

A cuatro años del cambio:

RETOS, PERSPECTIVAS

Y LOGROS DE LA EJECUCIÓN PENAL
EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

MTRO. JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ ROMÁN
COORDINADOR

A cuatro años del cambio:

RETOS, PERSPECTIVAS

Y LOGROS DE LA EJECUCIÓN PENAL
EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

MTRO. JOSÉ LUIS GUTIÉRREZ ROMÁN
COORDINADOR



COORDINADOR

José Luis Gutiérrez Román
Asistencia Legal por los Derechos
Humanos A.C. (**ASILEGAL**)

INVESTIGACIÓN

Verónica Garzón Bonetti
Laura Astrid Fonseca Hernández
Sergio Pérez Gavilán Palencia

DISEÑO EDITORIAL

Dulce M. Laguna Hernández

**D.R. 2020 Asistencia Legal por los
Derechos Humanos A.C. (ASILEGAL)**

Pitágoras 920, Colonia del Valle, Alcaldía
Benito Juárez, CP. 03100, Ciudad de
México.

Se autoriza la reproducción total o parcial
del contenido escrito de esta publicación
siempre y cuando se cite la fuente y sin
fines de lucro.

El texto se puede consultar y descargar
en: **www.asilegal.org.mx**

Este informe fue posible gracias al apoyo de la
Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
Internacional (USAID). El contenido de esta
publicación es responsabilidad de Asistencia Legal
por los Derechos Humanos, A. C. y no necesariamente
refleja el punto de vista de USAID o del gobierno de
los Estados Unidos.

Contenido

06	GLOSARIO		
07	DESGLOSE POR CAPÍTULOS		
09	CAPÍTULO 1. PRESENTACIÓN		
09	<i>Introducción</i>	57	<i>El papel de la autoridad</i>
11	<i>Justificación</i>		<i>jurisdiccional especializada en</i>
12	<i>Metodología</i>		<i>Ejecución Penal</i>
16	<i>Marco conceptual</i>		<i>Número de Juezas</i>
	LA LEY NACIONAL DE	60	<i>Cargas de trabajo</i>
	EJECUCIÓN PENAL	62	NÚMERO DE CARPETAS
			DE EJECUCIÓN PENAL
			NÚMERO DE
			AUDIENCIAS POR JUEZA
		67	DE EJECUCIÓN PENAL
22	CAPÍTULO 2. CONTEXTO DE BAJA CALIFORNIA		
23	<i>Perfil sociodemográfico de la población de Baja California</i>	71	<i>Competencia en asuntos de ejecución penal</i>
31	<i>Inseguridad y violencia</i>		
43	CAPÍTULO 3. HALLAZGOS	73	<i>Capacitación especializada</i>
43	<i>Principales obstáculos identificados</i>	76	<i>Audiencias de ejecución penal</i>
45	RECURSOS TÉCNICOS Y HUMANOS	80	<i>Beneficios penales</i>
48	FALTA DE CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA	85	CONCESIÓN DE BENEFICIOS CONTENIDOS EN LEGISLACIONES ANTERIORES
50	DESEMPEÑO DE LAS AUTORIDADES INTERVINIENTES	89	<i>Propuestas y recomendaciones</i>
52	CAPÍTULO 4. INFRAESTRUCTURA		
56	<i>Propuestas y recomendaciones</i>	90	CAPÍTULO 6. DEFENSORAS ESPECIALIZADAS EN EJECUCIÓN PENAL
		90	<i>El papel de la Defensoría</i>
		92	<i>Número de defensoras</i>

94	<i>Cargas de trabajo</i>	151	CAPÍTULO 9. REINSERCIÓN SOCIAL
98	<i>Capacitación especializada</i>	159	<i>Corresponsabilidad</i>
102	<i>Propuestas y recomendaciones</i>	161	COMISIONES INTERSECRETARIALES
103	CAPÍTULO 7. FISCALES ESPECIALIZADAS EN EJECUCIÓN PENAL	164	<i>Traslados</i>
103	<i>El papel de la Fiscalía</i>	165	ARGUMENTOS DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL
104	<i>Número de fiscales</i>	167	IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD DEL TRASLADO
107	<i>Cargas de trabajo</i>		
110	<i>Capacitación especializada</i>		
113	<i>Propuestas y recomendaciones</i>		
114	CAPÍTULO 8. OBSERVACIÓN DE AUDIENCIAS	174	<i>Propuestas y recomendaciones</i>
117	<i>Debido proceso</i>	175	CONCLUSIONES
120	<i>Principios del Sistema de Justicia Acusatorio Adversarial</i>	177	FUENTES
122	<i>Reglas del Procedimiento</i>		
125	<i>Medios de Prueba</i>		
131	<i>Partes intervinientes</i>		
132	DEFENSA		
133	FISCALÍA		
135	ASESORÍA JURÍDICA Y		
139	CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL		
141	AUTORIDAD JURISDICCIONAL		
147	<i>Interseccionalidad</i>		
151	<i>Propuestas y recomendaciones</i>		

Glosario

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

- CEDAW.-** Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
CIDH.- Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH.- Comisión Nacional de Derechos Humanos
CNPP.- Código Nacional de Procedimientos Penales
CONAPO.- Consejo Nacional de Población
CONEVAL.- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social
Corte IDH.- Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPEUM.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRS.- Centro de Reinserción Social
DNSP.- Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria
ENDIREH.- Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares
INAL.- Instituto Nacional de Acceso a la Información
INEGI.- Instituto Nacional de Estadística y Geografía
LESMS.- Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad
LEPMJ.- Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales
LNPE.- Ley Nacional de Ejecución Penal
PJBC.- Poder Judicial del Estado de Baja California
SCJN.- Suprema Corte de Justicia de la Nación

Desglose por capítulos

PRESENTACIÓN. Breve introducción al estudio que compete el presente diagnóstico.

CAPÍTULO 2. Análisis del contexto sociodemográfico que comprende y se limita al estado de Baja California. En particular, a las áreas que competen las 4 partidas judiciales del Estado en donde se ejerce la ejecución penal: Mexicali, Tecate, Ensenada y Tijuana.

CAPÍTULO 3. Hallazgos encontrados con respecto a recurso, capacitación y desempeño de las autoridades, a través de un análisis de los obstáculos institucionales que principalmente afectan el ejercicio de sus facultades.

CAPÍTULO 4. Análisis de los factores infraestructurales que podrían afectar la ejecución penal en Baja California.

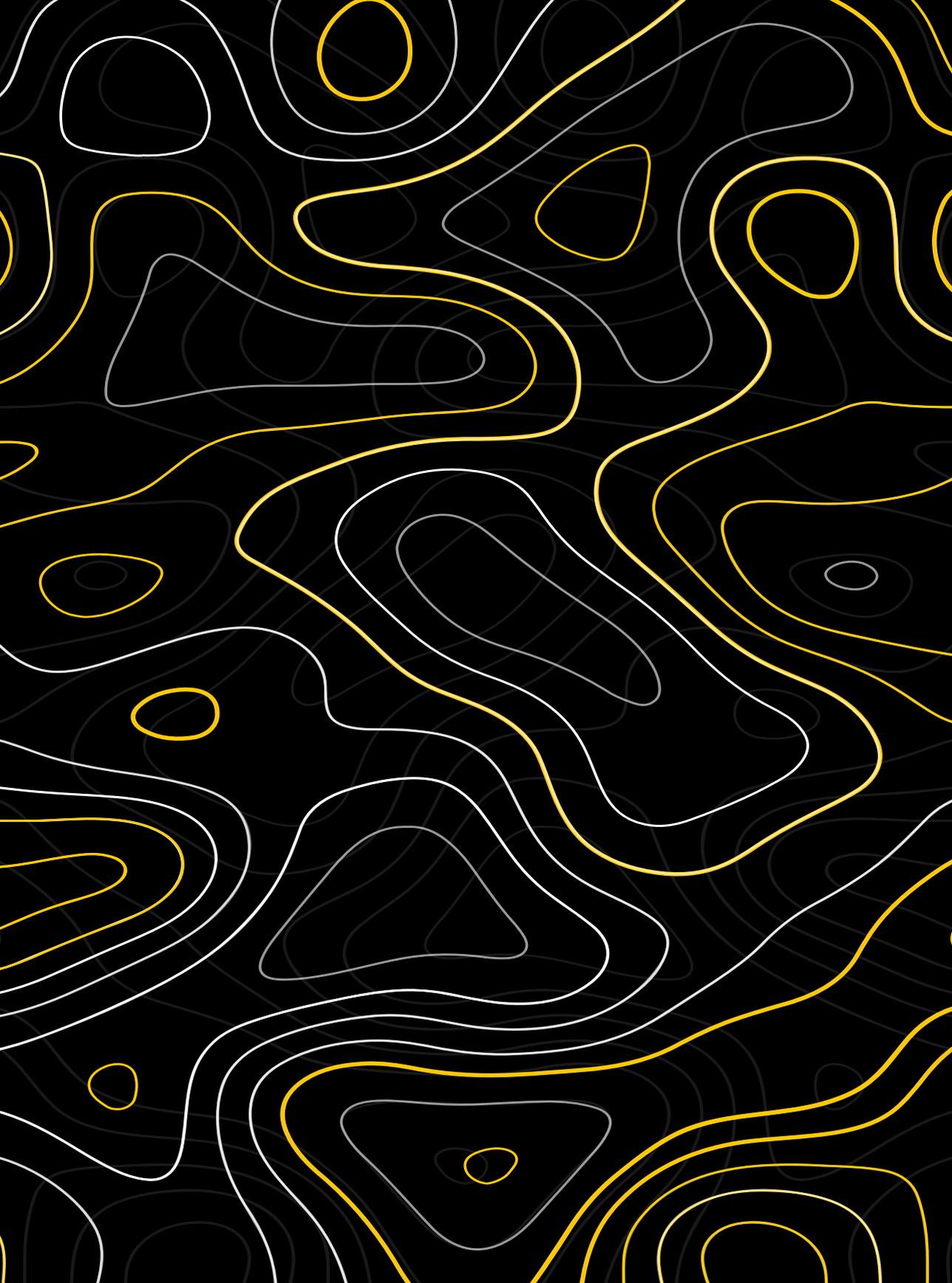
CAPÍTULO 5. Lo conveniente a las juezas que ejercen ejecución penal en el estado. Comprendido desde el punto de vista del papel que juegan con respecto a las personas privadas de libertad hasta distribuciones de trabajo, capacitación, audiencias, beneficios preliberacionales y comparaciones con otras etapas del proceso penal en dichos rubros.

CAPÍTULO 6. Lo conveniente a las defensoras especializadas en ejecución penal en el estado. Entendido desde el punto de vista numérico, como distribución de cargas de trabajo, cantidad de defensoras y capacitaciones. Así como, de la percepción que tienen de sus propias labores y de las demás autoridades que convergen en la ejecución penal.

CAPÍTULO 7. Lo conveniente a la fiscalía especializada en ejecución penal en el estado. Entendido desde el punto de vista numérico, como distribución de cargas de trabajo, cantidad de defensoras y capacitaciones. Así como, de la percepción que tienen de sus propias labores y de las demás autoridades que convergen en la ejecución penal.

CAPÍTULO 8. Estudio enfocado en generar un análisis desprendido de las capacidades, acciones y ejercicio de todas las partes que forman parte en la ejecución penal. Este ejercicio cuantitativo es un reflejo de cómo y de qué manera se está aplicando la ejecución penal a partir de los principios del Sistema de Justicia Acusatorio Adversarial y de las normas que componen y rigen la LNEP.

CAPÍTULO 9. Análisis del perfil sociodemográfico de la población privada de libertad en Baja California y de las autoridades penitenciarias, comprendidas bajo la idealidad de un sistema que procure y defienda los derechos fundamentales de las personas.



PRESENTACIÓN

DE 2017 A 2020

Introducción

La implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) ha probado ser una transición larga y compleja que sigue sin terminarse por completo. Comenzando en 2008 con la transformación a un sistema de justicia acusatorio que preveía una reforma integral al sistema penitenciario, aunado de la modificación de 2011 del artículo 18 de la Constitución, se supuso terminar para el 19 de junio de 2011. El proceso, no obstante, se aletargó durante años y no fue hasta el 18 de junio 2016 que se dio por concluida la implementación del nuevo sistema y se publicó la Ley Nacional de Ejecución Penal. Ahora, cuatro años después, la realidad del nivel de implementación ha dado avances importantes pero, como se verá en el desarrollo del presente diagnóstico, hay importantes áreas de oportunidad que se deben atender con urgencia.

La Ley Nacional de Ejecución Penal y las reformas de la Constitución fijaron a la reinserción social como el fin último e imprescindible del sistema penitenciario. Una nueva visión que necesariamente trastocó el universo institucional que parte del sistema de justicia penal mexicano y, por lo tanto, probó que las viejas costumbres y antiguas maquinarias de impartición de justicia son difíciles de cambiar, comenzando por los operadores mismos.

El diagnóstico del cual parte el presente fue publicado en 2017 bajo el título *¿Ejecución o ejecución penal en el estado de Baja California? Una mirada a la implementación de la etapa de ejecución penal*¹. En éste la intención, de fondo, fue atender la crisis de derechos humanos que padece el país con respecto a la población privada de libertad y sentar un primer precedente de cómo se vive, aplica y ejerce la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Dentro de dicho diagnóstico se buscó comprender ampliamente todas las aristas que componen el ejercicio de la LNEP en el estado de Baja California. A través de un análisis diseccionado en legislación y hallazgos, se atendieron rubros como modificación de penas, beneficios de la LNEP, el debido proceso en la ejecución penal, por un lado; e infraestructura, presupuesto, capacitación y observación de audiencias, por el otro.

¹ Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, *¿Ejecución o ejecución penal en el estado de Baja California? Una mirada a la implementación de la etapa de ejecución penal*. México, OCSJ, 2017. Disponible en línea: <http://asilegal.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/%C2%BEjecuci%C3%B3n-o-ejecuci%C3%B3n-penal-en-el-esta-de-Baja-California.pdf>

Como bien fue señalado en *¿Ejecución o ejecución penal?* La realidad de la implementación de la ejecución penal en Baja California, comenzó con dificultades. Al quedar regulada por la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales para el estado de Baja California, publicada el 8 de octubre de 2010, se obstaculizó la implementación como consecuencia de la falta de un marco normativo “armonizado con el espíritu de la reforma al sistema de justicia penal”², ya que las leyes locales no contemplaban ni tenían los cambios necesarios para que la finalidad de la reinserción social y la judicialización de la ejecución penal según la instauración del sistema acusatorio adversarial.

Como consecuencia natural y con el fin de poder llevar a cabo una investigación que de seguimiento, más no se agote, con lo encontrado en *¿Ejecución o ejecución penal?* Se ampliaron los límites y alcances de la investigación legislativa, las solicitudes de información hechas ante el Instituto Nacional de Transparencia (INA) y cuestionarios tanto en línea como presenciales con juezas y jueces, defensoría pública y fiscalía especializada en ejecución.

Esto significa que si bien se tiene como margen de referencia lo llevado a cabo en 2017, la propuesta metodológica y, por tanto, los resultados, serán diferentes. Atendiendo a la necesidad de comprender que el cambio es una parte fundamental de toda investigación, especialmente una donde se busca precisamente medir cómo se ha presentado el cambio, en qué esferas ha permeado positiva o negativamente y qué tipo ajustes se han hecho en los últimos años, este diagnóstico retoma directrices del pasado y agrega otras nuevas.

De manera imprescindible, se fijó una particular atención a la observación de audiencias para analizar el uso de la LNEP actualmente y la atención al debido proceso por las partes. Sin embargo, ya no formó parte de la presente investigación hacer una explicación puntual de todo lo que abarca, busca y expande la LNEP (ya que esto fue cubierto en el diagnóstico pasado), ni los principios del Sistema de Justicia Penal Acusatorio. En cambio, se ampliaron los marcos legislativos para los derechos contemplados en la LNEP con respecto a los procedimientos específicos y exclusivos que ésta dicta, de manera que se refleje su uso e implementación en el desahogo de audiencias.

En suma, teniendo en cuenta las partes que fueron cubiertas y exploradas en el *¿Ejecución o ejecución penal?* Se buscó hacer un análisis que pudiera dar el siguiente paso conforme a la meta que se logre la correcta implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Abordando nuevas perspectivas, voces y aproximaciones a cómo se vive y ejerce la LNEP se da cuenta de cómo recae en cada una de las partes lograr, cada vez más, el respeto a los derechos de las personas sentenciadas y su acceso a la reinserción social. Este diagnóstico, en conjunto con muchos otros esfuerzos desde la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, la fiscalía, defensoría pública y toda persona interesada en el respeto, procuración y defensa de los derechos humanos, es un replanteamiento de logros, problemas y acciones a realizar en los próximos años en el estado de Baja California.

² Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, op. cit., p. 20.

Justificación

Uno de los aspectos primordiales que condicionan en gran medida el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, se encuentra íntimamente relacionado con la labor que realizan los órganos jurisdiccionales en el ejercicio de sus atribuciones. Las y los jueces son responsables de velar por que las actuaciones de las autoridades del sistema de justicia se encuentren apegadas a los más altos y estrictos estándares de derechos humanos, convirtiéndose, así, en auténticos garantes del Estado de Derecho y guardianes de la Constitución.

Tomando en consideración que las personas privadas de libertad han sido objeto de violaciones sistemáticas a sus derechos humanos y son víctimas de un sistema aferrado a políticas criminales que nulifican a cualquiera, el presente Diagnóstico pretende informar sobre todos aquellos obstáculos que, a cuatro años de la entrada en vigor de la Ley Nacional de Ejecución Penal, aún quedan pendientes de ser eliminados y que suponen barreras continuas en el pleno ejercicio de los derechos al interior de las cárceles de Baja California.

Como se mencionó en la introducción, el presente Diagnóstico debe concebirse como continuación del trabajo publicado en 2017 de título *¿Ejecución o ejecución penal?*, de manera que resulta relevante en razón de dos cuestiones: en primer lugar, una de las preocupaciones principales que tienen los órganos de derechos humanos internacionales tienen que ver directamente con las carencias existentes en el sistema de justicia y los órganos jurisdiccionales, temáticas que han sido reiteradas en múltiples recomendaciones al Estado Mexicano. En segundo lugar, los esfuerzos que se encaminan al cambio estructural de las instituciones y del sistema de justicia se enfoquen en el papel que juegan las y los jueces de Ejecución Penal en la reducción de los índices de sobrepoblación y hacinamiento a través del otorgamiento de beneficios y medidas no privativas de libertad, mejorando exponencialmente la situación de las personas privadas de libertad y, sobre todo, en garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y el derecho humano a la reinserción social.

Metodología

Gráfico 1 ETAPAS
CAPÍTULO 1



PRIMERA ETAPA: INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

En esta etapa se llevó a cabo un rastreo de información sobre el panorama en el que se encuentra el estado de Baja California de 2017 a 2020. Analizando el perfil socioeconómico que caracteriza a su población, los niveles de pobreza, de inseguridad, la incidencia delictiva, la percepción de la violencia, los niveles de impunidad; así como los sucesos coyunturales en el sistema de justicia presentes a lo largo del periodo, lo anterior se logró mediante la revisión de informes, diagnósticos, bases de datos y estadísticas oficiales.

Para la documentación sobre la implementación de la LNEP, además de las fuentes antes mencionadas, se presentaron diversas solicitudes de acceso a la información a través del portal de transparencia del INAI, se revisaron los estudios de caso llevados por el área jurídica de ASILEGAL, así como las sentencias emitidas por los jueces de la entidad.

SEGUNDA ETAPA: INVESTIGACIÓN DE CAMPO

Esta etapa se dividió en dos momentos:

1. Diseño de los instrumentos de recopilación de información

Gráfico 2 CAPÍTULO 1

TÉCNICAS CUALITATIVAS

- ◆ Cédula de entrevista
- ◆ Instrumento o diario de campo para la observación no participante

TÉCNICAS CUANTITATIVAS

- ◆ Cuestionario para el sondeo dirigido a personas privadas de libertad
- ◆ Cuestionario para el sondeo dirigido a operadores del sistema de justicia

2. Ejecución de la investigación de campo:

Supone la aplicación de los instrumentos de recopilación tanto cualitativos como cuantitativos, lo cual supone los siguientes requerimientos:

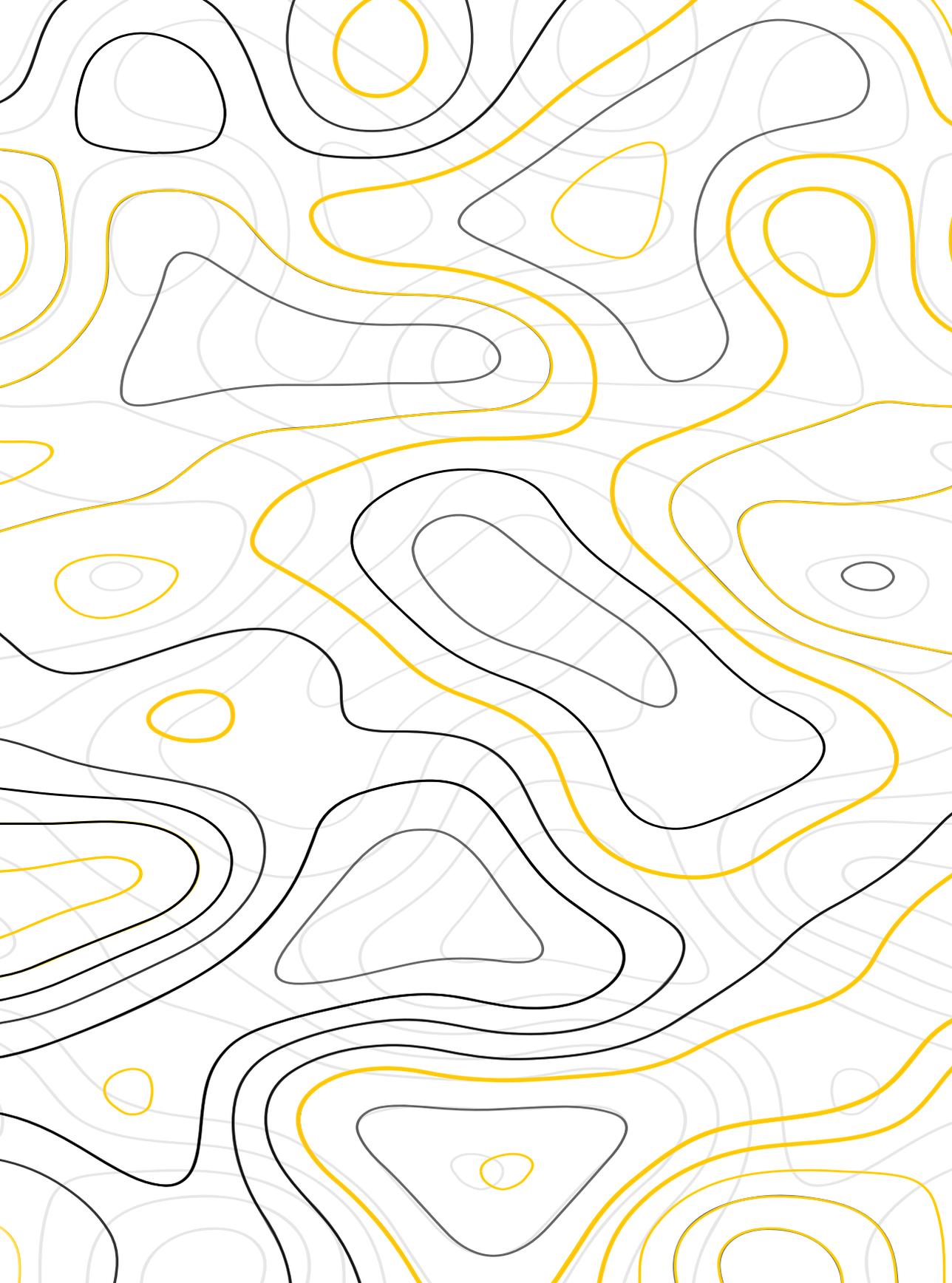
- A) SONDEO DIRIGIDO A PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD (PRESENCIAL).
- B) SONDEO DIRIGIDO A OPERADORAS EL SISTEMA DE JUSTICIA (PRESENCIAL).
- C) SONDEO DIRIGIDO A OPERADORAS EL SISTEMA DE JUSTICIA (EN LÍNEA).
- D) ENTREVISTAS PRESENCIALES A OPERADORAS DE JUSTICIA.
- E) OBSERVACIÓN NO PARTICIPANTE DE AUDIENCIAS DE EJECUCIÓN PENAL.

TERCERA ETAPA: SISTEMATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN

Comprende el ordenamiento de la información recolectada a través del uso de bases de datos o matrices que faciliten su análisis, el cual concluyó en un barrido estadístico que muestra los principales hallazgos resultado de un análisis descriptivo y mediante gráficos.

CUARTA ETAPA: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LA INFORMACIÓN RECOLECTADA

Se analizó la información recopilada tanto documental como de campo y se integró en un documento narrativo que da cuenta sobre los principales hallazgos y atendiendo a los objetivos de investigación establecidos.



Marco Conceptual

LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

En las últimas dos décadas, han estado vigentes en Baja California tres leyes encaminadas a regular la ejecución penal: la Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad (LESMS), entrada en vigor en 1995, la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales (LEPMJ), entrada en vigor en 2010, y, finalmente, la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), vigente desde 2016.

Tanto la LESMS como la LEPMJ fueron resultado de un sistema penal enfocado en la readaptación social y reprodujeron, en muchas formas, modelos tendientes a la transformación y corrección de los individuos en conflicto con la ley penal, especialmente aquellos privados de libertad.³

Los cambios constitucionales de los últimos años, así como la creciente necesidad de atender las obligaciones en materia de derechos humanos que el Estado mexicano ha contraído con la comunidad internacional, dieron origen a la reforma sustancial al sistema de justicia de 2008 y la posterior de derechos humanos de 2011. Estas, a su vez, fueron determinantes para la creación de una norma de carácter general exclusiva para la etapa de ejecución penal.

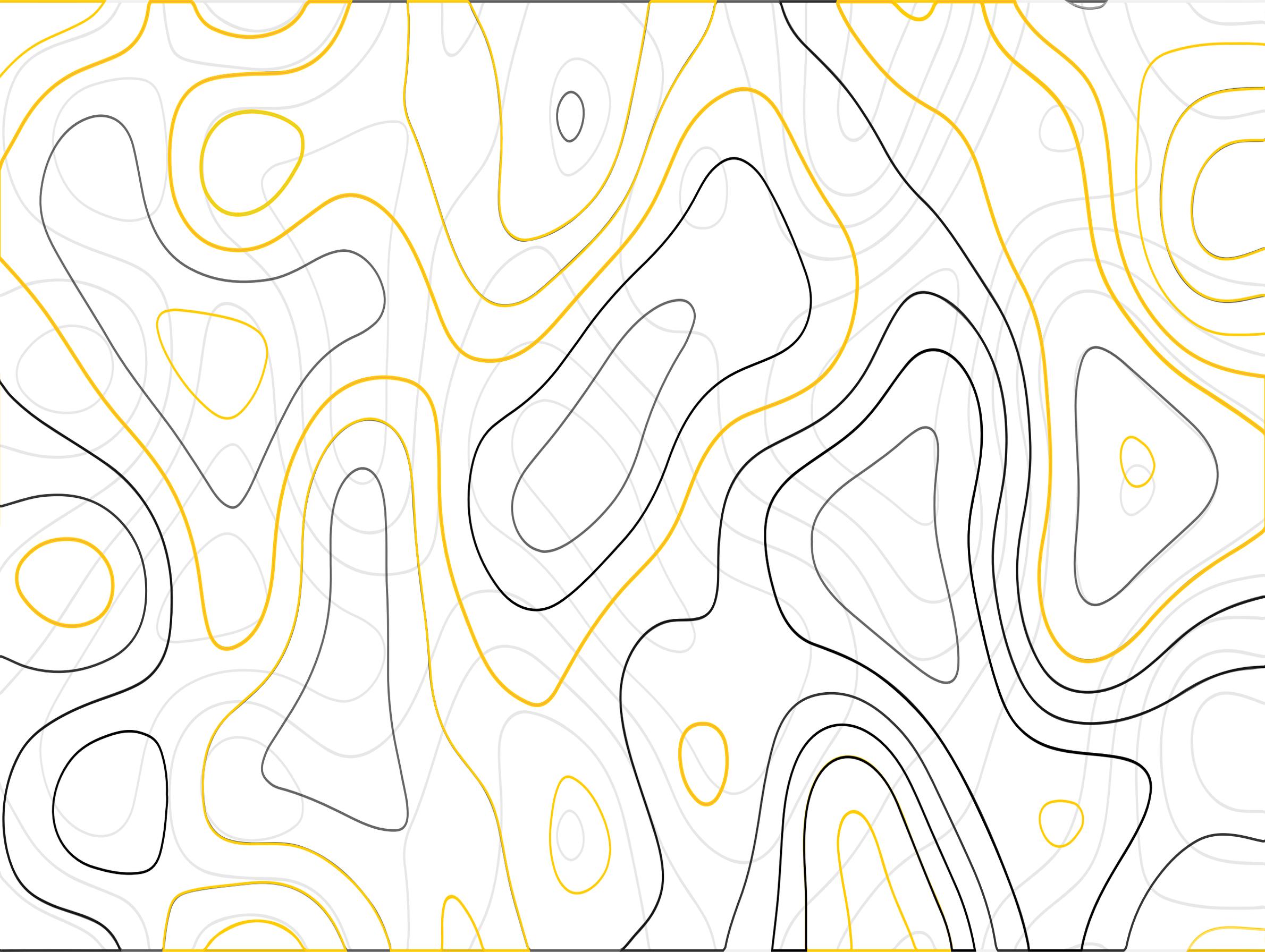
En virtud de que el contenido específico de la LESMS y la LEPMJ ya fue abordado en el Diagnóstico de 2017, la materia del presente trabajo se enfoca exclusivamente en la LNEP, los derechos y obligaciones que contempla, así como los procedimientos de ejecución.

³ Véase: Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, op. cit.

Tabla 1

PRINCIPALES DERECHOS Y OBLIGACIONES CONTENIDOS EN LA LNEP.

DERECHOS	OBLIGACIONES DE LAS AUTORIDADES	ARTÍCULO DE LA LNEP
REINSERCIÓN SOCIAL	Organizar la administración y operación del Sistema Penitenciario sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Corresponsabilidad.	4, 7, 14, 15-I, 15-II, 26-I, 34, 72, 73, 74, 83, 87, 91
DEBIDO PROCESO	Los procedimientos garantizarán el derecho a la defensa, de audiencia y la oportunidad de allegarse de medios de prueba.	4, 46, 120-II
DEFENSA ADECUADA	Garantizar a las personas privadas de la libertad su defensa en el procedimiento de ejecución. La convalidación de traslados deberá hacerse en presencia de la defensa. Los Centros deberán contar con un área adecuada para que la persona privada de la libertad pueda entrevistarse en forma libre y privada con su defensor y a disponer del tiempo y medios razonables para su defensa.	25-V, 50, 58
TRATO Y ESTANCIA DIGNA	Recibir un trato digno del personal penitenciario. La Autoridad Penitenciaria estará obligada a prestar sus servicios a todas las personas. Otorgar beneficios cuando la pena es innecesaria o incompatible con las condiciones de la persona.	4, 9-I, 30, 10-III, 15-VII, 32, 33, 65, 92, 144-III
INTEGRIDAD	Mantener la vigilancia, orden y tranquilidad. La Autoridad Penitenciaria estará obligada a cumplir con los protocolos para garantizar las condiciones de internamiento dignas y seguras. Salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas privadas de la libertad. Otorgar beneficios cuando la pena es innecesaria o incompatible con las condiciones de la persona. Queda prohibido imponer medidas disciplinarias que impliquen tortura y tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.	9-X, 19-I, 19-II, 20-V, 20-VII, 33, 42, 65, 75, 92, 144-III
IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN	Recibir un trato digno del personal penitenciario sin discriminación. La Autoridad Penitenciaria estará obligada a prestar sus servicios a todas las personas bajo criterios de no discriminación. La concesión de beneficios deberá regirse por el principio de no discriminación. En ningún caso, una persona sentenciada potencialmente beneficiaria de la determinación de preliberación podrá permanecer en prisión por escasez de recursos económicos,	4, 9-I, 32, 59, 92, 137, 151, 198
COMPURGAR LA PENA EN EL LUGAR MÁS CERCANO AL DOMICILIO	Las personas sentenciadas podrán cumplir con la resolución judicial privativa de la libertad en los Centros Penitenciarios más cercanos a su domicilio. El traslado de las personas procesadas o sentenciadas deberá ser autorizado por la autoridad jurisdiccional.	49, 50, 51
INFORMACIÓN	Informar a la persona sentenciada de la posibilidad de acceder a las medidas de libertad condicional y de libertad anticipada. El Juez de Ejecución verificará que las partes conocen de sus derechos constitucionales y legales que les corresponden en la audiencia y en caso contrario, se los hará saber.	9-V, 18-VI, 126-II
CONTACTO CON EL EXTERIOR	Autorizar el acceso a particulares y autoridades a los Centros Penitenciarios. Debiendo permitirse por lo menos un tiempo mínimo de visita de cinco horas semanales. Asegurar la existencia de espacios apropiados- Comunicarse de forma escrita o telefónica con personas que se encuentren fuera.	9-VIII, 15-VI, 59, 60
Petición	Realizar propuestas o hacer llegar solicitudes de otorgamiento de beneficios. Las personas privadas de la libertad podrán formular peticiones administrativas ante la Autoridad Penitenciaria o controversias jurisdiccionales ante las juezas de ejecución.	9-IX, 30-II, 15-IX, 107
Medidas no privativas de libertad	Realizar propuestas o hacer llegar solicitudes de otorgamiento de beneficios. Establecer las modalidades sobre las condiciones de supervisión y dar seguimiento a la ejecución de las medidas de seguridad.	15-IX, 25-VII, 26-I, 136, 141, 142, 144, 152, 169
Tutela judicial efectiva	Realizar propuestas o hacer llegar solicitudes de otorgamiento de beneficios. Aplicar la ley más favorable a las personas privadas de la libertad. Dar trámite a los procedimientos que correspondan a la Ejecución de Sentencia. Las acciones y recursos judiciales se sustanciarán conforme a un sistema adversarial y oral y se regirán por los principios de contradicción, concentración, continuidad, inmediación y publicidad..	25-VI, 100, 120



Considerando que todos los derechos deben ser protegidos y garantizados por la autoridad, al mismo tiempo que todas las obligaciones deben ser ejecutadas en los términos marcados, el nivel de implementación de la LNEP que se estudia en la presente investigación se mide tomando como base el contenido de la tabla. El análisis que se realiza en los apartados subsecuentes, parte del nivel de cumplimiento de la normativa, con especial énfasis en los elementos enumerados.

Adicionalmente, es vital recordar que los artículos 1° y 9, primer párrafo, de la LNEP abren el espectro de derechos y obligaciones más allá del contenido de la propia ley, pues incluye también a los estándares de protección de derechos humanos establecidos en la Constitución y los Tratados Internacionales. Siendo que la LNEP se encuentra ampliamente armonizada con dichos estándares, mientras se cumpla con la normativa internacional de derechos humanos, se cumple en gran medida con la LNEP.

CAPÍTULO 2.

CONTEXTO DE BAJA CALIFORNIA

El nivel de implementación de una norma depende en gran medida del contexto que prevalece en el lugar de su aplicación. Por esta razón, los obstáculos que se presentan en ese proceso son resultado, en su mayoría, de aspectos estructurales o generalizados que afectan las distintas formas en que los derechos humanos pueden ejercerse y hacerse valer, sobre todo dentro del sistema de justicia.

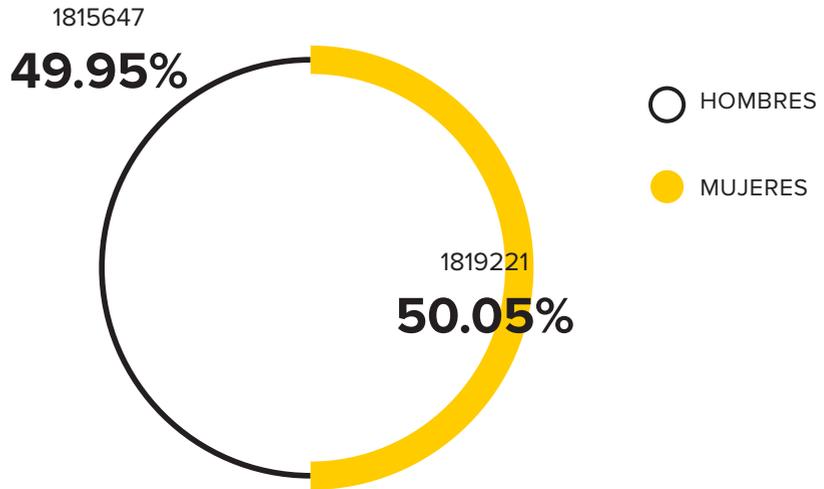
En relación estricta con los derechos de las personas privadas de libertad o en conflicto con la ley penal, es importante recalcar que muchos de los elementos que existen en el contexto general de Baja California se replican dentro del propio sistema de Ejecución Penal. Por esta razón, únicamente a través de un diagnóstico situacional se pueden identificar las áreas de oportunidad que deberán enfatizarse para dar mejor cumplimiento a la normativa existente en la materia. Todo con la finalidad de contribuir a garantizar al acceso a la justicia y el derecho a la reinserción social de las personas privadas de libertad, y a disminuir los altos índices de impunidad, inseguridad y violencia que se abordan a lo largo de este apartado.

En otras palabras, conocer y analizar el estado actual que guarda la implementación de la LNEP a cuatro años del primer acercamiento con el documento *¿Ejecución o Ejecución Penal?*, nos obliga a conocer el perfil de la población de Baja California: en primer lugar, porque es la misma población quien día a día se enfrenta a un sistema de justicia que no está atendiendo sus necesidades, o siquiera garantizando el derecho de acceso a la justicia; y en segundo lugar, porque el propio sistema de justicia se enfrenta y es parte, a su vez, de un contexto que lejos de facilitar la procuración e impartición de justicia, incrementa los factores que obstaculizan el ejercicio pleno de su trabajo.

Así, en el presente capítulo se indagará sobre algunas características sociales, demográficas y económicas que definen a la población del estado de Baja California. Se tomarán en cuenta factores como el tamaño de su población, su estructura poblacional por edad y sexo, sus niveles de pobreza, desigualdad y marginación, el cual se construye a partir de otros indicadores como el hacinamiento, el analfabetismo, el nivel de ingresos etc., todos ellos elementos que se desarrollarán a lo largo de este apartado y, sin lugar a dudas, contribuirán en el análisis del presente documento.

Perfil sociodemográfico de la población de Baja California

Gráfico 1 POBLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA HACIA 2020, SEGÚN PROYECCIONES DEL CONAPO
CAPÍTULO 2



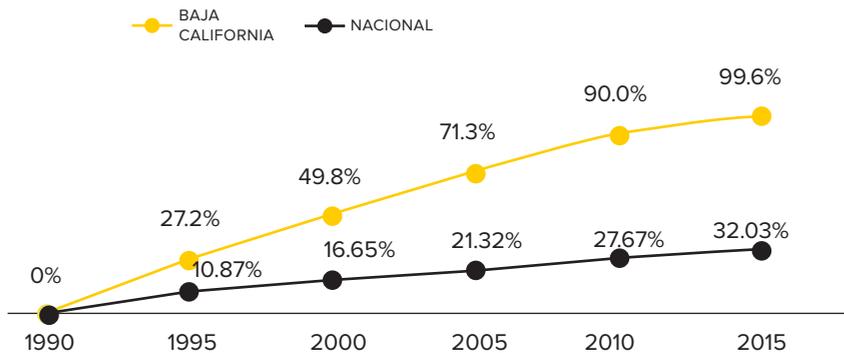
Fuente: Elaboración propia con información de Consejo Nacional de Población (CONAPO).

De 1990 a 2015 la población del estado se incrementó en un 99.6%. Es decir, a lo largo de 25 años, casi se duplicó; en contraste con el nivel nacional ésta solo incrementó en un 32.03% (véase Gráfico 2). Por otro lado, hacia 2010, la tasa de natalidad era de 17.48 nacimientos por cada mil habitantes, en 2020 esta disminuyó a 16.52. En este sentido, a pesar de dicha disminución es posible explicar el crecimiento de la población por los fenómenos migratorios propios de la ubicación geográfica de la entidad, dado que comparte frontera con Estados Unidos.⁴

Gráfico 2
CAPÍTULO 2

CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN BAJA CALIFORNIA EN COMPARACIÓN CON EL NACIONAL

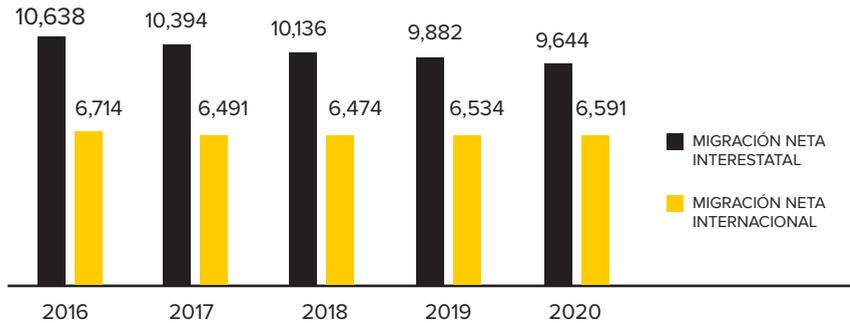
Por ejemplo, en 2016 se estimó una tasa neta de migración interestatal de 0.31, la cual ha ido disminuyendo hasta llegar a 2019 a una tasa de 0.27 por cada 100 habitantes. Cifra que según CONAPO, coloca a Baja California como una entidad de atracción media; en comparación con la tasa internacional, la cual de 2016 a 2019, oscila en 0.20 por cada 100 habitantes.



