procedimiento fijado para ello no constituye una transgresión al principio de presunción de inocencia, toda vez que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a

⁸ La prisión preventiva. Esta medida cautelar es la resolución más invasiva al derecho fundamental a la libertad personal, que dentro del proceso puede dictar el juzgador. En el análisis de la misma debemos hacer hincapié de que es una medida cautelar; no una pena, esta precisión por obvia que parezca en lo jurídico, ha ocasionado confusión en la sociedad (Fernández de Cevallos, 2017: 77).

la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, permite que se restrinja la libertad de una persona como medida cautelar, mediante un auto de formal prisión dictado por un delito que merezca pena de prisión; lo que es acorde con el artículo 7.2 de la referida Convención que dispone que nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano por las Constituciones Políticas de los Estados Partes o por las leyes dictadas conforme a ellas, máxime que el detenido preventivamente no purga una pena anticipada. (Tesis 1a. CXXXV/2012, 2012)

Hasta aquí podemos observar cómo el Poder Judicial, por la vía de su función de intérprete constitucional, se arrogó la facultad de determinar el traslado de personas que, con anterioridad a dicha interpretación, correspondía a las autoridades penitenciarias.

En este contexto, durante el periodo que data entre el 19 de junio de 2011 y el 17 de junio de 2016, fecha en la que entró en vigor la mayor porción normativa⁹ de la LNEP —incluido el régimen de traslado de internos por juez de ejecución—, se presentaron y otorgaron un sinnúmero de juicios de amparo contra los traslados realizados por la autoridad penitenciaria con fundamento en la entonces vigente Ley de

⁹ El régimen transitorio del decreto por el que expidió la LNEP estableció en su artículo segundo transitorio un régimen de *vacatio legis* escalonado.

Normas Mínimas de Readaptación Social de Sentenciados.

III. ADMINISTRACIÓN PENITENCIARIA

Postergaremos el análisis del impacto que realmente tienen los traslados en la modificación de la pena con el fin de contextualizar el radio de acción que actualmente tienen las autoridades penitenciarias tanto por la interpretación judicial referida como por lo establecido en la LNEP.

La competencia que asume la autoridad penitenciaria con base en la reforma penitenciaria multicitada se restringe a la administración de los centros penitenciarios, lo cual se puede traducir en hacer efectiva la privación de la libertad impuesta por un juez a una persona en un proceso penal, con respeto absoluto a los derechos humanos en el grado que la medida cautelar o pena en cuestión los deja a salvo; es decir, la administración o gestión penitenciaria no puede ni tiene por fin aplicar mayores privaciones a la población en reclusión.

Lo anterior es armónico con lo dispuesto en normas internacionales en la materia tales como el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos en su artículo 10, punto 1, conforme al cual las personas

legalmente privadas de la libertad deben ser sujetas a un trato humano y respetadas en su dignidad; así como en normas de índole doméstico, como lo es la LNEP, que prevé el goce “de todos los derechos previstos por la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte”, salvo restricción expresa “por la resolución o la sentencia, o su ejercicio fuese incompatible con el objeto de éstas” (LNEP, 2018: art. 9).

Para los efectos del presente análisis, el artículo 14 de la LNEP toma especial relevancia, ya que concentra las funciones, fines y medios esenciales a cargo de la autoridad penitenciaria, entre los que destacan:

- Funciones:
 - ejecutar material de la prisión y medidas de seguridad,
 - administrar y operar el sistema penitenciario, y
 - supervisar las instalaciones penitenciarias.
- Fines:
 - procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y que no vuelva a delinquir, y
 - mantener la seguridad, tranquilidad e integridad de las personas que se encuentren en el interior de las instalaciones penitenciarias.

- Medios:
 - respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, e
 - imponer las medidas y acciones pertinentes.

