Beneficios preliberacionales y su relación con la unidad de medidas cautelares en el estado de Oaxaca

Martínez Ramírez Iván Omar, Gaviño Ambriz Victoria

Maestría en Derecho Procesal Penal y Juicios Orales, Dirección de Posgrado, Universidad Regional del Sureste, Oaxaca, México
email: iomarmrmz@hotmail.com

Resumen

Los beneficios preliberacionales en el Estado de Oaxaca, son supervisados por la Unidad de Medidas Cautelares. En Oaxaca, el acuerdo SSPO/04/2018 delegó la responsabilidad a la Dirección General de Asuntos Jurídicos y el segundo acuerdo SSPO/07/2019 delega dicha responsabilidad a la Unidad de Medidas Cautelares del Estado de Oaxaca. Este ensayo es producto de una investigación sistemática documental, sobre el análisis de la Ley Nacional de Ejecución Penal, Leyes locales del Estado de Oaxaca como lo son la Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública en Oaxaca, Ley de Seguimiento y Evaluación de Medidas Cautelares, entre otras disposiciones; así como los acuerdos SSPO/04/2018 y SSPO/07/2019 emitidos por la Secretaría de Seguridad Pública a través de sus titulares. Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), Cámara de Diputados LXV Legislatura (08 de diciembre del 2022), (Acuerdo SSPO/04/2018, De Oaxaca, Sección Extra (2018), Periódico Oficial, Tomo C Extra (2))

(Acuerdo SSPO/07/2019, De Oaxaca, Sección VIII (2019), Periódico Oficial. Tomo CI, N° 40 (3)). En el Estado de Oaxaca, no existe Ley emanada del congreso que constituya una autoridad de supervisión de beneficios preliberacionales.

Palabras Clave: Sistema de justicia penal, sentencia, libertad caucional, libertad condicional, reparación del daño, ley, abogado litigante, ministerio público, prisión, pena de prisión.

Abstract

Pre-release benefits in the State of Oaxaca are supervised by the Precautionary Measures Unit. In Oaxaca, the agreement SSPO/04/2018 delegated responsibility to the General Directorate of Legal Affairs and the second agreement SSPO/07/2019 delegated said responsibility to the Unit of Precautionary Measures of the State of Oaxaca. This article is the product of a systematic documentary investigation, on the analysis of the National Law of Criminal Execution, local Laws of the State of Oaxaca such as the Law of the State System of Public Security in Oaxaca, Law of Follow-up and Evaluation of Precautionary Measures, among other provisions; as well as the agreements SSPO/04/2018 and SSPO/07/2019 issued by the Ministry of Public Security through their holders. National Law of Criminal Execution, Chamber of Deputies LXV Legislature (December 08, 2022), (SSPO Agreement / 04/2018, De Oaxaca, Extra Section (2018), Official Newspaper, Volume C Extra (2)) (SSPO Agreement / 07/2019, De Oaxaca, Section VIII (2019), Official Newspaper, Volume CI, No. 40 (3)). In the State of Oaxaca, there is no Law emanating from Congress that constitutes a supervisory authority for preliberation benefits.

Keywords: Criminal justice system, judgment, release on bail, parole, relief, statute; law, trial lawyer, public prosecutor, prison, imprisonment.

Introducción

La LNEP determina que las legislaturas locales, tiene la obligación expresa de legislar para derogar y crear leyes para la operatividad de su contenido normativo, desapareciendo figuras jurídicas que eran reguladas de manera exclusiva por cada Estado.

En el Estado de Oaxaca no existe una ley local que regule, faculte y cree la autoridad supervisora de beneficios preliberacionales, aun cuando dicha obligación se encuentra prevista en los artículos transitorios del referido dispositivo federal.

Por lo anterior, en la presente investigación, se hará la citación y comentarios breves de aquellos artículos transitorios que contienen la esencia que obliga a los congresos locales a legislar en la materia, siendo los siguientes.