Fuente: Elaboración propia con información de Consejo Nacional de Población (CONAPO).

⁴ 94.2% de la población migrante internacional tiene como destino Estados Unidos. INEGI Censo de Población y Vivienda 2010.

Gráfico 3 MIGRACIÓN NETA INTERESTATAL E INTERNACIONAL
CAPÍTULO 2



Fuente: Elaboración propia con información de Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Aunado a lo anterior, de acuerdo a la estadísticas de natalidad del INEGI, 18% de los nacimientos registrados en 2018 fueron de madres adolescentes, es decir, menores de 20 años, cuando la media nacional se estima en 17.5%. Del mismo modo, cabe señalar que a partir del 2003 comenzó a registrarse un incremento en este indicador, donde en el periodo de 2006 a 2014 incluso llegó a alcanzar un porcentaje de alrededor del 20% .

La Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016, por su parte, refiere que del total de mujeres de 15 años y más que tuvieron hijos, el 23.8% afirmó haber tenido hijos antes de los 18 años, mientras que otro 23.5% los tuvo entre los 18 y 19 años. Es decir, casi el 50% de las mujeres en Baja California que tuvieron hijos, los tuvieron antes de los 19 años, lo que señala que se encuentra entre las 10 entidades en el país con el índice de maternidad más alto entre mujeres jóvenes, por encima el promedio nacional que es de 43.4%.

En tanto, para 2019 se estimaron 1,100,878 hogares, de los cuales 71.33% corresponden a jefaturas masculinas y 28.67% a jefaturas femeninas. Sin embargo, de 2010 a la fecha, el crecimiento del número de hogares con jefaturas femeninas es mayor que el de los hombres, por encima de los 3 puntos porcentuales, mientras que el de los hombres ha ido descendiendo hasta un 1.8%. A este factor se le suma el dato de que, a nivel estatal, existe una dependencia económica de 45 por cada 100 personas que se encuentran en edad productiva, 38 para la razón de dependencia infantil y 8 para el caso de los adultos de 65 años y más.

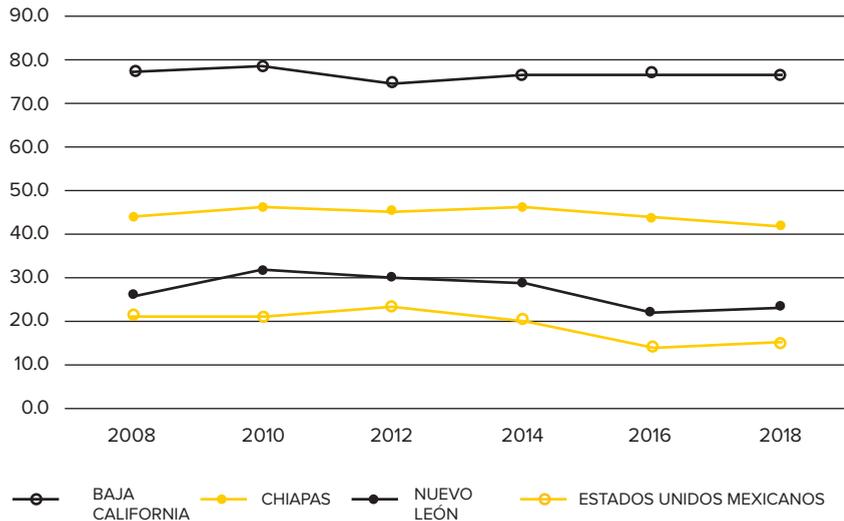
Lo anterior se debe a que existe un mayor número de personas que se encuentran en edad productiva (entre los 15 y 64 años) frente a la población dependiente (menores de 15 años y de 65 años o más). En contraste con las cifras del resto de los estados, Baja California se encuentra entre las primeras tres entidades con mayor concentración de población en edad productiva, situación que en términos económicos puede ser bien aprovechado para mejorar la calidad de vida de la población de la entidad. Sin embargo, existen una serie de indicadores que podrían suponer un obstáculo en el óptimo desarrollo de la entidad, tales como los niveles educativos, el acceso a seguridad social, bajos ingresos, etc. Por ejemplo, el 25.5% de la población de 15 años o más en la entidad cuenta con instrucción media superior y 19.4% superior, cifras que colocan a Baja California por encima de la media nacional de 21.7% y 18.6% respectivamente; debe ponerse atención en que el estado tiene una escolaridad promedio de 9.68 años, es decir, un poco más de la secundaria, si bien el promedio nacional es de 9.1 años, esta cifra no es menor, pues impacta en los niveles de marginación, así como en la movilidad social de su población, es decir en la posibilidad de que las personas tengan la posibilidad de salir de la pobreza.⁵

Al mismo tiempo, es relevante mencionar que Baja California no se caracteriza por ser de las entidades más pobres (véase Gráfico 4) o más desiguales del país. Especialmente considerando que a nivel nacional más del 40% de la población se encuentra en condiciones de pobreza,⁶ mientras que en la entidad alcanza un porcentaje apenas por encima del 20%, muy cerca del estado de Nuevo León, en contraste con el caso del estado de Chiapas, donde casi el 80% de su población se encuentra en situación de pobreza.

⁵ Encuesta Intercensal 2015, INEGI

⁶ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política y Desarrollo Social (Coneval) refiere que “una persona se encuentra en situación de pobreza cuando presenta al menos una carencia social y no tiene un ingreso suficiente para satisfacer sus necesidades”

Gráfico 4 EVOLUCIÓN DE LA POBREZA EN BAJA CALIFORNIA.
CAPÍTULO 2



Fuente: Elaboración propia con información del CONEVAL.

No obstante, sí es necesario hablar de las más de 800,000 personas que se encuentran en situación de pobreza, y más de millón y medio que se encuentra vulnerable por carencias sociales. Es decir, de personas que tiene una o más carencias sociales: rezago educativo, carencia por acceso a los servicios de salud, seguridad social, calidad, espacios y servicios básicos en la vivienda y alimentación (Véase Imagen 1). Sin mencionar que el 30% de su población (1094.9 miles de personas) tiene un ingreso por debajo de la línea de pobreza por ingreso; de tal manera que solo el 30% de su población (1,100,000 personas) no es pobre y no se encuentra en situación de vulnerabilidad.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), además, en Baja California 246.4 miles de personas se encuentran en situación de vulnerabilidad por ingresos lo que equivale a un 6.8% de su población. Estas son personas, por tanto, que no presentan ninguna carencia social, pero sí tienen un ingreso por debajo de la línea de bienestar.⁷

⁷ Las personas que viven debajo de la línea de bienestar, no tienen los suficientes recursos para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

Imagen 1
CAPÍTULO 2

INDICADORES DE CARENCIA SOCIAL 2018. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL (CONEVAL)

REZAGO EDUCATIVO

14%
511.6 mil personas

ACCESO A LOS SERVICIOS DE SALUD

16.9%
615.1 mil personas

ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

45.2%
1,650.6 mil personas

ACCESO A LA ALIMENTACIÓN

14.1%
516.2 mil personas

CALIDAD Y ESPACIOS DE LA VIVIENDA

9.5%
345.4 mil personas

ACCESO A LOS SERVICIOS BÁSICOS DE LA VIVIENDA

8.9%
326.1 mil personas

Hacia 2016 Baja California tenía un coeficiente de Gini de 0.430, medida que refiere a los niveles de concentración de los ingresos, es decir, en medida que se acerca a 1, el nivel de desigualdad es más profunda. Sin embargo, en 2018, estos disminuyeron a 0.402, o sea, se colocó como uno de los tres estados con menor desigualdad⁸ a nivel nacional y por debajo de la media nacional (0.469).⁹ Incluso, de acuerdo con el CONAPO y con base en información de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI, la entidad ocupa el lugar número 30 a nivel nacional en niveles de marginación, ya que tiene un nivel muy bajo.

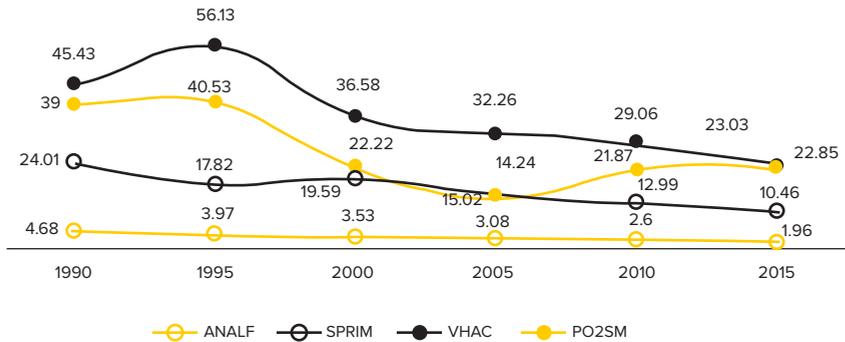
Aunque es posible observar un índice de marginación alentador, este se compone de otros indicadores, donde Baja California alcanzó cifras que permiten ver la persistencia de algunas carencias coincidentes con las estimaciones de la medición multidimensional de la pobreza de Coneval: el analfabetismo (ANALF), el porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa (SPRIM), el porcentaje de población ocupada que percibía un ingreso de hasta dos salarios mínimos (PO2SM) e incluso los niveles de hacinamiento (VHAC).

Como se puede ver el Gráfico 6, desde 1995 han descendido tres de los cuatro rubros presentados, sobre todo se destaca el decrecimiento de los niveles de hacinamiento, al pasar de 56.13% a 23.03% en 2015. En tanto, si bien Baja California se ha definido por ser de los estados con menor proporción de su población con bajos ingresos, de 2005 a 2015, este porcentaje se ha incrementando: en 2005 se reportó que 14.24% de su población ocupada percibía un ingreso hasta de dos salarios mínimos, hacia 2010 esta cifra pasó a 21.87% y para 2015 22.85%. Este aumento, sin lugar a duda, incrementa los niveles de vulnerabilidad de la población de la entidad, negándoles al acceso a otros bienes, servicios y sobre todo derechos, como la educación, la salud, una vivienda digna, etc.

⁸ Coeficientes de Gini más bajos a nivel nacional en 2018: Tlaxcala (0.373) y México (0.401).
⁹ Datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval)

Gráfico 5
 CAPÍTULO 2

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CON ANALFABETISMO, SIN PRIMARIA, CON HACINAMIENTO E INGRESOS BAJOS



Fuente: Elaboración propia con información del índice de marginación del CONAPO.

En cuanto al indicador de educación, del CONAPO para 2015 reportó que el 1.96% de la población de 15 años o más de Baja California era analfabeta, lo cual coloca a la entidad con un bajo índice de analfabetismo. Esto exceptuando el caso del municipio de Ensenada, ya que este porcentaje aumenta a un 3.58%. Si bien las cifras que presenta son bajas, no sucede lo mismo para el caso de la población de 15 años o más sin primaria completa, pues a nivel estatal alcanza hasta un 10.46%, mientras que, a nivel municipal, nuevamente Ensenada encabeza la lista con un porcentaje del 14.67%, Tecate (12.77%) y Playas de Rosarito (11.56%).

En resumen, Baja California posee muchas fortalezas y áreas de oportunidad derivadas de sus bajos niveles de pobreza, desigualdad y marginación. No obstante, es indispensable no menospreciar las carencias persistentes antes señaladas, que no solo se inscriben como debilidades, sino como factores que colocan y exacerbaban los niveles de vulnerabilidad de su población, por ejemplo: un promedio de escolaridad de apenas 9 años, un 20% de la población viviendo bajo condiciones de hacinamiento, un 18% de madres adolescentes, o un incremento de la población que tiene bajos ingresos; sin mencionar que según el INEGI, la segunda causa de muerte en la entidad se deriva de las agresiones.

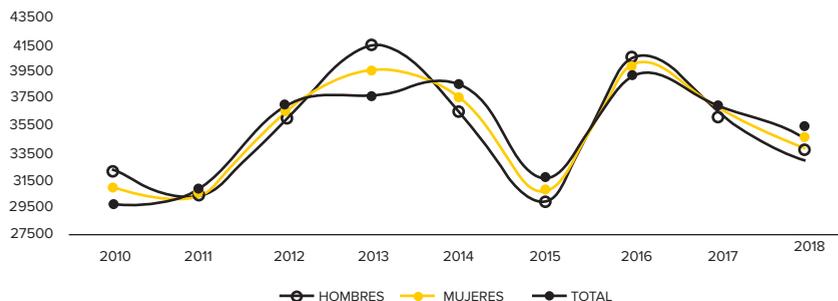
Inseguridad y violencia

A nivel nacional, Baja California se encuentra entre las entidades con las cifras más altas en indicadores de violencia e inseguridad. Hacia 2016, por ejemplo, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del INEGI estimó 39,886 víctimas por cada 100 mil habitantes. Partiendo de dicho año comienzan a disminuir las cifras que arrojan este indicador, aunque de manera diferenciada, ya que para 2017 y 2018, la tasa de prevalencia delictiva fue superior en el caso de las mujeres que de los hombres. De hecho, desde 2010 la tasa de prevalencia delictiva es mayor en el caso de las mujeres, solo en los años 2010, 2013 y 2016 esta tasa fue menor en comparación con la de los hombres en el estado de Baja California. (Véase Gráfico 6).

En 2018, Baja California ocupó el tercer lugar en este indicador, luego de la Ciudad de México (24,603) y el Estado de México (41,389)¹⁰, ya que registró una tasa de 33,836 víctimas por cada 100 mil habitantes, mientras a nivel nacional fue de 28,269 víctimas. Ese mismo año, dicho indicador para el caso de las mujeres registró a 34,695 víctimas por cada 100 mil mujeres de 18 años y más, colocando a la entidad en la tercera posición y muy por encima del promedio nacional (27,045); mientras que en el caso de los hombres es de 32,897 víctimas, bajando al puesto número 6 a nivel nacional donde la tasa es de 29,650.

¹⁰ Información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2010-2018 del INEGI.

Gráfico 6 TASA DE PREVALENCIA DELICTIVA POR CADA 100 MIL HABITANTES, SEGÚN SEXO (2010-2018)
CAPÍTULO 2



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2010-2018 del INEGI.

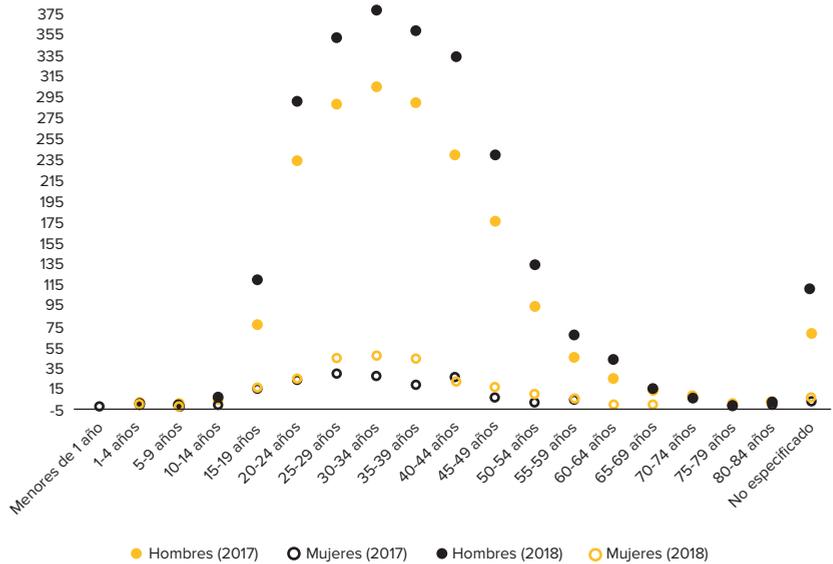
Otro escenario alarmante es la cifra de defunciones por homicidios; en 2017 se registraron 2,090, de los cuales 9.55% correspondieron a mujeres, mientras que 90.45% fueron hombres, donde 70% de los casos se concentraron entre la población de 20 a 44 años, rango que se encuentra en edad productiva.¹¹ Sin embargo, las personas que tienen entre 30 y 34 años tienen mayor probabilidad de morir por homicidio, ya que, en el caso de las defunciones por homicidio de hombres 15% corresponden a este rango de edad y para el caso de las mujeres, este porcentaje incrementa a 18% proporcionalmente. Así, es posible ver en el Gráfico 7 el número de defunciones por sexo y por rango de edad. Del mismo modo, Baja California se encuentra entre las cinco entidades con la mayor tasa bruta anual de defunciones por homicidio de mujeres.¹²

Si bien esta situación en sí misma es muy grave, en términos sociales, demográficos y económicos puede tener repercusiones muy preocupantes. En primer lugar, porque como se describía en párrafos anteriores, la tendencia de la estructura poblacional tiende al envejecimiento, y si se le agrega el hecho de que un porcentaje importante de las muertes por homicidio se concentran en el rango de edad productiva, queda una población en una situación altamente vulnerable, ya que la población en edad productiva supone que son personas jefas o jefes de hogares y trabajadores que tienen dependientes económicos (sean adultos de 65 años y más o personas de menos de 15 años), se ve disminuida por la imperante situación de violencia que enfrenta la entidad y multiplicando los factores de vulnerabilidad.

¹¹ De acuerdo con el Consejo Nacional de Población la edad productiva de la población se encuentra entre los 15 y 65 años.

¹² SALUD. Bases de datos de mortalidad. CONAPO. Estimaciones de Población de México 1990-2010; Proyecciones de Población de México 2010-2050

Gráfico 7 DEFUNCIONES POR HOMICIDIO, SEGÚN SEXO. (2017-2018)
CAPÍTULO 2



Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2010-2018 del INEGI.

En este marco, también se hace necesario señalar algunos datos que refiere la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH. XII Tensiones y conflictos estimaciones), la cual afirma que el 47.3% de las mujeres que tienen o tuvieron pareja afirmaron que había o hay agresiones por parte de su pareja o expareja cuando tienen conflictos.

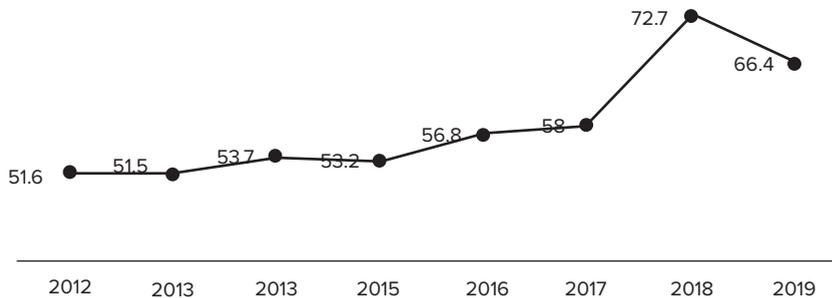
Así, 41.7% del total de las mujeres encuestadas, refirieron que su pareja reacciona de manera violenta cuando se enoja; 34.6% afirmó que cuando se enoja con ella, su pareja le deja de hablar, la ignora o le es indiferente; 24.6% discute, grita, la ofende, insulta, golpea, o avienta objetos, amenaza con golpearla; 8% afirmó que su pareja la empuja, jalonea, golpea o agrede físicamente; 6.7% le deja de dar dinero o aportar para la casa.

Del mismo modo, 101,350 mujeres de 15 años o más afirmaron haber enfrentado condiciones de violencia en el ámbito familiar en la entidad, 76,630 sufrió violencia emocional, 32,578 económica o patrimonial y 31,383 física. (ENDIREH. X Ámbito familiar).

De igual manera, cabe señalar que 9.3% de las mujeres que hablan una lengua indígena o se consideran indígenas enfrentaron condiciones de violencia, en comparación con el promedio estatal de 7.7% y el nacional 10.63%.

Lo anterior también impacta en el incremento que se ha dado en la percepción de inseguridad en la entidad desde 2016, teniendo su pico más alto en el año 2018, donde 72.7% de la población se sentía insegura (véase Gráfico 8).

Gráfico 8 PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD
CAPÍTULO 2



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.

El nivel de confianza que tiene la población de 18 años y más en las autoridades encargadas de la seguridad pública e impartición de justicia, como en la policía municipal y estatal (Véase Tabla 1), es menor en comparación con el que se tiene a nivel nacional; mientras que, para el caso del ministerio público y procuradurías estatales, 60% de la población de Baja California les tiene mucha o algo de confianza, o dicho de otra manera, 40% les tiene poca confianza o nada.

Tabla 1
CAPÍTULO 2

NIVEL DE CONFIANZA EN LAS AUTORIDADES

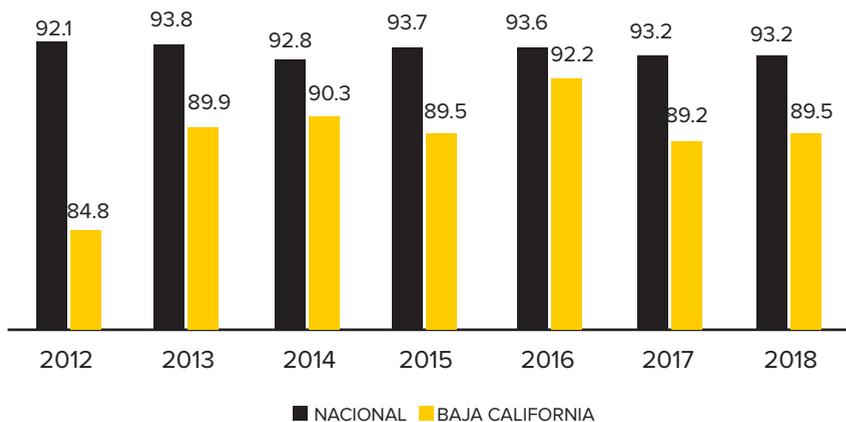
AUTORIDADES	BAJA CALIFORNIA	NACIONAL
Policía Preventiva Municipal	49	52.8
Policía de Tránsito	49.1	45.6
Policía Estatal	53.4	57.9
Policía Ministerial o Judicial	58.5	55.2
Jueces	58.9	55.1
Ministerio Público y Procuradurías Estatales	60.1	54.8

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública

Aunque los niveles de confianza en las autoridades mencionadas en la Tabla 1 sean superiores a la que se tiene a nivel nacional, también deja ver que poco más del 40% de la población de 18 años o más confía poco o nada. Dato confirmado por la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2017, la cual estima que solo el 26.2% de la población se siente satisfecha con el servicio de la policía, porcentaje que desde 2013 que se aplica la encuesta ha ido disminuyendo. En este primer año, por ejemplo, 35.8% de la población se sentía satisfecha. Esta disminución en el grado de satisfacción no es menor, cuando se habla de que 58.6% (ENVIPE, 2018) de la población no denuncia por causas atribuibles a la autoridad,¹³ contribuyendo al aumento de la cifra negra de delitos que no son denunciados, donde para el caso de Baja California, alcanzó su nivel más alto en el año 2016 (véase Gráfico 9).

¹³ Cuando se habla de las causas atribuibles a las autoridades, se habla de miedo a que lo extorsiones, pérdida de tiempo, trámites largos y difíciles, desconfianza en la autoridad y la actitud hostil de la misma.

Gráfico 9 CIFRA NEGRA EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA
CAPÍTULO 2



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.

En tanto, otro indicador que agrava la situación de violencia e inseguridad en la entidad son los altos niveles de impunidad.¹⁴ La Universidad de las Américas Puebla en su publicación *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018* compara los niveles de impunidad de 2018 comparados con los de 2016, donde Baja California pasó de un valor en el índice de 74.42 a 78.08, colocándola como una de las tres entidades con los mayores niveles de impunidad, seguida de Tamaulipas (78.8) y el Estado de México (80.06).

De acuerdo con el análisis señalado en dicha publicación, la impunidad se encuentra correlacionada con la desigualdad, el desempleo y el analfabetismo, es decir, entre más altos sean dichos índices, más alta será la impunidad. En contraste, Baja California registra bajos niveles en dichas variables, pero un alto índice de impunidad, lo cual abre la puerta a la identificación de otros factores que pudieran influir en este fenómeno.

Es necesario subrayar esta discordancia: mientras por un lado se tienen bajos niveles de pobreza, desigualdad y marginación, por el otro las cifras de violencia, victimización, defunciones por homicidio e impunidad son de las más altas a nivel nacional. No obstante su coherencia con los altos niveles de percepción de inseguridad y la poca o nula confianza que la población le tiene a sus autoridades de procuración e impartición de justicia, lo cual puede verse reflejado en la cifra negra.

¹⁴ "Por impunidad se entiende la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas". Comisión de Derechos Humanos. Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad. E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005. Disponible en: <http://www.derechos.org/nizkor/impu/impupos.html>

Por otro lado, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (2017)¹⁵ se estima que, en 2016, 41.2% de la población privada de libertad fue juzgada por algún delito de manera previa al proceso que determinó su reclusión actual, frente al 25.9% a nivel nacional.

En este sentido, Baja California se encuentra como una de las entidades con los mayores porcentajes de reincidencia registrados, por ejemplo, para el caso del CRS Mexicali, se estimó una reincidencia del 44.8%, mientras que para el CRS Lic. Jorge A. Duarte Castillo (Tijuana) el porcentaje fue de 47.4%, ubicándolo en la tercera posición como uno de los centros con mayor reincidencia en el país. (Véase Tabla 2)

Tabla 2
CAPÍTULO 2

CENTROS DE REINSECCIÓN SOCIAL CON MAYORES NIVELES DE REINSECCIÓN

NO.	ENTIDAD	CENTRO DE REINSECCIÓN SOCIAL	% DE REINSECCIÓN
1	Ciudad de México	RPV Norte	52%
2	Ciudad de México	RPV Sur	51.7%
3	Baja California	CRS Lic. Jorge A. Duarte Castillo (Tijuana)	47.4%
4	Ciudad de México	Cvrs Santa Martha	46.4%
5	Sonora	Cvrs Hermosillo	45.5%
6	Baja California	Cvrs Mexicali	44.8%
7	Ciudad de México	RPV Oriente	43.9%

Fuente: Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad 2017. INEGI

Lo anterior pone en evidencia los retos para las autoridades del sistema penitenciario, sobre todo en su tarea de “procurar la reinsección social efectiva mediante los distintos programas institucionales”¹⁶; así como las autoridades corresponsables y los propios jueces de ejecución penal en garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad. Especialmente si hablamos de que las personas privadas de libertad forman parte de uno de los sectores de la población que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad, no solo por el estigma que traen consigo por haber estado privadas de libertad, sino por la serie de carencias que enfrentaron incluso antes de ser recluidas.

¹⁵ Las estimaciones de reincidencia son el resultado de la pregunta realizada a las personas privadas de libertad: 9.1 Antes de su reclusión en este Centro, ¿usted había sido juzgado por un delito? Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enbol/2016/doc/2016_enbol_cuestionario_principal.pdf

¹⁶ Artículo 15, fracción II de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP).

Así, es preciso conocer el perfil sociodemográfico de la población privada de libertad, toda vez que son ellas las principales beneficiarias de la Ley Nacional de Ejecución Penal, la cual tiene por objetivo establecer las normas que deben observarse durante el internamiento de las personas y los medios para lograr su reinserción social. Por ello, se hace necesario también hablar de quiénes son los hombres y mujeres que se encuentran privados de libertad.

En primer lugar, se destaca el número y porcentaje de personas que se encuentran en prisión preventiva, que como se puede observar en la Tabla 3, a partir del periodo de análisis, éste ha ido incrementando, particularmente el de las mujeres.

Tabla 3
CAPÍTULO 2

NÚMERO DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD EN PRISIÓN PREVENTIVA, SEGÚN SEXO

AÑO	MUJERES	%	HOMBRES	%	TOTAL	%
2016	272	49.01%	4,393	35.6%	4,665	36.2%
2017	249	48.82%	4,051	36.5%	4,300	37.0%
2018	262	50.68%	3,951	35.9%	4,213	36.6%
2019	311	54.56%	4,544	39.9%	4,855	40.6%

Nota: los porcentajes de calcularon en proporción al total de mujeres y al total de hombres, no al total de la población privada de libertad.

Fuente: Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional 2016, 2017, 2018 y 2019

Por otro lado, es interesante conocer que menos del 50% de la población privada de libertad tiene como origen de nacimiento el estado de Baja California, por ejemplo, solo el 45% de los hombres son oriundos de la entidad, mientras en el caso de las mujeres corresponde un 35.39%.¹⁷

Con respecto a las mujeres, el 46% de un total de 550 mujeres registradas en 2016 tiene como origen los estados de Sonora (12.66%), Morelos (7.24%), Tabasco (7.18%), Hidalgo (5.49%), México (5.37%), Guerrero (4.22%) y Aguascalientes (3.86%). En tanto, el origen de nacimiento de los hombres se concentra en estados como: Sinaloa (13.54%), Jalisco (6.71%), Sonora (5.16%), Michoacán (5.07%), Nayarit (3.42%) y Guerrero (2.49%).

De estas entidades, las que tienen un mayor número de personas con primaria o menos son Sinaloa (514), Jalisco (341) y Michoacán (195). Sin embargo, existen otras entidades que, aunque en número representan menos del 5% de la

¹⁷ Para esta sección se consideró la Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad 2017, la cual, por su fecha de aplicación, cobra relevancia y pertinencia dado el periodo de análisis de este documento que es de 2016 a 2018.

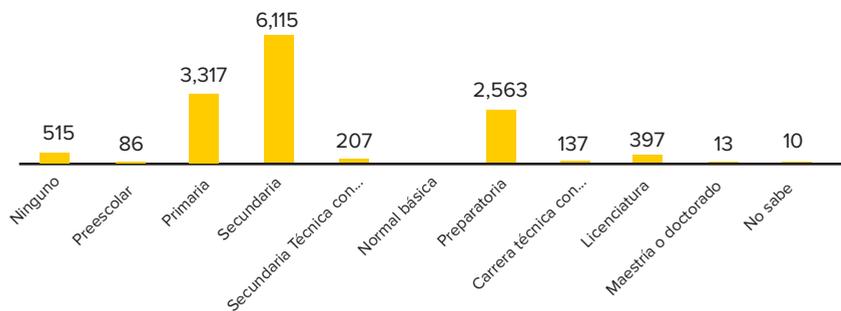
población total, se destacan porque el 100% de quienes provienen de estas entidades, tienen primaria o un menor nivel de escolaridad, las cuales son Yucatán, San Luis Potosí y Campeche.

Es posible, de esta manera, advertir un fenómeno que tiene que ver con el hecho de que Baja California es una entidad con un nivel medio de atracción migratoria, con el cual es posible entender el gran número de personas provenientes de otras entidades que se encuentran privadas de libertad. El problema es que la tasa neta de migración representa menos del 1% de la población; mientras que más del 50% de las personas que se encuentran privadas de libertad tienen como origen otras entidades, lo cual nos habla de una tendencia hacia la criminalización de las personas migrantes.

Según la Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL 2017), más del 50% de la población que se encuentra privada de libertad en Baja California tiene entre 26 y 40 años de edad, 56.6% para los hombres y 58.2% en el caso de las mujeres. En términos absolutos, Baja California se encuentra en la cuarta posición como la entidad con el mayor número de personas privadas de libertad que tienen entre 26 y 40 años, mientras que porcentualmente ocupa el segundo lugar.

El nivel de escolaridad que reportó la encuesta revela que el 70% de las personas privadas de libertad tienen primaria (24.84%) o secundaria (45.79%), lo cual coincide con el promedio de años de escolaridad de la entidad que es de 9.68 años (Véase Gráfico 10). Sin embargo, 17% (2268) de las personas que afirmaron tener primaria o secundaria la concluyeron durante su reclusión, mientras que el 75% la población total obtuvo algún grado de escolaridad antes de ingresar a los centros.

Gráfico 10 ¿HASTA QUÉ AÑO O GRADO APROBÓ EN LA ESCUELA?
CAPÍTULO 2



Fuente: Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2017

En cuanto a la población indígena privada de libertad, es necesario puntualizar que es una población que sigue siendo invisibilizada, tan solo para 2016 la ENPOL registró 426 hombres y 18 mujeres que afirmaron hablar alguna lengua nacional distinta al español,¹⁸ dato que contrasta con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2017. El cual, para el mismo periodo solo registró 28 personas que hablaban alguna lengua indígena o dialecto. Para los siguientes años, 2017 y 2018, no se tiene registro alguno, ni siquiera a partir de que en este último año se incorporó la categoría de pueblos indígenas. Ello trasciende, toda vez que la LNEP, en su artículo 35, establece las normas que deben seguirse en tanto se trate de personas indígenas.

Frente a este panorama el sistema de justicia tiene una tarea monumental en la disminución de estas ominosas cifras y en garantizar el acceso a la justicia. Esto significa también implementar adecuadamente la LNEP que tiene por objetivo no solo normar la vida al interior de los centros, proteger y garantizar los derechos humanos de las personas privadas de libertad, sino garantizar su derecho a la reinserción social, lo cual se logrará en el momento en el que el aparato gubernamental, en colaboración con la iniciativa privada, las organizaciones de la sociedad civil y la sociedad misma, trabajen de la mano para garantizar el acceso efectivo a la educación, a servicios de salud, a una vivienda digna, a una alimentación sana y por supuesto a un trabajo digno. A su vez que se atienda todo lo dicho sobre condiciones de hacinamiento, de un promedio de años de escolaridad de apenas 9 años, de cerca de un 20% de madres adolescentes, elementos que dificultan la reinserción social e incluso la inclusión social de quienes se encuentran libres. (Véase Imagen 2)

A continuación de muestra un cuadro resumen con los principales hallazgos desarrollados a lo largo de todo el capítulo:

¹⁸ Estas cifras contrastan con el registro que lleva a cabo la propia autoridad del sistema penitenciario a través del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2017 del INEGI, donde para el mismo periodo señalaron que solo habían 28 personas que habla alguna lengua indígena o dialecto. Para el Censo del 2018 y 2019 con información de 2017 y 2018 respectivamente no hay registro, aunque en esta última se incorporó la categoría de si las personas pertenecían a algún pueblo indígena, donde de igual manera se reportó en ceros.

FORTALEZAS

- Bajos niveles de desigualdad (0.402) en comparación con la media nacional (0.462).
- Tiene el lugar número 30 a nivel nacional en niveles de marginación, ya que tiene un nivel muy bajo.
- Cuenta con un bono demográfico, debido a que el grueso de su población se encuentra en edad productiva y económicamente activa.

FACTORES DE RIESGO

- 23.03% de su población vive con algún nivel de hacinamiento.
- 18% de los nacimientos registrados en 2018 fueron de madres adolescentes.
- Desde 2013, Baja California ha registrado un porcentaje por encima del 90% de delitos no denunciados.
- Alrededor del 60% de la población no denuncia por causas atribuibles a las autoridades.
- En 2018, Baja California ocupó el tercer lugar por tener la tasa de prevalencia delictiva de mujeres más alta a nivel nacional.
- El 70% de los homicidios se concentran en la población de entre los 20 y 44 años, de manera especial entre los 30 y 34 años de edad.
- El 18% de las defunciones por homicidio de mujeres se concentran entre los 30 y 40 años, mientras que para el caso de los hombres este porcentaje es de 15%.
- Baja California se encuentra entre las primero cinco entidades con la mayor tasa bruta anual de defunciones por homicidio a nivel nacional.
- Más del 40% de las mujeres de Baja California, refieren haber enfrentado una situación de violencia con su pareja.
- Las mujeres indígenas presentan mayor probabilidad de enfrentar situaciones de violencia en el ámbito familiar que quienes no lo son.
- De 2016 a 2018 se incrementó el porcentaje de población que se sentía insegura en su entidad.
- En comparación con el promedio nacional, la población de Baja California tiene menores porcentajes de confianza en las policías municipales y estatales.
- Baja California es la tercera entidad con el mayor índice de impunidad.
- La segunda causa de muerte en la entidad con las agresiones.
- 41.2% de la población privada de libertad fue juzgada por algún delito de manera previa al proceso que determinó su reclusión actual (reincidencia) frente al 25.9% a nivel nacional.
- 30% de su población vive con un ingreso inferior a la línea de pobreza. Solo el 30% no es pobre ni vulnerable.
- 47% y 51% no confía o confía poco en la policía estatal y de tránsito, porcentajes mayores al promedio nacional.

Hasta el momento solo se ha señalado un esbozo del contexto socioeconómico y demográfico de Baja California, el cual toma importancia a la luz de analizar la trascendencia que tiene la implementación efectiva de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) para contribuir no solo en garantizar al acceso a la justicia o el derecho a la reinserción social de las personas privadas de libertad, sino incluso en disminuir los altos índices de impunidad, inseguridad y violencia referidos a lo largo de este apartado.

CAPÍTULO 3.

HALLAZGOS

Principales obstáculos identificados

Como resultado del trabajo de campo realizado por ASILEGAL y la investigación de gabinete, se identificaron una serie de obstáculos que han impactado de manera significativa en el adecuado desempeño de las y los operadores de justicia y, también, en el cumplimiento efectivo de la LNEP y los estándares internacionales en materia de derechos humanos de las personas privadas de libertad. Es importante señalar que, para efectos de esta investigación, cuando se abordan los hallazgos en relación con los obstáculos identificados, estos serán divididos en dos tipos: aquellos derivados de factores externos y aquellos que son resultado de factores internos.

Dentro de los factores externos se encuentran aspectos de carácter cuantitativo que no son competencia de las operadoras del sistema de justicia como individuos. Más bien, relatan aspectos que se presentan a nivel institucional o incluso a nivel sistémico. En especial en cuanto a la falta de recursos técnicos y humanos (infraestructura y cargas de trabajo), así como la falta de capacitación especializada en Ejecución Penal para las personas que aplican la legislación en la materia. Dentro de los factores internos, por su parte, se encuentran las deficiencias u omisiones específicas en el actuar de las autoridades de ejecución penal. Es decir, aspectos de carácter cualitativo que se relacionan con el papel que desempeñan en la práctica. Todos estos aspectos, cada uno como consecuencia natural de los factores externos, se abordan de manera específica en el capítulo respectivo a la observación de audiencias.

Los factores externos y los internos se encuentran íntimamente relacionados; forman parte de un círculo vicioso donde se materializa cada una de las barreras que impiden la implementación efectiva de la LNEP. Así, la existencia de los obstáculos estructurales (factores externos), impacta de manera significativa en el desempeño individual de cada operadora del sistema de justicia (factores internos), generando un continuum de violaciones a los derechos de las personas privadas de libertad, como se muestra en el siguiente diagrama.



A continuación, se abordan de manera general los obstáculos que se identificaron: **1) Recursos técnicos y humanos; 2) falta de capacitación especializada; 3) desempeño de las autoridades intervinientes.** Mismos que, en capítulos subsecuentes, se analizarán de manera pormenorizada, midiendo el impacto que tiene cada uno de ellos en el actuar de las operadoras del sistema de justicia durante las audiencias.¹⁹

RECURSOS TÉCNICOS Y HUMANOS

La incapacidad del sistema penal de dar respuesta a las demandas de acceso a la justicia por parte de la ciudadanía es resultado, entre otras cosas, de la saturación histórica de la que ha sido víctima por causa de una política criminal punitiva —enfocada en encarcelamiento masivo—, encaminada más al castigo que al respeto de los derechos humanos.

La etapa de Ejecución Penal, al ser el último eslabón, es donde recaen muchos de los rezagos que se van acumulando desde el inicio del proceso penal, y cuyas violaciones y malas prácticas se ven materializadas en el obstáculo al ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad. Una de las mayores afectaciones que aquejan esta etapa es la falta de recursos en las instituciones, donde la carencia se ve principalmente reflejada en la escasa infraestructura y el número de personas especializadas que puedan atender adecuadamente los casos que se presentan.

La CIDH ha enfatizado en que:

¹⁹ Véase capítulo 8, sobre la observación de audiencias.

“La provisión de los elementos materiales y humanos adecuados en los puestos de trabajo de las y los operadores de justicia, así como durante las diligencias que les corresponda realizar, permite fortalecer su actuación independiente. Al conocer las y los operadores de justicia que cuentan con las condiciones adecuadas para realizar efectivamente sus funciones, se fortalece que no sean objeto de presiones o de corrupción, a diferencia de cuando reconocen de antemano que no podrían realizar sus funciones de manera efectiva por no contar con los recursos técnicos o humanos adecuados. La asignación de recursos técnicos y humanos adecuados entraña a su vez, un reconocimiento por parte del Estado a la importante función que desempeñan, la cual es imprescindible en la garantía del derecho de acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a derechos humanos.”²⁰

²⁰ CIDH. Garantías para la independencia de la y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II 2013, párr. 136. Disponible en línea: <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-justicia-2013.pdf>

La excesiva carga de trabajo con la que las y los operadores de justicia, así como la falta de recursos de carácter técnico, genera obstáculos en la eficiencia del trabajo de las autoridades, de manera que no puedan realizar sus labores de manera óptima y, en consecuencia, provoca lo que se conoce como “amortiguamiento”.²¹ Este fenómeno implica que, para poder hacer frente a la demanda y el nivel de expedientes, las operadoras de justicia desarrollan formas para agilizar sus labores, muchas veces sacrificando la calidad en pro de la eficiencia, o simplemente cumpliendo con sus obligaciones de manera casi automática, sin velar realmente por que la población privada de libertad ejerza efectivamente sus derechos.

Esta problemática genera dilaciones excesivas en los procedimientos de ejecución penal y, en consecuencia, tiene repercusiones importantes en el derecho a una justicia pronta y expedita contemplado en el artículo 17 segundo párrafo de la CPEUM, así como el artículo 8.1 de la CADH.