Por lo anterior, se desprende que la administración o gestión penitenciaria reservada por interpretación judicial a las autoridades penitenciarias de corte administrativo tiene, entre otros fines, el facilitar a la población en reclusión:

- El acceso a sus derechos (entre los que se encuentran recibir asistencia médica preventiva y de tratamiento para el cuidado de la salud; recibir alimentación nutritiva, suficiente y de calidad; acceder al régimen de visitas).
- El cumplimiento de sus obligaciones (entre las que destacan acatar el régimen de disciplina, así como las medidas de seguridad que imponga la autoridad penitenciaria; respetar los derechos de terceros; dar buen uso y cuidado a las instalaciones y mobiliario).
- La separación idónea para que compunguen sus penas en lugares e instalaciones distintas conforme a lo dispuesto en el artículo

18 de la CPEUM, así como con base en sistemas de clasificación de espacios penitenciarios acordes con los criterios de igualdad, integridad y seguridad.

- Esta última función (clasificación de espacios penitenciarios)¹⁰ es de gran relevancia para el análisis de los efectos que producen los traslados de personas privadas de la libertad a otros centros penitenciarios, veamos porqué.

En función de la clasificación, la autoridad penitenciaria puede poner en marcha diversas acciones de política penitenciaria como las siguientes (Coyle, 2009):

- Identificación de personas privadas de la libertad que no representen un alto riesgo para la seguridad y gobernabilidad penitenciaria condenadas a compurgar penas de prisión prolongadas, que tengan la posibilidad de ser trasladados a establecimientos penitenciarios de baja seguridad e, inclusive, cuando el cumplimiento de su condena sea avanzada, ingresen a instalaciones de reclusión en semilibertad.

¹⁰ Diversos instrumentos internacionales reconocen la necesidad de contar con sistemas de clasificación, tales como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos; Reglas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delinquentes (Reglas de Bangkok); Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela).

- Concentración de personas privadas de la libertad en edad avanzada en establecimientos o espacios penitenciarios con las instalaciones idóneas para sus condiciones de movilidad y situación mental.

En el tema que nos ocupa, existen países en los que corresponde a los órganos jurisdiccionales el determinar en la sentencia el régimen de seguridad en el que las personas privadas de la libertad deben cumplir sus penas. No obstante, comparto la opinión de Andrew Coyle (2009) en el sentido de que:

... la administración de la prisión debe decidir la clasificación de seguridad [...] La autoridad judicial es la que determina la duración adecuada de la condena para un delito individual pero es mejor que las autoridades penitenciarias sean las responsables de determinar los requisitos de seguridad por medio de un criterio profesionalmente acordado. (63)

Es importante destacar que los poderes judiciales, tanto de la federación como de las entidades federativas, no podrán determinar que las penas se cumplan en establecimientos penitenciarios de diverso fuero si no existe convenio en términos del párrafo tercero del artículo 18 de la CPEUM. La única norma aplicable en este tema respecto de personas privadas de la libertad por

prisión preventiva es la prevista en el artículo 22, *in fine*, del Código Nacional de Procedimiento Penales (CNPP).

Por otro lado, los artículos 18 de la CPEUM, y 5 y 192 de la LNEP, reconocen los siguientes derechos humanos, que al mismo tiempo son criterios básicos (CNDH, 2015) de clasificación de los espacios penitenciarios:¹¹

- Género. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres.
- Situación jurídica. Las personas procesadas y sentenciadas ocuparán instalaciones distintas.
- Régimen de vigilancia. Las personas procesadas y sentenciadas por delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad ingresarán a centros especiales que serán distintos a los destinados a la delincuencia convencional.
- Edad. Los adultos serán separados de menores de edad.
- Inimputables sujetas a una medida de seguridad privativa de la

¹¹ Los establecimientos destinados al cumplimiento de medidas de seguridad privativas de libertad dependerán de las autoridades administrativas en materia de salud.

libertad. El cumplimiento de la pena únicamente se realizará en los establecimientos destinados para ese propósito, distintos de los centros de extinción de penas y de prisión preventiva.

A su vez, los artículos 5 y 31 de la LNEP facultan a la autoridad penitenciaria para instrumentar una clasificación de las distintas áreas y espacios en los centros penitenciarios conforme a los criterios de igualdad, integridad y seguridad.

El artículo 6 del Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social señala que el secretario (actualmente de Seguridad y Protección Ciudadana) podrá determinar mediante acuerdo el nivel de seguridad de los centros federales, así como que uno o más de estos sean exclusivamente para procesados o sentenciados (SSP, 2016).