1- Análisis de los Artículos Transitorios de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Para poder dimensionar la omisión legislativa del Congreso del Estado de Oaxaca, se citan en la parte de interés los artículos transitorios que contienen dicha obligación y mandato expreso de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

1.1.- Artículo Tercero Transitorio.

"Tercero. […] y las que regulan la ejecución de sanciones penales en las entidades federativas" Ley Nacional de Ejecución Penal, Cámara de Diputados LXV Legislatura (08 de diciembre del 2022).

Este artículo ordena derogar las leyes locales que regulen las disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal, sobre los planes y programas para los ejes de reinserción, los cuales pasaron de ser 3 a 5 ejes al pasar de un sistema penitenciario de readaptación a uno de Reinserción. Así como

las modalidades de internamiento para el cumplimiento de las penas.

1.2.- Artículo Cuarto Transitorio.

*"2.2 Cuarto. […] Las entidades federativas deberán legislar en sus códigos penales sobre las responsabilidades de los supervisores de libertad***.** (Ley Nacional de Ejecución Penal, Cámara de Diputados LXV Legislatura (08 de diciembre del 2022).

Este artículo transitorio, refiere que se deben derogar las disposiciones sobre beneficios preliberacionales, y aquellos que no se encuentran contemplados en la Ley Nacional de Ejecución Penal como lo son las remisiones parciales de pena. Además, se menciona que debe regularse las responsabilidades de la autoridad supervisora de beneficios preliberacionales, de manera similar a la que existe en el artículo 177 del Código Nacional de Procedimientos Penales para las UMECAS. (Código Nacional de Procedimientos Penales, Cámara de Diputados LXV Legislatura (08 de diciembre del 2022).

1.3.-Artículo Quinto Transitorio

"Quinto. En un plazo que no exceda de ciento ochenta días naturales después de publicado el presente Decreto, la Federación y las entidades federativas deberán publicar las reformas a sus leyes que resulten necesarias para la implementación de esta Ley" **(**Ley Nacional de Ejecución Penal, Cámara de Diputados LXV Legislatura (08 de diciembre del 2022)).

Este artículo regula la manera de entrada en vigor de la ley, al referirse al mandato expreso a cargo de los Congresos Locales, los cuales deben realizar la declaratoria de inicio de vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal e iniciar con los procesos de creación de leyes que resulten indispensables para la operatividad de la Ley Federal, en un marco de armonía y tenor en todas las entidades federativas.

En el Estado de Oaxaca, la declaración de vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se realizó el día 10 de julio del año 2019, se publicó el decreto en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca. Lo que justifica en esencia el inicio de operaciones de los jueces especializados en materia de Ejecución Penal.

1.4.-Artículo Sexto Transitorio.

"Sexto. […]. Asimismo, las entidades federativas deberán realizar las previsiones y adecuaciones presupuestales necesarias para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en este Decreto". (Ley Nacional de Ejecución Penal, Cámara de Diputados LXV Legislatura (08 de diciembre del 2022).

Este transitorio ordinal simple, es claro al precisar que debe preverse un presupuesto para la operatividad de las obligaciones de la LNEP, dentro de las cuales, puede entenderse el presupuesto a la autoridad supervisora de beneficios preliberacionales. Situación que no acontece en la realidad de Oaxaca, ya que, al delegarse esta función operativa a la UMECA, no se otorga un presupuesto adecuado, para el fin de la Ley Federal previsto en su artículo 26, dispositivo que literalmente establece:

"Artículo 26. Autoridades para la supervisión de libertad

La autoridad para la supervisión de libertad condicionada, deberá ser distinta a la Autoridad Penitenciaria o instituciones policiales, dependerá orgánicamente del Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas, y tendrá las siguientes atribuciones:

I. Dar seguimiento a la ejecución de las sanciones penales, medidas de seguridad y restrictivas impuestas por el Juez de Ejecución fuera de los Centros con motivo de la obtención de libertad condicionada;

II. *Realizar los informes relativos al cumplimiento de las condiciones impuestas por el Juez de Ejecución en los términos del artículo 129 de la presente Ley;*

III. *Coordinar y ejecutar la aplicación del seguimiento de los programas para las personas que gozan de la medida de libertad condicionada en términos de lo que disponga la sentencia;*

IV. *Las demás que determine el Juez de Ejecución.*

La autoridad para la supervisión de libertad podrá celebrar convenios de colaboración con organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y certificadas. Para tal efecto, el Poder Ejecutivo Federal y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias establecerán el proceso de certificación para que una organización de la sociedad civil pueda coadyuvar en la supervisión de la libertad." (Ley Nacional de Ejecución Penal, Cámara de Diputados LXV Legislatura. At. XXVI, (08 de diciembre del 2022)).

Lo que nos lleva al análisis general de determinación del grado de cumplimiento o incumplimiento del mandato Legal Federal por lo que respecta al Congreso Local del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, ya que el espíritu del legislador debe de llevarse al plano de la praxis a efecto de concretar y valorar la eficiencia y eficacia de la disposición federal.

1.5.- Análisis General

En los artículos transitorios tercero, cuarto, quinto y sexto de la LNEP, imponen obligaciones a las entidades federativas para adecuar sus legislaciones, quienes en un plazo que no podía exceder de ciento ochenta días naturales, debían publicar las reformas a sus leyes que resultaran necesarias para la implementación de la LNEP. En el Estado de

Oaxaca, no existe publicación de las reformas correspondientes.

Del contenido de los artículos en cita, es evidente que, en materia legislativa local, el Congreso del Estado no ha cumplido con estas determinaciones indispensables para la correcta implementación de la Ley Nacional de Ejecución Penal, por lo que la declaratoria de vigencia del 10 de julio del 2019 resulta insuficiente para estos fines.

Ante la necesidad de que una autoridad iniciara con la supervisión de beneficios preliberacionales con las disposiciones de la multicitada Ley Federal, de manera emergente la Secretaría de Seguridad Pública emitió acuerdos para que una autoridad ya existente realizará dichas funciones.

Con el acuerdo SSPO/04/2018 publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, con el ejemplar de fecha del 20 de noviembre del 2018, del entonces Secretario de Seguridad Pública en funciones, se hizo un análisis para delegar esta responsabilidad a la Dirección General de Asuntos Jurídicos de esa dependencia de gobierno.

Dentro de los puntos más relevantes es de destacarse que, la Dirección General de Asuntos Jurídicos, pertenece al Poder Ejecutivo, que no es un área perteneciente a la autoridad penitenciaria, hace el comparativo con la Unidad de Medidas Cautelares, donde define correctamente que la naturaleza Jurídica de la UMECA es distinta a la materia de Ejecución Penal, sumado a lo anterior, sintetiza que la UMECA pertenece a la autoridad penitenciaria por estar adscrita a la Subsecretaría de Prevención y Reinserción Social.

Cabe destacar que la Dirección de Asuntos Jurídicos inició con la supervisión de los beneficios preliberacionales, sin embargo, se vio superada operativamente, por lo que necesitaba constantemente auxiliarse de otras áreas ya existentes, como es el Patronato de Ayuda para la Reinserción Social y

evidentemente la Unidad de Medidas Cautelares.

Lo que originó que para el año dos mil diecinueve, el entonces Secretario de Seguridad Pública en funciones, emitiera el acuerdo SSPO/07/2019, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, con el ejemplar de fecha del 05 de octubre del año 2019, con el cual determinó que la responsabilidad recaería a la Unidad de Medidas Cautelares.