²¹ Zepeda Lecuona, Guillermo. Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pág. 221

Como lo señala la SCJN, el concepto de plazo razonable:

“[...] se relaciona con el comportamiento de las autoridades competentes a fin de justificar el exceso de la duración de las causas, que generalmente aducen sobrecarga de trabajo, reflexionando que, una de las atenuantes para tal cuestión, consiste en que dichas autoridades demuestren haber adoptado las medidas pertinentes a fin de aminorar sus efectos; sin embargo, cuando esa sobrecarga ha dejado de tener el carácter de excepcional y adquiere el de estructural, entonces las dilaciones en el procedimiento carecen de justificación alguna, aspecto sobre el cual la Corte Interamericana ha sostenido que el exceso de trabajo no puede justificar la inobservancia del plazo razonable, que no es una ecuación racional entre volumen de litigios y número de tribunales, sino una referencia individual para el caso concreto, por lo que tales cuestiones, si bien se reconocen, ello no implica que deban gravitar sobre los derechos del gobernado, razonamientos que son extensivos no solo a las autoridades jurisdiccionales, sino también a todas aquellas que tienen injerencia en trámites análogos”.²²

²² Tesis I.40.A.5 K., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, I. II, diciembre de 2012, pág. 1453.

Lo anterior significa que, a pesar de que las sobrecargas de trabajo son una problemática ampliamente reconocida, estas en ningún momento pueden justificar las dilaciones en los procesos y, mucho menos, deben recaer en el ejercicio efectivo de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Resulta innegable que esta problemática es una realidad que se extiende a casi la totalidad del sistema de justicia en México. Sin embargo, siendo que la etapa de ejecución penal ha quedado relegada, los hallazgos que se abordarán han impactado de manera significativa la plena implementación de la LNEP.

Como se mostrará en el apartado respectivo, el poco número de personas especializadas en ejecución penal en comparación con el creciente número de personas privadas de libertad y, por consiguiente, de expedientes de ejecución penal, ha generado un ritmo de trabajo insostenible para aquellos que se desempeñan en esta etapa.

FALTA DE CAPACITACIÓN ESPECIALIZADA

Otro de los aspectos que ha significado un impedimento en el adecuado desempeño de las operadoras de justicia, es la falta de capacitación específica en materia de ejecución penal y de estándares internacionales de derechos humanos. Se pudo observar que casi la mayor parte de las personas que desempeñan un cargo en la Defensoría, la Fiscalía o el Tribunal de Ejecución, no recibieron capacitaciones al entrar en funciones ni tampoco de manera continua durante el tiempo que han laborado ahí.

Esta situación es particularmente grave en virtud de que los procesos de formación son una base fundamental no solo para el conocimiento del derecho aplicable, sino también para la sensibilización de las operadoras en relación con el género, la interculturalidad y los derechos humanos. Al respecto, la CIDH ha señalado que las capacitaciones no solo son elementos que garantizan que las decisiones de las autoridades “respondan efectiva y correctamente a los requerimientos del derecho”,²³ sino también:

²³ CIDH. Garantías para la independencia..., cit., párr. 140

“Dicha capacitación debe ser especialmente efectiva en materia de derechos humanos para que todos los funcionarios públicos involucrados en el procesamiento de casos puedan aplicar de una manera adecuada las normas nacionales e internacionales relevantes, evitando incurrir en actos u omisiones de los cuales se pueda derivar la responsabilidad internacional del Estado. En particular, la CIDH recomienda que los Estados prioricen la ejecución de planes de capacitación especializados para jueces, fiscales, defensoras y defensores públicos en materia de los derechos de grupos que por sus particularidades requieren de un tratamiento especializado, como lo son los derechos de los pueblos indígenas y niños, niñas y adolescentes, con el objetivo fundamental de que las y los operadores de justicia cuenten con una formación especializada para que respeten su dignidad cuando hayan sido víctimas de violaciones a sus derechos, les den una adecuada participación en los procesos que los involucren y garanticen el pleno acceso a la justicia para remediar integralmente los hechos sufridos, posibilitando que los actos de violencia en su contra sean prevenidos, investigados y sancionados en los términos establecidos por el derecho internacional.”²⁴

²⁴ Ibidem, párr. 145.

Debido a que antes de la entrada en vigor de la LNEP, casi la totalidad de las operadoras de justicia que actualmente se desempeñan en ejecución estaban laborando en otras etapas del proceso, resulta particularmente necesaria la capacitación en esta materia. Considerando que la etapa de ejecución es autónoma e independiente del proceso penal, tanto la legislación, como su naturaleza y objetivos son abismalmente distintos, de manera que cualquier persona que aplique la LNEP en sus labores, debe tener pleno conocimiento no solo de su contenido, sino también de los principios que rigen el derecho de ejecución penal.

Parte de los fines que se quieren alcanzar con los procesos de formación es desarraigar todas las malas prácticas que se han desplegado dentro del sistema de justicia desde su consolidación, y empezar a consolidar la ejecución penal a través de una nueva mentalidad y un nuevo objetivo: la reinserción social.

DESEMPEÑO DE LAS AUTORIDADES INTERVINIENTES

Como se mencionó anteriormente, cada uno de los obstáculos estructurales a los que se enfrenta el sistema genera un gran impacto sobre cómo las autoridades desempeñan sus labores en la etapa de ejecución penal. Es importante recalcar que la presente investigación se enfoca en dos tipos de personas: por un lado, las autoridades intervinientes, en el ejercicio de sus funciones y, por el otro, las personas privadas de libertad, en el ejercicio de sus derechos. Si bien los obstáculos identificados son exclusivos de las autoridades y ellas son las únicas responsables, quienes terminan por sufrir las consecuencias de ellos son las personas privadas de libertad, por lo que el análisis realizado se encuadra en las violaciones a sus derechos humanos como resultado de las omisiones u actos de las operadoras de justicia.

En materia de ejecución penal, las principales autoridades intervinientes son las juezas, las defensoras públicas, las fiscales y el sistema penitenciario. Cada una de ellas juega un rol fundamental no solo en el acceso a la justicia sino también en el “respeto y garantía de los derechos de protección y debido proceso”.²⁵

De manera general y conforme al párrafo tercero del artículo 1° de la CPEUM, los Estados, a través de sus autoridades, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, así como el deber específico de prevenir, investigar, sancionar y reparar cualquier violación.

Estas obligaciones y deberes se comprenden de la siguiente manera: la obligación general de respetar se refiere a que el Estado debe abstenerse de obstaculizar el pleno ejercicio de los derechos humanos. La obligación de proteger supone que el Estado debe hacer lo necesario para que ninguna persona resulte afectada en el goce y disfrute pleno de sus derechos. La obligación de garantizar implica la creación de las condiciones necesarias para que se logre una realización de los derechos ya sea a través de la creación de normas y prácticas protectoras o a través de la supresión de normas y prácticas violatorias²⁶. Por su parte, el deber específico de prevenir se refiere a que el Estado debe propiciar todas aquellas medidas que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos²⁷. El deber de investigar implica que cualquier violación a derechos humanos debe ser investigada de oficio y de forma seria e imparcial con la debida diligencia. El deber de sancionar supone la existencia de una sanción efectiva para los responsables evitando la impunidad.

²⁵ *Ibidem*, párr. 15

²⁶ Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2004, Serie C No. 119, párr. 219.

²⁷ Corte IDH. Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 04, párr. 175

Finalmente, el deber de reparar consiste en otorgar a las víctimas de violaciones a derechos humanos una reparación plena e integral.

Todas las obligaciones anteriores son mandatos para cada una de las autoridades de los Estados en el ejercicio de sus funciones, pero adquieren especial relevancia cuando se trata de personas privadas de libertad. Las autoridades que intervienen están facultadas para ejercer actos de molestia y decretar medidas que, por su naturaleza, limitan derechos humanos, razón por la cual los principios de legalidad, razonabilidad y control judicial efectivo deben ser estrictamente observados.

Ahora bien, como parte de los hallazgos sobre los obstáculos identificados, las autoridades que intervienen en la ejecución penal omiten atender las disposiciones normativas de protección a los derechos de las personas privadas de libertad. Dicha omisión se ve reflejada, tanto en su desempeño dentro de las audiencias, como en su actuar cotidiano en contacto con la población, y se divide en tres grandes rubros: la falta de motivación suficiente de sus actos, la falta de aplicación del derecho internacional y la constante violación a derechos humanos o, en su defecto, el silencio en relación con las violaciones que son de su conocimiento. Cada uno de ellos se abordará en el capítulo respectivo²⁸.

²⁸ Véase capítulo 8 para el análisis del desempeño durante las audiencias de las juezas, defensoras y fiscales; y el capítulo 9 para el análisis del papel de las autoridades del CRS.

CAPÍTULO 4.

INFRAESTRUCTURA

El aspecto infraestructural de la etapa de ejecución penal se analiza desde dos vertientes: en primer lugar, en cuanto al espacio físico destinado para los actos que se desarrollan en esta etapa y, segundo, en cuanto a la infraestructura material, a saber, los bienes muebles y servicios con que se cuenta para que las operadoras de justicia desempeñen sus funciones.

Cuando se realizó un primer diagnóstico del nivel de implementación de la LNEP en Baja California fue importante notar la necesidad de espacios adecuados y acondicionados para el deshago de audiencias de ejecución penal. Bajo el espectro del principio rector de publicidad, también contemplado en la LNEP en su artículo 4°, es imperativo tener la posibilidad de conocer y escuchar libremente las audiencias en ejercicio del derecho de acceso a la información y transparencia. Mismo que resulta indispensable en cualquier sociedad democrática para que la ciudadanía pueda monitorear y evaluar el desempeño de sus operadoras de justicia y pueda realizar un ejercicio activo de rendición de cuentas sobre los actos de las autoridades

En tanto no se garantice la transparencia y el acceso a la información, se abre la puerta para la consolidación de corrupción e impunidad, obstaculizando, así, el pleno acceso a la justicia. De conformidad con lo anterior, la Corte IDH señala que:

“El libre acceso a la información es un medio para que, en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerza sus derechos políticos; en efecto, el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción. Sólo a través del acceso a la información bajo control del Estado que sea de interés público es que los ciudadanos pueden cuestionar, indagar y considerar si se está dando cumplimiento adecuado a las funciones públicas.”²⁹

29 Corte IDH, Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151, párrs. 86 y 87.

En 2017 se constató que los espacios designados para la ejecución penal eran reducidos, compartidos y, en ocasiones, inaccesibles más allá de las partes involucradas e imprescindibles para llevar a cabo una audiencia. “Lamentablemente, y a escasos meses de la designación de cuatro jueces de causa con especialización en Ejecución, esta etapa en el estado no cuenta con la misma prioridad que las demás etapas del sistema de justicia penal”, se puede leer en *¿Ejecución o Ejecución Penal?*³⁰.

30 Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, op. cit., pág. 50.

Tres años después, a través de entrevistas con defensoría, fiscalía y juezas del estado, es posible saber que la situación mejoró cuantitativa más no prácticamente. Es decir, por un lado, se construyeron y crearon nuevos espacios para audiencias en las partidas judiciales de Mexicali y Tecate, pero a la fecha de esta publicación se encuentran en desuso. Y, por otro lado, no se ha dado el seguimiento necesario al principio de publicidad del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, pues las audiencias de ejecución penal en las diversas partidas judiciales aún se hacen en espacios extremadamente limitados por lo que no siempre es posible asistir libremente si no se puede comprobar cercanía la persona imputada o las involucradas. En una de las visitas que se llevaron a cabo en Tecate, incluso nos mencionaron que tendríamos que escuchar la audiencia desde el pasillo pues no habría manera de que todas las personas cupieran en el espacio. A final de cuentas, después de acceder a dichos términos, se nos negó el acceso.

Según las solicitudes de acceso a la información llevadas a cabo en enero 2020, se hizo mención de la realidad de que siguen sin existir espacios asignados a la ejecución penal: “Informamos que en los juzgados penales del Estado, no se tienen salas de audiencias exclusivas para llevar audiencias de ejecución; en las salas se desahogan todas las audiencias, independientemente de la etapa procesal”³¹.

En cuanto a la segunda vertiente de la infraestructura, a saber, sobre las herramientas para llevar a cabo idóneamente el ejercicio de sus funciones, las defensoras adscritas al área de ejecución comentaron tener problemas reiterados en acceso a la información e infraestructura para la misma. Al menos en el caso de 4 de las 10 defensoras entrevistadas, incluyendo auxiliares y la coordinación, mencionaron que los procesos constantemente se pueden ver atropellados o aletargados debido a que no cuentan con las herramientas informáticas necesarias para atender sus casos correctamente. Una defensora, incluso, hizo mención a la siguiente problemática que aún no se termina de resolver: “El equipo de cómputo y sistema complica las cosas. Verás, aquí llegan personas con casos y antecedentes de todo tipo: del viejo sistema, nuevo, hasta las cuestiones de las personas privadas de libertad que no han sido sentenciadas, audiencias generales y cuestiones de internamiento. Queremos tener la capacidad para resolver y atender toda duda o complicación con información completa e íntegra, pero es muy complicado pues no siempre tenemos las herramientas de acceso necesarias. Si ya es complicado tener la información de manera rápida, luego no hay siquiera tiempo para atender bien a las personas pues, normalmente, solamente tenemos 20 minutos máximo entre cada audiencia”. Este tipo de problemáticas, aunado a otros problemas que se abordarán en los apartados subsecuentes, como las cargas de trabajo y falta de recurso humano, terminan por alienar y complicar el derecho que tiene la población civil a conocer y buscar la información correspondiente al caso, contexto y etapa de una persona en conflicto con la ley penal; limita el acceso a la justicia de cualquiera.

³¹ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00129220 y 00129120, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.

La necesidad de extender el recurso humano para las defensorías y mitigar las excesivas cargas de trabajo que deben atender, será clave para diseccionar esta problemática específica. A su vez, la centralización de la información pareciera ser vital para un ejercicio satisfactorio de sus funciones, como notablemente se logró en los casos atendidos en Mexicali, donde a través de un convenio entre el CRS y la Coordinación de la Defensoría Pública del Estado, ahora los defensores tienen acceso directo a la información que necesitan desde su propia computadora, sin tener que solicitar el acceso previamente al servidor central que se encuentra en Tecate.

En el caso de la Fiscalía, uno de los directivos de las partidas judiciales del Estado comentó que no tienen problema en acceder a toda la información que necesitan de manera orgánica y expedita. Los fiscales de dicha partida, a su vez, confirmaron que no tienen este tipo de problemática particularmente presente, solamente entendida como un “área de posibilidad”, según comentaron. Sin embargo, esta noción no podría decirse replicada en otras partidas judiciales: se nos comentó que el acceso a la información e infraestructura es una de las dificultades más urgentes a atender; la fiscalía en búsqueda de estudiar y atender casos específicos no podía acceder a las carpetas completas hasta el mismo día de celebración de la audiencia, resaltando que el flujo de información entre el CRS y la fiscalía siempre era de último minuto.

De la investigación realizada se pudo determinar que una minoría de servidoras publicas ya se han acostumbrado a la falta de acceso a la información pronta y expedita, situación que actualmente no les generaba ningún problema en el ejercicio de sus funciones. Sin embargo, en el resto de los casos, las personas fueron enfáticas en señalar el gran obstáculo que dicha situación constituía, sobre todo en términos de eficiencia.

La ideal manera de atender estos casos, por lo tanto, sería hacer una revisión de los procesos individuales que vive cada autoridad adscrita al área de ejecución con la finalidad de atender una carpeta. De esta manera, se podrá analizar y atender los procesos para comparar casos de éxito contra las áreas de oportunidad, y lograr hacer una eficiente aproximación a las mejores prácticas institucionales de acceso a la información.

La falta de infraestructura tanto en espacios físicos específicamente destinados a ejecución penal, como en cuestión de bienes, servicios y herramientas genera que la administración de justicia en esta etapa se vea significativamente obstaculizada y resulte extremadamente lenta para satisfacer las necesidades de la población privada de libertad de manera adecuada. Además, de ser un elemento más que contribuye a la saturación de un sistema que, de por sí, no se da abasto.

Propuestas y recomendaciones

- ▶ **Habilitar** los espacios construidos recientemente en los tribunales que aún están pendientes de utilizar, de manera que se pueda aumentar el número de salas donde desahogar audiencias de ejecución penal.
- ▶ **Asegurar** que las salas de audiencia para la etapa de ejecución penal sean exclusivas y no se compartan con audiencias de otros procesos, con el fin de tener una mayor disponibilidad de los espacios para aligerar la saturación y retraso del sistema. Estas acciones significarían un paso positivo en la garantía al principio de continuidad, así como el derecho a una justicia pronta y expedita, pues evitaría interrumpir las audiencias por falta de tiempo o por urgencia de utilizar las salas para otros casos y se reducirían significativamente las dilaciones en los procesos por falta de disponibilidad de los espacios.
- ▶ **Acercar** las herramientas tecnológicas y de información a todas las partidas judiciales de la entidad, para que las operadoras de justicia tengan acceso continuo y directo al sistema que guarda las carpetas, vídeos y demás información de los casos. Esta acción implica habilitar el tribunal electrónico para todas las partidas judiciales.

CAPÍTULO 5.

JUEZAS ESPECIALIZADAS EN EJECUCIÓN PENAL

El papel de la autoridad jurisdiccional especializada en Ejecución Penal

La figura y labor de las juezas en la Ejecución Penal representa el último eslabón en la cadena de acceso a la justicia que enfrentan las personas en conflicto con la ley penal. De acuerdo con lo señalado por el artículo 25 de la LNEP, fracción I, las juezas, en su papel de garantes de las personas privadas de libertad, tienen a su cargo asegurar que en todos los procesos y controversias se privilegien y protejan los derechos de la población privada de libertad. Así lo ha reconocido la Corte IDH:

“[D]e las obligaciones generales de respetar y garantizar los derechos que establece el artículo 1.1 de la Convención Americana derivan deberes especiales determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre. En tal sentido, en relación con las personas que han sido privadas de su libertad, el Estado se encuentra en una posición especial de garante, toda vez que las autoridades penitenciarias ejercen un fuerte control o dominio sobre quienes se encuentran sujetos a su custodia. Lo anterior, como resultado de la interacción especial de sujeción entre la persona privada de libertad y el Estado, caracterizada por la particular intensidad con que el Estado puede regular sus derechos y obligaciones y por las circunstancias propias del encierro, en donde al privado de libertad se le impide satisfacer por cuenta propia una serie de necesidades básicas esenciales para el desarrollo de una vida digna, en los términos que sean posibles en esas circunstancias”³²

³² Corte IDH. Caso Chinchillas Sandoval vs. Guatemala. Excepción preliminar. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de febrero de 2016. Serie C No. 312, párr. 168

Si bien el acceso a la justicia es un derecho cuya protección involucra a una multiplicidad de autoridades, las juezas tienen uno de los roles primordiales en tanto la aplicación e interpretación de las normas, situación por la cual su actuar se encuentra estrictamente limitado a lo que señala el marco jurídico y los derechos humanos, con la finalidad de otorgar certeza a las personas sobre la situación que guardan frente a las leyes.

En atención al papel tan importante que juegan en la etapa de ejecución penal, cualquier obstáculo que se presente en el ejercicio de sus funciones puede generar un serio menoscabo en la protección de las personas privadas de libertad cuando estas hacen valer sus derechos e intereses ante los tribunales competentes. La obligación estatal correlativa, además de garantizar la existencia y efectividad de los recursos judiciales, consiste en “remover los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan la posibilidad de acceso a la justicia”.³³ Así, todo aquello que sea susceptible de generar un impacto negativo en la labor de las juezas debe ser debidamente atendido para que su función se rija por los más altos estándares de independencia, profesionalismo, calidad y derechos humanos.

A continuación, se muestran los principales hallazgos de la investigación materia del presente trabajo relacionados con las autoridades jurisdiccionales de ejecución penal.

³³ CIDH. El Acceso a la Justicia Como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129. 7 septiembre 2007, párr. 1. Disponible en línea: <http://www.cidh.ous.org/countryrep/AccessoDESCo7sp/Accessodescindice.sp.htm>

Número de Juezas

El trabajo del sistema de impartición de justicia en México es sumamente deficiente y es resultado, sobre todo, de dos situaciones: 1) la saturación del sistema de justicia, 2) la insuficiencia de jueces y juezas que atiendan los casos.

En total, en el estado de Baja California se tienen 49 jueces penales, de los cuales únicamente 5 son Jueces de Ejecución Penal³⁴, y se distribuyen en los tribunales de la entidad de la siguiente forma:

Tabla 1
CAPÍTULO 5

AUTORIDADES JURISDICCIONALES EN EL SISTEMA DE JUSTICIA

MUNICIPIO	JUECES	JUEZAS	TOTAL
Mexicali	10	13	23
Tijuana	6	10	16
Ensenada	3	1	4
Tecate	2	3	5
Rosarito	1	0	1

³⁴ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00044920, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020

Tabla 2
CAPÍTULO 5

AUTORIDADES JURISDICCIONALES DE EJECUCIÓN PENAL

MUNICIPIO	JUECES	JUEZAS	TOTAL
Mexicali	0	1 Alma Angelina Duarte Orozco	1
Tijuana	1 Jorge Osbaldo Flores Ruíz	1 Ana Isabel Flores Plascencia	2
Ensenada	0	1 Amalia Gutiérrez de la Peña	1
Tecate	1 Omar Luna Huerta	0	1

Todos los jueces de ejecución que están actualmente en funciones fueron nombrados en febrero de 2017, salvo la jueza de Tijuana, quien fue nombrada recientemente, en noviembre de 2019.³⁵ Esto significa que, hasta dicha fecha, se mantuvo el mismo número de jueces de ejecución penal que existió desde 2017 y, a pesar de la creciente carga de trabajo y de casos asignados, únicamente se ha nombrado un juez de ejecución adicional, situación que no ha contribuido en absoluto a mitigación de la saturación del sistema.

³⁵ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00044920, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020

Cargas de trabajo

NÚMERO DE CARPETAS DE EJECUCIÓN PENAL

Desde la entrada en vigor de la LNEP hasta el mes de enero de 2020, según datos oficiales del Poder Judicial del Estado, se han radicado un total de 12,448 carpetas de ejecución penal, repartidas en los diferentes partidos judiciales de la siguiente forma:

Tabla 3
CAPÍTULO 5

Carpetas de ejecución por año

MUNICIPIO	2016	2017	2018	2019	2020 (ENERO)
Mexicali	569	872	595	475	30
Tijuana	14	635	1,059	2,394	94
Ensenada	5	557	795	770	29
Tecate	39	858	1,640	987	30
Playas Rosarito	0	0	1	0	0
TOTAL	627	2,922	4,089	4,626	183

Fuente: Solicitudes de Acceso a la Información con número de folio 00044920 y 00044820, dirigidas al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.³⁶

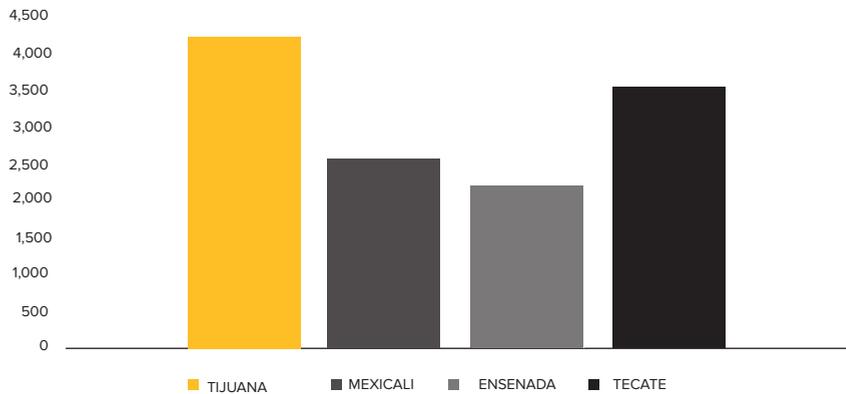
Como puede observarse en la tabla anterior, la carga de trabajo para el Tribunal de Mexicali fue significativamente mayor en 2016, en comparación con el resto de los municipios. Es importante recalcar que, en 2016, a pesar de que ya había entrado en vigor la LNEP y esta era vinculante desde entonces, no fue hasta inicios de 2017 que se nombraron a los jueces de

³⁶ Algunos de los datos que aquí se muestran son radicalmente distintos a aquellos presentados en el Diagnóstico publicado en 2017, derivado de que son resultado de solicitudes de acceso a la información realizadas en momentos distintos. Considerando que la información que otorga la autoridad en muchas ocasiones resulta diversa, para efectos del presente trabajo se toma en cuenta la información que se obtuvo con la documentación y la investigación realizada en 2020.

Ejecución en cada uno de los municipios del Estado donde hay CRS. Durante todo el tiempo que no hubo nombramientos especializados en ejecución, eran los jueces de control quienes conocían y resolvían esos expedientes. Esta es una de las razones principales por las que, en 2017, hubo un aumento exponencial de expedientes en todos los partidos judiciales.

Fuera de 2016, donde Mexicali lideró en radicación de expedientes, en general es Tijuana el municipio con la mayor carga de carpetas de ejecución penal. Desde 2016, ahí se han radicado 4,196 expedientes, mientras que en Tecate han sido 3,554; 2,541 en Mexicali; 2,156 en Ensenada; y, finalmente 1 expediente en Playas de Rosarito.

Gráfico 1 NÚMERO DE EXPEDIENTES DE EJECUCIÓN 2016-2020
CAPÍTULO 5



Ahora bien, en comparación con las cargas de trabajo que tienen las juezas de proceso penal en el Estado, sus homólogas en ejecución penal se encuentran muy por encima. Es menester recordar que en el Estado existen 44 juezas de proceso penal y 5 juezas de ejecución penal.

Si se toma en consideración que en 2017 había 39 juezas de proceso penal³⁷ y se radicaron 9,987 causas penales dentro del Sistema Acusatorio en los tribunales de Baja California,³⁸ significa que cada jueza conoció, en promedio, de 256 casos; los datos de 2018 muestran que hubo un total de 14,781 causas penales, divididas entre las 44 juezas que había en ese momento, resulta en 336 causas por autoridad jurisdiccional.³⁹

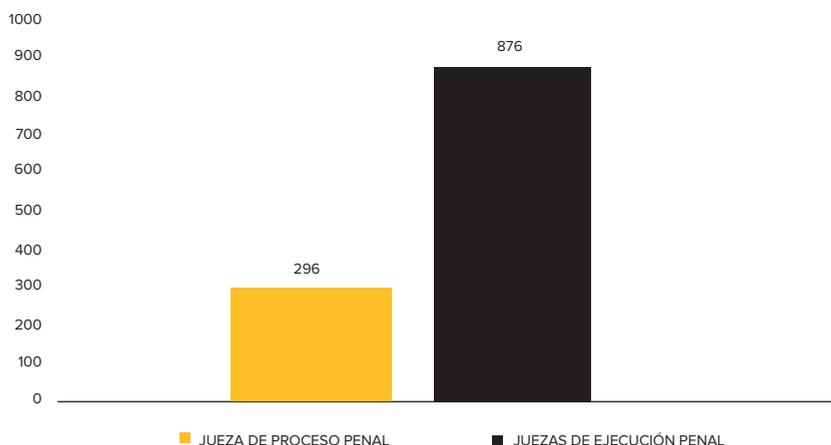
³⁷ Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, op. cit., p. 53.

³⁸ INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia 2018

³⁹ INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia 2019.

Ahora bien, exclusivo en ejecución penal, en 2017 se radicaron 2,922 carpetas de ejecución, repartidas entre las 4 juezas que existían en ese entonces, resulta en 730 carpetas por jueza; mientras que en 2018 las 4,089 carpetas entre la misma cantidad de juezas de ejecución, significaron un total de 1,022 asuntos por jueza.

Gráfico 2 NÚMERO PROMEDIO DE CARPETAS POR JUEZA
CAPÍTULO 5



Sacando un promedio del número de carpetas que conoce cada jueza, se puede concluir que en ejecución penal se tiene una carga de trabajo casi tres veces mayor a aquella correspondiente a la etapa de proceso penal. Situación que, con el aumento continuo que se tiene de expedientes en ejecución penal en comparación con el desproporcional nombramiento de juezas que los atiendan, genera una carga cada vez mayor para los tribunales de ejecución de la entidad.

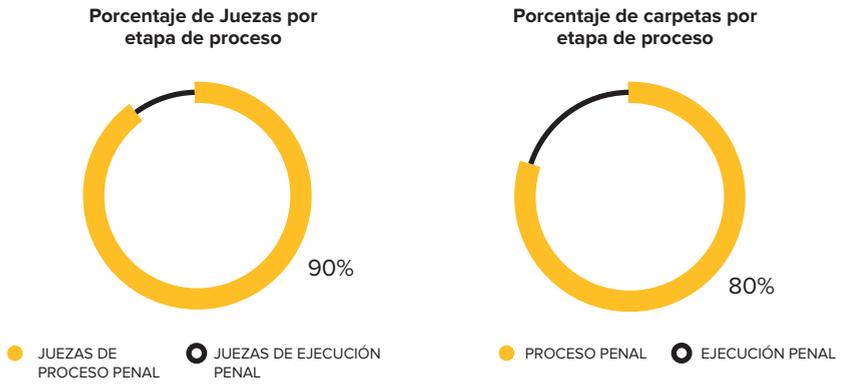
De lo anterior se desprende que, para aminorar las cargas de trabajo, o por lo menos igualarlas a las que se tienen en los tribunales de proceso, el número de juezas de ejecución debería aumentar a 14.

Asimismo, como se muestra en la siguiente gráfica, del total de juezas que radican en el Estado, aquellas que son especializadas en ejecución representan únicamente el 10% del personal, mientras que sus homólogas de proceso penal representan el 90%. Por otro lado, del total de carpetas que existen en los tribunales de Baja California (19,683), el 80% (15,549) corresponden a carpetas penales y el 20% (4,089) a carpetas de ejecución penal.⁴⁰

⁴⁰ Fuente: INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia 2019 y solicitud de acceso a la información con número de folio 00044920 y 00044820, op. cit.

Si se hace un análisis de las cargas de trabajo totales, esto significa que cada jueza de ejecución tiene 2 carpetas, mientras que a cada jueza de proceso penal le corresponden 0.9 carpetas.

Gráfico 3 PORCENTAJE DE JUEZAS Y DE CARPETAS
CAPÍTULO 5



Por otro lado, el aumento significativo de expedientes en la mayoría de los municipios desde 2016 a la fecha, se encuentra íntimamente relacionado, entre otras cosas, con el aumento en la población penitenciaria de los Centros de Reinserción Social en distintos momentos, sobre todo en Tecate (El Hongo I y El Hongo II) y en Tijuana; el primero aumentando su población un 5.6% de 2017 a 2018, tomando en cuenta el total de personas privadas de libertad en ambos CRS; mientras que el segundo, tomando como base el año 2017, aumentó un 22.7 % en 2018 y un 38.7% en 2019. Asimismo, Mexicali tiene un aumento en su población del 27.3% de 2018 a 2019 y Ensenada del 13.6% en el mismo período.

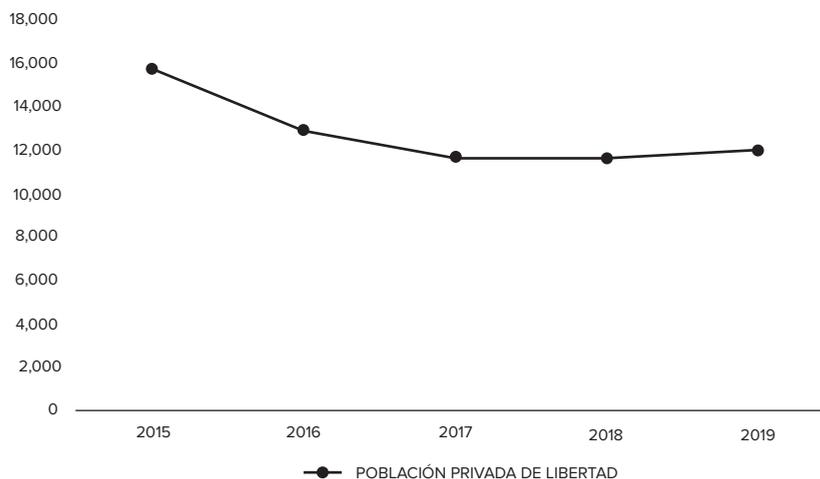
En específico, el aumento de expedientes en el municipio de Tecate en 2018 se encuentra relacionado con el número de traslados que se han realizado en los últimos años, sobre todo provenientes del Centro de Reinserción Social de Mexicali, situación que se abordará más adelante, en el apartado respectivo.

Tabla 4 POBLACIÓN PRIVADA DE LIBERTAD POR AÑO
CAPÍTULO 5

CRS	2015	2016	2017	2018	2019
Mexicali	2,960	2,960	2,960	1,964	2,502
Tijuana	5,698	4,162	2,811	3,451	3,900
El Hongo	4,122	3,872	4,128	4,154	3,770
El Hongo II	1,069	782	776	1,024	735
Ensenada	1,809	1,118	933	930	1,057

Si bien desde 2015 a la fecha, ha habido una disminución en la población privada de libertad, en los últimos tres años se ha observado una tendencia a la alza. Como se observa en el gráfico siguiente, en 2015 había una población de 15,658 personas; en 2016 era de 12,894; en 2017 eran 11,608; en 2018 había 11, 523; y en 2019 llegó a las 11, 964 personas.

Gráfico 4 NÚMERO DE PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD 2015-2019
CAPÍTULO 5



NÚMERO DE AUDIENCIAS POR JUEZA DE EJECUCIÓN

A partir de 2017, fecha en la que las juezas de Ejecución del Estado fueron nombradas, las audiencias desahogadas ante ellas han ido en aumento. A continuación, se muestran el número de audiencias al año que se han llevado desde entonces. Es importante recalcar que no se tienen aún datos de cuántas audiencias ha desahogado la jueza de Tijuana, Ana Isabel Flores Plascencia, en virtud de que es reciente su nombramiento (noviembre de 2019), por lo que se muestra información del resto de las autoridades judiciales de ejecución del Estado.

Tabla 5
CAPÍTULO 5

NÚMERO DE AUDIENCIAS POR JUEZA EN EL SISTEMA PARA ADULTOS

JUEZA O JUEZ	2017	2018	2019
Alma Angelina Duarte Orozco	879	1,245	1,503
Jorge Osbaldo Flores Ruíz	122	676	859
Amalia Gutiérrez de la Peña	240	508	336
Omar Luna Guerra	392	1,082	1,009

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220 y 00045320, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.

Una de las problemáticas identificadas es que, adicional a la carga de trabajo que tiene cada una de las juezas en ejecución penal, tres de las cuatro autoridades desempeñan, además, labores en audiencias para el sistema de adolescentes, situación que implica un aumento significativo en las cargas de trabajo y que impide a sobremano su especialización cabal en ejecución penal.

Tabla 6 NÚMERO DE AUDIENCIAS POR JUEZA EN EL SISTEMA PARA ADOLESCENTES
CAPÍTULO 5

JUEZA O JUEZ	2017	2018	2019
Alma Angelina Duarte Orozco	40	96	103
Jorge Osbaldo Flores Ruíz	17	37	26
Amalia Gutiérrez de la Peña	20	13	29
Omar Luna Guerra	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220 y 00045320, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.

Cabe recalcar que los jueces de ejecución penal no son los únicos que realizan labores de esta etapa, sino que también los hay jueces de control que actúan como jueces de ejecución en determinados casos, sobre todo durante el proceso inicial de implementación de la LNEP, en lo que se realizaban los nombramientos respectivos de cada partido judicial. En Baja California, según datos del Poder Judicial del Estado, existen 32 Jueces de Control que han realizado labores de ejecución penal en audiencias públicas, sumando un total de 1,102 audiencias desde 2016.

Tabla 7
CAPÍTULO 5

NÚMERO DE AUDIENCIAS DE EJECUCIÓN POR JUEZ DE CONTROL EN EL SISTEMA DE ADULTOS

JUEZA	2016	2017	2018	2019
Ana María Elías González Rosas	73	4	0	0
Ana Isabel Flores Plascencia	0	0	0	48
Bernardino Ahumada González	57	7	1	0
Cenaida Tafolla González	37	1	1	0
Cynthia Monique Estrada Burciaga	5	5	0	0
Daniel Aguilar Patiño	1	0	0	0
Dora Leticia Contreras Salazar	46	5	1	0
Ernesto Flores Gallegos	9	1	0	0
Fanny Martínez Reyes	0	0	1	0
Fernando Serrano Jiménez	44	3	0	0
Gerardo Aceves Salazar	66	12	0	0
Gerardo Anguiano Ceja	17	2	0	0
Gríselda Rábago Lara	8	1	0	0
Héctor Antonio Cortéz Peña	36	6	0	0
Hilda Maritza Morales Mercado	45	6	1	0
José Guadalupe Sigala Andrade	4	4	0	0
José Luis Castañeda Carrillo	1	3	0	0
Juan Salvador Morones Pichardo	46	2	0	0
Leticia Larrañaga Viscarra	0	1	0	0
Luciano Angulo Espinoza	73	0	0	0
Luz Adriana Macías Molina	0	0	0	0
Manuela Guillermina Cuevas Tapia	28	7	0	0
María de los Ángeles Espinoza Jiménez	33	2	0	0
María Enriqueta Carmona Cruz	7	5	0	0
Patricia Hernández Haro	1	0	0	0
Patricia Moreno Galván	5	6	0	0
Ricardo Melgoza Ortega	49	4	0	0
Rocío Margarita Arce López	46	1	0	0
Ruth Esperanza Álvarez Fuentes	66	8	0	0
Salvador Montoya Gómez	48	0	0	0
Sandra Sofía Rubio Díaz	59	2	1	0
Sara Perdomo Gallegos	38	2	0	0
Verónica Carolina Cataño González	1	0	0	0
TOTAL	949	100	5	48

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220 y 00045320, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.

Como puede observarse, conforme ha ido avanzando la implementación de la LNEP, los jueces de control ejercen cada vez menos labores de ejecución, dejando a los jueces especializados la labor exclusiva de esa etapa. Sin embargo, en tanto esta situación siga ocurriendo, se seguirán afectando los procesos de ejecución penal, en virtud de que autoridades no especializadas resuelven asuntos que debieran ser relegadas a las autoridades competentes en la materia.

Competencia en asuntos de ejecución penal

De conformidad con el artículo 24 de la LNEP, los jueces son competentes para conocer del procedimiento de ejecución penal en cuya circunscripción territorial se encuentre la persona privada de la libertad. Es decir, independientemente de quién fue la jueza y dónde se dictó la sentencia – o medida cautelar– de prisión, la autoridad jurisdiccional competente para llevar a cabo el proceso de ejecución, así como para garantizar el cumplimiento del objeto de la propia ley, es la autoridad del CRS donde la persona se encuentre cumpliendo con la pena o medida privativa de libertad. Sin embargo, no todas las juezas de ejecución de determinado CRS conocen las carpetas de todas las personas que ahí se internan, esto en virtud de dos cuestiones.

En primer lugar, el proceso de tránsito del sistema inquisitivo al acusatorio adversarial supuso una falta de personal capacitado para atender las necesidades del nuevo sistema. Esto se reflejó en que la gran parte de las juezas que recibieron su nombramiento en ejecución penal, ya se habían desempeñado como jueces de proceso penal durante varios años en sus entidades federativas. Las juezas de ejecución penal, en consecuencia, no pueden llevar los casos de las personas que ellas sentenciaron o que de alguna forma conocieron antes de ser adscritas al área de ejecución, a pesar de que se encuentren privadas de la libertad en el CRS donde radican.

Así, en Baja California se tienen múltiples personas privadas de libertad en un CRS, pero cuyos casos de ejecución los resuelve una autoridad jurisdiccional distinta. Por ejemplo, según datos otorgados por el Poder Judicial de Baja California, el tribunal de ejecución de Mexicali tiene 351 carpetas de personas que no se encuentran privadas de libertad en ese municipio, por su parte, Tijuana tiene 134 y Ensenada 8 carpetas.⁴¹

Esta dispersión de carpetas de ejecución penal, si bien responde a una de las formas que adquiere el derecho de acceso a la justicia, a saber, imparcialidad de la autoridad jurisdiccional, implica necesariamente una dilación del proceso y un incumplimiento de los plazos establecidos en la LNEP para resolver. En lugar de que el contacto con la autoridad jurisdiccional competente sea directo y dentro del mismo territorio, la persona y su defensora tienen que hacerlo vía remota y esperar a que todas las actuaciones se remitan vía auxilio judicial.

⁴¹ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00044920, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020

A su vez, esta situación se agrava considerando la falta de infraestructura tecnológica y de acceso a la información que impera en los tribunales de la entidad.⁴²

De esta forma, las personas cuyas carpetas se ubican en otras partidas judiciales, se encuentran en un estado de indefensión donde solo están a la espera de respuesta por parte de las autoridades competentes. Según la CIDH, esta situación afecta significativamente el derecho a la tutela judicial efectiva, que obliga a los tribunales a resolver los casos con celeridad y a conducir el procedimiento de forma ágil y rápida.⁴³

⁴² Véase capítulo 4; infraestructura.

⁴³ CIDH, Informe N° 40/04, Caso 12.053, Fondo, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo, Belice, 12 de octubre 2004, párr. 176.

Capacitación especializada

Durante el período que corrió de 2016 a 2019, el Poder Judicial de Baja California, a través del Instituto de la Judicatura del Poder Judicial del Estado, ha realizado las siguientes capacitaciones en materia de ejecución penal.