Los establecimientos penitenciarios y los espacios que los conforman tradicionalmente se han clasificado¹² en máxima seguridad, mediana seguridad, baja seguridad y mínima seguridad.

IV. TRASLADOS ADMINISTRATIVOS SIN INTERVENCIÓN JUDICIAL PREVIA

Procederemos a analizar el impacto real que puede tener un traslado, concretamente en la modificación de las penas y respecto de los derechos humanos a compurgarlas o cumplir prisión preventiva en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio o lugar donde se lleve a cabo su proceso, respectivamente.

Para mejor comprensión del ejercicio, recordemos que el artículo 18 de la CPEUM prevé, además de las reglas básicas de clasificación, el derecho humano de las personas sentenciadas a compurgar su condena en un centro penitenciario cercano a su domicilio, con excepción de los casos por delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad.

A su vez, la LNEP (2016) dispone que “las personas sujetas a prisión preventiva deberán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos al lugar donde se está llevando a cabo su proceso” (art. 49).

El artículo 22 del CNPP regula que será competente para conocer de un asunto un órgano jurisdiccional distinto al del lugar de la comisión del delito, o al que resultare competente con motivo de las reglas

¹² Recomendando consultar Sánchez Galindo (2001); así como visitar la página web: <https://www.correccionalofficer.org/us-correccional-system>

señaladas en el código penal, salvo que se requiera un centro penitenciario distinto:

- atendiendo a las características del hecho investigado, por razones de seguridad en las prisiones o por otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso;
- cuando la autoridad judicial, a petición de parte, estime necesario trasladar a un imputado a algún centro de reclusión de máxima seguridad, y
- las entidades federativas deberán aceptar internar a las personas procesadas por delitos federales en los centros penitenciarios locales con el fin de llevar a cabo su debido proceso, salvo las reglas anteriores y en los casos en que sean procedentes medidas especiales de seguridad no disponibles en dichos centros.

Para efectos del ejercicio, y por razones de espacio editorial, enunciaremos solamente algunos ejemplos aplicables únicamente en el caso de que las personas privadas de la libertad sean de sexo masculino, mayores de edad, no inimputables ni en situación de vulnerabilidad, para lo cual generamos los acrónimos y siglas siguientes:

- DDHHDOM. Derecho humano a cumplir pena en establecimiento penitenciario cercano al domicilio respectivamente, previsto en los artículos 18 constitucional y 49 de la LNEP.
- DDHHPRO. Derecho humano a cumplir la prisión preventiva en establecimiento penitenciario cercano a donde se lleve el proceso, previsto en los artículos 22 del CNPP y 49 de la LNEP.
- PPLPRODC. Persona privada de la libertad procesada por delincuencia convencional.
- PPLSENDC. Persona privada de la libertad sentenciada por delincuencia convencional.
- PPLPRODO. Persona privada de la libertad procesada por delincuencia organizada.
- PPLSENDO. Persona privada de la libertad sentenciada por delincuencia organizada.
- PPLPROME. Persona privada de la libertad procesada que requiere medidas especiales de seguridad.
- PPLSENME. Persona privada de la libertad sentenciada que requiere medidas especiales de seguridad.

- CEPE. Centro penitenciario.
- CEPEFEESPMES. Centro penitenciario federal especial para medidas especiales de seguridad.
- CEPEFEESPDO. Centro penitenciario federal especial para delincuencia organizada.
- CEPEFEMED. Centro penitenciario federal de mediana seguridad.
- SEGPEN. Seguridad penitenciaria.
- GOBPEN. Gobernabilidad penitenciaria.
- CAHEIN. Características del hecho investigado.

Ejercicio: casos de traslados que no contravienen el DDHHDOM y tampoco inciden en la ejecución de la pena.¹³

Caso 1. PPLPRODC, sin reconocimiento del DDHHDOM, con reconocimiento del DDHHPRO, en traslado de un CEPEFEMED a otro CEPEFEMED identificado como el siguiente establecimiento más cercano a donde se esté llevando a cabo su proceso, por

cuestiones de SEGPEN, GOBPEN y/o CAHEIN.