En dicho acuerdo, se tomaron decisiones alejadas a la naturaleza jurídica de la UMECA, pasando por alto que está adscrita a una autoridad penitenciaria, basándose en una analogía o premisa simple, concluyendo que al existir una Ley de Seguimiento y Evaluación de Medidas Cautelares en Materia Penal para el Estado de Oaxaca, dónde se prevén actividades de supervisión por esta autoridad, resulta administrativamente útil, fusionar la obligación de supervisar beneficios preliberacionales a las ya existentes.

Sin embargo, esta omisión legislativa, es un fenómeno que se replica en los demás congresos locales de cada Estado, no solo en la materia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, de manera reciente la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de su comunicado de prensa N° 100/2023 del 22 de marzo del 2023, informó que ordenó al Congreso del Estado de Chiapas a legislar en materia de responsabilidad patrimonial del Estado, bajo la premisa que "en un Estado de Derecho, resulta inexcusable la dilación en el cumplimiento del mandato constitucional, pues incurren en una omisión legislativa absoluta". Siendo este el resultado del amparo en revisión 659/2022 bajo la ponencia de la Ministra Yasmin Ezquivel Mossa, resuelto el 22 de marzo del 2023.

Por lo tanto, quedaría en discusión si el congreso local del Estado de Oaxaca, esperará hasta encontrarse en una situación

similar al Estado de Chiapas, para verse obligado por otra autoridad (SCJN) a cumplir con el trabajo legislativo pendiente, es decir, con armonizar los dispositivos legales y crear una autoridad con las facultades exclusivas para realizar supervisiones de Beneficios Preliberacionales a la luz de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Discusión

La obligación legislativa para el Estado de Oaxaca, es exclusiva de la Cámara de Diputados local, poder estatal que tiene la obligación de crear mediante una Ley a una autoridad que supervise beneficios preliberacionales, tal como lo hizo con la expedición de la Ley de Seguimiento y Evaluación de Medidas Cautelares en Materia Penal para el Estado de Oaxaca; donde se establezcan las funciones a realizar de manera especifica

Si bien es cierto la Ley Reglamentaria del Poder Ejecutivo y del Sistema Estatal de Seguridad Pública, prevé los casos en los cuales el Secretario de Seguridad Pública en el Estado puede emitir acuerdos, reglamentos, y realizar cambios en la estructura de la Secretaria, esta potestad no lo faculta para emitir acuerdos que tengan como finalidad regular disposiciones que deriven de una ley federal. Como es el caso de "crear" una autoridad supervisora de beneficios preliberatorios.

Esta falta de disposición legal expresa en el Estado de Oaxaca es preocupante, ya que la Unidad de Medias Cautelares en su actuar de autoridad supervisora (emergente), puede emitir informes de incumplimiento de las condiciones impuestas a los sentenciados bajo un beneficio preliberacional, una consecuencia de incumplir las obligaciones impuestas por una autoridad judicial, es decir, Jueces de Ejecución Penal, es perder dicho beneficio y continuar compurgando la pena privado de la libertad.

Si una autoridad no está debidamente legitimada para el ejercicio de sus funciones,

como es el caso de la UMECA, entonces cualquier informe de incumplimiento por parte de los sentenciados, que emita esta unidad, no debe validarse. Hecho que resulta relevante, ya que las personas sentenciadas con beneficios preliberacionales van en aumento cada año.

Cabe recordar que los sentenciados, pueden cumplir su pena en el lugar que este más cercano a su domicilio, por lo tanto, la supervisión de personas sentenciadas no solo se limita espacialmente a aquellos que cometieron delitos en la entidad, ya que Jueces de Ejecución Penal de otras entidades, en vía de colaboración solicitan se lleve a cabo vigilancia y monitoreo de personas sentenciadas que han decidido constituir su domicilio en el Estado de Oaxaca.

Conclusiones

Para brindar certeza jurídica de las acciones realizadas por la Unidad de Medidas Cautelares en materia de supervisión de beneficios preliberacionales, corresponde al poder legislativo del Estado de Oaxaca, cumplir con las exigencias que emanan de la Ley Nacional de Ejecución Penal y no a la Secretaría de Seguridad Pública del Estado. Con lo que está en cuestión su legalidad derivado de su legitimidad por mandato legal.

Debe expedirse la Ley que crea a la autoridad especializada en supervisión de beneficios preliberacionales la cual debe ser distinta a la autoridad penitenciaria, o bien crear una armonización jurídica desde el congreso local para continuar delegando esta responsabilidad a la Unidad de Medidas Cautelares, dotándola de un presupuesto específico para este fin, ya que como se ha explicado, su naturaleza es distinta.

La Unidad de Medidas Cautelares no tiene una asignación presupuestal directa relacionada con el inicio de la vigencia de la Ley Nacional de Ejecución Penal, funciona únicamente con el presupuesto indirecto que recibe de la Subsecretaría de Prevención y Reinserción Social para supervisar personas

con Medida Cautelar distinta a la prisión preventiva o con salida alterna de la Suspensión Condicional del Proceso, por lo que operativamente se encuentra limitada para cumplir con funciones de supervisión de beneficios preliberacionales de manera eficiente.

Referencias

Acuerdo SSPO/04/2018, De Oaxaca, Sección Extra (2018), Periódico Oficial, Tomo C Extra (2-2) http://www.periodicooficial.oaxaca.gob.mx/files/2018/11/EXT-ACDOSSPO-2018-11-29.pdf

Acuerdo SSPO/07/2019, De Oaxaca, Sección VIII (2019), Periódico Oficial. Tomo CI, N° 40 (3-3), https://sspo.gob.mx/wp-content/uploads/2020/09/ACUERDO-SSPO.07.2019.-POR-EL-QUE-SE-ABROGA-EL-ACUERDO-SSPO.04.2018-DEL-SECRETARIO-DE-SEGURIDAD-P%C3%9ABLICA-DEL-ESTADO-DE-OAXACA..pdf

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca LXV Legislatura Constitucional (08 de diciembre del 2022), https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs65.congresooaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Constitucion_Politica_del_Estado_Libre_y_Soberano_de_Oaxaca_(Dto_ref_627_aprob_LXV_Legis_13_jul_2022_PO_32_8a_secc_6_ago_2022).pdf

Ley Nacional de Ejecución Penal, Cámara de Diputados LXV Legislatura (08 de diciembre del 2022), https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca LXV Legislatura Constitucional (08 de diciembre del 2022), https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs65.congresooaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_Organica_del_Poder_Ejecutivo_(Ref_dto_684_aprob_LXV_Legis_21_sep_2022_PO_42_3a_secc_15_oct_2022).pdf

Ley del Sistema Estatal de Seguridad Pública en Oaxaca, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca LXV Legislatura Constitucional (08 de diciembre del 2022), https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs65.congresooaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Ley_Sistema_Estatal_Seguridad_Publica_Oaxaca_(Ref_Dto_709_aprob_LXV_Legis_28_sep_2022_PO_43_4a_secc_22_oct_2022).pdf

Reglamento Interior del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca LXV Legislatura Constitucional (08 de diciembre del 2022), https://www.congresooaxaca.gob.mx/docs65.congresooaxaca.gob.mx/legislacion_estatal/Reglamento_Interior_del_Congreso_del_Edo_de_Oaxaca_(Ref_dto_2931_aprob_LXIV_Legis_22_oct_2021_PO_47_8a_secc_20_nov_2021).pdf

https://miguelcarbonell.me/2020/04/20/100-terminos-juridicos-en-espanol-e-ingles-que-todo-abogado-debe-conocer/

Suprema Corte de Justicia de la Nación (14 de julio de 2023) https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=7286#:~:text=Por%20lo%20que%20el%20Congreso,en%20el%20siguiente%20periodo%20ordinario.