Tabla 8
CAPÍTULO 5

CURSOS DE CAPACITACIÓN IMPARTIDOS

AÑO	NOMBRE DEL EVENTO	NÚMERO DE JUEZAS Y JUECES CAPACITADOS	MUNICIPIO	DURACIÓN
2016	Derecho de Ejecución Penal	28	Mexicali, Tijuana y Ensenada	18 horas (en total)
2017	Ley Nacional de Ejecución Penal	8	Tijuana	3 horas
	Derecho de Ejecución Penal	17	Mexicali	3 horas
	Derecho de Ejecución Penal	12	Ensenada y Tijuana	8 horas
2018	Los Beneficios Preliberacionales de Ley Nacional de Ejecución Penal	19	Mexicali y Tijuana	6 horas
	La función del Juez de Ejecución	16	Mexicali, Tijuana y Ensenada	9 horas
2019	La función del Juez de Ejecución	2	Tijuana	2horas
	Los Beneficios Preliberacionales de Ley Nacional de Ejecución Penal	6	Mexicali	2.5 horas

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00044920, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.

De los cursos señalados, la mayoría de ellas han sido aislados, es decir, que no son parte de un programa consolidado y continuo de formación y profesionalización, además, resulta preocupante que en lo que va del año 2020, no se ha llevado a cabo ninguno.

Derivado de diversas entrevistas, dos autoridades jurisdiccionales de ejecución de la entidad señalaron no haber recibido ningún tipo de capacitación previa a su nombramiento y afirmaron, también, que durante el tiempo que llevan desempeñándose en su puesto, los cursos que han recibido han sido muy esporádicos, si no es que prácticamente nulos. Por lo menos, una de ellas señaló que la totalidad de los cursos a los que ha asistido, lo ha hecho por cuenta propia, en virtud de que el Tribunal no ha organizado programas de capacitación que sean accesibles para poder asistir.

Sobre este último tema, la accesibilidad, se identificó que muchos de los programas que se imparten, se limitan a determinadas circunscripciones territoriales. En otras palabras, no abarcan la totalidad del territorio o, por lo menos, la totalidad de las partidas judiciales que conforman la entidad, de manera que muchas de las autoridades, según lo señalaron, no pueden transportarse de un lugar a otro, sobre todo por cuestiones de tiempo. Como puede observarse en la tabla, no hubo un solo curso en el municipio de Tecate.

Además, los horarios en que se imparten los programas de capacitación no son compatibles ni con la distancia que algunas tienen que recorrer, ni con los tiempos de trabajo de los tribunales, por lo que muy pocas veces pueden realmente acudir a los pocos cursos que se han impartido.

Audiencias de Ejecución Penal

Ahora bien, en cuanto al tipo de audiencias de ejecución que se han llevado a cabo, como puede observarse en la tabla siguiente, aquellas que se desahogan mayor frecuencia son las de amonestación, las audiencias generales, las audiencias para resolver sobre la concesión de beneficios, las de modificación, duración o cesación de la pena, y las audiencias para revisión de cumplimiento de beneficios.

Tabla 9
CAPÍTULO 5

TIPO DE AUDIENCIA DE EJECUCIÓN PENAL

	2016	2017	2018	2019	2020
Audiencia de sustitución de la multa impuesta en sentencia	0	0	2	0	0
Audiencia General	76	277	1180	381	7
Audiencia inicial de ejecución	0	0	0	585	35
Audiencia para amonestación	390	378	487	369	12
Audiencia para cómputo de compurgación de la pena	0	0	0	75	7
Audiencia para decretar la extinción de la pena	0	0	0	17	0
Audiencia para designar el lugar de compurgación	0	68	62	65	3
Audiencia para Ejecución forzosa	2	2	1	5	0
Audiencia para fijación de periodo de trabajo en favor de la comunidad	0	0	0	1	0
Audiencia para prevención de pago	0	0	28	35	1
Audiencia para resolver la concesión de beneficios	198	642	1130	902	40
Audiencia para resolver respecto de la modificación, duración y cesación de la medida	0	10	15	17	0
Audiencia para resolver respecto de la modificación, duración y cesación de la pena	2	62	240	299	5
Audiencia para solicitar revocación de beneficios	21	16	25	9	0
Cumplimiento de ejecutoria	0	0	0	1	0
Para cancelación de antecedentes	0	0	0	152	0
Para convalidar traslado	0	0	0	1	0
Para decretar el cumplimiento del beneficio	0	0	0	2	0
Reapertura del proceso	3	10	12	42	4
Resolver controversias de condiciones de internamiento	0	0	0	34	4
Revisión de cumplimiento de beneficio	226	313	473	914	61
Solicitud de plazo para pago de la reparación del daño	1	5	3	7	0

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220 y 00045320, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.

Para poder abordar la temática principal que se plantea en el presente Diagnóstico, a saber, el nivel de implementación de la LNEP, es importante recalcar el aumento que se ha tenido de audiencias sobre concesión de beneficios, modificación, duración y cesación de la pena, así como aquellas relativas a las controversias sobre condiciones de internamiento. Ambas son figuras que se introdujeron con la LNEP y que adquieren un papel de especial importancia en la protección de los derechos de las personas privadas de libertad.

Como se observará en el apartado correspondiente, los centros penitenciarios no son espacios donde se garantice y proteja la integridad física y psicológica de las personas privadas de libertad, razón por la cual resultan tan relevantes los beneficios preliberacionales: por un lado, buscan hacer realidad el mandato internacional del derecho penal mínimo y la aplicación de medidas no privativas de libertad con el objeto de no exponer a las personas, salvo en casos de última necesidad, a contextos ampliamente reconocidos como torturantes; y, por el otro lado, las controversias sobre condiciones de internamiento, que tienen por objeto velar porque la vida al interior de los centros penitenciarios sea capaz de garantizar la dignidad e integridad de la población.

Sobre este último punto, Mexicali y Tijuana son los únicos Centros donde se han desahogado controversias sobre condiciones de internamiento. En Mexicali se llevaron 5 audiencias en 2019 y 1 en 2020,⁴⁴ mientras que en el municipio de Tijuana se ha desahogado el mayor número, con 29 en el año 2019 y 3 en 2020.⁴⁵ Resulta preocupante que en los otros municipios no se hayan llevado a cabo, hasta la fecha, este tipo de audiencias, sobre todo si se considera que la tasa de violaciones de derechos humanos al interior de los centros penitenciarios es sumamente alta. Al respecto, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) ha señalado que en Mexicali, Ensenada, Tijuana y el Hongo existen deficientes “condiciones materiales y de higiene”⁴⁶ en las estancias y diferentes áreas donde viven y tienen actividades las personas, situación que afecta de manera significativa el derecho a la integridad personal.

El hecho de que en todo el Estado se estén desahogando un mayor número de audiencias sobre esas temáticas, da cuenta de una aplicación cada vez más efectiva de la LNEP. Sin embargo, es importante hacer hincapié en que aún se han identificado obstáculos que impiden el ejercicio pleno de esos derechos y la aplicación efectiva de esas figuras que otorga la ley, en virtud de criterios y nociones propias del sistema anterior, que resultan contrarias al objeto mismo de la etapa de ejecución penal, su normativa y los derechos humanos.

44 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220 y 00045320, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.

45 CNDH, Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019, México, 2019, p. 37, 39, 43 y 45. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf

46 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220 y 00045320, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.

De acuerdo con el artículo 3 de la LNEP, el plan de actividades es la “organización de los tiempos y espacios en que cada persona privada de la libertad realizará sus actividades laborales, educativas, culturales, de protección a la salud, deportivas, personales y de justicia restaurativa” y la participación en su construcción, acorde con sus necesidades, preferencias y capacidades, es uno de los derechos que tienen las personas privadas de libertad (artículo 9, fracción XI y 104 de la LNEP).

El plan de actividades es, a su vez, la base para la concesión de los beneficios de libertad anticipada y condicionada, por lo que su creación y posterior actualización son sumamente importantes para que, al momento del desahogo de los requisitos para la concesión de los beneficios, no exista controversia alguna sobre su cumplimiento. En la medida en que los planes de actividades se construyan de acuerdo a lo establecido por la LNEP, es decir, en audiencia pública y con participación de la persona privada de libertad, las controversias sobre ellos disminuirán y las personas podrán acceder sin obstáculos a los beneficios de ley.

Del trabajo de campo realizado, se pudo identificar que la falta de un adecuado plan de actividades, por no responder a las necesidades de la persona o bien, por no estar construido con base en la capacidad del CRS (infraestructura, oferta, personal, etcétera), deviene en un debate sobre su efectivo cumplimiento donde las autoridades le imponen cargas probatorias adicionales a las personas para que comprueben o expliquen el por qué no lo han cumplido, a pesar de que la responsabilidad debiera recaer en el Centro Penitenciario.

Beneficios Penales

Los beneficios penales que otorga la ley en la etapa de ejecución penal se dividen en dos. En primer lugar, se encuentran los beneficios preliberacionales y, en segundo, se encuentran los beneficios de sustitución, modificación y medidas no privativas de libertad. Los primeros constituyen una manera de ponerle fin a la privación de libertad, derivado del comportamiento de la persona durante su internamiento, así como su participación en las actividades que se ofertan, aquí se contemplan la libertad condicionada y la libertad anticipada. Los segundos son beneficios que se otorgan al actualizarse determinados supuestos establecidos en la norma relacionados con circunstancias personales o sociales que hacen innecesaria o incompatible la pena privativa de libertad.⁴⁷

Si bien ya se contemplaban una serie de beneficios en legislaciones anteriores, como son la remisión parcial de la pena, la preliberación o el régimen de semilibertad, su concesión dependía en gran medida de criterios arbitrarios y subjetivos propios del régimen de la readaptación social y de un derecho de autor, donde las personas eran cuestionadas sobre su personalidad, su conducta y su proceso readaptativo.

Con la entrada en vigor de la LNEP y el cambio de paradigma que se introdujo con las reformas constitucionales, los beneficios preliberacionales se constituyeron como herramientas predilectas para impulsar no solo el derecho a la libertad personal, sino también el derecho a la reinserción social como fin último del sistema penitenciario.

De esta forma, a pesar de que los beneficios de legislaciones anteriores se siguen aplicando (como se abordará en el siguiente apartado), su concesión y negación se rige estrictamente bajo los nuevos parámetros de derechos humanos, como lo señalan los tribunales mexicanos:

⁴⁷ Para una explicación más a profundidad respecto de los beneficios penales, sus diferencias e implicaciones, véase: Gutiérrez Román, José Luis (coord.), *¿Cómo litigar ejecución penal con un enfoque de derechos humanos?*, México, Asilegal, 2019, págs. 26-28.

"[E]l hecho de que la autoridad judicial pondere para conceder dicho beneficio, las circunstancias que acreditaron el delito, la responsabilidad del sentenciado y su grado de culpabilidad y concluya que no ha mostrado arrepentimiento por el hecho que realizó, no sólo carece de sustento legal, sino que se advierte totalmente fuera de contexto para establecer la procedencia de la libertad preparatoria, al constituir factores que de ninguna manera el Juez puede volver a considerar para negarle ese beneficio, ya que esa actuación implica una doble criminalización, al recordarle lo que hizo y soslayar su esfuerzo, constancia y dedicación para reintegrarse a la sociedad al recuperar su libertad anticipadamente ante el cumplimiento de los requisitos legales; menos aún, puede exigirse al sentenciado que se arrepienta por sus culpas para obtener el beneficio, bajo un contexto de la pena otalmente superado y que se advierte degradante".⁴⁸

48 Tesis I.90.P.99 P, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, septiembre de 2015, p. 2086.

Es importante resaltar que los beneficios preliberacionales son figuras cuya finalidad cumple con múltiples funciones. Por un lado, si se aumenta su concesión, puede generar impactos significativos en la despresurización de los CRS, al disminuir las tasas de hacinamiento y sobrepoblación y, en consecuencia, mejorando la calidad de las estancias y dignificando el internamiento; y, por otro lado, los beneficios buscan proteger al máximo posible el derecho a la libertad personal, a través del mínimo posible de intervención por parte del Estado, abandonando nociones estrictamente punitivas y buscando que la privación de libertad funja solo como último recurso.

Como se muestra a continuación, en Baja California se han celebrado audiencias sobre concesión de beneficios de la siguiente forma.

Tabla 10 AUDIENCIAS SOBRE CONCESIÓN DE BENEFICIOS POR MUNICIPIO
CAPÍTULO 5

MUNICIPIO	2016	2017	2018	2019	2020
Mexicali	179	123	59	7	1
Tijuana	2	70	191	163	18
Ensenada	0	138	62	22	3
Tecate	17	311	820	712	89

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220, 00045320, 00129220 y 00129120 dirigidas al Poder Judicial de Baja California, en fechas 29 de enero y 18 de febrero de 2020

Ahora bien, dentro de los beneficios contenidos en la LNEP, se han otorgado principalmente los siguientes.

Tabla 11 SUSTITUCIÓN DE LA PENA
CAPÍTULO 5

MUNICIPIO	2017	2018	2019	2020
Mexicali	2	4	9	1
Tijuana	4	20	6	0
Ensenada	1	1	0	0
Tecate	4	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220, 00045320, 00129220 y 00129120 dirigidas al Poder Judicial de Baja California, en fechas 29 de enero y 18 de febrero de 2020

En cuanto a los beneficios de libertad contemplados en los artículos 136 y 141 de la LNEP, se han otorgado, 31 libertades condicionadas y 29 libertades anticipadas en todo el Estado.

Es importante señalar que gran parte de la falta de audiencias sobre

Tabla 12 LIBERTAD CONDICIONADA
CAPÍTULO 5

MUNICIPIO	2017	2018	2019	2020
Mexicali	0	0	0	0
Tijuana	0	0	23	2
Ensenada	0	1	4	1
Tecate	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos sobre las liberaciones obtenidas por ASILEGAL, así como datos obtenidos a través de la Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220 y 00045320, 00129220 y 00129120 dirigidas al Poder Judicial de Baja California, en fechas 29 de enero y 18 de febrero de 2020

Tabla 13 LIBERTAD ANTICIPADA
CAPÍTULO 5

MUNICIPIO	2017	2018	2019	2020
Mexicali	0	0	0	0
Tijuana	0	1	13	1
Ensenada	0	0	15	0
Tecate	0	0	1	0

Fuente: Elaboración propia con datos sobre las liberaciones obtenidas por ASILEGAL, así como datos obtenidos a través de la Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220 y 00045320, 00129220 y 00129120 dirigidas al Poder Judicial de Baja California, en fechas 29 de enero y 18 de febrero de 2020.

beneficios tiene que ver con el desconocimiento por parte de la población privada de libertad tanto de su existencia, como de su propia situación frente a ellos.

Es decir, que en muchas ocasiones son potenciales beneficiarios pero no tienen conocimiento de ello y obtienen su libertad hasta la compurgación total de la pena.

A su vez, esto se relaciona con las cargas de trabajo tanto de los tribunales, como de las autoridades de ejecución penal; se pudo observar que, una vez metida la solicitud, se señala fecha de audiencia tres, cuatro o incluso siete meses después, sobre todo en aquellos municipios donde hay una mayor carga de trabajo como Tijuana y Mexicali. Situación que, naturalmente, genera que las personas sigan acumulando días en prisión, teniendo la oportunidad de gozar de su libertad y que muchas veces se llega al extremo de compurgar la pena a la espera de fecha de audiencia. En este sentido, resulta relevante señalar que, si bien los beneficios preliberacionales no son un derecho humano en sí mismos, acceder a la revisión de los requisitos establecidos en la norma por una autoridad jurisdiccional sí lo es. Resulta relevante el siguiente criterio:

“[S]í puede considerarse un derecho sustantivo la prevención por parte del Estado de las medidas instrumentales necesarias para lograr la reinserción social, así como que en la ley secundaria se establezcan los beneficios que le son sincrónicos, los cuales deberán concederse en la medida en que se cumplan los parámetros que condicionen su otorgamiento; por tanto, tener acceso a la posibilidad de que un juzgador analice si procede el beneficio que en la ley se establezca sí tiene el carácter de derecho humano, conclusión que se refuerza con el contenido de la sentencia del Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de la que se infiere que el tener acceso a beneficios es un derecho humano. Asimismo, el derecho sustantivo de los beneficios está relacionado estrechamente con el derecho humano a la libertad personal, lo que hace más importante la trascendencia en su protección, no como una cuestión adjetiva, sino sustantiva, que permite realizar los postulados constitucionales de reinserción social, y la mínima afectación a la libertad personal, que derivan de los artículos 18 y 19 constitucionales.”⁴⁹

49 Tesis PC.I.P.2 P. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época t. II abril de 2018, pág. 1622

Es claro que existen aún diversos obstáculos que impiden a las personas acceder a medidas alternativas a la prisión y que deben ser atendidas por la autoridad correspondiente. Sin embargo, el panorama no es del todo negativo: a pesar de tener un número muy bajo de beneficios preliberacionales concedidos, se observa una tendencia al alza, donde cada vez con más frecuencia se desahogan audiencias para determinar su procedencia, situación que da cuenta de una muy paulatina, pero efectiva implementación de la LNEP en materia de beneficios.

CONCESIÓN DE BENEFICIOS CONTENIDOS EN LEGISLACIONES ANTERIORES

Es importante recalcar que, a pesar de haber entrado en vigor la LNEP, en algunos municipios se siguen aplicando beneficios contemplados en las normas anteriores – hoy derogadas–, como son la remisión parcial de la pena, la semilibertad, la conmutación, la preliberación y la libertad preparatoria. Derivado de las entrevistas realizadas por el equipo de ASILEGAL, se logró identificar que en los municipios de Tijuana y Ensenada no se otorga ningún beneficio contenido en legislaciones anteriores, aún a pesar de haberse iniciado los expedientes de ejecución cuando éstas se encontraban vigentes.

Si bien es cierto que dichas normativas se encuentran derogadas por mandato expreso de la propia LNEP en sus transitorios tercero y cuarto, también lo es que las autoridades jurisdiccionales se encuentran obligadas a otorgar a las personas la protección más amplia, por lo que la negativa de aplicar las leyes derogadas que contienen otros beneficios, atenta contra el principio pro persona y, en consecuencia, se están violando el derecho a la seguridad jurídica, debido a las siguientes consideraciones.

Una de las consecuencias de la reforma de derechos humanos de 2011 fue la inclusión, en el párrafo segundo del artículo 1º constitucional, del mandato para todas las autoridades mexicanas de ejercer un control de convencionalidad en el ámbito de sus facultades y otorgar la protección más amplia. Así, el principio pro persona:

"[...] es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria, es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios"⁵⁰

50 Tesis 1a. XXVI/2012, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2012, pág. 659.

Así como la LNEP incluyó una serie de figuras que no habían sido contempladas en legislaciones anteriores y que significaron un gran avance en materia de derechos humanos y medidas no privativas de libertad, de la misma forma eliminó algunas otras que otorgaban beneficios diversos a la población y que no contaban con las restricciones o regímenes de excepción que se incluyeron en la LNEP.

El principio pro persona aplicado a los beneficios penales permite a las operadoras de justicia determinar qué norma válida aplicable es la más benéfica, dependiendo el caso concreto y la situación jurídica particular de la persona. En lo que respecta a Baja California, se tienen tres normas válidas: la Ley de Ejecución de Sanciones y Medidas de Seguridad (LESMS), la Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales (LEPMJ) y la LNEP. En los casos en que las personas fueron sentenciadas antes de la entrada en vigor de la LNEP, les resulta aplicable tanto la legislación anterior como la ley vigente. Independientemente de que las primeras hayan sido abrogadas por la última, el principio pro persona permite que exista una ultra-actividad de la norma penal con el solo objetivo de otorgar un mayor beneficio y de realizar una "interpretación extensiva de los derechos fundamentales".⁵¹

Los argumentos que otorga la autoridad jurisdiccional para negar los beneficios derogados parten de la siguiente premisa: la solicitud de concesión de beneficio constituye el inicio de un procedimiento dentro de la etapa de ejecución penal, mismo que se rige bajo la legislación vigente al momento

51 Tesis II.20.T. Aux.2 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, pág. 2936

de su presentación. En este aspecto resulta relevante la distinción entre el proceso de ejecución penal, que inicia desde el primer día de privación de libertad, y los procedimientos de ejecución penal, que se presentan dentro del proceso macro, a saber, controversias específicas que se van actualizando durante la computación de la pena o medida de seguridad. Sin embargo, en materia de beneficios preliberacionales, es importante señalar que estos, si bien no son derechos humanos en sí mismos (como se señaló anteriormente), sí constituyen expectativas de derecho. Es decir que, desde el momento en que inicia la privación de libertad, las personas tienen una expectativa de que, al cumplir con determinados requisitos establecidos en la norma vigente, podrán acceder a una revisión judicial que determine la procedencia de los beneficios.

En el caso específico de la remisión parcial de la pena, por ejemplo, lo anterior significa que las personas que comenzaron a cumplir con su pena o medida de seguridad cuando se encontraba vigente alguna de las normas anteriores, tenían la expectativa de que, por cada dos días de actividades laborales, obtendrían un día menos de pena. Por tanto, los días laborados hasta antes de la entrada en vigor la LNEP, no pueden ser arbitraria y automáticamente eliminados, pues no resulta aceptable ni armónico con los estándares de derechos humanos que todo el trabajo realizado por las personas tenga repentinamente, carácter nugatorio; de hecho, al momento en que las personas laboran dos días, se entiende como un derecho adquirido el poder obtener uno menos de pena si se cumplen los requisitos.

Por ello, lo que le da materia a las solicitudes de concesión del beneficio de remisión parcial de la pena es el trabajo que las personas han realizado durante todo el tiempo anterior a la entrada en vigor la LNEP, independientemente de la fecha en que se presenta formalmente la solicitud. Esta situación resulta igualmente aplicable al resto de los beneficios contemplados en las normas derogadas.

Ignorar las consideraciones anteriores supone una violación al derecho de seguridad jurídica, establecido en el artículo 16 de la constitución, el cual consiste en que la persona tenga certeza sobre su situación frente a las leyes para asegurar que ante cualquier intervención de la autoridad en su esfera de derechos, sepa a qué atenerse.⁵² Y, también, supone una violación a la obligación de aplicar la norma más protectora, pues como lo ha establecido la SCJN en su jurisprudencia, cuando las juzgadoras se encuentran frente dos normas, “el intérprete no es libre de elegir, sino que debe seleccionarse la opción interpretativa que genere mayor o mejor protección a los derechos”.⁵³ Resulta relevante el siguiente criterio:

⁵² Cfr. Tesis IV.20.A.50 K, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2014, pág. 2241. Oficina del Alto Comisionado, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/Pages/Home.aspx>

⁵³ Tesis XIX.1º. J/7, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, noviembre de 2019, pág. 2000.

“Si el Juez de ejecución de penas, al resolver sobre la petición del sentenciado respecto de que le sea otorgado un beneficio de libertad anticipada, al amparo de una legislación que le es más favorable, aplica en la resolución respectiva la ley vigente al momento de resolver lo solicitado, que no permite acceder a dicho beneficio, y señala que no puede atender una ley anterior a favor del justiciable, en razón de que durante su vigencia éste no contaba con derechos adquiridos, sino sólo con una expectativa de derechos, esa determinación transgrede el principio de retroactividad de la ley en su beneficio, establecido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque para determinar sobre el otorgamiento de un beneficio preliberacional, debe aplicarse la legislación en materia de ejecución de penas que otorga mayor beneficio al sentenciado, pues se afecta un derecho sustantivo como es la libertad, que no puede considerarse adquirido hasta el momento en que se solicite el beneficio preliberacional, ya que éste le atañe desde la época en que se cometieron los hechos por los que se le sujetó a un procedimiento penal”⁵⁴

54 Tesis III. 2º. P.150 P. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, julio de 2019, pág. 2105.

Es importante recalcar que en Baja California existen juzgadoras en ambos lados de la argumentación: en Mexicali y Tecate sí se otorgan beneficios contenidos en normas derogadas, sobre todo remisiones parciales de la pena, mientras que Tijuana y Ensenada se mantienen firmes al negarlos. Esta situación resulta particularmente grave debido a que la negativa corresponde una flagrante violación a las normas y estándares constitucionales de derechos humanos que ya se mencionaron, y también porque la falta de homologación de los criterios judiciales genera una incertidumbre jurídica en perjuicio de las personas privadas de libertad.

Si bien las juezas están protegidas por el principio de independencia, esto no las exime de cumplir con sus obligaciones como garantes de los derechos humanos de las personas. La falta de criterios homogéneos en el estado, de acuerdo con la CIDH, acarrea la posibilidad de aplicaciones dispares de los mismos conceptos, principios y estándares normativos en las distintas partes de un mismo territorio, situación que se exagera cuando las autoridades no cuentan con una capacitación adecuada ni recursos suficientes y propicia arbitrariedades al momento de aplicar e interpretar las normas.⁵⁵

55 Cfr. CIDH. Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2015, párr. 84 y 512. Disponible en línea: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

Propuestas y recomendaciones

- ▶ **Nombrar** a más juezas de ejecución penal previamente capacitadas en la materia para hacer frente a las cargas de trabajo que se tienen en los tribunales.
- ▶ **Asegurar** una capacitación continua y suficiente para todas las juezas de ejecución penal, de manera que reciban actualizaciones periódicas y se pueda medir el impacto que tienen los diversos cursos y programas en el desempeño de sus funciones. Las capacitaciones deberán ser organizadas por el Poder Judicial de Baja California, a través del Instituto de la Judicatura, o bien, por instituciones u organismos externos a través de convenios de colaboración.
- ▶ **Construir** planes de profesionalización con contenido específico en derechos humanos, perspectiva de género, interculturalidad e interseccionalidad, con el fin no solo para fortalecer los conocimientos de las autoridades jurisdiccionales, sino también para sensibilizar y brindar las herramientas necesarias para que puedan atender a la población privada de libertad de acuerdo con sus particularidades y contextos individuales, garantizando, así, un pleno y efectivo acceso a la justicia.
- ▶ **Agilizar** los procesos de ejecución penal para garantizar una justicia pronta y expedita. Esto incluye otorgar las herramientas tecnológicas necesarias para que, en los casos de dispersión de las carpetas de ejecución por incompetencia, no existan dilaciones excesivas.
- ▶ **Privilegiar** en todo momento las audiencias de concesión de beneficios preliberacionales o de modificación y sustitución de penas, como medida para combatir la sobrepoblación y el hacinamiento en los centros penitenciarios, así como para garantizar el derecho a la libertad personal (medidas no privativas de libertad) y a la reinserción social.
- ▶ **Asegurar** la homologación de criterios en materia de ejecución penal relacionados con la aplicación de beneficios penales contenidos en legislaciones anteriores que ya están abrogadas, otorgando a las personas la protección más amplia de conformidad con el mandato constitucional.

CAPÍTULO 6.

DEFENSORAS ESPECIALIZADAS EN EJECUCIÓN PENAL

El papel de la Defensoría

Las defensoras de ejecución penal juegan un papel fundamental en la protección y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. En general, el derecho a una defensa adecuada es una de las ramificaciones más importantes que se derivan del derecho al debido proceso, en el entendido que el Estado debe garantizar las condiciones necesarias para asegurar una adecuada defensa para todas aquellas personas cuyos derechos están en juego dentro de un proceso.

Partiendo de la realidad en la que las personas acceden a la justicia en el país, el derecho a una defensa adecuada adquiere especial relevancia para compensar no solo las desigualdades procesales en las que se encuentran las personas en conflicto con la ley penal, sino también la situación de vulnerabilidad de las personas privadas de libertad, a fin de garantizarles un acceso efectivo a la justicia en condiciones de igualdad.⁵⁶ Por ello, el Estado está obligado a garantizar que la defensa sea realmente efectiva, es decir, no solo que se encuentre presente en las audiencias, sino que se pronuncie sobre violaciones e irregularidades en el proceso de ejecución y que presente los recursos judiciales que están a su alcance para hacerlas valer en favor de los derechos de la persona privada de libertad.

⁵⁶ Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 303, párr. 156

La Corte IDH ha resaltado la necesidad de que la defensa pública:



“sea dotada de garantías suficientes para su actuación eficiente y en igualdad de armas con el poder persecutorio. La Corte ha reconocido que para cumplir con este cometido el Estado debe adoptar todas las medidas adecuadas. Entre ellas, contar con defensores idóneos y capacitados que puedan actuar con autonomía funcional”⁵⁷

⁵⁷ *Ibidem*, párr. 157.

De conformidad con lo anterior, si bien el Estado no es responsable por todas las fallas en que incurran las defensoras en sus funciones,⁵⁸ sí es responsable de asegurar que la defensa no tenga obstáculos de carácter estructural que impidan su pleno ejercicio. El Estado debe retirar todas aquellas barreras que pueden significar una violación a los derechos de las personas.

En el presente apartado se muestran los principales hallazgos que han resultado del trabajo de investigación, por lo que se han podido identificar una serie de obstáculos que van más allá de la práctica individual del cargo de defensor público; son obstáculos de carácter generalizado que se replican en cada una de las instituciones y dependencias que conforman el sistema de justicia mexicano y que representan una amenaza constante, tanto para la eficiencia de la labor pública como para su plena eficacia.

⁵⁸ *Ibidem*, párr. 147

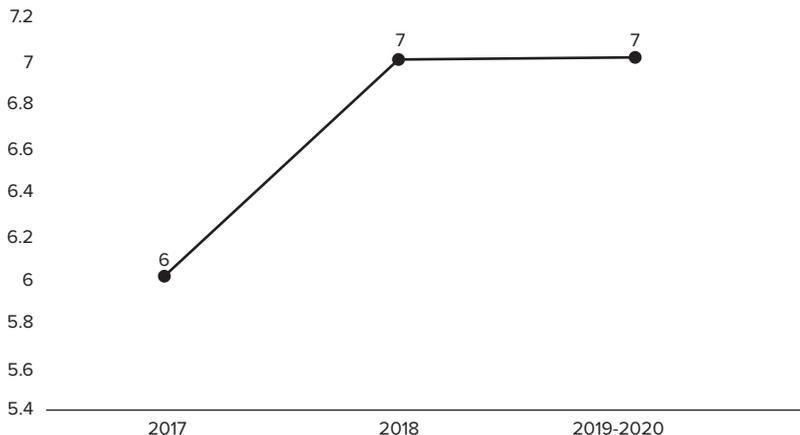
Número de defensoras

Actualmente existen 7 defensoras públicas especializadas en ejecución penal en el Estado de Baja California, tres en Mexicali (más una sin nombramiento), 1 en Tecate (más una sin nombramiento), dos en Tijuana y una en Ensenada (más una sin nombramiento). Las defensoras que no tienen nombramiento realizan labores de ejecución penal pero no pueden participar en audiencias, por lo que el trabajo que pueden realizar se ve limitado.

Como puede observarse en el gráfico siguiente, desde que se comenzó a implementar la LNEP el número de defensoras desempeñando labores de ejecución penal solamente aumentó en el 2018. Sin embargo, como se verá más adelante, también ha subido el número de casos asignado por defensor, agudizando la problemática de cargas de trabajo en ejecución penal.

Gráfico 1
CAPÍTULO 6

NÚMERO DE DEFENSORAS PÚBLICAS ESPECIALIZADAS EN EJECUCIÓN PENAL POR AÑO



Fuente: Elaboración propia con datos sobre las liberaciones obtenidas por ASILEGAL, así como datos obtenidos a través de la Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220 y 00045320, 00129220 y 00129120 dirigidas al Poder Judicial de Baja California, en fechas 29 de enero y 18 de febrero de 2020.

En 2017 había 6 defensoras, 2 en Mexicali, 1 en Ensenada, 2 en Tecate y 1 en Tijuana. En 2018 aumentó a 7, repartiéndose 2 en Mexicali, 2 en Ensenada, 2 en Tecate y 1 en Tijuana. Es importante señalar que durante ese período no existió como tal una coordinación o área de ejecución, sino que eran defensoras públicas de proceso que se encontraban realizando labores al mismo tiempo en la etapa de ejecución. En consecuencia, no se puede hablar de una defensoría especializada sino hasta noviembre de 2019, cuando se creó la Coordinación de Ejecución Penal de la Defensoría Pública del Estado. Aunado a esto, acorde con la entrevista que se realizó, precisamente, con el Coordinador de Ejecución Penal de la Defensoría Pública del Estado, existe la intención para crear 5 nuevas plazas de ejecución penal adscritas a la partida de Tecate debido al alto número de personas privadas de libertad que residen en los complejos del Hongo y Hongo II, no obstante, esto aún falta por materializarse.

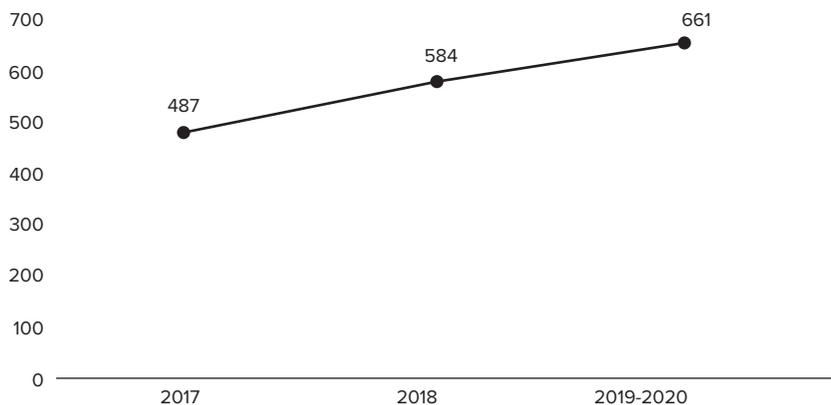
Cargas de trabajo

A pesar de que el número de defensoras de ejecución penal ha ido en aumento, resulta insuficiente para atender la demanda de trabajo que se tiene en los tribunales. En virtud de que las personas adscritas a las defensorías de ejecución atienden al total de la población, tanto privada de libertad como la que está cumpliendo sentencias o medidas de seguridad en libertad, las cargas de trabajo que mantienen son muy altas y muy pocas veces —si no es que nunca—, pueden realmente atender de manera efectiva y adecuada las necesidades de las personas. El día a día de las defensoras se ha convertido en una labor casi titánica, donde ellas mismas son quienes han intentado adaptarse a las exigencias del trabajo y, en la mayoría de las ocasiones, terminan por sacrificar o relegar algunas de sus obligaciones, así como algunos de los derechos de las personas.

Además, es importante recalcar que el número de carpetas de ejecución ha ido en aumento con el paso de los años. En 2017 había 2,922 carpetas, las cuales se repartían entre las 6 defensoras adscritas al momento, en 2018, el número de carpetas aumentó a casi el doble, sumando 4,089, repartidas entre 7 defensoras de ejecución. Finalmente, en 2019 se radicaron 4,626 carpetas, distribuidas entre las 7 defensoras⁵⁹. Tal cantidad de carpetas de ejecución significó un promedio de 661 carpetas al año, por cada defensora pública.

Gráfico 2
CAPÍTULO 6

NÚMERO DE CARPETAS DE EJECUCIÓN POR DEFENSORA ESPECIALIZADA POR AÑO

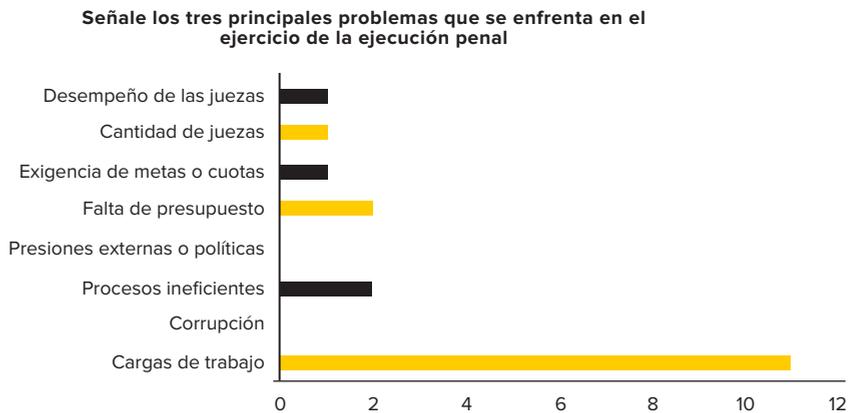


⁵⁹ Solicitudes de Acceso a la Información con número de folio 00044920 y 00044820, dirigidas al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020

Las cargas de trabajo es uno de los temas que más causa preocupación y, ultimadamente, detiene el idóneo ejercicio, no solo de la ejecución penal, sino de cualquier función que se cumple desde la defensoría pública. A través de un cuestionario en línea resuelto por 15 defensoras y defensores públicos en Baja California, fue posible dar cuenta que es la preocupación más presente que aquejan para su desempeño.

Gráfico 3
CAPÍTULO 6

PRINCIPALES PROBLEMAS EN LA ETAPA DE EJECUCIÓN PENAL



Fuente: Elaboración propia con base en cuestionario en línea enviado a la Coordinación de Defensoría Pública del Estado.

De manera similar, las defensoras mostraron una amplia preocupación por la forma como se reproduce esta noción al nivel nacional. Bajo el mismo criterio de escoger las 3 problemáticas principales que aquejan al sistema de justicia de manera general, 10 mencionaron las cargas de trabajo; 6 falta de recursos; 5 la ineficiencia de procesos; 4 violaciones a derechos humanos e impunidad; 3 corrupción; 2 tráfico de influencias; 1 falta de independencia; y 1 falta de transparencia.

Es importante resaltar que la labor de las defensoras en ejecución penal se refleja en las siguientes tres acciones: desahogo de audiencias, presentación y contestación de escritos y/o solicitudes, visitas a CRS para asesoría a la población. Derivado de las entrevistas, se puede constatar que, en Tecate, Mexicali y Ensenada, las defensoras tienen reservado un día a la semana para realizar recorridos al interior de los CRS y entrevistarse con las personas privadas

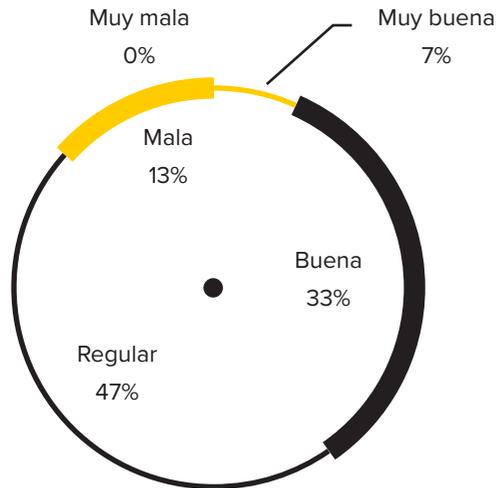
de libertad para atender sus dudas, inquietudes y necesidades. A pesar de la relevancia que tienen las visitas para asesoría, muchas veces se ve obstaculizada por la cantidad de trabajo y, según nos comentaron, en algunas ocasiones se dejan de realizar por falta de tiempo o bien, se efectúan rápidamente sin que se logre atender a toda la población. De esta forma, la sobrecarga de trabajo a la que están sujetas las defensoras termina por afectar el contacto que tienen con las personas y limita en gran medida la comunicación efectiva que pueda existir entre las partes.

En entrevistas presenciales con las 7 defensoras públicas adscritas al área de ejecución, 4 de ellas comentaron que las cargas de trabajo son una causa grave e n contra del ejercicio de su trabajo. “Las cargas de trabajo son excesivas y, por tanto, el rendimiento de cada área no es el óptimo. Además, por la falta de información jurídica o la lentitud de los procesos, se impide que se complete la información de un asunto y se logre la solicitud de algún beneficio preliberacional efectiva y favorablemente”, afirmó una de ellas. A su vez, una refirió que tienen que atender una carga de alrededor de 600 carpetas por defensora, dato constatado anteriormente con 661 según la solicitud de acceso a la información citada. Dos defensoras, por su parte, mencionaron que aún llevan a cabo funciones fuera de la ejecución penal (como adolescentes y otras etapas del proceso penal) cosa que, naturalmente, es raíz de conflictos que no deberían formar parte del ejercicio de la defensoría pública. Según relataron, en ocasiones tienen que decidir y dar prioridad de la urgencia de una función sobre otra; debido a que las audiencias pueden empalmarse —de adolescentes con ejecución, por ejemplo—, aplazar el proceso de una u otra persona es inevitable.

Como bien señalaron las defensoras al ser cuestionadas sobre las deficiencias más importantes del sistema de justicia mexicano, las excesivas cargas de trabajo no se limitan a la defensoría pública. La percepción que tienen sobre las juezas de ejecución, si bien es positiva, hizo hincapié en que las capacidades de acción en relación con el recurso humano son ampliamente limitadas. En lo que respecta a los jueces, 6 de las 7 defensoras entrevistadas mencionaron que consideran que hacen una labor loable y se preocupan por los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad, más no siempre cumplen con sus funciones como dicta la ley. “Le pasa lo mismo que a nosotros, o sea, querer abarcar más de lo que es su función; querer a litigar por las partes o hacer la función de defensor o del fiscal, porque luego no tiene toda la información”, comentó el Coordinador de Ejecución Penal de la Defensoría Pública del Estado. Mientras que una defensora reclamó que decidan usar su criterio sobre lo que está estipulado en la LNEP o en el CNPP: “Sucede que seguido exige más requisitos que aquellos mencionados en la ley y se rehúsa a conceder el beneficio previsto para la modificación de condiciones de semilibertad hasta que no se cumpla”. Así como, en otro reclamo, se mencionó que algunos jueces pueden llegar a hacer cuestionamientos de la acción delictiva aún así estando en la etapa de ejecución penal, cuando no es pertinente para el desarrollo de la audiencia.

Gráfico 4 PERCEPCIÓN DE LA LABOR DE LAS JUEZAS DE EJECUCIÓN
CAPÍTULO 6

¿Cómo percibe la labor de las y los jueces de ejecución?