Caso 2. PPLSENDC que no haya ejercido el DDHHDOM, en traslado de un CEPEFEMED a otro CEPEFEMED, por cuestiones de SEGPEN y/o GOBPEN.

Caso 3. PPLPRODO sin reconocimiento del DDHHDOM, con reconocimiento del DDHHPRO, en traslado de un CEPEFEESPDO a otro CEPEFEESPDO identificado como el siguiente establecimiento más cercano a donde se esté llevando a cabo su proceso, por cuestiones de SEGPEN, GOBPEN y/o CAHEIN. En estos casos los CEPEFEESPDO tienen las mismas características de seguridad.

Caso 4. PPLSENDO sin reconocimiento del DDHHDOM, en traslado de un CEPEFEESPDO a otro CEPEFEESPDO, por cuestiones de SEGPEN y/o GOBPEN. En estos casos los CEPEFEESPDO tienen las mismas características de seguridad.

Caso 5. PPLPROME sin reconocimiento del DDHHDOM, con reconocimiento del DDHHPRO, en traslado de un CEPEFEESPMES a otro CEPEFEESPMES identificado como el siguiente establecimiento a donde se esté llevando a cabo su proceso, por razones cuestiones de SEGPEN, GOBPEN y/o CAHEIN.

¹³ Se da por sentado que el traslado implicará el ingreso en el módulo del centro penitenciario que le corresponda constitucional y legalmente conforme a la clasificación de espacios penitenciarios.

Caso 6. PPLENME sin reconocimiento constitucional del DDHDOM, en traslado de un CEPEFEESPMES a otro CEPEFEESPMES por cuestiones de SEGPEN y/o GOBPEN.

De este ejercicio se desprenden las siguientes reglas básicas para traslados por autoridad administrativa, que bien podrían llevarse a cabo sin intervención judicial previa:

- Respetar el DDHDOM ejercido previamente por las personas privadas de la libertad sentenciadas condenatoriamente.
- Respetar el DDHPRO reconocido a las personas privadas de la libertad por prisión preventiva.
- Efectuar traslados de un CEPE a otro CEPE del mismo nivel de seguridad, inclusive de fuera diverso en los casos jurídicamente permitidos.

V. SEGURIDAD Y GOVERNABILIDAD PENITENCIARIA

El garantizar los derechos humanos, la seguridad y la integridad física de todas las personas que se encuentren al interior de las instalaciones penitenciarias, con independencia

de la razón que motive su presencia o estancia, y evitar que las personas privadas de la libertad cometan delitos que afecten a la sociedad o realicen total o parcialmente actividades o acciones que la ley confiere en exclusiva a las autoridades penitenciarias (autogobierno y/o cogobierno),¹⁴ son ejemplo de las funciones y responsabilidades a cargo de estas.¹⁵

En este sentido se pronunció la Comisión Nacional de los Derechos Humanos¹⁶ (2017) al señalar que la trilogía que integran la (1) seguridad interior, (2) gobernabilidad y (3) disciplina en establecimientos penitenciarios constituye una atribución indelegable del Estado que debe realizarse por la administración penitenciaria.

Esta responsabilidad guarda estrecha relación con los traslados, ya que estos constituyen una de las medidas de control que debe tener a su disposición la autoridad

¹⁴ Conforme a Opinión Técnica Consultiva No. 005/2013, dirigida a la Dirección General del Sistema Penitenciario de Panamá por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito se entiende por: Autogobierno, “el control directo y efectivo de un centro penal por parte de los internos/as o de organizaciones criminales...” (UNODC, 2013: 5).

Cogobierno, “la situación en que la administración penitenciaria comparte el poder de gestión de un centro penal con una parte de los internos/as o con organizaciones criminales” (UNODC, 2013: 5).

¹⁵ Conforme a lo dispuesto en los artículos 1, 18, párrafo segundo, y 19, párrafo séptimo, de la CPEUM y 11, 14, 15, 16, 19, 20, 31, 33, 41 y 64 de la LNEP.

¹⁶ https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_030.pdf

penitenciaria respecto del actuar de las personas privadas de la libertad, como lo señala Ferrajoli (1998):

Han quedado ayunas de garantías y confiadas al arbitrio las tres formas tradicionales de control sobre la vida del detenido: las sanciones disciplinarias [...] los traslados de un establecimiento a otro [...] y el empleo de la fuerza física y de medios coercitivos... (721).

El traslado inmediato y oportuno de personas privadas de la libertad de un centro penitenciario a otro, inclusive con control judicial posterior, previa interposición de la acción judicial por el afectado, es una de las herramientas básicas con las que debe contar la autoridad penitenciaria para prevenir y combatir la inseguridad, autogobierno o cogobierno sin necesidad a esperar que queden rebasadas las medidas disciplinarias o, incluso, el uso legítimo de la fuerza.

Resulta fundamental dotar a las autoridades penitenciarias de las herramientas idóneas para garantizar la seguridad y gobernabilidad al interior de los establecimientos penitenciarios:

Es esencial una administración firme pero legítima. El desafío que enfrenta una administración penitenciaria profesional es garantizar que sus prisiones sean seguras y ordenadas pero que no funcionen de una manera opresiva o brutal. Lo que

se requiere es un enfoque coherente, ni duro ni liberal. La gran mayoría de los reclusos aceptará de buen grado el control firme y justo del personal, ya que si éstos no controlan la prisión, los reclusos más resueltos llenarán el vacío resultante. Como alternativa, si no hay un control firme desde la cúpula, los miembros individuales del personal pueden recurrir a implementar su propio método informal de control. En ambos casos, la vida se tornará muy desagradable para la mayoría de los reclusos. (Andrew Coyle, 2009: 68)

VI. CONCLUSIONES

1. La facultad de modificación de las penas impuestas por la comisión de delitos no es exclusiva del Poder Judicial en virtud de la existencia de instrumentos de corrección de penas como el indulto y la amnistía a cargo de los poderes Ejecutivo y Legislativo, respectivamente.
2. La autorización de traslados de personas privadas de la libertad por sentencia condenatoria, de un centro penitenciario a otro, es facultad del Poder Judicial únicamente cuando inciden en la facultad que este tiene de modificar las penas, conforme a la interpretación del pleno de la SCJN al tercer párrafo del artículo 21 de la CPEUM.

3. Los traslados entre centros penitenciarios del mismo nivel de seguridad no inciden en la modificación de las penas, siempre que se observen las disposiciones que rigen en materia de purgación de pena en lugar cercano al domicilio, así como de concurrencia de derechos a favor de personas privadas de la libertad en situación de vulnerabilidad o inimputabilidad o en el caso de menores de edad en custodia parental, etcétera.
4. La autorización de traslados de personas privadas de la libertad por prisión preventiva no es competencia del Poder Judicial, al no tratarse de ejecución de pena — anticipada—, sino de una medida cautelar que, como todas ellas, son impuestas por resolución judicial cuyo cumplimiento corresponde vigilar a las autoridades administrativas, en términos del artículo 153 del CNPP y 3, fracción XXIV, de la LNEP, entre otros.
5. El párrafo tercero del artículo 21 de la CPEUM debe reformarse para excluir expresamente de las facultades judiciales la de autorizar los traslados, de lo contrario, el ejercicio del régimen constitucional vigente en la materia —por vía de interpretación

judicial— y desarrollado en la legislación debe generar a los jueces de ejecución la responsabilidad correspondiente respecto de la inseguridad, autogobernabilidad o cogobernabilidad que se genere o subsista al interior de los centros penitenciarios con motivo de la negativa a autorizar; inmediata y oportunamente, los traslados que le requiera la autoridad penitenciaria.

VII. FUENTES DE CONSULTA.

- Cámara de Diputados (2007a). Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia. *Gaceta Parlamentaria*, número 2401-VIII, martes 11 de diciembre de 2007.
- Cámara de Diputados (2007b). Iniciativa que reforma los artículos 18, 21 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Gaceta Parlamentaria*, número 2355-II, jueves 4 de octubre de 2007.
- Código Penal Federal, CPF (1931). *Diario Oficial de la Federación*. 14 de agosto de 1931. Última reforma 12 de abril de 2019.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (2015). *Pronunciamiento sobre la clasificación penitenciaria*. Disponible en <https://>

- www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pro-nunciamento_20160207.pdf.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH (2017). *Recomendación General No. 30/2017 sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centros penitenciarios de la República Mexicana*. 8 de mayo de 2017.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM (1917). *Diario Oficial de la Federación*. 5 de febrero de 1917. Última reforma 9 de agosto de 2019.
- Coyle, A. (2009). *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos. Manual para el personal penitenciario*. Segunda Edición. Londres, Reino Unido: Kings College London/Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, Foreign & Commonwealth Office London.
- Fellini Gandulfo, Z. (2012). Voz “Indulto”. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomo IV. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fernández de Cevallos, J. (2017). “La prisión preventiva en el sistema penal acusatorio”. *Revista Mexicana de Ciencias Penales*, (1), 77.
- Ferrajoli, L. (1998). *Derecho y Razón. Teoría del garantismo penal*. Madrid, España: Editorial Trotta.
- Foucault, M. (1999). *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI Editores.
- Fuero-Juzgo ó Recopilación de las Leyes de los Wisi-Godos Españoles (1792). Ley VI - Sisnando ó San Isidoro.- El legislador ha de ser breve, pero claro, en sus palabras, del Título Primero De las cartas legales, é de el facedor de la Ley. Libro Primero. Consultado en <https://archive.org/details/leyesdelfueroju00llorgoog/page/n120>
- Ley Nacional de Ejecución Penal, LNEP (2016). *Diario Oficial de la Federación*. 16 de junio de 2016. Última reforma 9 de mayo de 2018.
- Lions, M. (2012). Voz “Amnistía”. *Enciclopedia Jurídica Mexicana*. Tomo I. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Méndez Paz, L. (2016). *Derecho Penitenciario*. México: Oxford.
- Mir Puig, S. (2007). *Derecho Penal. Parte General*. Barcelona: Editorial Reppertor.
- Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (2016). *Prisiones en México. Memoria visual y escrita*. México.
- Reglamento de los Centros Federales de Readaptación Social (2006). *Diario Oficial de la Federación*. 6 de abril de 2006.

- Sánchez Galindo, A. (2001). “Seguridad Pública y Prisiones en México”. Portal Iberoamericano de Ciencias Penales. Disponible en <http://www.cienciaspenales.net/files/2016/07/16seguridad-publica-y-prisiones-en-mexico.pdf>
- Santaolalla López, F. (1991). “Exposiciones de motivos de las leyes: motivos para su eliminación”. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 11(33).
- Sarre, M. y Manrique, G. (2018). *Sistema de Justicia de Ejecución Penal. Sujetos procesales en torno a la prisión en México*. México: Tirant lo Blanch.
- Secretaría de Gobernación, SEGOB (2005). Decreto por el que se adiciona el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. 20 de junio de 2005.
- Secretaría de Gobernación, SEGOB (2008). Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Diario Oficial de la Federación*. 18 de junio de 2008.
- Secretaría de Gobernación, SEGOB (2016). Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Nacional de Procedimientos Penales; del Código Penal Federal; de la Ley General del Sistema

- Nacional de Seguridad Pública; de la Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal; de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de la Ley Federal de Defensoría Pública, del Código Fiscal de la Federación y de la Ley de Instituciones de Crédito. *Diario Oficial de la Federación*. 17 de junio de 2016
- Tena Ramírez, F. (1991). *Leyes Fundamentales de México 1808-1991*. México: Editorial Porrúa.
- Tesis P./J. 20/2012. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Tomo I. Octubre de 2012.
- Tesis I.7o.A.55 K. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XVIII. Octubre de 2003.
- Tesis 1a. LX/2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Novena Época, Tomo XXXIII. Abril de 2011.
- Tesis 1a. CLXVI/2014. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

Décima Época, Tomo I. Abril de 2014.

Tesis 1a. CXXXV/2012. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época, Tomo I. Agosto de 2012.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC (2013). Opinión Técnica Consultiva No. 005/2013. UNODC. Disponible en http://www.unodc.org/documents/ropan/Technical-ConsultativeOpinions2013/Opinion_5/Opinion_Consultiva_005-2013.pdf

ISSN 0187-0416



9 770187 041004