Fuente: Elaboración propia con base en cuestionario en línea enviado a la Coordinación de Defensoría Pública del Estado.

En el cuestionario en línea, sin embargo, la percepción fue menos benevolente que en las entrevistas presenciales y se mencionó en repetidas ocasiones que debería existir más de un juez de ejecución por partida judicial, cosa que solamente sucede en Tijuana.

La percepción de la fiscalía, en la otra mano, se demarcó en el trato cordial que se puede tener entre las partes. Al menos 4 de las 7 defensoras describieron los buenos términos y el respeto que tienen por sus contrapartes. Solamente puntualizando en más de una ocasión que consideran que el tamaño del equipo también afecta a la fiscalía en sus funciones, más intentan trabajar con lo que se tiene disponible. En el cuestionario en línea, a su vez, el 66.7% consideró que tenían un desempeño regular y el 33.3% que era bueno.

Capacitación especializada

La Corte IDH ha sido enfática en que gran parte del deber estatal de garantizar una adecuada defensa pública, radica en desarrollar controles sobre la labor del personal adscrito y brindarles capacitaciones periódicas.⁶⁰ Contrario a dicha normativa, según datos del Instituto de la Judicatura del Poder judicial del Estado de Baja California, desde 2016 hasta enero de 2020, no se han impartido capacitaciones especializadas en materia de ejecución penal dirigida exclusivamente a defensoras públicas; sin embargo, se han otorgado, sin especificar el perfil de los beneficiarios, 94 cursos en 2016 para 4,266 servidoras públicas, 48 cursos en 2017 para 3,891, 47 en 2018 para 3,408 y 34 en 2019 para 4,313 personas⁶¹.

⁶⁰ *Ibidem*, párr. 163

⁶¹ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 0045720, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 28 de enero de 2020

Tabla 1
CAPÍTULO 6

CURSOS Y CAPACITACIONES IMPARTIDOS

TEMÁTICAS DEL CURSO	AÑO	CANTIDAD DE CURSOS IMPARTIDOS	LUGAR
Derechos Humanos	2016	15	Ensenada, Mexicali y Tijuana
	2017	12	Tijuana, Ensenada, Mexicali
	2018	2	Mexicali y Tijuana
	2019	1	Mexicali
Nuevo Sistema de Justicia	2016	8	Ensenada, Mexicali y Tijuana
	2017	2	Mexicali
	2018	6	Mexicali, Tijuana
	2019	3	Mexicali
Género	2016	9	Tijuana, Ensenada, Mexicali
	2017	8	Mexicali, Tijuana, Ensenada
	2018	3	Mexicali
	2019	3	Mexicali
Ejecución Penal	2016	4	Mexicali, Tijuana, Ensenada
	2017	4	Mexicali, Tijuana, Ensenada
	2018	4	Mexicali, Tijuana, Ensenada
	2019	2	Mexicali, Tijuana

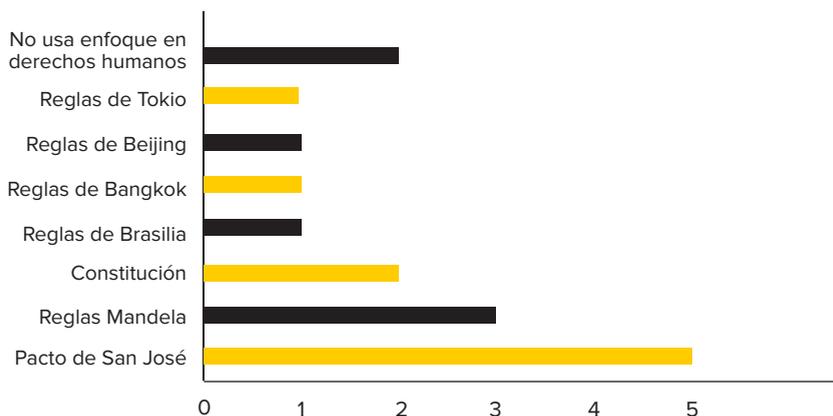
De los datos anteriores se puede desprender que, de 2016 a la fecha, no se ha realizado ningún tipo de capacitación para las servidoras públicas del partido judicial de Tecate, situación que presenta un serio problema para la formación de las personas que ahí desempeñan sus labores.

El tema de la capacitación para defensores públicos es alarmante. Desde el momento en que entra una defensora al área de ejecución penal o un defensor a cualquier otra etapa del proceso, debería ser imprescindible un aleccionamiento en los temas a tratar y cómo se puede hacer una aproximación a ello sin tener que aprender a coste de malas prácticas con las personas defendidas. La realidad es que, al menos en ejecución, todas y cada una de las defensoras entrevistadas negaron haber recibido una capacitación al momento de su nombramiento o previo a éste en cuanto a la Ley Nacional de Ejecución Penal⁶².

La problemática de que la curva de aprendizaje de las defensoras sea “a partir de la práctica” o “a lo bruto”, como mencionaron en entrevista, se refleja directamente en el conocimiento que pueden ostentar en sus audiencias. Al ser cuestionadas sobre qué tipo de herramientas internacionales de derechos humanos usan en sus audiencias, en las entrevistas presenciales contestaron de la siguiente manera:

Gráfico 5 USO DE INSTRUMENTOS INTERNACIONALES

¿Qué instrumentos internacionales usas para dar un enfoque en DDHH?



⁶² Es digno de mencionar que en una de las entrevistas con una defensora aún sin nombramiento, se nos mencionó que entró a la defensoría pública por un examen, más no había sido cuestionada ni en la LNEP ni en materia de derechos humanos.

Como se abordó al comienzo del presente apartado, es visible que en efecto se dan capacitaciones al menos tres veces al año de temas como Ejecución Penal, Derechos Humanos, Género y el Nuevo Sistema de Justicia. Sin embargo, al menos 3 de las 7 defensoras adscritas a la etapa de ejecución hicieron énfasis en su deseo de ser capacitadas en la LNEP y en Derechos Humanos; otras 2, además, comentaron tener bajo a nulo conocimiento en temáticas de género o derechos humanos; y, 4 comentaron que la perspectiva de género no aplica en la ejecución penal.

A través del cuestionario en línea, las y los defensores adscritos a cualquier etapa del proceso penal constataron que tan solo el 13.3% recibieron capacitación en ejecución penal desde su entrada a la defensoría pública, destacando que un 80% recibió en materia de derechos humanos, más solo un 6.7% de género, un 60% en tortura y, finalmente, nadie en materia de reinserción social. Brindando particular atención al último dato, a saber, la nula capacitación sobre reinserción social, es particularmente grave que los propios defensores, encargados de la defensa y, seguido, las personas más potencialmente cercanas al caso de una persona privada de libertad y quienes lucharán por su libertad no sean capaces de abstraer con conocimiento teórico porqué una persona puede y debe acceder a beneficios preliberacionales o el fin último de su privación de libertad.

Propuestas y recomendaciones

- ▶ Habilitar más plazas en la defensoría pública que sean exclusivas para ejercer labores en la etapa de ejecución penal. Esto tiene por objeto no solo aligerar las cargas de trabajo con que cuentan las defensoras, sino que en virtud de ello, puedan tener mayor disponibilidad para atender las necesidades de la población a través de acciones de carácter general, como son las peticiones administrativas, las controversias sobre condiciones de internamiento, o la preliberación por criterios de política penitenciaria, todas ellas incluidas en la LNEP.
- ▶ La dispersión de labores en las diversas etapas es un obstáculo que impide a las defensoras concentrar todos sus esfuerzos en el área a la que están adscritas, por lo que la Coordinación de la Defensoría Pública debe impedir que las defensoras se vean forzadas a llevar casos de cualquier otra etapa de proceso penal.
- ▶ Trabajar en la construcción y habilitación de sistemas informáticos que agilicen los procesos de obtención de información para que las defensoras puedan acceder de manera directa al servidor que contiene la base de datos de los casos y carpetas de todas las partidas judiciales en el estado.
- ▶ Tanto la Coordinación de Defensoría Pública, como el Poder Judicial de Baja California, deben asegurarse que cualquier persona que vaya a ser adscrita al área de ejecución penal cumpla previamente con un programa de formación, de carácter obligatorio, en la materia que le compete. De la misma manera, se le debe aplicar un examen de oposición a través del cual se puedan asegurar que la persona ingresa al puesto con las herramientas y conocimientos necesarios para realizar sus labores.
- ▶ Crear un programa de capacitación continua en derechos humanos, género, interculturalidad y reinserción social para que las defensoras puedan abstraer las herramientas necesarias para otorgar una defensa técnica y material adecuada a los diversos perfiles la población privada de libertad o en conflicto con la ley penal.
- ▶ Reforzar los canales de comunicación e infraestructura organizacional entre defensores y defendidos de manera que se logre una comunicación abierta y permita construir una red de confianza entre ellos. Para ello se deben asegurar jornadas de asesoría continuas e impostergables, de manera que el contacto con la población sea permanente y, así, se puedan conocer de mejor manera las necesidades que se tienen tanto individuales como a nivel general dentro de los CRS.

CAPÍTULO 7.

FISCALES ESPECIALIZADAS EN EJECUCIÓN PENAL

El papel de la Fiscalía

En virtud de que la etapa de ejecución penal es independiente respecto del proceso penal, la labor de la Fiscalía es radicalmente distinta. En esta etapa, las fiscales no tienen un papel en la persecución del delito ni en las investigaciones penales, sino que su papel se limita, de acuerdo con el artículo 23 de la LNEP al “resguardo del respeto de los derechos humanos de las personas que tengan interés en la ejecución de las sentencias y de las disposiciones legales relativas al debido cumplimiento de la sentencia”.

De conformidad con lo anterior, las fiscales deben velar por que la sentencia se cumpla en sus términos, por lo que la LNEP las faculta para pronunciarse sobre el cómputo de las penas, la concesión de beneficios preliberacionales o modificación y sustitución de penas, así como el incumplimiento de las condiciones impuestas por la autoridad jurisdiccional.

Es importante recalcar que, al fungir la Fiscalía como representación social, su actuar está marcado, principalmente, por la protección de los intereses de la sociedad en su conjunto. Sin embargo, esta representación no puede entenderse como la materialización de una oposición automática y natural a las pretensiones y derechos de las personas privadas de libertad. Al contrario, al igual que el resto de las autoridades mexicanas, se encuentran obligadas constitucionalmente a garantizar la máxima protección de los derechos de las personas.

Esta situación se traduce en que la Fiscalía, al tener que garantizar los derechos de las víctimas y la sociedad, debe cuestionar en todo momento la razonabilidad de las medidas y realizar los exámenes de proporcionalidad que sean pertinentes para asegurar una armonía de los derechos en conflicto, sin que signifique un perjuicio constante e infundado para las personas privadas de libertad.

Ahora bien, al igual que el resto de las autoridades intervinientes en la etapa de ejecución penal, las fiscales enfrentan una diversidad de obstáculos que impiden el ejercicio adecuado de sus funciones y que limitan la efectiva aplicación de la LNEP, como se muestra a continuación.

Número de fiscales

En total, en el Estado, existen 472 agentes del Ministerio Público en el sistema de justicia penal, 228 hombres y 244 mujeres. El número total de agentes adscritos ha ido aumentando desde 2017, donde se tenían 435 (209 hombres y 226 mujeres) y en 2018, donde había 456 (221 hombres y 235 mujeres).⁶³ Esta tendencia de aumento de personal se ha visto reflejada únicamente en la etapa del proceso penal, no así en la etapa de ejecución penal.

Actualmente, existen un total de 7 agentes del Ministerio Público especializados en Ejecución Penal en el Estado, 2 en Mexicali, 2 en Ensenada, 1 en Tijuana y 1 en Tecate. En 2017 existían 3 y en 2018 aumentaron a 6.

En el municipio de Tecate, fue hasta el 2017 que se designó un agente del Ministerio Público para desempeñarse en las labores de ejecución penal, aunque era un agente no especializado.⁶⁴ El personal adscrito a la fiscalía y, en específico al área de ejecución penal, se designa de manera directa, sin que obre un examen de oposición de por medio.⁶⁵

En Ensenada, se han tenido, de 2017 a la fecha, 6 fiscales especializados en ejecución penal. Durante todo ese tiempo el cargo ha sido desempeñado por una sola persona, salvo en el período que corrió de mayo a octubre de 2019, donde se desempeñaron de manera alterna 3 agentes, y actualmente, a febrero de 2020, que existen dos agentes nombrados y que trabajan de manera simultánea, atendiendo ambos la totalidad de los casos de ejecución penal del municipio.⁶⁶

Por su parte, en Mexicali no hubo agente del Ministerio Público especializado sino hasta enero de 2018, cuando se nombraron tres para que desempeñaran sus funciones en la etapa de ejecución penal.

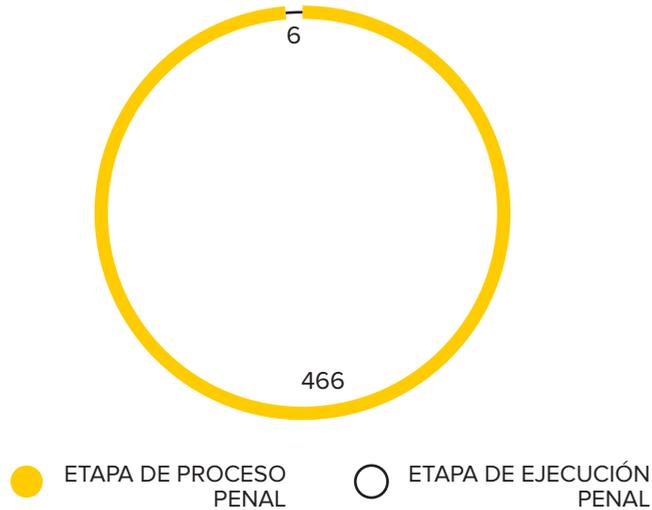
63 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00046120, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 23 de enero de 2020

64 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00046120, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 23 de enero de 2020

65 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00046120, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 23 de enero de 2020

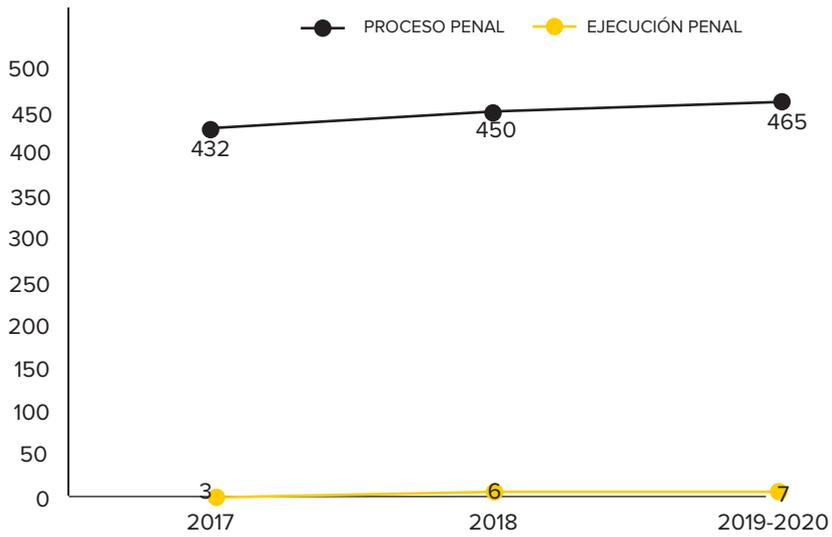
66 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00046120, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 23 de enero de 2020

Gráfico 1 TOTAL DE AGENTES DEL MINISTERIO PÚBLICO
CAPÍTULO 7



Del total de agentes del Ministerio Público que existen actualmente en el Estado, únicamente 6 se dedican a la etapa de ejecución penal, es decir, un 0.42% del personal adscrito. A continuación, se muestra un gráfico sobre la tendencia al alza de contratación de nuevos agentes del ministerio público para la etapa del proceso, en comparación con el aumento que ha habido en la etapa de ejecución penal.

Gráfico 2 NÚMERO DE FISCALES EN CADA ETAPA
CAPÍTULO 7



Cargas de trabajo

En el estado de Baja California, en el año 2017, se tuvieron 102,220 carpetas de investigación y averiguaciones previas⁶⁷ en la hoy Fiscalía General del Estado de Baja California, las cuales se repartieron entre 432 fiscales. Esto significa que por cada fiscal se tramitaron 236.6 carpetas en promedio. Ahora bien, en la etapa de ejecución penal se tuvieron 2,922 carpetas de ejecución penal, repartidas entre los 3 fiscales especializados, lo cual resulta en 974 casos por cada uno de ellos.

De igual forma, en el año 2018 se tuvo un total de 95,343 averiguaciones previas iniciadas y carpetas de investigación abiertas.⁶⁸ Dichas carpetas se repartieron entre los 450 fiscales que se encontraban adscritos, es decir, que cada fiscal tuvo a su cargo 209 carpetas durante el transcurso del año. Por su parte, en la etapa de ejecución penal hubo en ese mismo año un total de 4,089 carpetas en todo el Estado y existían 6 fiscales especializados, lo cual significa que cada fiscal tuvo a su cargo 681.5 casos en promedio.

En 2019, se tuvieron 96,611 carpetas de investigación abiertas,⁶⁹ repartidas entre los 465 fiscales adscritos, por lo que cada fiscal tuvo a su cargo 207 carpetas. Mientras que, en la etapa de ejecución, se presentaron 4,626 carpetas y únicamente se aumentó el personal especializado para atender esta etapa de 6 a 7 fiscales, teniendo cada uno a su cargo un total de 660 casos.

Todo lo anterior da cuenta de dos cosas. En primer lugar, el aumento de fiscales de proceso penal y de fiscales de ejecución penal ha sido muy desproporcional en comparación con las cargas de trabajo respectivas de cada etapa, sobre todo porque los fiscales de proceso penal tienen en promedio 223 carpetas al año y los de ejecución 772 carpetas. Esto quiere decir que los fiscales especializados tienen una carga de trabajo cerca de cuatro veces más grande en comparación con sus homólogos de proceso. En segundo lugar, si bien es cierto que ha habido una disminución en las cargas de trabajo de los fiscales de ejecución penal, estas siguen siendo extremadamente altas. Para poder tener cargas de trabajo similares o por lo menos equitativas en comparación con los fiscales de proceso, el número de fiscales especializadas debería aumentar, por lo menos, a 21.

Las cargas de trabajo, como se puede revisar también en el caso de la defensoría pública, es uno de los problemas que más preocupan y aquejan

67 INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018.

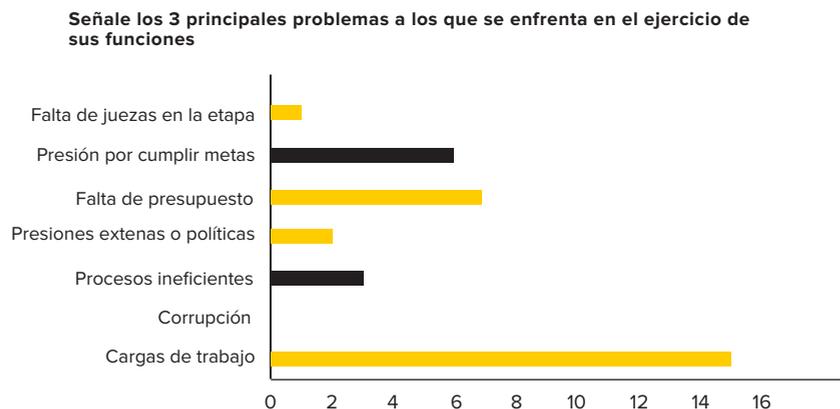
68 INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019.

69 Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00267720, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 10 de marzo de 2020

el ejercicio de las funciones de la fiscalía de ejecución. A través de un cuestionario en línea y entrevistas presenciales, fue posible constatar que el problema en cuanto a los correlativos de recurso humano con carpetas asignadas, si bien pudo ser aliviado relativamente con la entrada de nuevas fiscales, tanto en la etapa de ejecución como a otras etapas del proceso, aún es preocupante.

Gráfico 3 CAPÍTULO 7

PRINCIPALES PROBLEMAS EN EL EJERCICIO DE FUNCIONES⁷⁰



Como se puede ver en la tabla, es alarmante que en 15 casos, de 22 fiscales, se escogieran las cargas de trabajo como uno de los problemas más importantes para la fiscalía y, bien, esto se reproduce en la etapa de ejecución penal con mayor agencia. La situación se puede comprender a través del contraste: en Mexicali, lugar con mayor cantidad de fiscales especializadas en ejecución, se desahogan de 6 a 8 audiencias diarias en materia de Ejecución Penal, por lo que cada fiscal, donde hay 3, lleva un total de 2 a 3 audiencias al día;⁷¹ en cambio, en Tecate, donde solo hay una fiscal, ésta comentó que atiende alrededor de 8 audiencias al día. Esto quiere decir que, en el peor de los casos, con un simple cambio de una o dos personas fuera de la ejecución penal, puede significar una triplicación del trabajo que debe atender una sola fiscal.

En las entrevistas presenciales, además, fue importante notar que, si bien las 4 fiscales y el Coordinador regional de Ensenada afirmaron con certeza confiar en sus capacidades y en la de sus colegas para atender todos los

⁷⁰ Cuestionario en línea llevado a cabo con 22 fiscales de las partidas judiciales de Mexicali, Tecate y Ensenada. https://docs.google.com/forms/d/13GERLnoLzKfSS2_7hEz4O17zUfKMG0_FbrtcBd2oc8/edit?chromeless=1&responses

⁷¹ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00046120, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 23 de enero de 2020.

casos que se presentan, hubo énfasis sobre la necesidad de mayor recurso humano para atender todas las carpetas de manera idónea. Sin embargo, esto no es considerado por las mismas fiscales como un problema que únicamente atañe a su institución. Al ser cuestionados sobre los problemas más importantes que enfrenta el sistema de justicia mexicano, 16 fiscales escogieron por igual tanto la falta de recursos como la sobrecarga de trabajo como el déficit más constante. En otras palabras, de la muestra de 22 fiscales, el 72.7% señalaron que en todas las áreas concernientes a cómo se vive la justicia en el país, estas temáticas irrumpen en los límites y alcances que tienen las funcionarias y autoridades.

Es notable que al ser cuestionadas con respecto a la percepción que tienen sobre las juezas de ejecución y las defensoras públicas con los que deben tratar para el desahogo de sus audiencias, 3 de los 5 entrevistadas relataron estar orgullosas y contentas con el desempeño de sus contrapartes. Notaron, en 2 de 5, que si bien son personas que se preparan y buscan siempre que se respete el derecho de las personas, las cargas de trabajo son muy pesadas, al igual que en la fiscalía.

Capacitación especializada

Según datos otorgados por la Fiscalía General del Estado de Baja California, en 2016 se llevó a cabo un curso de capacitación en cada Partido judicial sobre Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, con una duración de 20 horas, teniendo como beneficiarios a 28 agentes en Tijuana, 32 en Tecate, 9 en Mexicali y 11 en Ensenada.⁷²

En Mexicali, Tijuana, Ensenada y Tecate; las cuatro partidas judiciales donde se ejerce la ejecución penal, las fiscales son nombradas directamente y no tienen que hacer examen de oposición de ningún tipo, según lo constatado las solicitudes de acceso a la información dirigidas a la Fiscalía General del Estado de Baja California⁷³ y entrevistas presenciales. A su vez, únicamente tienen que cumplir con los requisitos de ingreso y permanencia para Agentes del Ministerio Público, más no reciben capacitación de ningún tipo con respecto a la ejecución penal⁷⁴: “Nada más nos mandaron a cubrir esta posición sin que nadie supiera ejercer”, comentó una de las fiscales adscritas a la ejecución penal. Uno de los fiscales, no obstante, comentó que recibió el nombramiento por la conveniencia de que él recibió una capacitación de 20 horas en ejecución penal alrededor de un año antes de su asignación, siendo el único que ostentó una capacitación comprobable en la materia previo a ejercer sus funciones.

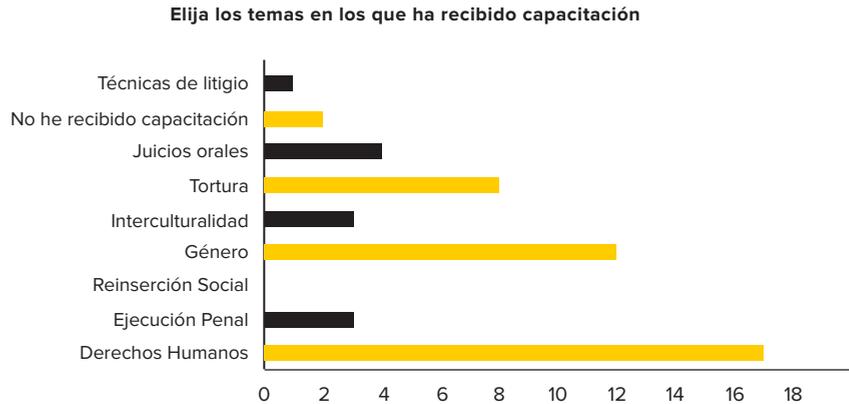
No es necesario obviar que una capacitación, al menos introductoria pero expansiva sobre la Ley Nacional de Ejecución Penal y el ejercicio de la ejecución penal desde el punto de vista de la fiscalía, debería ser mandatoria y necesaria para cualquier persona designada al área. Tal y como lo pudimos constatar en 2017, como a la fecha de la presente publicación, el hecho de que aún no se cuente con capacitaciones regulares e introductorias funciona en detrimento de las víctimas que defienden y, también, en las personas sentenciadas que buscan acceder a cualquier tipo de beneficio o tratar temas con respecto a su estancia privadas de libertad.

⁷² Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00046120, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 23 de enero de 2020

⁷³ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00046120, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 23 de enero de 2020

⁷⁴ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00046120, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 23 de enero de 2020

Gráfico 4 CAPACITACIÓN⁷⁵
CAPÍTULO 7



Si bien es notable que en el cuestionario en línea fiscales de cualquier etapa relataron recibir capacitaciones en diversas temáticas, no puede decirse lo mismo en el caso de los fiscales especializados en ejecución penal. Acorde a las 5 entrevistas presenciales, si bien comentaron estar al tanto en tratar de implementar un enfoque tanto de derechos humanos como perspectiva de género cuando es pertinente al caso, no sienten que sean temáticas particularmente visibles en el ejercicio de sus funciones. Por un lado, un fiscal comentó que aplica perspectiva de género de la siguiente manera: “Con el debido respeto que implica eso, en los sentenciados sí hay mujeres, pero muy pocas, pero al final la ley es pareja, el derecho penal se aplica en general a quien infrinja la norma, quien comete un delito tiene que ser responsable de sus actos.” Otros, por su parte, comentaron que no aplica y que, de hecho, hay muy pocas resoluciones en el estado hechas con dicho criterio. Creer que la perspectiva de género se reduce a un tipo de privilegio del que gozan las mujeres por ser mujeres, es una de las razones principales por las que la capacitación y sensibilización en esta materia resulta primordial.

En el tema de la capacitación hay que tener en mente que, si bien la transición al sistema de justicia penal acusatorio debió haber terminado en 2016, razón por la cual se lleva a cabo el diagnóstico ¿Ejecución o ejecución penal? (2017) y se comienza

⁷⁵ Cuestionario en línea llevado a cabo con 22 fiscales de las partidas judiciales de Mexicali, Tecate y Ensenada, https://docs.google.com/forms/d/13GERLnoLzRjSS2_7hEz4O17zLAlkMgo_FbrtcBd2oc8/edit?chromeless=1#responses

a aplicar la Ley Nacional de Ejecución Penal, aún no es extraño escuchar que el cambio de sistema sigue causando estragos en el ejercicio de las funciones de jueces, defensores y fiscales por igual. Los criterios y el fundamento detrás de cambiar el sistema de justicia, tendría que haberse catalizado con un plan íntegro de capacitación amplia y regular con la fiscalía para que pueda comprender el caso de la finalidad de la reinserción social como el apunte deontológico al cual deben estar avocadas sus acciones, cosa que, como es notable en la gráfica anterior, no se ha enseñado en lo absoluto.

Propuestas y recomendaciones

- ▶ Implementar un examen de conocimientos mínimos para el nombramiento de fiscales especializados en ejecución, de manera que se pueda garantizar que los que ocupan la plaza son personas capacitadas y con los conocimientos suficientes para realizar las labores de ejecución penal en estricto apego a la LNEP.
- ▶ La Fiscalía del Estado ya sea por cuenta propia o a través de organizaciones e instituciones externas, debe brindar programas de formación continua con contenido de derechos humanos, perspectiva de género, interseccionalidad y litigio enfocados en la ejecución penal. Asimismo, esta acción deberá incluir mecanismos de monitoreo y evaluación sobre el desempeño de las fiscales en sus funciones, que permitan medir el impacto de los programas formativos.
- ▶ De igual forma la Fiscalía deberá otorgar capacitación específica sobre el contenido de la Ley Nacional de Ejecución Penal, de manera que las fiscales tengan en todo momento conocimiento del papel que juegan en esta etapa de acuerdo con la norma.
- ▶ Habilitar un mayor número de plazas para fiscales especializados en ejecución penal para aliviar cargas de trabajo en el área y puedan desempeñar sus funciones bajo condiciones óptimas.
- ▶ Hacer seguimiento del desempeño de la fiscalía por cada partida judicial y agente con el fin de monitorear la evolución de sus habilidades.

CAPÍTULO 8.

OBSERVACIÓN DE AUDIENCIAS

Tomando en consideración que uno de los aspectos más importantes a analizar, cuando se busca dar cuenta del nivel de implementación de la LNEP, es el relativo a la función jurisdiccional y todo aquello que se ventila durante las audiencias de ejecución penal. Fuera de los datos estrictamente cuantitativos, anteriormente expuestos, sobre la cantidad de audiencias desahogadas o las temáticas atendidas, resulta indispensable realizar un estudio cualitativo. Un análisis a través del cual se pueda dar verdad sobre el cumplimiento efectivo —o no—, de la normativa, así como de los argumentos que se generan para fundamentar las pretensiones y resoluciones, dependiendo de la autoridad de que se trate.

Para el estudio que se realiza en el presente apartado, se tomaron en cuenta los diversos aspectos o elementos que se presentan durante el desahogo de las audiencias, poniendo especial énfasis en el cumplimiento de las reglas y derechos establecidos por la LNEP y los tratados internacionales de los que México es parte. El objetivo no es otro más que documentar cómo resuelven las y los jueces de ejecución penal del Estado, así como para observar el desempeño de fiscales y defensores públicos en el ejercicio de sus funciones. Por ello, se analizó la información de acuerdo con los siguientes rubros:

- 1. Debido proceso**
- 2. Principios del Sistema de Justicia Acusatorio Adversarial.**
- 3. Reglas del procedimiento.**
- 4. Medios de prueba.**
- 5. Partes intervinientes.**
- 6. Autoridad jurisdiccional.**
- 7. Interseccionalidad.**

En total, se presencié el desahogo de un total de 26 audiencias en los municipios de Tijuana, Tecate, Mexicali y Ensenada. Las audiencias que se observaron fueron sobre controversias variadas, todas ellas de ejecución penal.

Tabla 1 AUDIENCIAS OBSERVADAS⁷⁶
CAPÍTULO 8

TIPO DE AUDIENCIA	NO. DE AUDIENCIAS
Libertad condicionada	3
Libertad anticipada	4
Prescripción de la Reparación del daño y/o multa	3
Controversia sobre condiciones de internamiento	1
Revisión de cumplimiento de beneficio	3
Sustitución de la pena	1
Determinación del lugar de compurgación	5
Inicial de Ejecución	3
Reapertura de proceso	1
Cancelación de antecedentes penales	1
Petición administrativa	1
Remisión parcial de la pena	3
Amonestación	1
Cómputo de prisión preventiva	1

⁷⁶ El número de audiencias por temática no coincide con el número total de audiencias observadas en virtud de que en muchas ocasiones en una sola audiencia se resolvieron una o más temáticas, que se cuentan de forma separada para este efecto.

Debido proceso

De acuerdo con la Corte IDH, el derecho al debido proceso

“se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado, adoptado por cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial, que pueda afectarlos. El debido proceso se encuentra, a su vez, íntimamente ligado con la noción de justicia, que se refleja en: i) un acceso a la justicia no solo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables, ii) el desarrollo de un juicio justo, y iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir que se asegure, en la mayor medida posible, su solución justa”⁷⁷

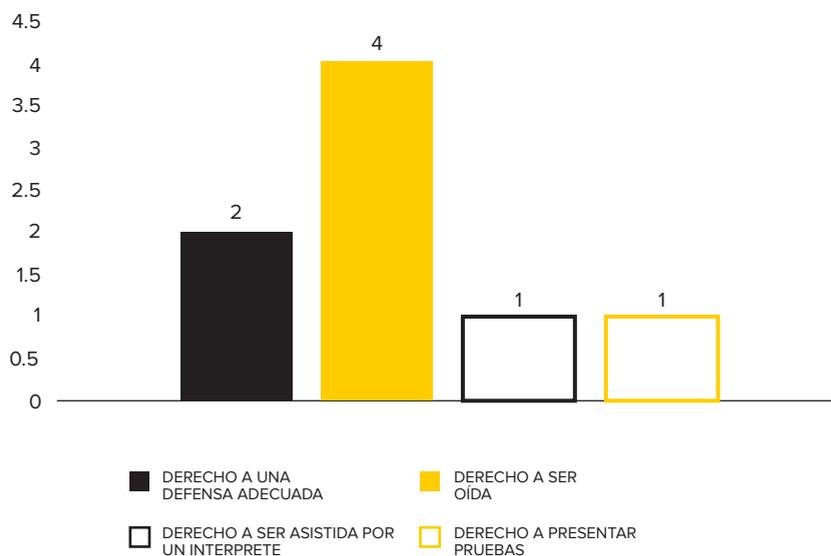
⁷⁷ Corte IDH. Caso Ruano Torres, op. cit., párr. 151

Entendiendo la importancia que tiene el debido proceso se observó si durante el desahogo de las audiencias se cumplían de manera general con los principales elementos que lo conforman. A saber, el derecho a ser oída (garantía de audiencia), derecho a una defensa adecuada, derecho a ser asistida por un intérprete, derecho a recurrir el fallo, derecho a no ser juzgada dos veces por los mismos hechos (non bis in ídem), derecho a la igualdad procesal, y el derecho a presentar pruebas.

Salvo algunas excepciones, las autoridades jurisdiccionales garantizan los derechos y formalidades que conforman el debido proceso. En todas las audiencias observadas se respetó el derecho a no ser juzgada dos veces por el mismo hecho y el derecho de igualdad. Es importante señalar que únicamente en una se presentó un recurso de revocación, en todas las demás, el derecho quedó a salvo de que lo ejercieran las partes.

Como se muestra en la gráfica siguiente de las 26 audiencias observadas, solamente en 4 se presentaron violaciones al derecho a ser oído, en 2 al derecho a una defensa adecuada, en una al derecho a un intérprete, y al derecho a presentar pruebas, solo en una.

Gráfico 1 NÚMERO DE AUDIENCIAS CON VIOLACIONES AL DEBIDO PROCESO
CAPÍTULO 8



Las violaciones detectadas al derecho a una defensa adecuada se presentaron, en uno de los casos, cuando no había defensor presente y se tuvo que nombrar uno al momento, pero sin otorgar oportunidad para que se entrevistara con la persona ni conociera sus pretensiones, por lo que la audiencia se desarrolló sin que la defensa tuviera comunicación alguna con la persona privada de libertad. En el segundo caso, la defensa se observó totalmente pasiva, ignorando hacer valer violaciones flagrantes a los derechos de la persona durante la audiencia.

En relación con las violaciones al derecho a ser oída, durante las audiencias se percibió una pequeña minoría de casos donde no se le da la voz a la persona para que se manifieste en el sentido que considere pertinente. En la gran mayoría de las audiencias (22 de ellas) la autoridad jurisdiccional se dirige directamente a las personas y se asegura que cualquier alegación que tengan, la puedan realizar con libertad y en el momento oportuno.

La violación que se observó respecto de la ausencia de intérprete, únicamente se presentó en un caso, donde la mujer sentenciada era una mujer indígena. Dicha situación era conocida por la autoridad jurisdiccional y no se aseguró que la mujer realmente entendiera lo que se ventilaba en audiencia ni tampoco hizo mención alguna sobre ese obstáculo. Es menester resaltar que, en virtud de que en la mayoría de las audiencias observadas no se hizo alusión alguna al contexto o situaciones particulares de la persona privada de libertad, se hace imposible afirmar que en todos los demás casos donde no hubo intérprete, realmente no era necesaria su presencia.

Finalmente, en relación con las violaciones que se presentaron al derecho a presentar pruebas, únicamente fue un caso donde por cuestiones de formalidad y de controversia respecto de la normativa aplicable. En este, la juzgadora determinó que no se cumplían con los requisitos para el ofrecimiento de los medios de prueba y se desecharon todas y cada una de las pruebas ofrecidas por la defensa. En todos los demás casos donde era pertinente, se ofrecieron y desahogaron los medios de prueba necesarios.

Principios del Sistema de Justicia Acusatorio Adversarial

En las audiencias observadas se buscó determinar si las y los jueces de ejecución penal del Estado de Baja California cumplían con los principios que rigen un sistema de justicia acusatorio adversarial, incluyendo a los procedimientos de ejecución penal, enumerados en el primer párrafo del artículo 20 constitucional, en el artículo 4 del CNPP y en el artículo 120 de la LNEP, a saber:

PUBLICIDAD: De conformidad con el artículo 5 del CNPP, todas las audiencias son públicas, salvo aquellos casos donde se considere que, por cuestiones de seguridad, protección o cualquier otra, se deban desahogar a puerta cerrada.

CONTRADICCIÓN: El artículo 6 del CNPP señala que es la posibilidad de que las partes puedan argumentar, contraargumentar, presentar pruebas y oponerse a todo lo que la contraparte haga valer.

CONCENTRACIÓN: De acuerdo con el artículo 8 del CNPP, la concentración implica llevar a cabo el desahogo de la audiencia en un solo acto y, de ser posible, acumular diversos procesos, con la finalidad de que se eviten dilaciones innecesarias y se pueda tener una justicia pronta y expedita.

CONTINUIDAD: Con base en el artículo 7 del CNPP, la continuidad supone que las audiencias se lleven de manera continua, sucesiva y secuencial.

INMEDIACIÓN: El artículo 9 del CNPP señala que cualquier acto dentro del proceso debe ser desahogado en presencia de la autoridad jurisdiccional, con el objeto de que las y los jueces realmente se encuentren en condiciones de resolver sobre la controversia, una vez que se han allegado de todos los elementos que las partes hicieron valer.

Los resultados encontrados fueron que, del total de audiencias observadas, en 5 no se cumplió con el principio de continuidad, en 1 se violó el principio de contradicción y en 2 el de concentración.

Respecto de los principios de continuidad y concentración, se pudo identificar que en varias ocasiones las audiencias se suspendieron o se difirieron de manera innecesaria por cuestiones que pudieron ser resueltas en el momento o en un solo acto. Pero, sobre todo, se observaron casos donde, en virtud de que las propias autoridades habían sido omisas en el cumplimiento de sus obligaciones, se solicitaba el diferimiento para poder atenderlas. Esta situación se presentó en mayor medida cuando la autoridad penitenciaria había sido requerida para expedir determinados documentos necesarios para el desahogo de la audiencia y, por no haberlos emitido, las audiencias quedaban sin efecto hasta nuevo aviso. Situación que resulta violatoria, además del principio de continuidad, de los derechos de las personas privadas de libertad, en virtud de que, por obstáculos y omisiones ajenas a ellas, su derecho a ser oídas en audiencia queda suspendido.

En cuanto a la violación al principio de contradicción, solamente existió un caso donde la autoridad jurisdiccional limitó el debate de las partes y resolvió sin que éste se hubiera agotado.

Reglas del procedimiento

Desde la reforma de 2008, se estableció que todos los procedimientos de carácter penal se desahogarían conforme a un sistema de corte acusatorio adversarial con las reglas establecidas en el CNPP. A pesar de que la materia de ejecución se encuentra supeditada a dicho sistema, derivado de la autonomía con que cuenta respecto del proceso penal, cuenta con una normativa exclusiva que rige su materia y en cuyo contenido se encuentran las reglas con las cuales se desahogarán las controversias que se presenten en esta etapa.

El artículo 126 de la LNEP señala que las audiencias de ejecución penal deben llevarse a cabo a través de los siguientes pasos:

1) APERTURA DE LA AUDIENCIA: El Juez de Ejecución se constituirá en la sala de audiencias el día y hora fijados y verificará la asistencia de los intervinientes, declarará abierta la audiencia y dará una breve explicación de los motivos de la misma.

2) CONOCIMIENTO DE DERECHOS: El Juez de Ejecución verificará que las partes conocen de sus derechos constitucionales y legales que les corresponden en la audiencia y en caso contrario, se los hará saber.

3) ALEGATOS DE APERTURA: El Juez de Ejecución concederá el uso de la palabra al promovente y con posterioridad a las demás partes.

4) DEBATE SOBRE ADMISIÓN Y DESECHAMIENTO DE MEDIOS DE PRUEBA: Las partes discutirán sobre la admisión de los medios de prueba y podrán apelar el desechamiento.

5) ADMISIÓN Y DESAHOGO: El Juez de Ejecución admitirá los medios de prueba y se procederá a su desahogo conforme a las reglas del Código.

6) ALEGATOS DE CIERRE Y RÉPLICAS: Las partes formularán los alegatos finales y de ser procedente, el Juez de Ejecución observará el derecho de réplica y dúplica cuando el debate así lo requiera.

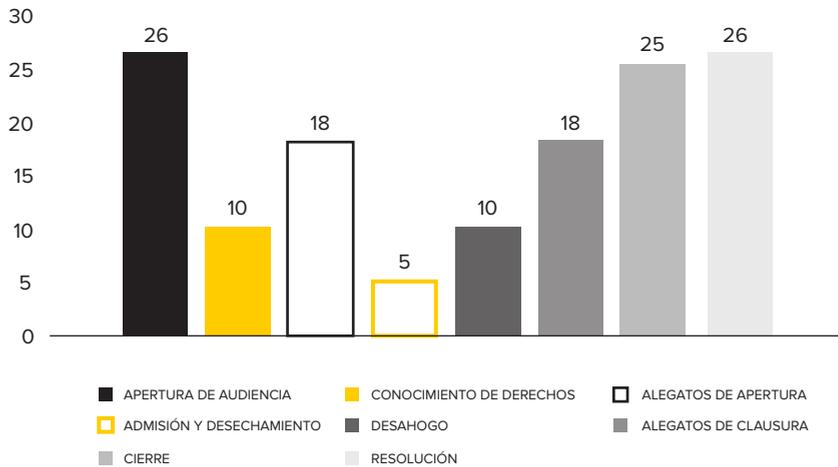
7) CIERRE DE DEBATE: El Juez de Ejecución declarará cerrado el debate.

8) RESOLUCIÓN: Emitirá su resolución y la explicará a las partes en la misma audiencia.

De la observación de audiencias se identificó que la mayoría de las autoridades jurisdiccionales se rigen por las reglas de la propia LNEP, aunque no siguen todos y cada uno de los pasos que el citado artículo señala. Se identificó que únicamente 7 audiencias no se desahogaron conforme a dicha ley. Es menester resaltar que en el único tribunal donde se respeta el artículo 126 y se llevan las audiencias en estricto apego a él, es en Tijuana.

Gráfico 2
CAPÍTULO 8

NÚMERO DE AUDIENCIAS EN QUE SE CUMPLEN LOS PASOS DEL ARTÍCULO 126 DE LA LNEP



Uno de los aspectos que más destacan entre los hallazgos durante el ejercicio de observación, es que en una gran mayoría de las audiencias no se hace hincapié en el hecho de que la persona privada de libertad o en conflicto con la ley penal tenga pleno conocimiento de los derechos que le asisten en la etapa de ejecución. La siguiente gráfica muestra, del total de audiencias, las veces que las juezas preguntaron a la persona si sabía cuáles eran sus derechos. Sin embargo, es importante señalar que en los casos en que sí se preguntó, las autoridades jurisdiccionales no se aseguraron que la persona realmente supiera o entendiera esos derechos sino que se limitaron a emitir la pregunta: “¿tiene usted conocimientos de los derechos que le asisten?”; ante la respuesta afirmativa, daban esa formalidad por cumplida.

Gráfico 3
CAPÍTULO 8

NÚMERO DE AUDIENCIAS DONDE LA AUTORIDAD JUDICIAL SE ASEGURA QUE LA PERSONA CONOZCA SU DERECHOS



Para que los derechos sean plenamente efectivos, las personas deben estar en condiciones para ejercerlos, situación que solo se presenta cuando hay conocimiento cabal de cuáles son los derechos y qué significa cada uno, sobre todo qué implicaciones tiene cada uno en el caso en concreto que ha llevado a las personas ante los tribunales de ejecución penal. De las diez audiencias que se muestran únicamente en tres, dos en Tijuana y una en Mexicali, las autoridades jurisdiccionales le preguntaron a la persona si entendía el alcance y significado de cada derecho que aseguraban conocer y, ante la respuesta negativa, hicieron una pausa extensiva para explicar cada uno de los derechos a profundidad.

En todos los demás casos, este elemento contemplado en la fracción II del artículo 126 de la LNEP, fue cubierto como una mera formalidad.

Medios de Prueba

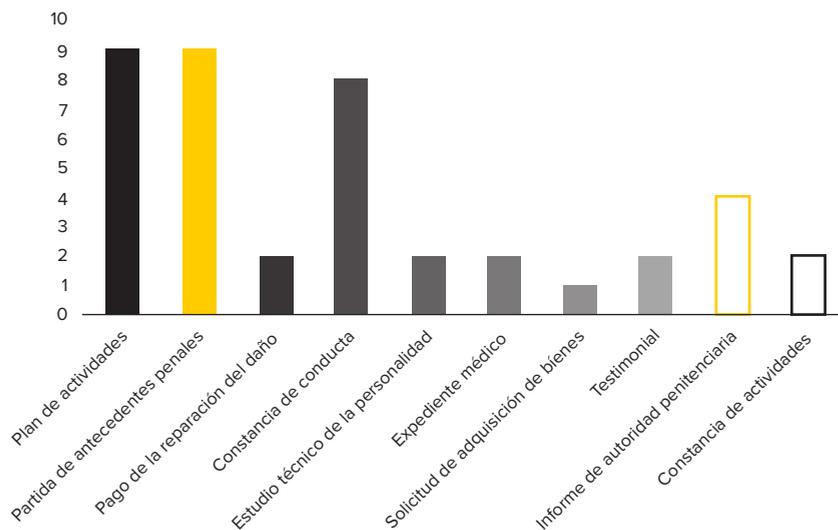
En este apartado se analizan dos cuestiones sobre los medios de prueba. En primer lugar, el aspecto procedimental que atañe a su ofrecimiento, admisión o desechamiento y su posterior desahogo; y, en segundo lugar, su pertinencia en relación con el tipo de audiencia y lo que se pretende probar dentro de ella. Así, se analizaron las siguientes cuestiones:

- **Presentación de medios de prueba por las partes.**
- **Normas de desahogo.**
- **Estudios de personalidad.**
- **Cargas probatorias adicionales o desproporcionadas.**

Es importante señalar que no en todas las audiencias observadas se ofrecieron y/o desahogaron medios de prueba, sobre todo porque algunos procedimientos no requerían de respaldo probatorio. Estos casos fueron únicamente 11, donde se resolvieron temáticas sobre la determinación del lugar de compurgación, amonestaciones, reaperturas de proceso y revisión de cumplimiento de beneficios.

En todos los demás casos, donde sí se ofrecieron documentos para respaldar las pretensiones, la parte ofertante fue la defensa, y solo en 3 ocasiones la parte que fungía como representante del CRS ofreció documentales propias para sustentar sus pretensiones. A continuación, se muestran los medios de prueba mayormente presentados por las partes, así como el número de casos en que se ofreció cada uno de ellos.

Gráfico 4 MEDIOS DE PRUEBA PRESENTADOS
CAPÍTULO 8



Una de las preocupaciones principales respecto de los medios de prueba que se presentan en la etapa de ejecución penal, tiene que ver con los estudios técnicos de personalidad o también conocidos como estudios crimino-diagnósticos. Ya en ¿Ejecución o ejecución penal?, primer diagnóstico publicado en 2017, se había señalado el incesante uso de dichos documentos por parte de las autoridades de ejecución. Del trabajo realizado para la presente investigación, se pudo observar que, aunque con mucha menor incidencia, aún se presentan para respaldar las solicitudes de beneficios preliberacionales y, en algunos casos, aunque no los ofrezcan las partes, la autoridad jurisdiccional los solicita de oficio.

El fenómeno de los estudios de personalidad en la entidad se observa de tres formas: juezas que no los solicitan ni admiten, como es el caso de Ensenada; juezas que reconocen su incompatibilidad con los derechos humanos pero su contenido les sirve para resolver otras cuestiones, como es el caso de los jueces de Tijuana y Tecate; y, finalmente, juezas que los siguen aceptando y solicitando para determinar la existencia del riesgo en la concesión de beneficios preliberacionales, como es el caso de Mexicali.

En Baja California, los estudios técnicos están compuestos por dos partes distintas: En la primera parte se encuentra el análisis sobre la conducta del sujeto, así como una valoración sobre los aspectos de su personalidad que pueden presentar un riesgo o peligro. En la segunda parte contienen la evaluación por parte del Comité Técnico de los Centros de Reinserción Social sobre las actividades realizadas y los días laborados por las personas durante su internamiento.

En dos de las audiencias presenciadas en Tijuana y en Tecate, los jueces señalaron con antelación que la parte de los estudios técnicos correspondiente a la evaluación sobre la personalidad no iba a ser tomada en cuenta para resolver por ser incompatible con los derechos humanos y los principios que rigen el nuevo sistema. Sin embargo, sí utilizaron el contenido de dichos documentos solo en cuanto a la parte relativa al informe sobre las actividades y días laborados.

A pesar de que la parte de la personalidad no es aceptada por algunas de las y los jueces, el Comité Técnico sigue elaborándolos con la totalidad de su contenido original, es decir, las dos partes que lo componen. Si bien es un gran avance que, en sus argumentaciones, las autoridades jurisdiccionales admitan la discordancia de los estudios para evaluar aspectos subjetivos de las personas —algo que no se observó en años anteriores—, lo cierto es que el solo hecho de que se sigan emitiendo y se siga sometiendo a las personas a ese tipo de evaluaciones supone un obstáculo para la plena implementación de la LNEP. En específico, lo relativo al objeto y principios que rigen la etapa de Ejecución Penal, contemplados en los artículos 1º y 4º.

Lo anterior debido a dos consideraciones. En primer lugar, los estudios técnicos perpetúan la idea de que las personas son susceptibles de intervención —como objetos de estudio—, y el fin de las penas privativas de libertad, así como del derecho penal en su conjunto, se reduce a la transformación de las personas, situación que quedó por demás superada con las reformas de 2008 y 2011. En específico, cuando se cambió de un esquema de readaptación a uno cuyo fin es la protección al derecho humano a la reinserción social. En segundo lugar, los estudios técnicos se rigen bajo el principio de medicalización de las penas, donde estas se utilizan como un tipo de tratamiento y curación, en lugar del principio de judicialización, contemplado en el artículo 21, párrafo tercero de la Constitución. Al respecto, la SCJN ha señalado que,

“para resolver sobre un beneficio preliberacional, el juzgador no debe limitarse a considerar lo que se concluya en los dictámenes o estudios técnicos —de personalidad, psicológicos y criminológicos—, pues se llegaría al extremo de limitar el otorgamiento de los beneficios con base en lo determinado por quien los elaboró, es decir, a discreción de la autoridad administrativa a la que pertenece el personal encargado de su realización, con lo que se desconocería la función con que se dotó al juzgador con la reforma constitucional mencionada. De ahí la trascendencia de la función de la autoridad judicial en la etapa de ejecución de sentencia, porque el principio de judicialización de la ejecución de las penas está vinculado a los derechos fundamentales de debido proceso, audiencia, defensa, petición y acceso a la jurisdicción, lo que significa que la reforma constitucional citada dio lugar al nacimiento del derecho fundamental de los sentenciados, relativo a que una autoridad judicial sea la que resuelva, entre otros, sobre algún beneficio que permita la terminación anticipada de la pena que se les haya impuesto en la sentencia.”⁷⁸

78 Tesis I.70.P.90 P. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, agosto de 2017, pág. 276

Otro de los aspectos que se observaron en el presente apartado es el relacionado con las normas que rigen el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba. El artículo 126, fracción V de la LNEP, señala que los medios de prueba se desahogarán conforme a las reglas del CNPP, mismas que establecen un proceso de ofrecimiento, incorporación, admisión y, osteriormente, desahogo.

En general, se observó que las autoridades jurisdiccionales siguen las normas de la propia LNEP, únicamente en dos ocasiones se siguen las normas del CNPP.

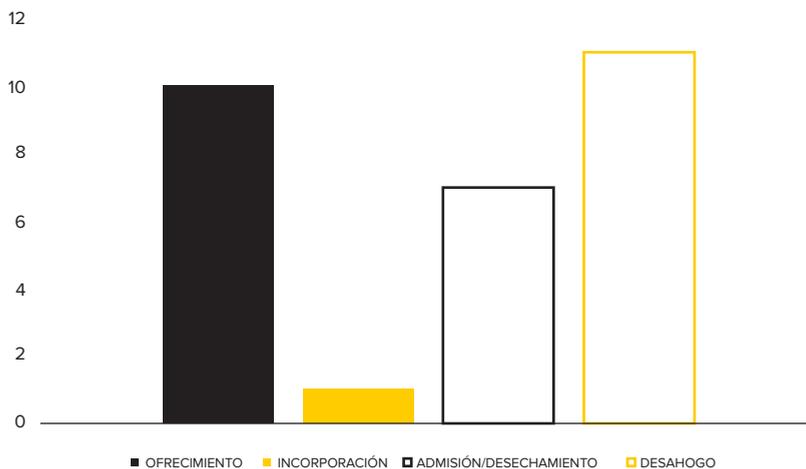
El CNPP dispone la incorporación de los medios de prueba que consistan en documentales a través de testimoniales, en virtud de que se encuentra prohibida su lectura de conformidad con el artículo 385 del Código. Esto significa que son las personas que firmaron o conocieron de dicho documento quienes dan cuenta de su contenido en audiencia, en atención al principio de inmediación. Es importante recalcar que la incorporación a través de testimoniales es operante únicamente para medios de prueba que no sean documentos públicos. En la etapa de ejecución penal, y como se pudo observar en las audiencias, la gran mayoría de las documentales que se presentan como medios de prueba —si no es que todas—, tienen el carácter

de documento público al haber sido expedidas por autoridad competente en el ejercicio de sus funciones. Las actuaciones, además, obran en el expediente de ejecución, mismo que es del conocimiento de las partes y configuran hechos notorios, salvo los casos en que se solicitan nuevos documentos que no se encuentran contemplados en el artículo 105 de la LNEP, relativo al contenido de la carpeta.

Del total de audiencias observadas, únicamente en dos, la autoridad jurisdiccional solicitó que los medios de prueba se incorporaran conforme a las reglas del Código, por considerar que éstas no eran documentales públicas, por lo que debía ofrecerse, junto con los documentos, a la persona firmante o emisora de éste para dar cuenta de su contenido. Este requisito obstaculiza a sobremanera, no solo el desarrollo de la audiencia, sino el pleno ejercicio de los derechos de las personas privadas de libertad. El hecho de que se cuestione si los documentos emitidos por las autoridades penitenciarias son de carácter público, impone una carga probatoria adicional a las personas que les requiere comprobar la autenticidad de su contenido, situación que vulnera el derecho de acceso a la justicia.

En la siguiente gráfica se muestra el número de audiencias en las que se llevaron a cabo los pasos contemplados tanto por la LNEP, como por el CNPP, en relación con el procedimiento probatorio. Es menester recordar que únicamente en 15 de las 26 audiencias observadas, se presentaron medios de prueba por las partes.

Gráfico 5 PROCEDIMIENTO PROBATORIO EN AUDIENCIAS DE EJECUCIÓN
CAPITULO 8



De la gráfica anterior se desprende que del total de audiencias donde sí hubo presentación de medios de prueba en ninguna se cumplió con la totalidad los pasos establecidos por la norma, independientemente del aspecto relativo a la incorporación pues, como ya se mencionó, solo aplica para documentos que no tienen carácter público. Lo que se pudo observar en las audiencias es que, en muchas ocasiones, las partes proceden a desahogar los medios de prueba de manera directa, sin pasar por cada una de las etapas y, únicamente en caso de existir controversia sobre el contenido de algún documento, la autoridad jurisdiccional abre el debate respectivo.

En relación con el ofrecimiento, cuando la audiencia es resultado de una solicitud de la defensa o de alguna otra parte, la propia LNEP, artículos 122 y 124, señala que se deberá anexar a la solicitud los medios de prueba que sustenten la pretensión. De esta forma, el ofrecimiento muchas veces se tiene por cumplido antes de celebrada la audiencia y una vez ante la jueza, se procede al debate sobre la admisión y desechamiento, o directamente al desahogo.

De igual forma se detectó que, en cuatro casos, a pesar de haberse ofrecido medios de prueba, estos no fueron desahogados de conformidad con la normativa, sino que únicamente se ofrecieron como base de las pretensiones pero no se procedió a desahogar su contenido. Así, las intervinientes durante la audiencia únicamente hacen referencia al documento ofrecido y, por ser documentos que se encuentran en la carpeta de ejecución y ya son del conocimiento de todas las partes, la autoridad jurisdiccional resuelve lo procedente.

Si bien es cierto que existe un mandato constitucional para que las controversias judiciales se resuelvan de manera pronta y expedita, privilegiando el fondo sobre las formalidades procedimentales (artículo 17, párrafo tercero de la Constitución), la falta de atención a las normas de proceso respecto de los medios de prueba abre la puerta para el despliegue de actos discrecionales por parte de las y los jueces, así como incertidumbre sobre la base probatoria de las resoluciones.

Partes Intervinientes

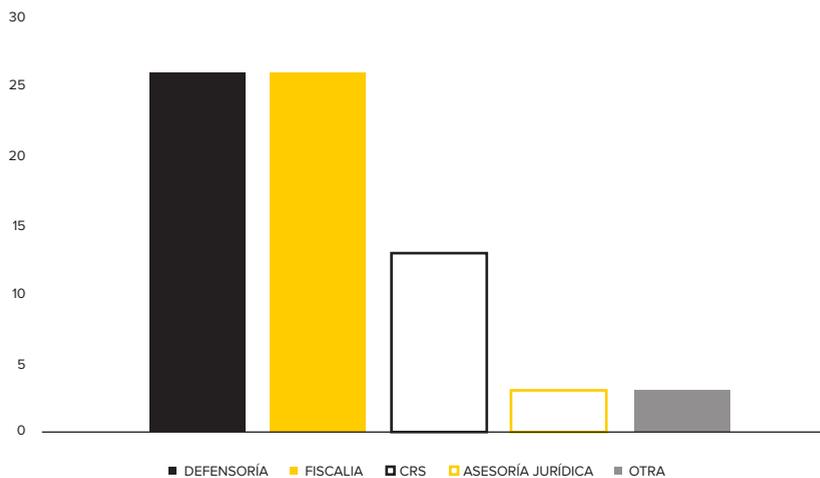
Uno de los principales objetivos de la observación de audiencias es estudiar el papel que juega cada una de las intervinientes en la sustanciación de las controversias y en la protección de los derechos de las personas privadas de libertad. A través de la práctica de ASILEGAL se ha podido identificar que, si bien las juezas de ejecución juegan un rol primordial, en tanto garantes de los derechos de dicha población por mandato constitucional, en muchas ocasiones su coto de acción se ha visto significativamente disminuido en virtud del nexo existente entre sus facultades y el actuar de las partes durante las audiencias.

La normativa tanto nacional como internacional le permite a las autoridades jurisdiccionales de todos los niveles otorgar la protección más amplia a las personas y allegarse, de oficio, de todos los elementos que consideren necesarios para resolver de conformidad y en total respeto a los derechos humanos. Sin embargo, sucede que las juezas y jueces se encuentran limitados a resolver estrictamente sobre lo que ha sido hecho de su conocimiento por las partes, de manera que no pueden ir más allá de sus pretensiones, por lo que resulta primordial analizar no solo el papel que juegan los jueces en la ejecución penal a través de sus resoluciones, sino también hasta qué grado su actuar se ha visto afectado o ha sido la consecuencia lógica del actuar de las defensoras o las fiscalías.

Por lo anterior, en este apartado se estudia la participación de las cuatro partes principales en los procesos de ejecución penal, aunque no en todas las audiencias estaban presentes: la Defensoría, la Fiscalía, el Centro de Reinserción Social, y la Asesoría Jurídica.

Gráfico 6
CAPÍTULO 8

AUDIENCIAS EN QUE PARTICIPARON LAS PARTES



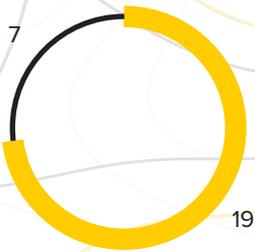
DEFENSA

En virtud de que el papel que juega la defensoría en la etapa de ejecución es fundamental para poder hablar que un efectivo acceso a la justicia, en el ejercicio de observación de audiencias se buscó estudiar, en primer término, si la defensa tuvo una participación activa en la representación de los intereses de la persona y, en segundo término, la calidad de la argumentación en relación con los derechos humanos, las violaciones detectadas y la normativa que los protege. A continuación, se muestran los principales resultados de las audiencias observadas.

Gráfico 7
CAPÍTULO 8

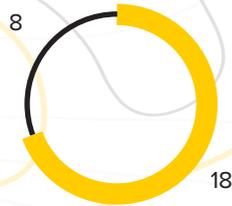
ASPECTOS OBSERVADOS DE LA DEFENSA

Tipo de defensa



- DEFENSA ACTIVA
- DEFENSA PASIVA

La defensa hace valer derechos humanos



- SE HICIERON VALER
- NO SE HICIERON VALER

Respaldo en derecho internacional



- SE HACE VALER
- NO SE HACE VALER

Violaciones a derechos humanos



- SE HICIERON VALER
- NO SE HICIERON VALER

Defensa pública o privada



- DEFENSA PRIVADA
- DEFENSA PÚBLICA

De acuerdo con los gráficos anteriores, se puede interpretar que en el 26% de las audiencias hubo una defensa pasiva, en el 30% no se mencionó a los derechos humanos, en el 56% no se argumentó con base en derecho internacional y, finalmente, habiendo múltiples violaciones a derechos humanos, en el 69% de las audiencias no se hizo valer ninguna frente a la autoridad jurisdiccional.

Por defensa pasiva se hace referencia no solo a cuando no se hace un ejercicio efectivo de representación de los intereses de la persona, sino también en todos aquellos casos donde la defensa no tuvo comunicación con la persona, no contrargumentó alegaciones de las contrapartes, o cuando se llevó la audiencia de una manera mecánica y estrictamente formal sin interesarse por que la persona realmente entendiera o participara en el proceso.

Es importante recalcar que, debido a la falta de personal de defensoría pública especializado en ejecución penal en todos los municipios, las personas a quienes se les designa defensora pública no tienen oportunidad casi nunca de conocerse o entrevistarse previo al desahogo de sus audiencias. Esta situación naturalmente genera impactos negativos en el ejercicio pleno de ese derecho. En algunos de los casos observados se otorgaron recesos para que la persona pudiera hablar con su defensora. Lo cual, si bien es cierto que es una muestra de las acciones que las autoridades jurisdiccionales debieran tomar en cuenta para poder garantizar los derechos de las personas privadas de libertad, estas resultan insuficientes, sobre todo porque el derecho a una defensa adecuada no se puede reducir a una plática de 5 minutos y mucho menos en el momento mismo en que ya se está desahogando la audiencia.

De acuerdo con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, para que el derecho a una defensa adecuada pueda ser garantizado plenamente, la mera presencia de la defensora con el solo objeto de cumplir con una formalidad no es suficiente, pues eso es equivalente a no contar con defensa técnica alguna.⁷⁹ Esto significa que la defensa, ya sea pública o privada, debe poder hacer valer los derechos humanos de las personas así como cualquier violación que se presente dentro de los procesos o que pueda presentarse como resultado de los actos judiciales. El hecho de que en una gran mayoría de las audiencias observadas no se detectaron, ni se hicieron del conocimiento de las y los jueces de ejecución las violaciones a derechos humanos ocurridas, da cuenta de la falta de representación efectiva de las personas privadas de libertad.

Resulta igualmente grave que las y los defensores no respalden sus pretensiones en el derecho internacional de derechos humanos. Gran parte de las herramientas que se tienen de protección y defensa de los derechos humanos provienen de la normativa internacional, misma que puede ser invocada en cualquier momento como parte del bloque de constitucionalidad que se introdujo con la reforma al artículo 1º de la Constitución. El hecho de

79 Cfr. Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220, párrafo 155.

que se siguen sin aplicar las normas más protectoras da cuenta de la falta de implementación de la LNEP, sobre todo en lo referente a los artículos 1º, 9 y 73.

De igual forma, las gráficas dan cuenta que el 58% de las defensoras presentes en las audiencias eran públicas, mientras que el 42% eran privadas. De esas 11 audiencias donde la defensa fue privada, ASILEGAL participó en 10. Esto resulta relevante porque, atendiendo a las cifras previamente señaladas, de las 18 audiencias donde se hicieron valer derechos humanos, 10 de ellas fueron llevadas por ASILEGAL; de las 11 audiencias donde sí se hizo valer derecho internacional, ASILEGAL participó en 9; de los 8 casos donde se hicieron valer violaciones a derechos humanos, ASILEGAL lo hizo en 6; y de los 19 casos donde se identificó una defensa activa, ASILEGAL llevó 10.

Esto significa que las veces en que sí se llevó una defensa enfocada en la protección de los derechos humanos de las personas fue resultado, en su mayoría, de una defensa privada, por lo que las cifras vertidas en los gráficos no muestran realmente el desempeño exclusivo de la defensoría pública del Estado de Baja California y, de hecho, aumentan los casos en que se presentaron buenas prácticas acordes a la LNEP.

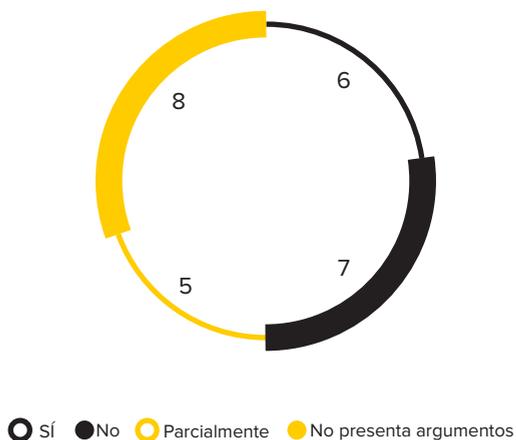
Por lo anterior, si retiramos a la defensa privada de la ecuación, y tomamos las cifras exclusivas al desempeño de la defensoría pública, los números cambian radicalmente: del total de audiencias con defensa pública (16 audiencias), en el 50% se hicieron valer derechos humanos, y en el 50% no; únicamente en 3 (18%) se fundamentó en derecho internacional; en 9 (56%) casos hubo una defensa activa, mientras que en 7 (44%) fue pasiva; y únicamente en 2 (12%) se hicieron valer violaciones a derechos humanos. Como puede observarse, los números que reflejan un adecuado desempeño bajan significativamente.

FISCALÍA

Como ya fue abordado en el apartado correspondiente, erróneamente se ha interpretado que la función de la Fiscalía es oponerse en todo momento a las pretensiones que tengan las personas privadas de libertad y su defensa. Se ha observado que en muchas ocasiones las fiscales se limitan a oponerse sin que exista argumento o prueba alguna que sea fundada y pertinente, y sin cumplir con los principios de proporcionalidad, necesidad, idoneidad y razonabilidad.

Por ello, la observación de audiencias se enfocó en determinar, por un lado, si los argumentos presentados eran pertinentes y, por el otro, si las alegaciones encontraban sustento en las normas jurídicas. Los resultados de las audiencias fueron los siguientes.

Gráfico 8 ¿PRESENTA ARGUMENTOS PERTINENTES?
CAPÍTULO 8

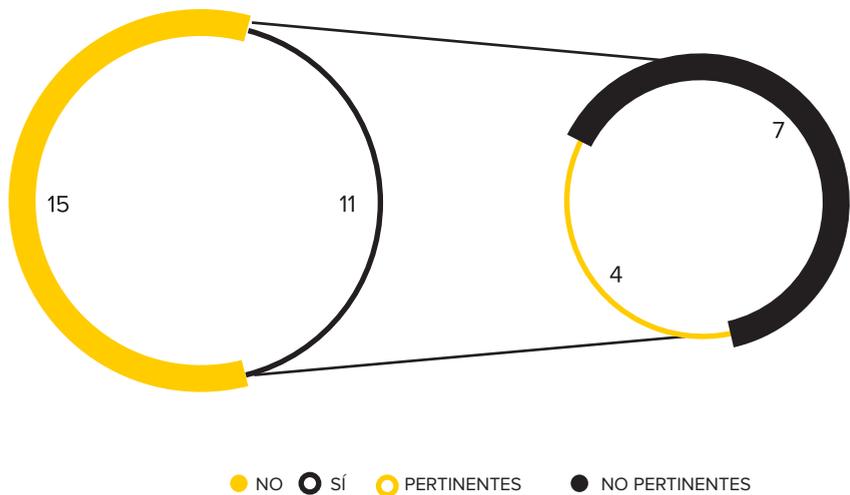


El aspecto de la pertinencia se estudió tomando en cuenta si las alegaciones de la fiscalía tenían relevancia de acuerdo con el tipo de audiencia y las temáticas que se estuvieran desahogando. De esta forma, para el estudio del presente Diagnóstico, se tomó como plenamente pertinente cuando todas las argumentaciones de la fiscalía estaban relacionadas con los temas debatidos y, además, eran relevantes. Se consideró que eran parcialmente pertinentes en los siguientes dos casos: 1) cuando existían varias pretensiones o alegaciones sobre diversas cuestiones, pero unas eran relevantes y otras no; y, 2) cuando los argumentos sí tenían relevancia con lo debatido, pero no se encontraban fundamentadas en ninguna ley. Finalmente, se consideraron como carentes de pertinencia aquellos que no se relacionaban en absoluto con las temáticas planteadas o no eran relevantes para el debate, por ejemplo: los casos en que se argumentaba que del estudio técnico de la personalidad se podía determinar el peligro que representa la persona.

Como puede desprenderse de la gráfica anterior, de todas las audiencias donde estuvo presente la fiscalía, únicamente en 6 casos —equivalentes al 23%— presentó argumentos pertinentes, en 7 ocasiones no son pertinentes, en 5 resultan parcialmente pertinentes y, finalmente, en 8 casos se abstiene de participar.

De igual forma se identificó que, en la mayor parte de las audiencias, la participación de la fiscalía carece de fundamentación o de respaldo normativo. Es decir que, independientemente de si presenta oposición a las pretensiones de la defensa o no, en el 57.6% de los casos no basa sus argumentos en ningún cuerpo de normas.

Gráfico 9 ¿FUNDAMENTA EN LA NORMA JURÍDICA?
CAPÍTULO 8

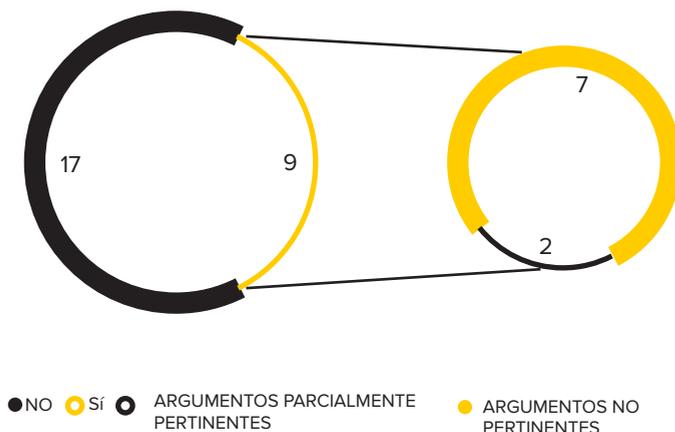


Ahora bien, de los argumentos que sí tuvieron respaldo en la norma y que sí fueron fundados, se observó que la mayoría – 63% –, carecieron de pertinencia.

Tal y como fue mencionado anteriormente, uno de los mayores obstáculos en la plena implementación de la LNEP tiene que ver con el papel que asume la fiscalía durante las audiencias que, además de dar argumentos impertinentes y sin fundamento, únicamente se limita a oponerse de manera automática a las pretensiones de la defensa. A pesar de que en las audiencias observadas se identificó que solo en pocos casos las fiscales se opusieron a la defensa, ninguno de los argumentos presentados para la oposición era plenamente pertinente.

Gráfico 10 ¿SE OPONE A LA DEFENSA?

CAPÍTULO 8



En 9 casos la fiscalía se opone a la defensa, contrario a los 17 casos donde no presenta oposición; pero de todas las veces que se opone, solo en dos ocasiones presenta argumentos parcialmente pertinentes, mientras que son 7 los casos en que no presenta argumentos fundados ni pertinentes para sustentar su oposición.

Lo anterior solamente refuerza la preocupación sobre el papel que juega, en la práctica, la fiscalía en la etapa de ejecución penal, a saber, un obstáculo más que las personas privadas deben de superar para acceder plenamente a sus derechos. Las fiscalías, si bien son las representantes de los intereses de la sociedad, no deben ignorar que su participación debe estar marcada por los principios de buena fe y de razonabilidad, es decir, únicamente deben pronunciarse cuando exista una controversia real o en los casos en que su oposición pueda ser sustentada con argumentos objetivos, pertinentes, razonables y suficientes, sobre todo en los casos en que se trata de beneficios preliberacionales y aplicación de medidas no privativas de libertad.

Finalmente, uno de los aspectos que se investigó a través de la observación de audiencias fue si las autoridades de la Representación Social se limitaban o no exclusivamente a las temáticas de ejecución penal o, por el contrario, alegaba oposición con base en cuestiones relativas al proceso penal, los hechos o la personalidad del sujeto. Se encontró que, de todas las audiencias, solo en dos ocasiones se hace referencia a cuestiones ajenas al proceso de ejecución penal, en una se hace referencia al riesgo que puede presentar la persona con su externamiento y se cuestionan sus tendencias de la personalidad; y en la otra el agente de la fiscalía trae a la discusión detalles sobre cómo sucedieron los hechos materia de la condena.

Lo anterior da cuenta de un gran avance en la implementación de tanto de la Ley, como de la etapa de ejecución en su conjunto, pues, atendiendo a los razonamientos que dieron origen a la reforma de 2008 y la posterior legislación especializada en esta materia, la Ejecución de Penas es autónoma y opera de manera independiente al proceso penal. La creación de esta etapa no es un mero capricho por parte de las legisladoras, sino la respuesta a una creciente necesidad de establecer un control judicial sobre las penas, poniendo a las personas y a la reinserción social en el centro de todo el sistema.

ASESORÍA JURÍDICA Y CENTRO DE REINSERCIÓN SOCIAL

De conformidad con el artículo 121 de la LNEP, fracciones V y VI, en los asuntos que se ventilan ante las y los jueces de ejecución penal pueden intervenir la autoridad penitenciaria (Director del CRS o su representante) y la víctima o su asesora jurídica, dependiendo la materia y naturaleza de la controversia. A diferencia del CRS, para la asesoría jurídica y la víctima existe una limitante para su participación, pues únicamente podrán ser parte cuando se traten temas relacionados con la reparación del daño o cuando se afecte el esclarecimiento de los hechos y/o la justicia.

En las audiencias observadas, las intervenciones de dichas partes se limitaron a las siguientes temáticas:

Tabla 2 TEMÁTICAS ABORDADAS
CAPÍTULO 8

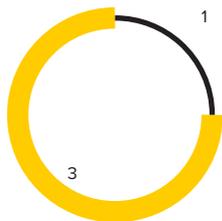
VÍCTIMA Y SU ASESORA JURÍDICA	REPRESENTANTE DEL CRS
Reparación del daño.	Condiciones de internamiento.
Incumplimiento de los requisitos establecidos en la norma para la concesión de beneficios preliberacionales.	Estado que guardan los CRS en materia de salud, trabajo, higiene y protección de derechos.
Rasgos de la personalidad de la persona privada de libertad.	Cumplimiento o incumplimiento del plan de actividades.

Es importante recalcar dos cosas: en primer lugar, hablar de los rasgos de la personalidad no tiene pertinencia alguna en la etapa de ejecución penal (o en ninguna otra, bajo un esquema del derecho penal de acto), pero además la participación de la víctima al respecto no tiene amparo alguno bajo la LNEP de acuerdo con las restricciones establecidas por el artículo 121. En segundo lugar, en los casos en que el CRS participó en las audiencias para dar cuenta del estado de los centros penitenciarios, lo hizo única y exclusivamente para sustentar la legalidad de los traslados voluntarios e involuntarios, alegando que en el Centro de destino existen mejores condiciones para garantizar la reinserción social de las personas. Este tipo de argumentaciones resultan particularmente graves, sobre todo por los derechos que se encuentran en juego y el impacto que se genera en las personas; como se verá en el apartado de traslados, capítulo 9.

Por otro lado, también se estudió la calidad de los argumentos presentados en cada una de las audiencias en que el CRS y la víctima estuvieron presentes, respecto de su pertinencia o impertinencia, con los siguientes resultados.

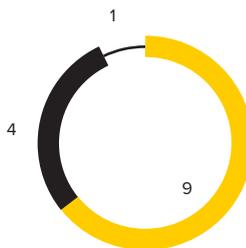
Gráfico 11 PERTINENCIA EN LA ARGUMENTACIÓN
CAPÍTULO 8

Argumentos de la Asesoría Jurídica



● PERTINENTES ● NO PERTINENTES ○ PARCIALMENTE

Argumentos del Centro de Reinserción Social



● PERTINENTES ● NO PERTINENTES ○ PARCIALMENTE

La asesoría jurídica se opuso a las pretensiones de la defensa en tres de los casos en los que intervino como parte, mientras que el CRS se opuso en cuatro ocasiones y, en ninguna de esas oposiciones, se presentaron argumentos pertinentes que tuvieran relevancia alguna. Esto significa que, cuando las autoridades se oponen, carecen de toda base para sustentar de manera adecuada sus argumentos, situación que da cuenta de dos cosas: o las autoridades no tienen las capacidades y/o conocimientos para presentar argumentos pertinentes en audiencias, o sus oposiciones son de mala fe y únicamente se hacen valer para obstaculizar el acceso a la justicia y los

derechos de las personas privadas de libertad. Ambas posibilidades son igualmente graves. Aunque se identificaron diversas malas prácticas, resulta escatible el papel que jugaron las representantes de los CRS en las audiencias observadas. Con excepción de los casos arriba mencionados, en la mayoría de sus participaciones hubo no solo argumentos pertinentes, sino sobre todo tendientes a favorecer a las personas privadas de libertad, ya sea para obtener un beneficio de preliberación o para mejorar las condiciones de internamiento. En algunos casos incluso se pudo observar que la propia representante presentó medios de prueba por su cuenta para fortalecer las pretensiones de la defensa.

Lo anterior es una práctica que debiera generalizarse en todas las actuaciones de las autoridades, y realmente se empiecen a aplicar todos aquellos estándares y mecanismos para proteger y garantizar los derechos de la población penitenciaria.

AUTORIDAD JURISDICCIONAL

El derecho humano a la seguridad jurídica, contemplado por el primer párrafo del artículo 16 Constitucional, los artículos 14 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como los artículos 8 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, incluye al principio de legalidad. Este implica que todo acto de autoridad debe estar expresamente facultado por una norma, y sustentado debidamente en ella, de lo contrario dicho acto se vuelve un ejercicio arbitrario e ilegal del poder público.⁸⁰ La SCJN ha señalado que para proteger este derecho, no basta con apenas cumplir con requisitos pro forma de una manera incongruente, insuficiente o imprecisa, sino que la explicación debe contener una exposición de los hechos relevantes para decidir, citando la norma habilitante y un argumento suficiente para acreditar el razonamiento del que se deduzca una relación lógica entre los hechos y el derecho.⁸¹

Los derechos anteriores constituyen la base fundamental para garantizar el derecho de acceso a la justicia, pero sobre todo a la tutela judicial efectiva. Por ello, durante la observación de las audiencias se buscó identificar los siguientes aspectos:

- Debida motivación y fundamentación de las resoluciones: calidad, claridad y congruencia de las argumentaciones, el sustento en el material probatorio, así como las normas jurídicas utilizadas como base de las sentencias.

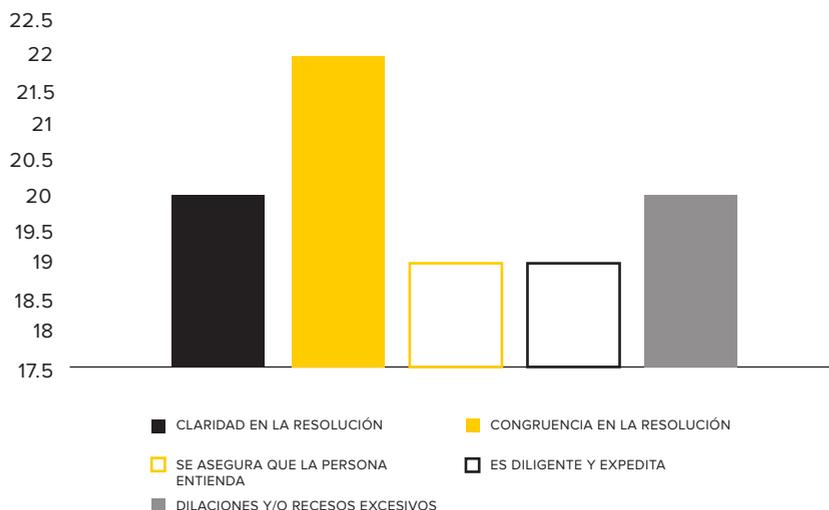
⁸⁰ Tesis IV.20.A.50 K, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2014, pág. 2241.

⁸¹ Cfr. Tesis 991, Novena Época, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Segunda Parte - TCC Sexta Sección - Fundamentación y motivación, pág. 2323.

- Aplicación de las herramientas de interpretación de derechos humanos: control de convencionalidad, ponderación de derechos, principio pro persona

De manera general, se encontraron los siguientes resultados:

Gráfico 12 AUTORIDADES JURISDICCIONALES
CAPÍTULO 8



Como puede desprenderse de la tabla anterior, en 6 casos no hubo claridad en la resolución y en 4 no hubo congruencia. La claridad se valoró a través del uso del lenguaje, es decir, si las juezas utilizaron un lenguaje libre de tecnicismos jurídicos, sencillo y entendible para todas las partes presentes. Para determinar si había congruencia o no, se observó la relación lógica existente entre los argumentos y pruebas presentadas por las partes, y la resolución; es decir, si realmente existió “conformidad en cuanto a extensión, concepto y alcance entre lo resuelto por el órgano jurisdiccional y las demandas, contestaciones y demás pretensiones”.⁸²

Por otro lado, resulta fundamental que las juezas se aseguren en todo momento que la persona esté en posibilidades de entender lo que se está ventilando en audiencia, sobre todo para hacer valer plenamente sus derechos. Este aspecto no se garantiza cumpliendo con la sola formalidad de otorgarle el uso de la voz a la persona, sino que realmente debe ser un ejercicio de comunicación efectiva entre las autoridades y los sujetos. A pesar de que esta garantía se violó en una minoría de los casos, es necesario que en todos los procesos la persona sea tomada como una verdadera sujeta de derechos,

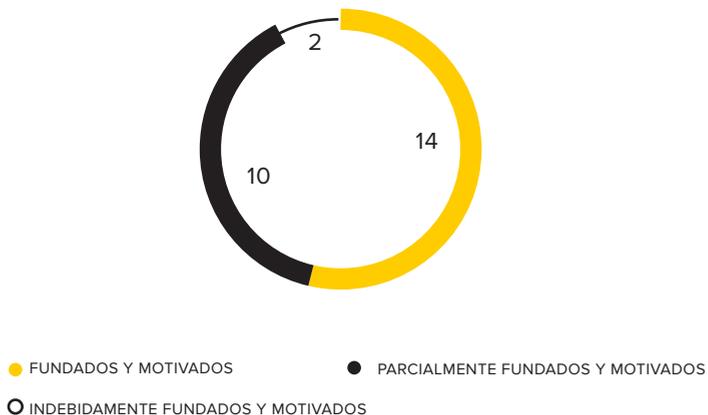
⁸² Amparo directo 8650/86, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 217-228, pág. 77

razón por la cual se requiere de todas las autoridades conducirse con claridad. Sobre este punto resulta destacable la práctica de las autoridades jurisdiccionales de Tijuana, donde ambas hacen un esfuerzo real para comunicarse con la persona e incluso hacen preguntas directas para asegurarse de que entienden todo y que no hay dudas sobre lo desahogado en la audiencia o su situación jurídica. De las audiencias observadas, en Tijuana es el único lugar donde el derecho a ser oída se garantiza plenamente y en las condiciones en que debería garantizarse, sin que se convierta en un mero formalismo, sino que realmente se le permita a la persona expresarse en libertad.

De igual forma se observó que existen casos donde el órgano jurisdiccional fue excesivamente dilatorio y poco diligente. Esta circunstancia se valoró de acuerdo con las particularidades del caso, es decir, si la controversia realmente ameritaba diferimientos en las audiencias y múltiples recesos (rompiendo con los principios de continuidad y concentración que ya se abordaron en apartados anteriores) o que la exposición de argumentos por parte de las juezas de ejecución fuera extensa, sobreabundante y ociosa. Por ejemplo, en una audiencia presenciada en Tijuana, se resolvió sobre la remisión parcial de la pena en una audiencia que duró dos horas con cuarenta minutos en virtud de que el Juez leyó todas y cada una de las tesis, criterios y amparos directos en que basó su resolución, situación que resultó por demás innecesaria.

Ahora bien, en relación con los argumentos expuestos por las autoridades judiciales de ejecución penal, se observó que la mayor parte de sus resoluciones se encuentran debidamente fundamentadas y motivadas.

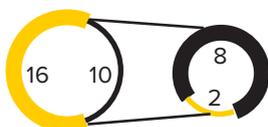
Gráfico 13 ARGUMENTOS DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL
CAPÍTULO 8



A pesar de que en el 53% de los casos sí hubo argumentaciones fundadas y motivadas, las normas utilizadas por las juezas de ejecución son estrictamente limitadas al ámbito nacional, por lo que, en la gran mayoría de los casos, no se utiliza derecho internacional para fundamentar las resoluciones. Únicamente en 4 ocasiones, se resolvió con base en derecho internacional, utilizando principalmente, la CADH, las Reglas Mandela, los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas y las resoluciones de la Corte IDH.

Gráfico 14 HERRAMIENTAS DE INTERPRETACIÓN DE DERECHOS HUMANOS
CAPÍTULO 8

¿Se hace referencia a algún derecho humano?



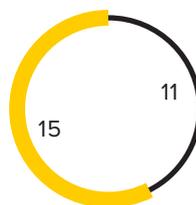
● NO

○ SÍ

○ SE APLICA CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

● NO SE APLICA CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

¿Se aplica el principio pro persona?



○ SÍ ● NO

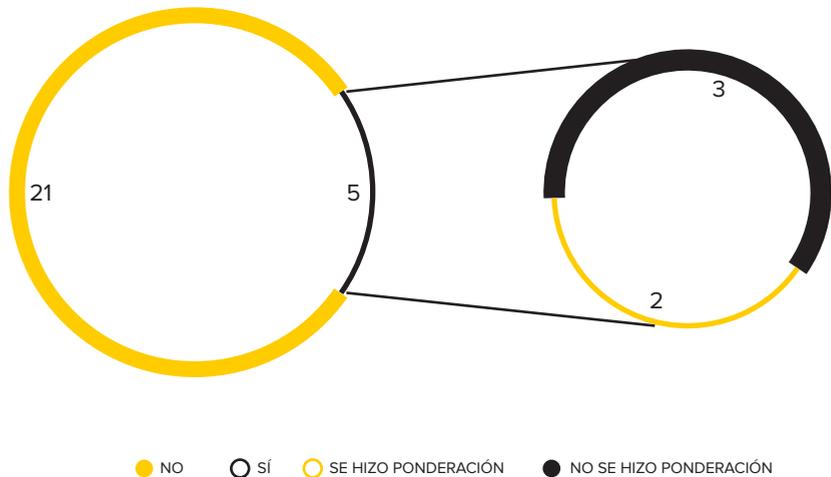
De igual forma resulta preocupante – y un tanto irónico- que, siendo las y los jueces de ejecución, las garantes de los derechos de las personas privadas de libertad, el 61% de los casos no se hizo alusión a ningún derecho al momento de resolver. Además, en las ocasiones en que sí se hizo mención a los derechos humanos de las personas, únicamente en dos ocasiones se aplicó un control de convencionalidad, aún a pesar de que la defensa solicitó su aplicación en más ocasiones. Resulta relevante resaltar que, en uno de los casos donde que sí hubo control de convencionalidad, la jueza lo aplicó para activar los mecanismos de corresponsabilidad y obligar a las autoridades corresponsables a realizar las gestiones necesarias para garantizarle los derechos a las personas privadas de libertad en el ámbito de sus competencias.

Al respecto, resulta relevante señalar que, de todas las audiencias observadas, únicamente en seis se ventilaron cuestiones relacionadas con las condiciones de internamiento (aunque ese no haya sido el motivo de celebración de la audiencia). Esta situación, por su naturaleza, debió sacar a colación las obligaciones en materia de corresponsabilidad, no obstante, de esos casos, solamente en tres se hizo mención a las autoridades corresponsables y se les

instó, vía jurisdiccional, a que cumplieran con el mandato establecido en el artículo 7 de la LNEP.

Por su parte, el principio pro persona se aplica únicamente en un 42% de las veces, sobre todo en temáticas relacionadas con la aplicación de normativas ya derogadas o artículos de leyes que sufrieron alguna reforma y cuyo nuevo texto vigente generaba un mayor perjuicio a las personas. En tres ocasiones resulta particularmente grave que se aplica una norma más restrictiva aún a pesar del mandato establecido en el artículo 1º Constitucional.

Gráfico 15 ¿EXISTE CONFLICTO DE DERECHOS?
CAPÍTULO 8



Se encontraron 5 casos donde existió algún tipo de conflicto de derechos, sobre todo en los casos en que la víctima estaba en la audiencia haciendo valer sus pretensiones, pero solo en dos ocasiones se realizó una ponderación para resolver conforme a la ley y los estándares internacionales.

Sobre este punto es importante señalar que en los casos en que se llevaron a cabo traslados (algunos voluntarios y otros involuntarios), se hace referencia al derecho de integridad y dignidad, pero en el proceso se vulneran otros derechos como el derecho al contacto con el exterior o a compurgar en el CRS más cercano al domicilio. Esto de la mano de la inexistencia de una mediación del ejercicio debido de ponderación que realmente mida los impactos, así como los beneficios y perjuicios que se obtienen de privilegiar uno u otro derecho.

De igual forma, se pudo observar que, en algunas ocasiones las y los juzgadores resuelven realizando una ponderación de derechos, pero al momento de fundar y motivar no hacen mención expresa de dicho ejercicio ni de los derechos en conflicto. Pero el resultado, aunque no sea a través de un proceso formal de ponderación o expresamente señalado como tal por la autoridad, es que sí se efectúa o se resuelve con base en ello.

Finalmente, existen violaciones al artículo 9, fracción V, de la LNEP, que señala el derecho de las personas privadas de libertad a ser informadas de sus derechos, así como una violación al artículo 18, fracción VI, relacionado con la función del Comité Técnico de informar de manera personal a todas aquellas personas puedan ser sujetas a algún tipo de beneficio preliberacional. Estos artículos obligan a la autoridad penitenciaria a acercarse a las personas desde el momento en que cualquiera de ellas se encuentre bajo los supuestos establecidos por la norma para su concesión.

De todas las audiencias sobre concesión de beneficios, se pudo observar que, en varias ocasiones, la persona excedía la pena de prisión impuesta al momento de hacer el cómputo de días laborados (en los casos de remisiones parciales de la pena), de manera que se tenía compurgada en exceso, o bien superaba por mucho el porcentaje requerido para poder acceder a la libertad anticipada o condicionada. Esto quiere decir que, de haberse realizado la solicitud en tiempo derivado de un mejor conocimiento de los derechos de acceder a beneficios (sea cuales sean aplicables dependiendo el caso), las personas podrían estar obteniendo su libertad antes, sin tener que pasar más días en prisión de los que son estrictamente necesarios.

Interseccionalidad

El derecho de acceso a la justicia supone necesariamente que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias ejerzan sus funciones con un enfoque interseccional y de derechos humanos. Esta obligación se vuelve fundamental cuando se parte de una realidad innegable: las personas no acceden a la justicia en condiciones de igualdad y las diferencias en ese acceso están marcadas por la discriminación y la exclusión histórica de que han sido víctimas determinadas personas o grupos.

En la medida en que se reconozcan las diferencias y se adecue el sistema de justicia a cada perfil poblacional de conformidad con las necesidades y contextos particulares, el acceso a la justicia será realmente efectivo y sin obstáculos. Es por ello, que la labor de las juezas adquiere tan especial relevancia en la eliminación de todas aquellas barreras que puedan vulnerar los derechos humanos y, en materia de ejecución penal en específico, los derechos de las personas privadas de libertad.

Tomando en cuenta esta realidad, es que las legisladoras redactaron la LNEP con base en el principio de igualdad (artículo 4). Es decir, obligando a las autoridades a velar porque ninguna persona sufra un menoscabo en los derechos reconocidos por la propia ley, la constitución y los tratados internacionales y deben garantizar que el ejercicio de esos derechos sea pleno de manera que ninguna condición de la persona sea un impedimento para ello.

La LNEP reconoce la existencia de diversos perfiles poblacionales que requieren de acciones específicas por parte de las autoridades penitenciarias a fin de proteger sus derechos y que no se encuentren en una situación de desventaja en comparación con el resto de la población. Por ello, la ley especifica derechos para las mujeres (artículo 10), las personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas (artículo 35), las personas con diversidad funcional (artículos 4, 38 segundo párrafo y 195), entendiendo este enfoque diferenciado como un reconocimiento pleno de que el encarcelamiento no se vive igual por todas las personas.

Como parte del estudio de la presencia de un enfoque interseccional en las resoluciones de las autoridades jurisdiccionales de ejecución penal, se observaron los siguientes aspectos dentro de las audiencias:

- ***Perspectiva de género***
- ***Impacto diferenciado del acto en la persona***
- ***Alusión al contexto personal***
- ***Valoración de potenciales situaciones de riesgo***
- ***Presencia o convalidación de estereotipos***
- ***Actos o argumentos discriminatorios***
- ***Obstáculos de accesibilidad física o lingüística***

Uno de los patrones identificados, que constituyen malas prácticas generalizadas y que a su vez han sido señaladas por diversos órganos internacionales, es la ausencia de una perspectiva de género en los actos de los órganos judiciales, así como la presencia de estereotipos y roles de género en las resoluciones.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas define estas prácticas como estereotipación judicial, en los siguientes términos:

La estereotipación judicial se refiere a la práctica de quienes integran la magistratura de atribuir a un individuo características, roles o atributos solo en razón a su pertenencia a un grupo social (por ejemplo, las mujeres o personas con discapacidad). En este sentido se ha identificado que ciertas prácticas del sistema judicial han naturalizado y perpetuado estereotipos nocivos, por ejemplo, por la legislación, por tribunales inferiores o en algunas partes de los procedimientos judiciales. En este sentido, resulta relevante enfatizar el rol positivo que los jueces y juezas al identificar y dismantelar explícitamente estereotipos a través de la práctica judicial, en particular, en sus decisiones judiciales.⁸³

83 ACNUDH. El rol del Poder Judicial en el abordaje de estereotipos de género nocivos, junio de 2018, pág. 1. Disponible en línea: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/CN_ArgentinaJune2018.pdf

Tratando de evidenciar lo anterior, se observó que en tres de las audiencias las y los jueces, al momento de resolver, argumentaron o dieron opiniones sobre el rol que se espera de las mujeres en la sociedad e instaron a la persona a atenerse a esas expectativas. En los tres casos se trataba de audiencias para la concesión de beneficios preliberacionales; en una de ellas, se otorga la libertad condicionada a una mujer para que “vaya a cuidar a su esposo” y que “por su condición de mujer, podrá quedarse en casa realizando las labores del hogar”, mientras que en las otras dos se menciona que “deberá enfocarse en ser buena madre ahora que salga libre”.

Si bien es cierto, esos casos fueron una minoría, en comparación con el resto de las audiencias presenciadas, no resultan cosa menor ni mucho menos deben ser pasadas por alto.

La obligación que tienen las autoridades de juzgar con perspectiva de género no se limita a los procesos penales, sino que dicho mandato se hace extensivo a cualquier etapa del proceso y a cualquier materia. De esta forma, las y los jueces de ejecución tienen que velar porque las restricciones que se hagan a la libertad de las personas, así como cualquier acto de autoridad que tenga efecto sobre las personas privadas de libertad, se encuentre libre de cargas y estereotipos de género.

Del total de audiencias observadas, ninguna fue resuelta con perspectiva de género, en ninguna se evaluó si la resolución o medidas impuestas tendrían impactos diferenciados en las personas, aún a pesar de que en varias de ellas la defensa mencionaba cuestiones personales que debían ser consideradas para resolver; y, en ninguna se hace referencia a potenciales situaciones de riesgo para los derechos de las personas.

Lo anterior resulta particularmente grave en virtud de que se observan dos tipos de omisión: en primer lugar, ni la defensa ni el resto de las partes hacen valer cuestiones de contexto o de riesgo, por lo que las autoridades jurisdiccionales no lo hacen de oficio. En segundo lugar, cuando sí hacen valer esas cuestiones ante las juezas y jueces de ejecución, estas no son tomadas en cuenta al momento de resolver. En relación con el último punto, en las audiencias observadas, se hicieron valer en 7 ocasiones cuestiones del contexto y en 3 se identificaron situaciones de riesgo para la persona en caso de que se resolviera sobre determinada medida. Sin embargo, en ninguna ocasión se hizo alusión a ello en sentencia. La alusión a situaciones de riesgo se presentó en las audiencias donde se llevaron a cabo convalidaciones de traslados, donde la defensa señaló las violaciones a derechos humanos que se generarían de ser trasladadas las personas, sobre todo en relación con su derecho al contacto con el exterior y a compurgar la pena en el lugar más cercano al domicilio.

Únicamente en una de las audiencias se hizo alusión al contexto de la persona en conflicto con la ley por parte de la autoridad jurisdiccional. Era el caso de una mujer que solicitó el beneficio de libertad condicionada y la

jueza, para emitir sentencia, tomó en consideración la importancia que tiene la libertad personal para las mujeres que son madres, en aras de privilegiar la reunión familiar, así como los impactos diferenciados que genera el encarcelamiento en las mujeres.

Finalmente, el último elemento a estudiar es si se tomaron en cuenta aspectos o circunstancias de la persona que pudieran constituir un obstáculo de accesibilidad, como puede ser la lengua o alguna discapacidad. Se pudo observar que dos audiencias requerían atención a esos obstáculos, en una sí se atendieron y en otra no. En la primera, la audiencia se llevó a cabo en el área médica debido a que la persona sufría de una enfermedad terminal que le imposibilitaba la movilidad, por lo que tanto la jueza como el resto de las partes se constituyeron al lado de la cama donde se encontraba la persona. En la segunda, la persona era una mujer indígena cuya lengua materna no era el español, pero la autoridad jurisdiccional hizo caso omiso a dicha circunstancia para el desarrollo de la audiencia, e incluso cuestionó a la mujer sobre su falta de participación en actividades de educación, sin tomar en consideración que el CRS no otorga educación bilingüe.

Propuestas y recomendaciones

- ▶ Las autoridades, en el ejercicio de sus competencias, deben velar por el estricto apego al debido proceso, sobre todo en lo relativo a la protección al derecho a una intérprete o traductora que, en los casos que se observa necesario, no fue garantizado.
- ▶ Las autoridades jurisdiccionales deben asegurar una comunicación efectiva con la persona privada de libertad. Esta obligación abarca tres aspectos: en primer lugar, deben asegurarse de que la persona entienda todo lo que se desahoga en las audiencias. En segundo lugar, a persona debe tener pleno conocimiento de los derechos que le asisten, su alcance y cómo ejercerlos. En tercer lugar, las juezas deben velar porque la defensa haya tenido comunicación previa con la persona defendida, y en los casos donde no haya habido, otorgar unos minutos de receso para que se puedan entrevistar.
- ▶ Las juezas de ejecución penal deben asegurarse de proteger los principios bajo los cuales se rige el sistema acusatorio adversarial, especialmente el de continuidad y concentración, evitando en la medida de lo posible que existan diferimientos y recesos excesivos o innecesarios. En este sentido, se debe asegurar que la justicia que se imparta sea pronta y expedita, de manera que las controversias puedan resolverse en un solo momento, salvo los casos excepcionales donde sea necesario tomar más tiempo.
- ▶ En el ejercicio de sus funciones, las juezas deben dirigir a las partes intervinientes a efecto de que se cumplan con las reglas del procedimiento marcadas por la LNEP para el desahogo de las audiencias, así como para el ofrecimiento, admisión, desechamiento y desahogo de los medios de prueba.
- ▶ Es necesario que las autoridades jurisdiccionales reconozcan el valor probatorio de los documentos emitidos por las autoridades penitenciarias en ejercicio de sus funciones, por ser de carácter público, de manera que las reglas establecidas en el CNPP sobre la incorporación de los medios de prueba procedan únicamente para aquellas documentales privadas. De esta forma se garantiza una mayor diligencia durante el desahogo de las audiencias, sin que estas se vean aletargadas de manera innecesaria.
- ▶ Todas las autoridades deben dejar de utilizar los estudios técnicos de la personalidad o crimino-diagnósticos como medio para probar el nivel de riesgo que pueda presentar la persona o el grado de reinserción social que presenta. En específico, el Comité Técnico de los CRS debe dejar de realizarlos y de someter a las personas a esa clase de estudios. En virtud de que dichos documentos contienen información sobre las actividades realizadas por la persona durante el internamiento, se recomienda documentar todo ello en un informe separado que sea exclusivo para dar cuenta de la participación activa de la persona, y eliminar del contenido la parte relacionada con la personalidad.
- ▶ Las juezas deben impedir que se le impongan cargas probatorias adicionales a las personas y sus defensoras, sobre todo relacionado con la participación en actividades

al interior de los CRS y donde son las autoridades penitenciarias las responsables de otorgar determinados servicios o actividades.

- ▶ Tanto las defensoras públicas como las juezas de ejecución deben incorporar argumentos de derechos humanos durante las audiencias, así como hacer referencia, cuando las haya, a las violaciones que se hayan presentado en perjuicio de las personas. Esto implica necesariamente que sus argumentos se encuentren fundados en normas de derechos humanos, sobre todo haciendo uso y dándole un efecto útil al espectro protector que otorgan los tratados internacionales de los que México es parte.
- ▶ La fiscalía, la asesoría jurídica y las representantes del CRS deben trabajar en la pertinencia de sus intervenciones durante las audiencias, en especial cuando presentan oposiciones a las pretensiones de la defensa, de manera que asegure en todo momento argumentos fundados en la norma y relevantes para el debate, y se eviten oposiciones ociosas, automáticas e innecesarias.
- ▶ Las juezas deben velar porque las asesoras jurídicas de las víctimas únicamente intervengan en las audiencias sobre los temas que la propia LNEP las limita a participar.
- ▶ Las autoridades jurisdiccionales deben asegurar no solo una debida fundamentación y motivación de sus resoluciones con base en el derecho internacional de derechos humanos, sino, además, deben aplicar de manera oficiosa las herramientas de interpretación de derechos humanos, como son el control de convencionalidad, la ponderación de derechos y el principio pro persona.
- ▶ Las juezas de ejecución deben asegurar la inclusión ex officio de la perspectiva de género y el enfoque diferenciado en todas su resoluciones, de manera que el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad pueda hacerse efectivo de acuerdo con los contextos y aspectos particulares de las personas.

CAPÍTULO 9.

REINSERCIÓN SOCIAL

A lo largo de este documento, se ha insistido en ver a la reinserción social como un derecho humano adquirido por las personas que se encuentran privadas de libertad y como el fin último del sistema penitenciario. También hemos podido observar, no obstante, que este se ha venido relegando.

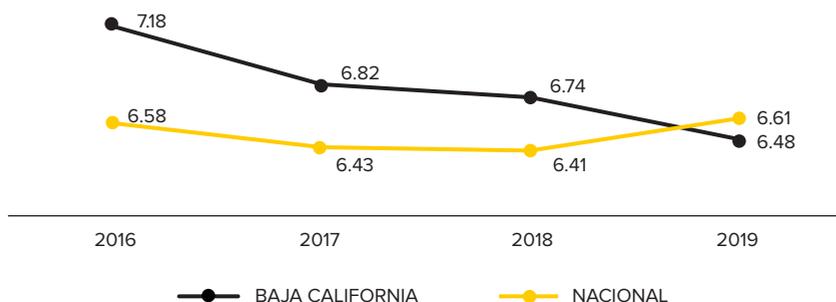
La Ley Nacional de Ejecución Penal, es muy clara al establecer como uno de sus objetivos “regular los medios para lograr la reinserción social”, que en palabras de la propia ley significa: “Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos”.⁸⁴

El sistema penitenciario tiene, entre sus funciones, la misión de hacer efectiva la reinserción social a través del “respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte”, como lo señala la LNEP en su artículo 72. De esta manera, el presente capítulo tiene como objetivo analizar de manera general la evolución que ha tenido la reinserción social y sus ejes (educación, salud, deporte, trabajo y capacitación para el trabajo).

Si se observa el Gráfico 1, podremos ver la evolución de las calificaciones dadas al tema de reinserción social para Baja California en comparación con las estimadas a nivel nacional por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) y publicadas en su Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP). Como es visible, por primera vez, desde 2016, Baja California obtuvo una evaluación menor a la media nacional. Esta tendencia a la baja no es un factor menor: con seguridad es posible mencionar que impacta en las cifras de reincidencia delictiva mencionadas en el Capítulo 2 y, sobre todo, en los procesos de reinserción social de las personas privadas de libertad.

⁸⁴ Artículo 1°, fracción III y artículo 4, respectivamente, de la LNEP.

Gráfico 1 PUNTAJE EN EL RUBRO DE REINSERCIÓN SOCIAL
CAPÍTULO 9



Fuente: Elaboración propia con base en cuestionario en línea enviado a la Coordinación de Defensoría Pública del Estado.

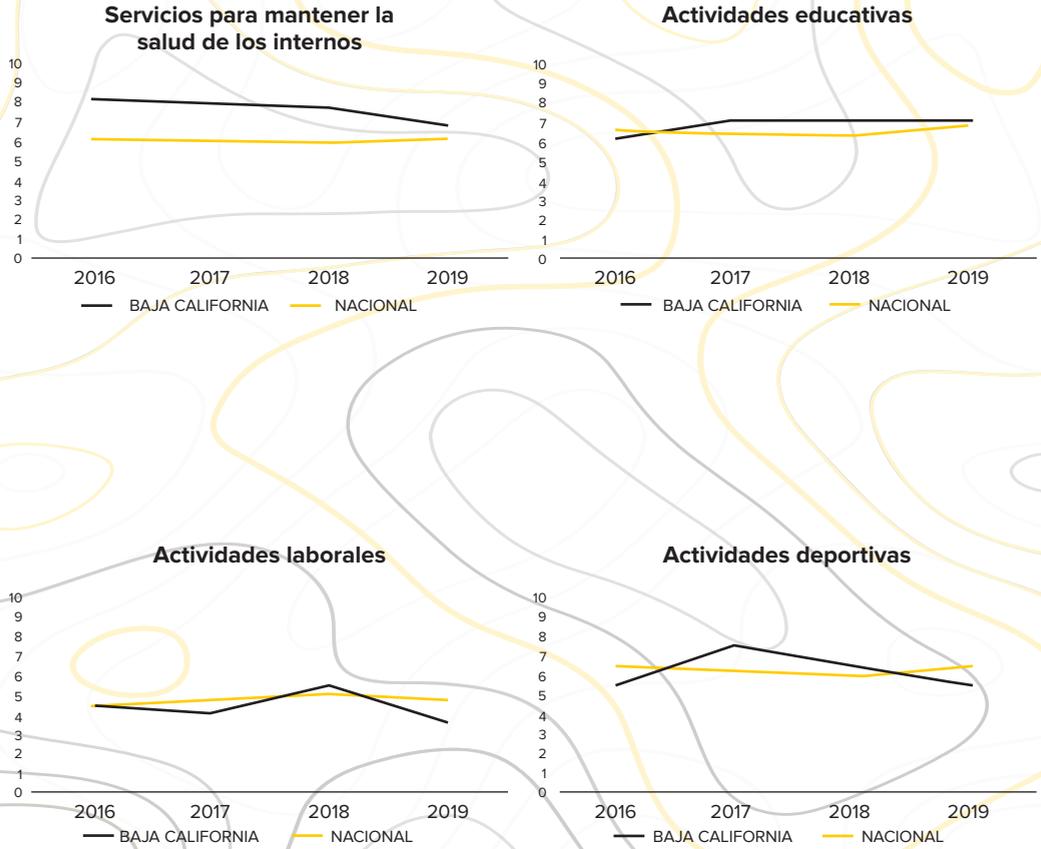
El comportamiento que han tenido los ejes de la reinsertión social de 2016 a 2019 en el contexto de la LNEP, fue medido a través de la comparación de las calificaciones obtenidas (en una escala de 0 a 10) por Baja California y las de la media nacional (Véase Gráfico 2). Así, por ejemplo, la entidad muestra evaluaciones que dejan ver graves deficiencias en el proceso de reinsertión social, como es el caso de las actividades laborales, que en el periodo de análisis se mantuvo por debajo de la calificación de 6, sin mencionar que para 2019, se ubicó por debajo de 4 y de la media nacional, también. El caso de las actividades deportivas, se muestra un comportamiento similar a las actividades laborales. En el último año (2019), la entidad, nuevamente se colocó por debajo del promedio nacional, aunque las calificaciones registradas fueron un poco más altas, pues oscilaron entre 5 y 7.

Cabe destacar que, en cuanto a servicios para mantener la salud de las personas, tanto a nivel nacional como en los centros de Baja California, las calificaciones asignadas se encuentran entre 6 y 8. Baja California, en particular, presenta durante todo el período de análisis calificaciones por encima de las nacionales, aunque de 2018 a 2019 es visible un pequeño declive.

Solo en las actividades educativas, se mostró una brecha más amplia entre las calificaciones obtenidas por el estado y las nacionales, donde convergen en 2019 con una calificación de alrededor de 7.

Gráfico 2
CAPÍTULO 9

PUNTAJES EN LOS EJES DE LA REINSERCIÓN SOCIAL

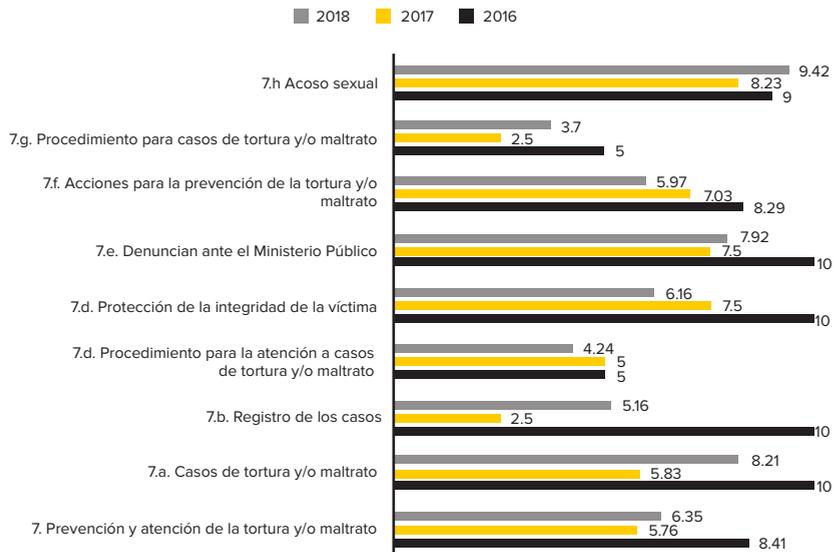


Otro elemento fundamental también evaluado a través del DNSP, es la tortura y/o malos tratos. En 2016, la calificación que reportó el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) parecía alentadora: Baja California se encontraba en la posición número 4 a nivel nacional en el tema de prevención y atención de la tortura y/o maltrato con una calificación de 8.41, cuando la media nacional era de 5.38. Sin embargo, en 2017 obtuvo una calificación de 5.76, pasando a estar entre los estados con menor calificación, y para 2018 una sorprendente recuperación, al alcanzar la calificación de 7.99.

No obstante estos resultados a través de los años, el procedimiento para la atención de casos de tortura/o maltrato, así como el procedimiento para casos de tortura y/o maltrato, se han caracterizado por ser las categorías con las calificaciones más bajas. Sin mencionar que de 2016 a 2017, el registro de casos sufrió una caída estrepitosa, al pasar de tener una evaluación de 10 a una de 2.5.

Gráfico 3 CAPÍTULO 9

CALIFICACIONES SOBRE LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE LA TORTURA Y/O MALOS TRATOS DE ACUERDO AL DNSP



Fuente: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, 2016, 2017 y 2018 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

De acuerdo con lo anterior, según datos del PJBC, de 2014 a 2020, no se ha judicializado ningún caso por tortura o malos tratos perpetrado al interior de alguno de los Centros penitenciarios del estado, ni tampoco se cuenta

con ninguna sentencia condenatoria por tortura o malos tratos cuya autoridad señalada como la autora haya pertenecido al Sistema Penitenciario.⁸⁵ Sin embargo, de acuerdo con la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California, de 2014 a la fecha, se han presentado 3,495 quejas relacionadas con el sistema penitenciario del Estado,⁸⁶ de las cuales 9 han sido quejas por tortura y 28 quejas por tratos crueles, inhumanos o degradantes.⁸⁷ De todas las anteriores, en el período mencionado, únicamente se emitieron 7 recomendaciones.

Es importante notar que durante la investigación de campo y en entrevistas con 6 defensoras públicas y defensoras auxiliares aún sin nombramiento adscritas a la ejecución penal, se interrogó si están al tanto o conocían de actos de tortura dentro de los centros de su partida judicial. Sorprendentemente, y en contraste con la información anterior, 3 defensoras afirmaron que nunca habían escuchado nada, ni recibido una queja directamente con ellas por parte de sus defendidos.

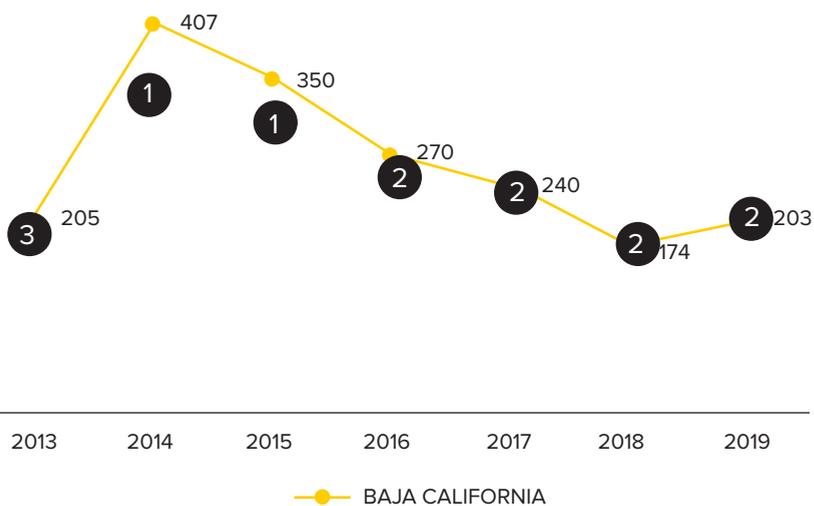
En tanto, desde 2013 a 2019 Baja California ha ocupado los primeros lugares por tener el mayor número de incidentes de violencia al interior de los centros penitenciarios, entre los cuales se destacan las riñas (1079), las agresiones a terceros (595) y los decesos (85).

⁸⁵ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00044920, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.

⁸⁶ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00128020, dirigida a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California en fecha 17 de febrero de 2020.

⁸⁷ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00046120, dirigida a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Baja California, en fecha 23 de enero de 2020

Gráfico 4 NÚMERO DE INCIDENTES DE VIOLENCIA AL INTERIOR DE LOS CENTROS PENITENCIARIOS
CAPÍTULO 9



Fuente: Elaboración propia con información del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria

Si bien el sistema penitenciario tiene el mandato imperativo de proteger los derechos de toda su población en condiciones de igualdad, no es la única autoridad obligada. Las problemáticas que aquejan a los CRS de Baja California, si bien involucran en gran medida a las autoridades penitenciarias, existen un sinnúmero de autoridades ajenas al sistema cuya ausencia ha dejado en un estado de desamparo a las cárceles de la entidad y, en consecuencia, ha agravado la situación de las personas privadas de libertad.

Corresponsabilidad

Una de las obligaciones más relevantes en materia de ejecución penal y que, a la vez, representa la herramienta que tiene el potencial de impactar a toda la población privada de libertad, es la relativa a la corresponsabilidad. El artículo 7 de la LNEP señala que:

“Los poderes judicial y ejecutivo competentes, se organizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el cumplimiento y aplicación de esta Ley y demás normatividad aplicable, así como para la cooperación con las autoridades penitenciarias e instituciones que intervienen en la ejecución de la prisión preventiva, de las sanciones penales y de las medidas de seguridad impuestas.

Son autoridades corresponsables para el cumplimiento de esta Ley, las Secretarías de Gobernación, de Desarrollo Social, de Economía, de Educación Pública, de Cultura, de Salud, del Trabajo y Previsión Social y la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes o sus equivalentes en las entidades federativas y la Ciudad de México, así como las demás que por la naturaleza de sus atribuciones deban intervenir en el cumplimiento de la presente Ley.

Encabezada por la Secretaría de Gobernación o su equivalente en las entidades federativas, se establecerán comisiones intersecretariales que incluirán a todas las autoridades corresponsables establecidas en esta Ley a nivel federal y en cada entidad federativa.

Adicionalmente serán las encargadas de diseñar e implementar los distintos programas de servicios para la reinserción al interior de los Centros Penitenciarios y de servicios post-penales a nivel federal y estatal. Las autoridades corresponsables en las entidades federativas establecerán su propia comisión a fin de cumplir con los mismos fines a nivel local.

La Autoridad Penitenciaria y las autoridades corresponsables podrán implementar mecanismos de participación y firmar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil a fin de diseñar, implementar o brindar servicios en internamiento o de naturaleza post-penal.”

Considerando todos los obstáculos internos y externos que enfrenta el sistema penitenciario, muchos de ellos siendo el resultado y última consecuencia de una cadena de deficiencias que van más allá de su ámbito de competencia, —mismos que superan incluso la capacidad de hacerles frente por cuenta propia—, la corresponsabilidad constituye el único mecanismo que realmente puede generar impactos positivos en la garantía de los derechos de las personas.

Uno de los principales obstáculos que aquejan al sistema, es el presupuesto. No se cuenta con los recursos suficientes para que las autoridades penitenciarias cumplan con todas las obligaciones establecidas por las normas aplicables, razón por la cual la corresponsabilidad adquiere tanta relevancia. De acuerdo al mandato de la LNEP, la corresponsabilidad no solo implica la existencia de una colaboración entre las autoridades, sino que impone un deber de intervenir de manera cooperativa en las obligaciones, incluyendo la contribución con recursos económicos y humanos, dependiendo las facultades y competencias de cada una. Al respecto, el artículo transitorio séptimo señala:

“Séptimo. El Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Federal de la Defensoría Pública la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Gobernación, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de Economía, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud, la Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y toda dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y sus equivalentes en las entidades federativas a las que se confieran responsabilidades directas o indirectas en esta Ley, deberán prever en sus programas la adecuada y correcta implementación, y deberán establecer dentro de los proyectos de presupuesto respectivos, las partidas necesarias para atender la ejecución de esos programas, las obras de infraestructura, la contratación de personal, la capacitación y todos los demás requerimientos necesarios para cumplir los objetivos de la presente Ley”.

Lo anterior significa que la corresponsabilidad no se agota con una participación esporádica de las autoridades, sino que se requiere de una intervención permanente e irrenunciable en beneficio de las personas privadas de libertad.

Hasta la fecha, si bien existen una serie de convenios de colaboración que cada representante de los CRS de Baja California ha realizado con instituciones externas, no existe una intervención suficiente que realmente abarque las necesidades de la población privada de libertad, en parte por falta de voluntad, y en parte por falta de coordinación efectiva.

COMISIONES INTERSECRETARIALES

Desde que entró en vigor la LNEP existe la obligación a cargo de la Secretaría General de Gobierno de coordinar la instauración de las Comisiones Intersecretariales en Baja California con la participación de todas las autoridades corresponsables. Sin embargo, fue hasta el 16 de marzo de 2018 que sesionó por primera vez. Hasta la fecha se han llevado a cabo otras dos sesiones, una el 21 de noviembre de 2018 y, la más reciente, el 12 de septiembre de 2019. De las tres sesiones realizadas, ASILEGAL ha participado activamente en dos, junto con las siguientes autoridades corresponsables.

Tabla 1
CAPÍTULO 9

PARTICIPANTES DE LA COMISIONES INTERSECRETARIALES

SESIÓN DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 2018

Subsecretario de Enlace para Asuntos de Justicia.
 Director de Estudios para Asuntos de Justicia de la Subsecretaría de Enlace para Asuntos de Justicia.
 Subsecretario del Sistema Penitenciario.
 Director de la Defensoría Pública del Estado.
 Juez de Ejecución Penal de Mexicali.
 Secretaria Ejecutiva del Sistema Estatal de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
 Procurador para la Defensa del Menor y la Familia.
 Asistencia Legal por los Derechos Humanos A.C (ASILEGAL).

SESIÓN DEL 21 DE NOVIEMBRE DE 2018

Secretaría General de Gobierno.
 Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia.
 Tribunal Superior de Justicia del Estado.
 Secretario de Salud y Director General del Instituto de Servicios de Salud Pública del Estado.
 Secretario de Educación y Bienestar Social en el Estado.
 Secretario de Desarrollo Social.
 Secretario del Trabajo y Previsión Social.
 Jueza en Ejecución Penal en Mexicali.
 Directora Estatal de Justicia para Adolescentes de la PGJE.
 Subsecretario del Sistema Estatal Penitenciario.
 Defensoría Pública del Estado.
 Subsecretario de Enlace para Asuntos de Justicia.
 Director de Ejecución de Penas y Beneficios Preliberacionales.
 Director de Centros de Reinserción Social de la SSPE
 Director Especializado de Medidas para Adolescentes de la SSPE.
 Instituto del Deporte y la Cultura Física de Baja California.
 Secretaria Ejecutiva del Sistema Integral de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.
 Asistencia Legal por los Derechos Humanos.
 DOCUMENTA
 USAID
 Director de Estudios para Asuntos de Justicia.
 Directora de Implementación y Seguimiento para Asuntos de Justicia.

Como puede observarse, el número de participantes no solo aumentó significativamente en la última sesión, sino que estuvo presente una cantidad considerable de las autoridades corresponsables en materia penitenciaria.

Si bien la concurrencia de autoridades es un aspecto positivo, lo cierto es que en ninguna de las sesiones se han planteado acciones o compromisos a seguir. Las Comisiones Intersecretariales se han limitado a ser espacios donde pocas personas intervienen y lo hacen únicamente para presentar preocupaciones de carácter general sobre las principales problemáticas que se enfrentan hoy en día en el sistema penitenciario.

Para que las sesiones de las Comisiones sean productivas y realmente sirvan para enfrentar los obstáculos que impiden el pleno ejercicio de los derechos por parte de las personas privadas de libertad, estas tienen que aprovecharse para plasmar acuerdos de carácter vinculante a los cuales queden sujetas las autoridades. Para ello, se deben plantear, por un lado, tiempos específicos para cumplimiento de los compromisos y, por el otro, mecanismos de monitoreo, evaluación y seguimiento de las acciones, de manera que se pueda medir a corto, mediano y largo plazo, el impacto que se ha generado en la población beneficiaria. Luego, las autoridades deben asegurar el cumplimiento de todas sus obligaciones a través de la efectiva fiscalización de sus actividades, es decir, a través de su verificación y vigilancia, con el fin de fortalecer la responsabilidad que tiene el Estado frente a la protección de los derechos humanos. Finalmente, es importante reconocer que en solo tres sesiones resulta sumamente difícil plantear todo un mecanismo de corresponsabilidad con la participación de todas las autoridades, sobre todo porque en esta materia intervienen un sinnúmero de factores que no pueden ser resueltos de manera automática y sin considerar todos los aspectos, sobre todo de carácter económico, que dirigen el curso de la agenda.

La realidad es que la plena implementación del artículo 7 de la LNEP tardará aún un poco más. Pero a cuatro años de vigencia del mandato de la corresponsabilidad, el hecho de que se hayan realizado únicamente tres sesiones y ningún acuerdo consolidado hace imposible plantear un panorama optimista. Si no se comienzan a cumplir las obligaciones y a aprovechar las Comisiones para dar efecto a la LNEP, estas corren el riesgo de convertirse en espacios infructíferos y que únicamente servirán como un freno más en la protección de las personas privadas de libertad.

Traslados

El artículo 49 de la LNEP, en armonía con el artículo 18, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que las personas podrán cumplir con su sentencia en los Centros Penitenciarios más cercanos a su domicilio. Esto con el objetivo de privilegiar la reinserción social, salvo los casos de delincuencia organizada o de personas que requieran medidas de seguridad especiales.

Como resultado de la investigación realizada para el presente trabajo, se encontró que las Juezas y Jueces de Ejecución Penal han comprobado numerosos traslados a diversos Centros de Reinserción Social dentro del Estado. En dos solicitudes de información realizadas al Poder Judicial del Estado de Baja California,⁸⁸ sobre el número de traslados voluntarios e involuntarios realizados en la entidad, por centro penitenciario, se otorgó la siguiente información:

R: Desde el primero de enero de 2016 al 17 de enero del 2020 se han realizado 203 traslados voluntarios y 290 traslados involuntarios

MUNICIPIO	TRASLADO		CENTRO AL QUE FUERON ENVIADOS POR TRASLADO VOLUNTARIO
	VOLUNTARIO	INVOLUNTARIO	
Mexicali	191	160	119 enviados al CERESO del Hongo
Tijuana	5	129	1 enviados al CERESO del Hongo
Ensenada	7	1	
Tecate	0	0	
Playas de Rosarito	0	0	

En seguimiento a dicha respuesta, se presentó una tercera solicitud pidiendo los datos anteriores desagregados por año, exclusivos del municipio de Mexicali, en virtud de que fue allí donde se observó una tendencia mucho mayor a realizar traslados. La autoridad contestó lo siguiente⁸⁹:

⁸⁸ Solicitudes de Acceso a la Información con número de folio 00129220 y 00044920, dirigidas al Poder Judicial del Estado de Baja California, en fecha 18 de febrero y 20 de enero de 2020, respectivamente.

⁸⁹ Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00217020 y 00217120 dirigidas al Poder Judicial del Estado de Baja California, en fecha 4 de marzo de 2020.

Del primero de enero de 2016 al 24 de febrero del 2020 se han realizado 191 traslados voluntarios y 162 traslados involuntarios desde el Cereso de Mexicali. El desglose por año es:

TIPO DE TRASLADO	2016	2017	2018	2019	2020
VOLUNTARIO	25	132	25	9	0
INVOLUNTARIO	4	37	114	4	3

Sin embargo, ASILEGAL fungió como representante de, por lo menos, 5 personas privadas de libertad en el CRS de Mexicali que fueron víctimas de traslados involuntarios masivos en 2019. Uno de ellos fue un hombre, trasladado al complejo de El Hongo en Tecate junto con otras 78 personas, en el mes de enero⁹⁰; las cuatro personas restantes eran mujeres, y fueron trasladadas al CRS de Ensenada junto con otras 12, en el mes de mayo.⁹¹ Es decir, que solo en 2019 se tiene conocimiento fehaciente de al menos 94 traslados, contrario a la información otorgada en vía de transparencia.

Más allá de la discordancia numérica y la falta de garantía al derecho de acceso a la información por parte de la autoridad, esta situación resulta particularmente grave debido a que se han podido observar una serie de patrones que operan en perjuicio de las personas privadas de libertad y que hacen cuestionar la legalidad, proporcionalidad, necesidad y razonabilidad de los traslados que se realizan.

ARGUMENTOS DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL

Derivado de la observación de audiencias, las entrevistas a personas privadas de libertad y operadoras de justicia, así como de la representación jurídica de diversas personas en la entidad, se pudo identificar que las juezas y jueces de ejecución penal hacen valer los mismos argumentos al momento de fundar y motivar sus resoluciones. Principalmente señalan que el traslado es una medida necesaria en tanto que el CRS en que se encuentran compurgando la pena, por tener altos niveles de hacinamiento y

⁹⁰ Oficio SSP/SSEP/CRSM/JUR/185/2019, de fecha 8 de enero de 2019, dirigido a la Jueza de Control Especializada en Ejecución del Poder Judicial del Estado de Baja California con sede Mexicali haciendo de su conocimiento la realización del traslado físico de las personas

⁹¹ Oficio SSP/SSEP/CRSM/DIR/540/2019, de fecha 18 de mayo de 2019, dirigido a la Jueza de Control Especializada en Ejecución del Poder Judicial del Estado de Baja California con sede Mexicali haciendo de su conocimiento la realización del traslado físico de las personas.

sobrepoblación, no tiene las condiciones necesarias para garantizar una estancia digna, mientras que el CRS de destino sí las tiene.

Por sí solo, el argumento anterior parece ser suficiente para legitimar los traslados. Sin embargo, concurren una serie de aspectos y derechos que deben tomarse en cuenta y que la autoridad jurisdiccional los ha pasado por alto al momento de resolver. Al analizar a profundidad los casos, destaca la existencia de un conflicto de derechos donde el derecho de la persona a la integridad personal en su modalidad de una estancia digna, se encuentra con el derecho a cumplir la pena en el lugar más cercano al domicilio y al contacto con el exterior (régimen de visitas).

Es importante recalcar que todos los derechos mencionados, y que se encuentran en lados opuestos de la balanza, tienen un punto en común: la reinserción social. Tanto los derechos a la integridad y estancia digna como el derecho a cumplir la pena en el lugar más cercano al domicilio y al contacto con el exterior, son partes fundamentales en la protección y garantía del derecho a la reinserción social, como se abordará más adelante.

La existencia del conflicto de derechos hace necesario someter las resoluciones a un escrutinio estricto sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, para lo cual se debe realizar un ejercicio de ponderación. Pero antes de hacer un análisis estricto del contenido de los derechos en conflicto, es importante explicar en qué consiste dicho ejercicio.

La ponderación es una herramienta de interpretación de derechos humanos que sirve para determinar el o los derechos que en un caso determinado prevalecerán sobre otros, por existir un conflicto relacionado con su protección y garantía en la práctica. El resultado de la ponderación de derechos necesariamente implica la restricción de uno de ellos en beneficio del otro, situación por la cual, la relación que rige dicho ejercicio debe ser directamente proporcional. Es decir, mientras más alto sea el perjuicio o menoscabo que se genera en un derecho, tanto así tiene que ser la importancia en la realización o cumplimiento del otro.⁹² Aunque es importante recalcar que, siendo el objetivo de la ponderación buscar la armonía de los derechos en conflicto de manera que todos tengan una efectividad óptima, la regla principal a seguirse es que bajo ninguna circunstancia puede determinarse una cancelación total del contenido esencial de los derechos.⁹³

Para no atentar contra el núcleo duro o esencial, las autoridades jurisdiccionales deben realizar un test de proporcionalidad, el cual, de acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe constar de lo siguiente: 1) la medida debe perseguir una finalidad constitucionalmente válida; 2) la medida debe ser idónea para lograr esa finalidad, es decir, la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que

⁹² Cfr. Alexy, Robert, "Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad", Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, No. 11, enero-junio 2009, p. 9. Disponible en línea: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r23294.pdf>

⁹³ Martínez Calvillo, Salvador, "La ponderación en el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad", Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número Especial, 2014, p. 76-77. Disponible en línea: <https://revistas-colaboracion.judicial.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/31644/28633>

persigue dicha afectación; 3) la medida debe ser necesaria, es decir, que no existan medidas alternativas que también sean idóneas pero resulten menos restrictivas al derecho en cuestión; 4) Finalmente, se debe realizar un test de proporcionalidad en sentido estricto que supone un análisis del grado de intervención a un derecho, frente al grado de realización del fin constitucional.⁹⁴

Ahora bien, para determinar si los traslados realizados en la entidad están cumpliendo con los estándares internacionales, es procedente realizar los siguientes pasos de análisis:

Finalidad constitucionalmente válida. — Estudiar si el fin que se persigue con el traslado es constitucionalmente válido y legítimo.

Idoneidad. — Determinar si el traslado realmente contribuye a la consecución del fin constitucionalmente válido y legítimo. Es decir, que el traslado sea una forma realmente efectiva de alcanzar el fin.

Necesidad. — Analizar si existen otras medidas menos restrictivas que ayuden a la consecución del fin, o bien, si el fin legítimo es susceptible de ser alcanzado aún si el traslado no ocurre.

Proporcionalidad. — El nivel de proporcionalidad se mide a partir del grado de realización frente al grado de afectación;⁹⁵ esto significa que, para que el traslado sea proporcional, los perjuicios a los derechos involucrados si se efectúa el traslado deben ser menores que los perjuicios a los derechos de la persona si se queda en el CRS de origen, al mismo tiempo que los beneficios de quedarse deben ser mayores a los beneficios obtenidos con el traslado.

IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD DEL TRASLADO

Para poder determinar si el traslado es proporcional o no, es necesario estudiar el contenido esencial de todos los derechos involucrados, así como el alcance que tiene cada uno de ellos en los pasos que componen el test. A continuación se aborda cada uno de ellos.

⁹⁴ Tesis 1a. CCLXV/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, pág. 902; Tesis 1a. CCLXVIII/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, pág. 911; Tesis 1a. CCLXX/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, pág. 914; Tesis CCLXXII/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, pág. 894.
⁹⁵ Tesis 1a. CCLXIII/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época t. II, noviembre de 2016, pág. 915

El derecho a la integridad personal se encuentra contemplado en el artículo 9 fracción X de la LNEP, así como por el artículo 5.2, de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, 2 y 4 de la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, 7 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 11 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

La CIDH define a la integridad personal, como un derecho humano necesario para el ejercicio de todos los demás derechos⁹⁶ y, en el contexto penitenciario, se complementa con el deber del Estado de tratar a todas las personas privadas de libertad con humanidad y dignidad.⁹⁷ De igual forma, la integridad personal es la base fundamental de la prohibición absoluta de la tortura y los malos tratos.

El derecho a una estancia digna, por su parte, supone la existencia de condiciones de internamiento que sean compatibles con el respeto a los derechos humanos y, en específico, a la dignidad de las personas privadas de libertad. Este derecho incluye el acceso a todos aquellos bienes y servicios que se otorguen al interior que contribuyan a la reinserción social, como son las actividades laborales, educativas y culturales, la atención en salud, el alimento suficiente y de calidad, infraestructura adecuada y accesible, etc., todos ellos en condiciones de igualdad y bajo el principio de equivalencia con el exterior.⁹⁸ Por ello, en la medida en que las autoridades penitenciarias garanticen una estancia digna, el derecho a la integridad personal estará siendo igualmente garantizado en los términos establecidos por la normativa nacional e internacional en materia de prohibición de tortura y malos tratos.

El deber de garantizar una estancia digna es una obligación positiva exclusiva de las autoridades del Estado quien, a través del Centro Penitenciario, debe realizar todas las acciones necesarias para dignificar las estancias y proteger los derechos humanos de las personas. Claro, cumpliendo de manera que la privación de libertad no restrinja derechos adicionales a los que se restringen de manera natural con la pena, ni exceda el nivel de sufrimiento inherente a la detención.⁹⁹

Cuando las autoridades jurisdiccionales realizan traslados masivos, argumentando que en los CRS se vulneran derechos humanos porque no se puede garantizar una estancia digna y, por tanto, la integridad personal de la población se encuentra en riesgo constante, son las personas privadas de libertad las que terminan por sufrir las consecuencias de las omisiones de la autoridad. Esta situación no resulta admisible bajo ningún estándar internacional.

96 Cfr. CIDH. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 de diciembre de 2009, párr. 667. Disponible en línea: <http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/Veo0.indice.sp.htm>.

97 CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 64, 31 diciembre 2011, párr. 336. Disponible en línea: <https://www.oas.org/es/cidh/ppi/docs/pdf/PP12011es.pdf>

98 Council of Europe. Committee of Ministers. Recommendations No. R (98) 7 Concerning the Ethical and Organizational Aspects of Health Care in Prison (Apr.1998), párr. 10.

99 Cfr. Corte IDH. Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de enero de 2020, Serie C No. 398, párr. 150

Si bien se reconoce que los niveles de hacinamiento son circunstancias que vulneran el derecho a la integridad,¹⁰⁰ también es cierto que existen otras formas menos lesivas (y mucho más efectivas) de atender la problemática, como puede ser la disminución del uso de la prisión preventiva y, en general de las tasas de encarcelamiento, así como el aumento de aplicación de medidas no privativas de libertad. Sobre todo, agilizando los procedimientos de ejecución de penas para la concesión de beneficios preliberacionales, según fue dispuesto por el Ex Relator de Tortura de las Naciones Unidas¹⁰¹ y la CIDH.¹⁰² Por ello, las autoridades penitenciarias y las jurisdiccionales deben cumplir con sus obligaciones establecidas en la LNEP, y dejar de trasladar personas como medio paliativo y violatorio para solucionar una problemática que es, de origen, responsabilidad suya.

Por su parte, el derecho a mantener los vínculos familiares y sociales con el exterior se encuentra contemplado en los artículos 9 fracción VIII y 69 de la LNEP, así como la regla 58 de las Reglas Mandela y la regla 26 de las Reglas Bangkok. Uno de los requisitos primordiales para poder garantizar el debido contacto con las redes de apoyo, es que las personas privadas de libertad compurguen sus penas en Centros cercanos a su domicilio, sobre todo para garantizar la continuidad de los lazos sociales y familiares. Este derecho, contenido en el artículo 49 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, así como en la regla 59 de las Reglas Mandela, adquiere especial relevancia cuando se trata de mujeres, pues, al sufrir un abandono mucho mayor al interior de los centros penitenciarios, la compurgación de la pena se vuelve excesivamente aflictiva para ellas, acrecentando la necesidad de mantener los vínculos con el exterior. A su vez, dichos derechos constituyen una parte fundamental del derecho a la familia y a la vida familiar, que los Estados están obligados a proteger.¹⁰³

En este sentido, la Corte IDH dispone que el artículo 5 de la CADH, específicamente el fin esencial de las penas —reinserción social— solo se puede alcanzar en la medida en que Estado garantice el máximo contacto posible con su familia y el mundo exterior.¹⁰⁴

Con la convalidación de traslados a CRS en lugares lejanos al domicilio, el derecho de mantener contacto con el exterior se ve gravemente obstaculizado, no solo por las barreras físicas que la lejanía representa, sino también por las barreras de carácter económico que muy pocas familias pueden costear. Especialmente, en relación con los medios de transporte y las distancias que se ven obligadas a recorrer.¹⁰⁵ Además, muchas familias representan el sustento económico de las personas privadas de libertad, pues son quienes les suministran bienes para satisfacer sus necesidades al interior.¹⁰⁶

100 CIDH. Informe sobre los derechos humanos, op. cit., párr. 455.

101 HRC. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez en su misión a México. A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 85, a). Disponible en línea: <https://www.ohchr.org/fileadmin/Documents/BDL/2015/9930.pdf>.

102 CIDH. Informe sobre los derechos humanos, op. cit., párrs. 451 y 462.

103 Corte IDH. Caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 25 de noviembre de 2019, Serie C.No. 396., Párrafo 104.

104 *Ibidem*, 116.

105 *Ibidem*, párr. 111.

106 CIDH. Informe sobre los derechos humanos, op. cit., párr. 578.

El Comité Europeo para la Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes ha señalado que los traslados a los que son sujetas las personas pueden, en determinadas circunstancias, constituir un trato inhumano o degradante y “tener efectos muy nocivos con respecto a su bienestar físico y psicológico. Además, un condenado en dicha posición tendrá dificultades para mantener los contactos adecuados con su familia y su abogado”- ¹⁰⁷

En concordancia con lo anterior, en el caso López y otros Vs. Argentina, la Corte IDH es enfática en que los traslados realizados a las personas, deben tener en consideración lo siguiente: 1) La reinserción social; 2) el contacto con la familia y el mundo exterior; 3) que la restricción a las visitas puede tener efectos en la integridad personal tanto de la persona como de sus familiares; 4) que la separación de personas privadas de la libertad de sus familias de forma injustificada, implica una afectación al artículo 17.1 de la Convención y del artículo 11.2 de la CADH.¹⁰⁸

Adicionalmente, tanto en las audiencias presenciadas como en las entrevistas realizadas se pudo identificar que en muchos de los debates sobre la procedencia de los traslados en presencia de la autoridad jurisdiccional, tanto la persona privada de libertad como su defensora, expresaron su inconformidad e hicieron valer posibles violaciones a los derechos mencionados en caso de que se convalidara el traslado. Esta circunstancia resulta relevante porque, además del conflicto de derechos señalado, al ser traslados involuntarios, se viola el derecho de la persona para decidir sobre su vida en ejercicio pleno de su autonomía. Al respecto, la Corte IDH ha señalado que:

*“la vida privada no se limita al derecho a la privacidad, pues abarca una serie de factores relacionados con la dignidad del individuo, incluyendo, por ejemplo, la capacidad para desarrollar la propia personalidad y aspiraciones, determinar su propia identidad y definir sus propias relaciones personales. El concepto de vida privada engloba aspectos de la identidad física y social, incluyendo el derecho a la autonomía personal, el desarrollo personal y el derecho a establecer y desarrollar relaciones con otros seres humanos y con el mundo exterior. Además, la efectividad del ejercicio del derecho a la vida privada es decisiva para la posibilidad de ejercer la autonomía personal sobre el futuro curso de eventos relevantes para la calidad de vida de la persona”.*¹⁰⁹

¹⁰⁹ *Ibidem*, párr. 97. Véase también Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Pretty Vs. Reino Unido (No. 2346/02), Sentencia de 29 de abril de 2002, párr. 61.

¹⁰⁷ Comité Europeo de Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. Segundo Reporte General en las actividades del CPT/Inf (92), párr. 57.

¹⁰⁸ Cfr. Corte IDH. Caso López y otros Vs. Argentina. op. cit., párr. 118

la importancia que juega el derecho al contacto familiar en relación con la integridad física y emocional de las personas privadas de libertad, para poder determinar si los traslados que se realizan en la entidad son proporcionales, es necesario tomar en cuenta lo siguiente: en primer lugar, realizar un estricto estudio de legalidad de traslado, con el objetivo de evitar arbitrariedades en su determinación,¹¹⁰ así como del efecto que tiene en el caso en concreto. Es decir, si bien el motivo del traslado para garantizar la integridad de las personas es un fin legítimo —al menos formalmente—,¹¹¹ resulta inaceptable que las autoridades jurisdiccionales ocupen exactamente los mismos argumentos para convalidar todos y cada uno de los traslados sin que se hagan acciones paralelas para garantizar una estancia digna ni, además, se analicen detalladamente los impactos que el cambio de CRS generaría en cada persona en atención a sus circunstancias familiares y personales particulares. En concordancia, la Corte IDH, en el Caso López y otros Vs. Argentina, (un caso cuyos hechos y violaciones son especialmente similares al de Baja California), señala:

“[...] en lo que respecta al requisito de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, la Corte observa que las decisiones en el marco de las solicitudes de traslado y recursos de habeas corpus interpuestos, así como las respectivas decisiones de casación, usaron como argumento las condiciones de cumplimiento de la pena de manera general e, inclusive, repetían la forma en la cual las decisiones se argumentaban sin importar, en lo general, la circunstancia fáctica o jurídica de cada caso (infra párr. 176). Es decir, no hicieron un examen particular respecto a las condiciones carcelarias en las cuales cada una de las víctimas se encontraba.

[...]

Otro punto relevante respecto a estas resoluciones judiciales analizadas es que en ninguna existió una valoración real y concreta sobre las afectaciones a la familia de los peticionarios. No se atendió en ningún momento a las distancias que los familiares debían recorrer, no se escuchó a niños en los casos en los que sus derechos se veían afectados, ni se estudió, salvo excepciones que se detallarán más adelante (infra párr. 158), los posibles efectos que podía tener esta medida en la vida familiar y en el proceso de readaptación social de las personas condenadas [...].”¹¹²

¹¹² *Ibidem*, párr. 152

¹¹⁰ Corte IDH. Caso López y otros Vs. Argentina, op. cit., párr. 124

¹¹¹ *Ibidem*, párr. 151.

El análisis de los impactos individuales es particularmente relevante en materia de tratos crueles, inhumanos o degradantes en virtud de que las violaciones al derecho a la integridad tienen diversas connotaciones y cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores endógenos y exógenos del caso en concreto, así como de las condiciones particulares de la persona.¹¹³ Esto significa que las características personales “deben ser tomadas en cuenta al momento de determinar si la integridad personal fue vulnerada, ya que tales características pueden cambiar la percepción de la realidad del individuo y, por ende, incrementar el sufrimiento”.¹¹⁴

Del desglose de derechos realizado, se puede concluir lo siguiente: en primer lugar, en un intento por garantizar una estancia digna y proteger la integridad de las personas privadas de libertad, no hay duda de que la finalidad que se busca con los traslados es, en efecto, constitucionalmente válida y legítima.

En segundo lugar, con los traslados no se está alcanzando el fin constitucionalmente legítimo, no solo porque el hacinamiento no está siendo efectivamente combatido, sino también porque el bien jurídico protegido (integridad personal) está siendo igualmente vulnerado, solo que de una forma distinta. Es decir, que en el proceso se están vulnerando mucho más derechos que los que se está intentando proteger. Situación que permite concluir que los traslados no son una medida idónea.

En tercer lugar, a diferencia de los traslados, existen una serie de medidas adicionales al alcance de la autoridad, que no solo generan una menor afectación a los derechos de las personas y sus familiares, sino que sirven para alcanzar el mismo objetivo de una forma más efectiva. Como ya se mencionó anteriormente, los problemas de hacinamiento, que terminan por afectar la integridad personal de la población penitenciaria, pueden solucionarse a través de una mayor aplicación de medidas no privativas de libertad,¹¹⁵ además de un efectivo cumplimiento de las obligaciones de garantizar una estancia digna que impliquen activar los mecanismos de corresponsabilidad con otras autoridades y firmar convenios de colaboración con ellas. Al respecto, es menester recordar que son las mismas autoridades tanto del CRS como la jurisdiccionales, quienes tienen el papel de garantes de las personas privadas de libertad, por lo que deben cumplir con sus obligaciones en estricto apego a los derechos humanos. Dicha obligación se resume en las siguientes líneas:

113 Corte IDH. Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de enero de 2020, Serie C No. 398, párr. 150

114 Corte IDH. Caso Familia Barrios vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de noviembre de 2011, Serie C No. 237, párr. 52

115 HRC. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradante, op. cit., párr. 85, a).

[R]esulta fundamental que la privación de libertad tenga objetivos bien determinados, que no puedan ser excedidos por la actividad de las autoridades penitenciarias ni aún bajo el manto del poder disciplinario que les compete y, por tanto, [el sentenciado] no deberá ser marginado ni discriminado sino reinsertado en la sociedad. En otras palabras, la práctica penitenciaria deberá cumplir un principio básico: no debe añadirse a la privación de libertad mayor sufrimiento del que ésta representa. Esto es, que el [sentenciado] deberá ser tratado humanamente, con toda la magnitud de la dignidad de su persona, al tiempo que el sistema debe procurar su reinserción social.¹¹⁶

¹¹⁶ CIDH, Informe Anual 2002, Capítulo IV, Cuba, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1, 7 de marzo de 2003, párr. 73.

En cuarto y último lugar, como fue mencionado, todos los derechos que se encuentran en conflicto en el presente caso son elementos fundamentales que construyen el derecho a la reinserción social como fin constitucional de respeto máximo de los derechos humanos y a la libre construcción de un proyecto de vida. Este concepto supone la máxima realización personal, es decir, el derecho de las personas a conducir su vida y alcanzar el destino que se proponen en pleno ejercicio de la libertad. Cualquier menoscabo al proyecto de vida, implica necesariamente, en palabras de la Corte IDH, una significativa reducción de la libertad, así como un daño de imposible o difícil reparación.¹¹⁷ En virtud de que muchos de los traslados se están realizando de manera involuntaria, las autoridades están haciendo caso omiso a la oposición de las personas, privilegiando en todo momento la decisión jurisdiccional y tratando a los individuos como objetos, en lugar de como fines en sí mismos según sus intenciones, voluntad y propias decisiones en la vida para la plena protección a su dignidad.¹¹⁸

Por todo lo anterior, los traslados que se han convalidado en Baja California no solo no superan el test de proporcionalidad, sino que constituyen violaciones al derecho a la integridad, al contacto con el exterior, a la autonomía y al derecho que tienen las personas de ser protegidas contra injerencias arbitrarias en su vida privada y familiar.

¹¹⁷ Cfr. Corte IDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de noviembre de 1998, párr. 148; también, Corte IDH, Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, sentencia de 12 de septiembre de 2005, Voto razonado del Juez A.A. Cançado Trindade, párr. 4.

¹¹⁸ Cfr. Corte IDH, Caso Loayza Tamayo vs. Perú, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de noviembre de 1998, párr. 148; también, Corte IDH, Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, sentencia de 12 de septiembre de 2005, Voto razonado del Juez A.A. Cançado Trindade, párr. 4.

Propuestas y recomendaciones

- ▶ Las autoridades penitenciarias deben realizar las gestiones necesarias para activar los mecanismos de corresponsabilidad e involucrar a todas las autoridades corresponsables en la protección y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad. De igual forma, las autoridades corresponsables deberán intervenir de acuerdo con sus facultades y competencias, a través de la firma de convenios de colaboración que sean necesarios, así como la reestructuración de las partidas presupuestarias a fin de dar cumplimiento a sus obligaciones.
- ▶ La Secretaría de Gobierno del Estado debe gestionar la coordinación de las comisiones intersecretariales a fin de que participen todas las autoridades corresponsables. Es urgente que se lleve a cabo la siguiente comisión, y se logre llegar a acuerdos específicos con las acciones a que se compromete cada una de las autoridades intervinientes. De igual forma, se deben establecer mecanismos de fiscalización y monitoreo de los acuerdos, a fin de que se le pueda dar seguimiento a su cumplimiento.
- ▶ Las autoridades jurisdiccionales deben dejar de usar a los traslados como medida para reducir la sobrepoblación y el hacinamiento. En su lugar, deben implementar medidas más efectivas y que no representen violaciones a los derechos de las personas, como garantizar una estancia digna a través de la participación de las autoridades corresponsables.

CONCLUSIONES

Las autoridades de ejecución penal en Baja California han realizado avances significativos para alcanzar una total implementación de la LNEP a cuatro años de su entrada en vigor. Si bien hay muchos aspectos positivos que se rescatan del actuar de las autoridades, existen aún múltiples obstáculos por enfrentar y que, desafortunadamente, no son tarea fácil. Al contrario, es una labor inmensa que requiere de la participación de todas y cada una de las personas e instituciones obligadas en el marco de la corresponsabilidad.

Ha sido un error histórico cargar con toda la responsabilidad a los CRS. Fue un error que, en su origen, respondió a un sistema penal represivo que consolidó una política criminal punitiva cuyo objetivo se redujo estrictamente al castigo. En virtud de ese objetivo claro y único fue que el sistema penitenciario se desarrolló por tantos años sin ningún tipo de control y fiscalización sobre lo que ocurría al interior y con total impunidad dejó marcas permanentes en las personas privadas de libertad y sus familiares.

Actualmente vivimos la transición a un sistema distinto, donde el reflector se volvió a las personas privadas de libertad como base y medida de todas las cosas; sus derechos se volvieron no solo el marco rector, sino también, el coto vedado del poder punitivo estatal. Sin embargo, a pesar de que el modelo que rige nuestro derecho penal ha sufrido un cambio radical, la mala hierba con que se adornó desde sus orígenes no ha podido ser eliminada y sigue generando menoscabos irreparables.

Parte de los obstáculos que han impedido la plena implementación de la LNEP son resultado de esos vestigios del sistema anterior que se han venido acarreado y que, si no se atacan pronto, corren el riesgo de adaptarse y familiarizarse a los nuevos procesos.

Con la información vertida en el presente trabajo, es posible dar cuenta de cómo las cargas de trabajo, el exceso de carpetas de ejecución asignadas, la falta de capacitación continua y adecuada, la insuficiente infraestructura material y técnica, así como la carencia de conocimientos sobre derechos humanos, terminan trabajando en detrimento del sistema penitenciario y el sistema de justicia por igual. Cada uno de esos obstáculos afecta de manera significativa no solo la implementación formal de la LNEP sino el cómo las personas viven su privación de libertad, misma que no debería tener carácter aflictivo y, sin embargo, lo tiene.

Habiendo transcurrido más tiempo del originalmente planteado para tener por implementada en su totalidad la LNEP, Baja California se encuentra en un momento crucial que puede significar el parteaguas dentro de la etapa de ejecución penal. Si bien ya debieron de haber realizado las acciones necesarias, ahora es cuando las autoridades deben poner todos sus esfuerzos y recursos para garantizar no solo la plena implementación de la normativa vigente, sino también y, sobre todo, velar por la plena realización del derecho a la reinserción social.

FUENTES

LIBROS

Gutiérrez Román, José Luis (coord.), ¿Cómo litigar ejecución penal con un enfoque de derechos humanos?, México, Asilegal, 2019.

Observatorio Ciudadano del Sistema de Justicia, ¿Ejecución o ejecución penal en el estado de Baja California? Una mirada a la implementación de la etapa de ejecución penal, México, OCSJ, 2017. Disponible en línea:

<http://asilegal.org.mx/wp-content/uploads/2018/10/%C2%BEjecuci%C3%B3n-o-ejecuci%C3%B3n-penal-en-el-esta-de-Baja-California.pdf>

Zepeda Lecuona, Guillermo, Crimen sin castigo: procuración de justicia penal y ministerio público en México, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

ARTÍCULOS DE REVISTA

Alexy, Robert, “Derechos fundamentales, ponderación y racionalidad”, Revista Iberoamericana de Derecho Procesal Constitucional, No. 11, enero-junio 2009, pp. 3-13. Disponible en línea: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r25294.pdf>

Martínez Calvillo, Salvador, “La ponderación en el control difuso de constitucionalidad y convencionalidad”, Revista del Instituto de la Judicatura Federal, Número Especial, 2014, pp. 69-78. Disponible en línea:

<https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/judicatura/article/view/31644/28633>

DOCUMENTOS VARIOS

ACNUDH. El rol del Poder Judicial en el abordaje de estereotipos de género nocivos, junio de 2018. Disponible en línea: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/CN_ArgentinaJune2018.pdf

CEDAW. Recomendación General N° 28, CEDAW/C/GC/28, 16 de diciembre de 2010. Disponible en línea: https://www.right-to-education.org/sites/right-to-education.org/files/resource-attachments/CEDAW_Recomendaci%C3%B3n_General_28_ES.pdf

CIDH, Informe Anual 2002, OEA/Ser.L/V/II.117, Doc. 1, 7 de marzo de 2003.

CIDH. Democracia y Derechos Humanos en Venezuela. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 54, 30 de diciembre de 2009. Disponible en línea:
<http://www.cidh.org/countryrep/Venezuela2009sp/VE09.indice.sp.htm>

CIDH. El Acceso a la Justicia Como Garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estudio de los Estándares Fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II.129, 7 septiembre 2007. Disponible en línea:
<http://www.cidh.oas.org/countryrep/AccessoDESC07sp/AccessoDescindice.sp.htm>

CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, 2013, párr. 136. Disponible en línea:
<https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/Operadores-de-Justicia-2013.pdf>

CIDH. Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II., Doc. 64, 31 diciembre 2011. Disponible en línea:
<https://www.oas.org/es/cidh/ppl/docs/pdf/PPL2011esp.pdf>

CIDH. Situación de los Derechos Humanos en México, OEA/Ser.L/V/II, 31 diciembre 2015. Disponible en línea:
<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf>

CNDH. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2016, México, 2016. Disponible en línea:
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2016.pdf

CNDH. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017, México, 2017. Disponible en línea:
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf

CNDH. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018, México, 2018. Disponible en línea:
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2018.pdf

CNDH. Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019, México, 2019. Disponible en línea:
https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf

Comisión de Derechos Humanos, Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad, E/CN.4/2005/102/Add.1, 8 de febrero de 2005. Disponible en línea:
<http://www.derechos.org/nizkor/impu/impupos.html>

Comité Europeo de Prevención de la Tortura y de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes. Segundo Reporte General en las actividades del CPT/Inf (92).

HRC. Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez en su misión a México. A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014. Disponible en línea:
<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/9930.pdf>

Oficio SSP/SSEP/CRSM/DIR/540/2019, de fecha 18 de mayo de 2019, dirigido a la Jueza de Control Especializada en Ejecución del Poder Judicial del Estado de Baja California con sede Mexicali.

Oficio SSP/SSEP/CRSM/JUR/185/2019, de fecha 8 de enero de 2019, dirigido a la Jueza de Control Especializada en Ejecución del Poder Judicial del Estado de Baja California con sede Mexicali

Universidad de las Américas Puebla, La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018, México, UDLAP, 2018. Disponible en línea: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf

CIFRAS Y DATOS ESTADÍSTICOS

INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018.

INEGI, Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2019.

INEGI. Censo de Población y Vivienda 2010.

INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2017

INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2018

INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2019

INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia 2018

INEGI. Censo Nacional de Impartición de Justicia 2019.

INEGI. Encuesta Intercensal 2015.

INEGI. Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad 2017.

INEGI. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2010-2018.

INEGI. Encuesta Nacional sobre Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) 2016

JURISPRUDENCIA NACIONAL

Amparo directo 8650/86, Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época, volumen 217-228, pág. 77

Tesis 1a. CCLXV/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, pág. 902;

Tesis 1a. CCLXVIII/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, pág. 911;

Tesis 1a. CCLXX/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, pág. 914;

Tesis 1a./J. 22/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, abril de 2016, pág. 836

Tesis 1a. CCLXIII/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época t. II, noviembre de 2016, pág. 915.

Tesis 991, Novena Época, Tomo I. Constitucional 3. Derechos Fundamentales Segunda Parte - TCC Sexta Sección - Fundamentación y motivación, pág. 2323.

Tesis CCLXXII/2016, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, noviembre de 2016, pág. 894.

Tesis IV.20.A.50 K, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2014, pág. 2241

Tesis I.40.A.5 K., Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, t. II, diciembre de 2012, pág. 1453.

Tesis I.70.P.90 P, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. IV, agosto de 2017, pág. 2763.

Tesis II.20.T. Aux.2 A, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, t. XXXI, febrero de 2010, pág. 2936

Tesis III. 2º. P.159 P, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, julio de 2019, pág. 2105.

Tesis XIX.1º. J/7, Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, noviembre de 2019, pág. 2000.

Tesis 1a. XXVI/2012, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, febrero de 2012, pág. 659.

Tesis I.90.P.99 P, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, septiembre de 2015, p. 2086.

Tesis IV.20.A.50 K, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. III, febrero de 2014, pág. 2241.

Tesis PC.I.P.2 P, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, t. II, abril de 2018, pág. 1622

JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

CIDH, Informe N° 40/04, Caso 12.053, Fondo, Comunidades Indígenas Mayas del Distrito de Toledo, Belice, 12 de octubre 2004.

Corte IDH. Caso Cabrera García y Montiel Flores vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de noviembre de 2010, Serie C No. 220.

Corte IDH. Caso Chinchillas Sandoval vs. Guatemala. Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de febrero de 2016, Serie C No. 312.

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros vs. Chile, sentencia de 19 de septiembre de 2006, Serie C No. 151.

Corte IDH. Caso Familia Barrios vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 24 de noviembre de 2011, Serie C No. 237.

Corte IDH. Caso Gutiérrez Soler vs. Colombia, sentencia de 12 de septiembre de 2005. Voto razonado del Juez A.A. Cañado Trindade, Serie C No. 132.

Corte IDH. Caso Loayza Tamayo vs. Perú. Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de noviembre de 1998, Serie C No. 42.

Corte IDH. Caso López Soto y otros Vs. Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 26 de septiembre de 2018, Serie C No. 362.

Corte IDH. Caso López y otros Vs. Argentina. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Serie C No. 396.

Corte IDH. Caso Lori Berenson Mejía vs. Perú. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2004, Serie C No. 119.

Corte IDH. Caso Montesinos Mejía Vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 27 de enero de 2020, Serie C No. 398.

Corte IDH. Caso Ruano Torres y otros Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas, sentencia de 5 de octubre de 2015, Serie C No. 303.

Corte IDH. Caso Velázquez Rodríguez vs. Honduras. Fondo, sentencia de 29 de julio de 1988, Serie C No. 04.

Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendations No. R (98) 7 Concerning the Ethical and Organizational Aspects of Health Care in Prison (Apr.1998).

Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Pretty Vs. Reino Unido (No. 2346/02), Sentencia de 29 de abril de 2002.

SOLICITUDES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00044920, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020

Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00045220 y 00045320, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020

Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00046120, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 23 de enero de 2020

Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00128020, dirigida a la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California en fecha 17 de febrero de 2020.

Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00129220 y 00129120, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 29 de enero de 2020.

Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00217020 y 00217120 dirigidas al Poder Judicial del Estado de Baja California, en fecha 4 de marzo de 2020.

Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 00267720, dirigida a la Fiscalía General del Estado de Baja California, en fecha 10 de marzo de 2020

Solicitud de Acceso a la Información con número de folio 0045720, dirigida al Poder Judicial de Baja California, en fecha 28 de enero de 2020

Directorio

DIRECCIÓN GENERAL

Mtro. José Luis Gutiérrez Román

ASISTENTE DE DIRECCIÓN

Milton Martínez Molina

COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

Luis Díaz Carmona

ASISTENTES ADMINISTRATIVOS

Luciana Contreras Feliciano

Alfredo Medina Hernández

ÁREA DE MONITOREO Y EVALUACIÓN

Mara Ximena Flores Hernández

ÁREA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Sandra Andrea Rosas Espindola

ÁREA DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN

Daffne Anahí Ortega Martínez

ÁREA DE COMUNICACIÓN

Miguel Ángel Hernández Reyes (*Coordinador*)

Sergio Pérez Gavilán - *Periodismo de investigación*

Mariana González González - *Community Manager*

Edwin Gerardo Gómez Maturano - *Producción Audiovisual*

DISEÑO IMAGEN INSTITUCIONAL

Dulce María Laguna Hernández

ÁREA JURÍDICA

Alfredo Alexander Utrera Dimas

Diego Armando Martínez Valor

ÁREA DE INVESTIGACIÓN

Laura Astrid Fonseca Hernández

ÁREA DE INCIDENCIA INTERNACIONAL

Verónica Garzón Bonetti

Contacto



Pitágoras 920, col. Del Valle,
Alcaldía Benito Juárez, CP.
03100, Ciudad de México.



55 5687 8759 | 55 5639 6755
55 5523 2690 | 55 5536 4642

Redes sociales



asilegal.org.mx



[AsilegalMx](https://twitter.com/AsilegalMx)



[asilegal](https://www.facebook.com/asilegal)



[asilegalmx](https://www.instagram.com/asilegalmx)





A cuatro años del cambio:

RETOS, PERSPECTIVAS

Y LOGROS DE LA EJECUCIÓN PENAL
EN EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA

A cuatro años del cambio: retos, perspectivas y logros de la ejecución penal en el Estado de Baja California es un diagnóstico que pretende dar seguimiento al nivel de implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal en Baja California. Partiendo de *¿Ejecución o ejecución penal?*, publicado en 2017, ASILEGAL con el presente diagnóstico pretende analizar los avances y retrocesos que existen en la materia desde una mirada tanto crítica como constructiva de hacia dónde apunta el futuro de la ejecución penal en el estado.

A través de observación de audiencias, entrevistas presenciales con funcionarias y funcionarios, solicitudes de acceso a la información, contexto sociodemográfico y explicación del marco legislativo, entre otras cosas, *A cuatro años del cambio* se presenta como una herramienta y guía de apoyo para estudiantes, profesionistas, juezas, defensoras, fiscales y cualquier persona interesada en estudiar y trabajar por el respeto a los derechos de las personas privadas de libertad.

En suma, teniendo en cuenta las partes que fueron cubiertas y exploradas en el *¿Ejecución o ejecución penal?* Se buscó hacer un análisis que pudiera dar el siguiente paso conforme a la meta que se logró la correcta implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Abordando nuevas perspectivas, voces y aproximaciones a cómo se vive y ejerce la LNEP se da cuenta de cómo recae en cada una de las partes lograr, cada vez más, el respeto a los derechos de las personas sentenciadas y su acceso a la reinserción social. Este diagnóstico, en conjunto con muchos otros esfuerzos desde la Subsecretaría del Sistema Penitenciario, la fiscalía, defensoría pública y toda persona interesada en el respeto, procuración y defensa de los derechos humanos, es un replanteamiento de logros, problemas y acciones a realizar en los próximos años en el estado de Baja California.



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA