

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE
HIDALGO**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

***“EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO
UNA ALTERNATIVA DE DESCARGA DEL DERECHO
PENAL, EN EL ESTADO DE MICHOACÁN”.***

TESIS

**QUE PARA LA OBTENCIÓN DEL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO**

PRESENTA

RUBEN JIMENEZ PARAMO

DIRECTOR DE TESIS

M. EN D. JUAN CARLOS VAZQUEZ LIBIÉN

MORELIA, MICHOACAN, ABRIL DE 2006.

CONTENIDO

Síntesis de la tesis en Idioma inglés.	I
Introducción.	III
Protocolo de Investigación.	VI
Referencias.	XIX
Agradecimientos.	XXIII
CAPÍTULO PRIMERO. LA JUSTICIA. GENERALIDADES.	
1.1. ¿Qué es la justicia?.	2
1.2. Justicia Penal.	6
1.3. Justicia Administrativa.	15
1.4. Justicia Alternativa.	22
1.5. La Equidad. Medida de la Justicia.	37
1.6. Reflexiones sobre la Justicia.	41
CAPITULO SEGUNDO. RESEÑA HISTORICA DE LA EJECUCIÓN DE LAS PENAS.	
2.1. Teorías de la Pena.	44
2.2. La Pena de Muerte.	48
2.2.1. Desventajas de la pena de muerte.	53
2.2.2. Comentarios sobre la pena de muerte.	57
2.3. Las Penas Corporales.	63
2.4. Las Penas Laborales.	64
2.5. La Pena de Prisión.	74
2.5.1. ¿Qué es la pena de prisión?	77
2.5.2. Breve historia de la pena de prisión.	79

2.5.3. Funciones o fines de la pena de prisión.	82
2.5.4. Problemas que plantea la pena de prisión.	84
2.6. La Resocialización en la Constitución Española de 1978.	88
2.7. La Readaptación Social Prevista en el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	91

CAPITULO TERCERO. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

3.1. Definición de Derecho Administrativo Sancionador.	96
3.2. Crítica a la denominación de Derecho Penal Administrativo.	100
3.3. Principios del Derecho Administrativo Sancionador.	101
3.4. Marco Jurídico del Derecho Administrativo Sancionador.	105
3.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	105
3.4.2. Código Penal Federal.	106
3.4.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.	107
3.4.4. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.	109
3.4.5. Bando de Gobierno Municipal de Morelia.	110

CAPITULO CUARTO. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO UNA ALTERNATIVA DE DESCARGA DEL DERECHO PENAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN.

4.1. Problemas que se observan actualmente en la Justicia Penal en México y el Estado de Michoacán.	117
4.2. La Contaminación criminógena en los Centros Penitenciarios.	124
4.3. El Derecho Administrativo Sancionador: Una alternativa de descarga del Derecho penal, como criterio de Política Criminal.	130

4.4.	Delitos que pudieran descargarse del Código Penal del Estado de Michoacán.	142
4.5.	Sanciones Administrativas alternas a la Pena de Prisión.	148
4.6.	Autoridades propuestas para ejecutar las Sanciones Administrativas.	157
4.7.	Procedimiento para aplicar las sanciones administrativas.	162
4.8.	Propuesta de Convenio de Coordinación de acciones entre el Poder Judicial del Estado, la Procuraduría General de Justicia en el Estado y el Ayuntamiento de Morelia.	164
	Conclusiones.	178
	Propuesta.	182
	Fuentes de Información.	184
	A) Bibliográficas.	184
	B) Legislación.	190
	C) Diccionarios y Enciclopedias.	193
	D) Hemerográficas.	194
	Anexos.	195

**UNIVERSIDAD MICHOACANA DE SAN NICOLAS DE
HIDALGO**

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

**PROYECTO DE INVESTIGACION PARA LA
PRESENTACIÓN DE LA TESIS DE GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO.**

***“EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR,
COMO UNA ALTERNATIVA DE DESCARGA DEL
DERECHO PENAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN”***

PRESENTA:

RUBÉN JIMÉNEZ PÁRAMO

DIRECTOR DE TESIS PROPUESTO:

M. EN D. JUAN CARLOS VÁZQUEZ LIBIÉN

MORELIA, MICH., A 22 DE ABRIL DE 2005.

II. Índice.

III. Presentación o Descripción del Problema.	3
IV. Elección del tema.	3
1. Título.	3
2. Propósito.	3
3. Interés.	3
4. Novedoso.	3
5. Originalidad.	4
6. Viabilidad.	4
7. Utilidad.	4
8. Actualidad.	5
9. Justificación.	5
9.1. Justificación personal.	5
9.2. Justificación práctica.	6
9.3. Justificación científica.	6
V. Delimitación del tema.	6
VI. Planteamiento del problema.	7
VII. Marco teórico.	7
VIII. Hipótesis.	10
IX. Objetivos.	11
General.	11
Específico.	11
X. Esquema preliminar de contenidos.	11
XI. Metodología a desarrollar.	13
XII. Cronograma de actividades.	13
XIII. Fuentes de información.	14

III. Presentación o Descripción del Problema.

Actualmente estamos viviendo en un mundo violento y el Estado pretende solucionar los problemas derivados de la delincuencia a través del derecho penal, pero este derecho no ha sido capaz de frenar la criminalidad, ya que todo quiere solucionar elevando las penas de prisión y/o creando nuevas conductas típicas, por lo que es menester buscar formas y/o medidas alternativas que coadyuven con la justicia penal, a través de la aplicación del derecho administrativo.

IV. Elección del tema.

El tema propuesto de la presente investigación encuadra en el derecho administrativo sancionador, también llamado derecho penal mínimo y/o derecho penal administrativo; y, derivado de ello, el trabajo científico que se pretende realizar, abarcará desde luego al derecho penal y al derecho administrativo en general, presentándose bajo los siguientes elementos para su desarrollo:

1. **Título.** (Tentativo desde luego).

“EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, COMO UNA ALTERNATIVA DE DESCARGA DEL DERECHO PENAL EN EL ESTADO DE MICHOACÁN”.

2. **Propósito.**

El propósito total es realizar una investigación seria, exhaustiva y detallada, tendiente a demostrar que el derecho administrativo sancionador, puede ser una alternativa de descarga del derecho penal.

3. **Interés.**

El interés que espero despertar con la investigación que me propongo realizar, es básicamente encaminado o dirigido a los estudiosos del derecho penal, tratando de influir –por conducto de la comunidad científica- en los legisladores, para el efecto de que estos entiendan, que no es incrementando penas a los delitos ya tipificados como tales en el Código Penal, ni creando nuevas figuras delictivas en éste, como se puede hacer un combate efectivo a la criminalidad.

4. **Novedoso.**

Si bien es cierto hay voces que reclaman incluso la desaparición del derecho penal por su posible ineficacia; que se afirma también que la pena de prisión lejos de readaptar, produce el efecto contrario en las personas reclusas; la investigación que pretendo realizar va encaminada no precisamente a sumarme a dichas voces, sino a proponer desde mi muy modesta capacidad intelectual, al

derecho administrativo sancionador, aplicado en última instancia por la autoridad administrativa y no ya la judicial, como una alternativa de descarga del derecho penal.

5. Originalidad.

Se pretende desarrollar un trabajo original. Si bien es cierto muchos autores del derecho administrativo, hacen referencias importantes en sus capítulos a esta rama del derecho, pero en su carácter de sancionador, la propuesta que pretendo insertar estriba en el sentido de sugerir que sea una autoridad administrativa –y de manera concreta la autoridad municipal del lugar de residencia del infractor-, que sea quien aplique la sanción de esta índole y no la pena de prisión; amen de que esta sanción se aplicaría para un número de conductas típicas descritas como delitos dentro del Código Penal, y que no afecten de manera considerable a la sociedad, analizando desde luego previamente la figura de la reparación del daño.

6. Viabilidad.

En razón de la reciente conclusión de mis estudios de Especialidad en Derecho Penal en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, los cuales me permitieron ahondar en esta disciplina, y que derivado de tales circunstancias he recopilado una bibliografía abundante sobre el tema, dichos factores me permiten afirmar que la investigación que trataré de realizar es perfectamente viable. De igual manera, mi desempeño como servidor público de casi 5 cinco años dentro del H. Ayuntamiento de Morelia, durante los cuales he realizado algunas investigaciones relacionadas –que no similares- al tema a estudio, hacen viable y posible, el inicio y conclusión de la aventura intelectual que me propongo realizar.

7. Utilidad.

Si bien puede ser válido el argumento de que, todo trabajo de investigación dentro del campo del derecho, debe llevar necesaria e imprescindiblemente una aportación o propuesta, no menos cierto resulta que, no es esa la función de los institutos científicos, sino que eso es tarea del legislador. Mas sin embargo, el trabajo que se presenta, pudiera tener una utilidad viable bajo el siguiente argumento: Si bien es verdad que la investigación que realice arroje como resultado que la pena de prisión no readapta ni resocializa, al aplicar como alternativa la sanción administrativa, se evitaría –por lo menos- la contaminación criminógena de las personas, lo cual redundaría en demostrar tres cosas: a) Que no todas las personas que cometen delitos necesitan “readaptarse”; b) Que la

resocialización o readaptación pareciera ser un contrasentido, puesto que no necesariamente tiene efectos positivos encerrando a las personas en una prisión, alejándolos de su familia y entorno social; y, c) Que evitaría -en parte- el rencor que surge dentro de las prisiones, en los internos hacia la sociedad, y, que se manifiesta desde luego, cuando tratan de reincorporarse a ella.

8. Actualidad.

Las tendencias actuales de la política criminal –al menos en el aspecto teórico y no tanto en el plano legislativo- pugnan por un replanteamiento en el tratamiento de la delincuencia, puesto que, por un lado, hay voces que señalan y demuestran el fracaso de la pena de prisión, como forma de resocialización y/o readaptación de la delincuencia; a la par –y paradójicamente-, el legislador incrementa las penas de prisión, porque seguramente a él le parece, que con dicha medida se combatirá y abatirá la delincuencia. Sobre esto último, ha sido recurrente el incremento a las penas de prisión, siendo un tema que se ha puesto en boga, de por lo menos 10 diez años a la fecha.

9. Justificación.

9.1. Justificación personal.

Elegí este tema en virtud de que no obstante de que concluí mis estudios de maestría en Derecho desde el año 2000, regresé a la División de Estudios de Posgrado en el año 2003, a realizar la Especialidad en Derecho Penal, en virtud de lo cual, me interesó sobre manera algunos aspectos que se trataron dentro de este curso, de manera concreta en las materias de Derecho Penitenciario y Política Criminal, que atinadamente impartió el Maestro Juan Antonio Magaña de la Mora. Además, la investigación que pretendo realizar, me permitirá -al obtener el grado de Maestro en Derecho- solicitar mi promoción como Profesor e Investigador Asociado “A” –primeramente-, acorde a las categoría y niveles de los Académicos de Carrera, a que alude el artículo 24 del Reglamento General del Personal Académico de la Universidad Michoacana. A su vez, por mi desempeño de ya casi 5 cinco años como servidor público del H. Ayuntamiento de Morelia –siendo desde Auxiliar Jurídico, Jefe de Departamento, Sub-Director Jurídico, y ahora, Director de Normatividad- me permitirá acceder al servicio civil de carrera que contemplan los artículos 103 al 106 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; y, los artículos 73 al 75 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia. Todo lo anterior sin embargo, representa para un servidor, una satisfacción de carácter eminentemente personal, estando plenamente convencido de que los grados académicos se deben demostrar y no presumir, y, aseguro con todo respeto y honestidad que, el esfuerzo que ahora realizó para

tratar de obtener el grado de Maestro en Derecho, lo hago por un compromiso moral y personal conmigo mismo, y no por vanidad, además de que soy un convencido de que la capacidad de las personas, no necesariamente se mide por los grados académicos.

9.2. Justificación práctica.

Pretendo desde mi muy modesta capacidad intelectual, que no obstante la puntualización que manifiesto cuando hablo de la Actualidad de mi tema, en el sentido de que, no es labor del investigador andar proponiendo reformas, adecuaciones o adiciones a los ordenamientos legales, mas sin embargo, el presente trabajo pudiera tener una aplicación práctica, de llegar a cristalizarse la forma que propondré en el mismo, al aplicar sanciones administrativas en la mayoría de los delitos que contempla el Código Penal del Estado, dejando solamente la pena de prisión a los delitos verdaderamente graves: Homicidio, secuestro, violación, etc.

9.3. Justificación científica.

El derecho se transforma constantemente con base en la creación de investigaciones, las cuales vienen a retomar las teorías o doctrinas que sobre los diversos tópicos del derecho realizan los estudiosos de la disciplina científica. Por tanto, las aportaciones, sugerencias y propuestas que se hacen, puedan en lo futuro ser tomadas en cuenta para una investigación de mayor amplitud y complejidad científica, por investigadores de una mayor capacidad que un servidor, e incluso, se implementarán de manera concreta algunos mecanismos que propondré para la aplicación de mi tesis.

V. Delimitación del tema.

Derecho penal

Derecho administrativo sancionador

Aternativa de
Descarga del
Derecho penal
En el Estado de
Michoacán

Derecho administrativo

VI. Planteamiento del problema.

1. ¿Se ha desbordado el poder punitivo al establecer cada vez más, nuevas conductas típicas?
2. ¿Se abusa del derecho de castigar, al elevar las penas de prisión?
3. ¿La sanción administrativa evitaría la contaminación criminógena de las personas?
4. ¿La pena de prisión realmente resocializa y/o readapta a los internos de los Centros de Readaptación Social?
5. ¿Se tiene la idea de que la pena de prisión, realmente llega a inhibir la delincuencia?
6. ¿Todas las personas sentenciadas por la culpabilidad de un delito, realmente requieren ser readaptadas?
7. ¿Es factible readaptar a una persona, segregándola de su entorno familiar y social?
8. ¿La sanción administrativa permitiría rehabilitar rápidamente al infractor?
9. ¿La sanción administrativa respecto algunos delitos, podría suplir a la política penitenciaria?
10. ¿Todas las conductas delictuosas que conllevan pena privativa de libertad, requieren ser sancionadas con dicha pena de prisión?
11. ¿El incremento de las penas de prisión, realmente inhibe la delincuencia?
12. ¿El derecho penal, realmente ha demostrado ser eficaz?

VII. Marco Teórico.

Respecto a la justificación y objeto de la pena, diversas discrepancias se han presentado entre quienes han pretendido explicar la naturaleza, fundamento y fin de la pena, más sin embargo, se hace mención a las siguientes:

- a) **Teorías absolutas.** Fundan la razón de la pena en el hecho realizado (punitur quia peccatum); la represión, en las exigencias de la justicia absoluta. El delito es un mal causado y su autor debe ser sometido a la expiación de ese mal. La omisión del castigo importaría una injusticia. En síntesis, la pena carece de toda finalidad práctica y no sería posible atribuirsele, porque si el mal merece el mal y el bien merece el bien, ningún otro fundamento legítimo puede reconocer el derecho de reprimir.

Las teorías absolutas consideran a la pena como una consecuencia necesaria e ineludible del delito, ya sea porque debe ser reparado, o porque debe ser retribuido; como el efecto a la causa. No se consideran fines utilitarios o de otra naturaleza, sino que la razón está en el delito cometido. Según Kant (tesis de retribución moral), la pena nunca debe aplicarse para lograr otro bien, ni para la sociedad, ni para el delincuente “la justicia deja de serlo cuando se acuerda por un precio cualquiera”, aunque éste sea el de mayor utilidad. La ley penal es un imperativo categórico impuesto por la razón práctica y desdichado el que se arrastra por el tortuoso sendero del eudemonismo, en busca de algo que, por la ventaja que promete, desligue al culpable, en todo o en parte, de la pena conforme al farisaico principio electivo: es mejor que muera un hombre y que todo el pueblo.

Hegel (tesis de la retribución jurídica), en forma dialéctica funda la retribución de la pena en que hay dos negaciones en pugna: el delito, negación del Derecho, y la pena, negación del delito. La pena es, pues, la negación de una negación, y el mal de ella debe ser igual, en valor, al mal del hecho punible.

- b) **Teorías relativas.** Encuentran la razón de la pena en el fin de impedir futuros delitos (punitur ne peccetur), destacando las siguientes:
1. **De la prevención general.** Feuerbach considera que el interés fundamental del Estado es que no ocurran violaciones del Derecho; ese es su fin específico, por lo que es preciso disponer instituciones que prevengan en general los delitos mediante la coacción psíquica anterior al delito. La fuerza que lleva a los hombres a delinquir es de naturaleza psíquica: sus pasiones y apetitos y esos impulsos pueden contrarrestarse haciendo que: “todos sepan que a su hecho le seguirá inevitablemente un mal mayor que el que deriva de la insatisfacción del impulso de cometer el hecho”.

2. **De la prevención especial.** Teorías de la enmienda llamadas también correccionalistas, tienden a evitar que el delincuente reincida, procurando su arrepentimiento.

Según Roeder el delincuente necesita, para su convivencia en el mundo social, una especie de reeducación, y ésta se la debe suministrar la pena, y, este tratamiento de reforma del delincuente tiene como propósito que queden anuladas en éste las tendencias que le llevaron al delito. Siguiendo este pensamiento Dorado Montero, considera a la delincuencia adulta en sentido semejante al que se da generalmente a la delincuencia de menores.

José F. Argibay Molina manifiesta que dentro de las teorías relativas no se trata de considerar al hombre como un medio, ni de degradarlo por esa vía como críticamente se sostuvo por los partidarios de las teorías absolutas morales, valiéndose en su argumentación de la conocida sentencia farisaica sintetizada en la afirmación de que era necesaria la muerte de un hombre para que se salvaran los demás, por cuanto de ese modo se usaba al hombre como medio, pero se sumergía a la justicia.

No se trata de usar al hombre como medio sino a la institución pena como instrumento, para que un hombre no vuelva a repetir su delito y que los demás no lleguen a él. Es decir, la pena deja de ser un fin en sí mismo para tener un fin por alcanzar. Beccaria siguiendo la teoría contractualista de Rousseau sostiene que la pena no persigue atormentar o afligir al hombre, ni tampoco destruir como realidad a un delito ya cometido, sino impedir que en el futuro el mismo sujeto u otros cometan nuevos delitos.

- c) **Teorías mixtas o eclécticas.** Reconocen que la pena es consecuencia del delito cometido; sin embargo, le asignan el fin de impedir futuros delitos. Intentan una conciliación: la justicia absoluta es siempre el fundamento de la pena, pero ésta debe tener una finalidad.

Reconocen que al lado de la necesidad debe considerarse la utilidad. Según Carrara lo que hace legítima la autoridad es la necesidad de que el derecho sea defendido, concepto éste que no debe confundirse con la defensa social,

pues la sociedad no tiene una razón de ser en sí misma, sino que es un instrumento necesario de la ley moral.

Hacen converger en su seno principios absolutos que no obstan a los de corte utilitario o relativista; de su conjunción extraen conclusiones que crean un todo armónico que justifica su funcionamiento. Se admite la existencia de una ley del orden de tipo moral, que puede serlo ya de origen divino o de otra procedencia superior: el observarla, significa ser virtuoso, y observarla en cuanto se refleja en la sociedad, es ser justo. Quien la viola, debe expiar su falta y esto sólo puede hacerse sufriendo la pena. Según Carrara la pena es el instrumento de la tutela jurídica.

Según Carlos Binding ante el delito, el Estado solamente puede exigir de su autor una satisfacción del daño irremediable que ha causado. Si ha hecho lo que el Derecho no quería, debe sufrir lo que el Derecho le impone y que él no quiere. La pena no cura el mal, sólo es coacción contra el culpable, que ha puesto frente a la ley la cuestión de la impotencia. Por eso la ley responde sometiendo a su imperio; ese es el único medio para reafirmar el poder del Derecho. La pena no es venganza, aun cuando debe ser necesariamente un mal desde el punto de vista del delincuente. El Estado adopta la pena como un arma necesaria para afirmar el Derecho; no tiene por fin hacer un mal y, por eso, renuncia a la pena cuando la juzga superflua.

Bueno es advertir que el modo tradicional de agrupar las teorías que se refieren a la función de la pena ha sido objetado como ilegítimo, ya que puede afirmarse que ninguna de ellas ha dejado de reconocerle un fin. Puede decirse, como lo hace Antolisei, que todas las teorías, no obstante la aparente gran variedad, se mueven alrededor de tres ideas fundamentales: la retribución, la intimidación y la enmienda.

VIII. Hipótesis.

Si el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su párrafo primero determina que: *“Sólo por delito que merezca pena corporal habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare a para la extinción de las penas y estarán completas separados”*.

Si del contenido de este precepto constitucional se prevé tanto la prisión preventiva, como la extinción de la sanción penal, más sin embargo, se establece el derecho administrativo sancionador, como un medio alternativo para sancionar

conductas antisociales y además un instrumento que descargue al derecho penal, evitando la contaminación criminógena del interno en los centros penitenciarios.

Al haberse desbordado el poder punitivo con el establecimiento de cada vez más conductas típicas –y el consecuente incremento de las penas de prisión-, se considera necesario apelar a la sanción administrativa, como un medio alternativo y de descarga del derecho penal.

IX. Objetivos.

General.

Justificar al derecho administrativo, como una figura jurídica alternativa del derecho penal, que sancione conductas antisociales obviando la pena de prisión.

Específicos.

1. Se determinarán las conductas antisociales denominadas delitos, donde son necesarias las sanciones penales.
2. Se identificarán las conductas antisociales denominadas delitos, en donde pudieran implementarse las sanciones administrativas.
3. Se analizará si la pena de prisión realmente resocializa y/o readapta al interno.
4. Se demostrará la viabilidad del derecho administrativo sancionador, como una alternativa de descarga del derecho penal.

X. Esquema preliminar de contenidos.

CAPÍTULO 1. Marco Teórico conceptual.

- 1.1. Justicia.
- 1.2. Justicia alternativa.
- 1.3. Justicia penal.
- 1.4. Justicia administrativa.
- 1.5. Conducta delictiva.
- 1.6. Readaptación. Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 1.7. Resocialización. Constitución Española de 1978.
- 1.8. Teorías (Encaminadas a demostrar que el derecho penal es ineficaz y que permitan demostrar que las sanciones administrativas son más eficaces).
- 1.9. El Derecho administrativo sancionador.
- 1.10. Principios del derecho administrativo sancionador.

CAPITULO 2. Marco histórico.

- 2.1. La pena de muerte.
- 2.2. La tortura.
- 2.3. La inquisición.
- 2.4. La humanización de las penas con Beccaria.
- 2.4. El origen de la cárcel como tal (“vigilar y castigar, de Michel Foucault; y, “cárcel y fabrica de Massimo Pavarini).

CAPITULO 3. Marco jurídico.

- 3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 3.2. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- 3.3. Código Penal Federal.
- 3.4. Código Federal de Procedimientos Penales.
- 3.5. Ley de Ejecución de Sanciones Federal.
- 3.6. Código Penal del Estado de Michoacán.
- 3.7. Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán.
- 3.8. Ley de Ejecución de Sanciones del Estado de Michoacán.
- 3.9. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- 3.10. Bando de Gobierno Municipal de Morelia.
- 3.11. Derecho comparado externo.
- 3.12. Derecho comparado interno. (Ley de Justicia Alternativa Guanajuato).

CAPITULO 4. El Derecho Administrativo Sancionador como una alternativa de descarga del Derecho Penal en el Estado de Michoacán.

- 4.1. Problemas que se observan actualmente en la justicia penal del Estado de Michoacán.
- 4.2. La contaminación criminógena, despresurizar las cárceles y pugnar por una pronta rehabilitación.
- 4.3. El derecho administrativo sancionador como una alternativa de descarga del derecho penal.
- 4.4. Figuras delictivas típicas que se pueden descargar del Código Penal del Estado de Michoacán.
- 4.5. Sanciones administrativas alternas.
- 4.6. Autoridades administrativas sancionadoras.
- 4.7. Procedimiento para aplicar sanciones.
- 4.8. Fomento de trabajo de comunidad y sanciones ejemplares?

CONCLUSIONES.

PROPUESTAS.**ANEXOS.****BIBLIOGRAFÍA.****LEGISLACIÓN.****XI. Metodología a desarrollar.**

Se trata de una investigación dogmática cuyo objeto de estudio será el derecho positivo, por lo que se utilizarán los métodos lógicos de Autoridad y Tenacidad de Charles Pierce; el Intuicionista conformado por los procesos de inducción y deducción, como métodos epistemológicos se hará uso del Histórico y el Genético; el Comparativo; el Analítico y Sintético; y como fundamento de todos los anteriores el Dialéctico, para enfrentar universos conocidos, y, tratar de crear algo novedoso dentro de la materia jurídica. La investigación que se pretende es de un corte eminentemente positivista, basada en la prueba documental.

XII. Cronograma de actividades.

Provisionalmente, me propongo realizar las siguientes actividades:

- a) Se trabajará durante tres meses efectivos.
- b) Se trabajarán de tres a cuatro horas diarias, de las 21:00 horas a las 01:00 horas.
- c) Se trabajarán seis días de la semana (incluso algunos domingos, pero por lo menos me comprometo a hacerlo de lunes a sábado).
- d) Recopilación de datos, dos horas diarias de 16:00 a 18:00 horas.
- e) La ordenación de datos, análisis de datos y formulación del documento, se realizará dentro de las horas de trabajo.

Una vez que se apruebe el presente proyecto de investigación –o más bien anteproyecto-, se precisará este apartado por medio de la Gráfica de Gantt, para una mejor organización del tiempo, señalando el programa de trabajo y su correspondiente calendario de actividades; empero, partiendo de fechas ya establecidas y –reitero- una vez aprobado el proyecto.

XIII. Fuentes de información.

a) Hemeroteca.

Recopilación de notas periodísticas de los diarios: “La Voz de Michoacán”, “Provincia”, “Reforma”, “El Financiero”, Revista “Proceso”, y otros periódicos de circulación nacional y local, mismos que se seleccionarán de acuerdo al tema de la investigación y se insertarán como Anexos en la investigación.

b) Biblioteca.

- Biblioteca de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.M.S.N.H.
- Biblioteca del Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la U.M.S.N.H.
- Biblioteca propia personal, que cuenta con más de 25 veinticinco volúmenes de derecho penal, y, 10 diez de derecho administrativo, aproximadamente.

c) Ciberteca o Citas Electronicas acordes a las normas ISO 690-2

d) Legislación.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.
- Código Penal Federal.
- Código Federal de Procedimientos Penales.
- Ley de Ejecución de Sanciones Federal.
- Código Penal del Estado de Michoacán.
- Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán.
- Ley de Ejecución de Sanciones del Estado de Michoacán.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.
- Bando de Gobierno Municipal de Morelia.
- Derecho comparado externo.
- Derecho comparado interno. (Ley de Justicia Alternativa Guanajuato).

e) Multimedia.

f) Cibernética.

A T E N T A M E N T E

LIC. RUBÉN JIMÉNEZ PÁRAMO.

AGRADECIMIENTOS

“Ser nicolaita cabal, por cuanto he dicho, no es cosa fácil. El hijo de este plantel, al determinar su conducta –pública o privada- si es digno, se detiene a pensar en la conducta de sus grandes; y sobre el interés y sobre el apetito, y sobre la pasión, prevalece el deber. Ser libre, ser responsable, ser leal, ser valeroso, posponer lo propio al interés de quienes necesitan ser servidos, tener a México y a su pueblo primero, aun a costa de la vida, esto es ser nicolaita, miembro de la gran hermandad del civismo ejercido para la libertad”.

- Discurso del Licenciado Adolfo López Mateos, Presidente de la República, al recibir el grado de Doctor Honoris Causa de la Universidad Michoacana, el 8 de mayo de 1960.

ARREOLA, Cortés Raúl, Historia de la Universidad Michoacana, Morelia, 1984, p. 400.

Mi agradecimiento perenne a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, por haberme formado en sus aulas, desde el Bachillerato hasta el Posgrado, y no conforme con ello, haberme dado un trabajo que me permite sostener a mi familia.

A Marce:

Porque con tu amor has logrado ser mi estímulo y apoyo para que yo pueda concluir este proyecto, que es de los dos. Porque a pesar de que le he robado muchas horas a nuestro matrimonio, has sabido esperar.

A mis Padres y hermanos:

Por su ejemplo, apoyo moral y económico que he recibido a la fecha.

Al Maestro Juan Carlos Vázquez Libián:

El mejor Maestro que he tenido desde el preescolar hasta el posgrado; hombre sabio y honesto. Ejemplo a seguir por quienes hemos sido sus alumnos.

A mis tíos:

Armando Jiménez Baeza

Antonio Jiménez Baeza

Rolando López Villaseñor

Leonel Bladimir Alipio Jiménez

José Villanueva Rodríguez

A los Maestros:

Carlos Agustín Ochoa León y Laura Guadalupe Cortés López, por todo el apoyo que recibido desde hace más de 10 diez años, y por las oportunidades de trabajar cerca de Ustedes. Mi agradecimiento eterno.

Al Lic. José Antonio Fraga Villicaña:

Por la amistad; y, porque cuando hemos caído, siempre nos hemos podido levantar.

Al Lic. Javier Arturo Silva Loza:

Por la amistad; y, el consejo siempre sincero de un excelente Abogado.

“Cuando Jesús de Nazareth en el interrogatorio ante el Gobernador romano admitió que era un Rey, dijo: ‘yo he nacido y he venido al mundo para dar testimonio de la verdad’. Entonces Pilato preguntó: ¿qué es la verdad? Evidentemente el escéptico romano no esperaba respuesta alguna a esta pregunta y el justo tampoco dio ninguna. Pues lo esencial de su misión como Rey mesiánico no era dar testimonio de la verdad. El había nacido para dar testimonio de la justicia, de esa justicia que Él quería realizar en el Reino de Dios. Y por esta justicia murió en la cruz.

Así surge de la pregunta de Pilato: ‘¿Qué es la verdad?’ y de la sangre del crucificado otra pregunta mucho más importante; la pregunta eterna de la humanidad: ‘¿Qué es la justicia?’.

Ninguna otra pregunta ha sido planteada más apasionadamente que ésta; por ninguna otra se ha derramado tanta sangre preciosa ni tantas lagrimas amargas como por ésta; sobre ninguna otra pregunta han meditado los espíritus más ilustres desde Platón a Kant. Y sin embargo, ahora como entonces carece de respuesta. Quizás sea porque es una de esas preguntas para las cuales vale el resignado saber que no se puede encontrar jamás una respuesta definitiva, sino tan solo procurar preguntar mejor”.

- Hans Kelsen.

CAPÍTULO PRIMERO. LA JUSTICIA. GENERALIDADES.

1.1. ¿Qué es la Justicia?

Los diccionarios comunes señalan en sus definiciones que la justicia es la virtud que inclina a dar a cada uno lo que le pertenece. Que es la rectitud de proceder en las relaciones con otro, o bien, la conducta civil ajustada a determinado orden jurídico.

La clásica definición de Ulpiano adoptada por los jurisconsultos romanos, dice que es la *“voluntad constante y perpetua de dar a cada quien lo suyo”*, aunque Kelsen la critica de tautológica, al no tener indicación alguna acerca de lo que es lo suyo de cada uno, y en realidad sólo prescribe el conformarse a una ley que establezca para el caso lo que a cada uno espera.

Nicola Abbagnano, en su Diccionario de Filosofía señala: *“En general, el orden de las relaciones humanas o la conducta del que se adapta a este orden. Se pueden distinguir dos principales significados: 1) el significado según el cual la Justicia es la conformidad de la conducta a una norma; 2) aquel por el cual la Justicia constituye la eficiencia de una norma (o de un sistema de normas), entendiéndose por eficiencia de una norma una determinada medida en su capacidad de hacer posibles las relaciones entre los hombres. En el primer sentido, se adopta este concepto para juzgar el comportamiento humano o la persona humana (y esta última su comportamiento). En el segundo significado, se lo adopta para juzgar las normas que regulan el comportamiento mismo”*.¹

¹ Diccionario de Filosofía, p. 632.

Platón la define como la “felicidad social”. Para Aristóteles es “la virtud perfecta”.

Para Emmanuel Kant la justicia es el respeto a los máximos valores del hombre, libertad, igualdad y dignidad; y define al Derecho como el conjunto de condiciones en vista de las cuales el arbitrio de un individuo puede coexistir con el arbitrio de otro, bajo una ley general de libertad.

Se precisan tres formas de justicia básicamente:

- a) Justicia general o legal. La que ordena las relaciones entre los miembros de una sociedad según la ley, y, establece lo que aquellos deben a la comunidad;
- b) Justicia conmutativa. La que regula las relaciones entre particulares, buscando que se corrijan o eliminen desigualdades producidas por ilícitos, lo que ubica el ámbito del derecho civil y penal;
- c) Justicia distributiva. Se trata de que a igual logro se otorgue igual recompensa, lo que se observa en el derecho público, ya que, al regular las relaciones entre la sociedad y sus miembros, establece a través de los gobernantes la proporción de las cargas que los ciudadanos han de soportar, y, los bienes públicos que han de beneficiarse.²

Hans Kelsen trata de centrar desde la perspectiva de la teoría pura del derecho que: *“La justicia es un ideal irracional. Por imprescindible que lo consideremos para el querer y el obrar humanos no es accesible al conocimiento. Este no se encuentra más que ante el derecho positivo. Sino se pone cuidado en*

² IBARRA, Serrano Francisco Javier, La Justicia, pp. 50-53.

*distinguir claramente entre Derecho y justicia; si por el contrario nos dejamos llevar por la inclinación a calificar de justo el Derecho emanado del poder legislativo se cae de lleno en la tendencia ideológica que caracteriza la doctrina clásica del Derecho natural conservador ... la Teoría jurídica pura aspira a exponer el derecho tal como es, sin legitimarlo, por su justicia ni descalificarlo por su injusticia; pregúntese por el Derecho real y posible, no por el derecho justo”.*³

¿Qué es entonces la justicia? Sigue habiendo muchas dudas al respecto y tal vez no se pueda contestar la pregunta, pues si se parte de la premisa de Ulpiano, que es darle a cada quien lo que le corresponde, pero entonces surge otra duda, ¿quién dice o determina qué es lo de cada quien? ¿los tribunales y jueces? ¿Dios? ¿las autoridades? ¿quién?.

El concepto de felicidad –como el de moral- es subjetivo, pero debe entenderse como aquel estadio de paz, armonía, seguridad –en todos sus aspectos: pública, jurídica, etc.-, plenitud y estabilidad económica, que cada uno de los miembros de la sociedad, más o menos, en atención a sus capacidades y potencialidades, debe de gozar, de tal suerte que no se vea compelido a realizar acciones en perjuicio de los otros miembros de la sociedad. Al respecto señala Hans Kelsen: *“Si la justicia es la felicidad, es imposible que exista un orden social justo si por justicia se entiende la felicidad individual. Pero en un orden social justo es también imposible aún en el caso en que éste procure lograr, no ya la felicidad individual de todos, sino la mayor felicidad posible del mayor número posible [...] Pero tampoco es aceptable la fórmula de Bentham si a la palabra felicidad se le da un sentido subjetivo, pues individuos distintos tienen ideas aún más distintas acerca de lo que pueda constituir su felicidad. La felicidad que un orden social garantiza no puede ser la felicidad tomada en un sentido individual-subjetivo, sino colectivo-*

³ Citado por QUIRÓS, Lobo José María, Principios de Derecho Sancionador, p. 17.

*objetivo. Esto quiere decir que por felicidad sólo puede entenderse la satisfacción de ciertas necesidades que son reconocidas como tales por la autoridad social o el legislador y que son dignas de ser satisfechas [...] El deseo de justicia es tan elemental y está tan hondamente arraigado en el corazón del hombre, por ser precisamente la expresión de su inextinguible deseo de subjetiva y propia felicidad”.*⁴

El problema de la justicia es de carácter filosófico, luego, al ser un problema de filosófico, es un problema entonces aún no resuelto. El propio Kelsen trata de precisar: *“La solución que se dé al problema de la jerarquía de valores –vida y libertad, libertad e igualdad, libertad y seguridad, verdad y justicia, verdad y compasión, individuo y nación –será distinta según que este problema sea planteado a un cristiano, para quien la salvación del alma, es decir, el destino sobrenatural, es más importante que las cosas terrenas, o a un materialista que no cree en la inmortalidad del alma. Y la solución no puede ser la misma cuando se acepta que la libertad es el valor supremo, punto de vista del liberalismo, y cuando se supone que la seguridad económica es el fin último del orden social, punto de vista del socialismo. Y la respuesta tendrá siempre el carácter de un juicio subjetivo y por lo tanto relativo”.*⁵

Al final de la obra *“¿Qué es la Justicia?”* de Hans Kelsen, a quien Oscar Correas califica *“como el más importante de los teóricos del estado de este siglo”*,⁶ el destacado jurista de Viena concluye y se disculpa: *“Comencé este estudio con la pregunta: ¿qué es la justicia? Ahora, al llegar a su fin, sé perfectamente que no la he contestado. Mi disculpa es que en este caso estoy en buena compañía. Sería más presunción hacer creer a mis lectores que puedo alcanzar aquello que los más*

⁴ Kelsen, Hans, *¿Qué es la Justicia?*, p. 13 y 14.

⁵ Op. Cit. pp.25 y 26.

⁶ Kelsen y los Marxistas, p. 13.

*grandes pensadores no lograron. En realidad, yo no sé si pueda decir qué es la justicia, la justicia absoluta, este hermoso sueño de la humanidad. Debo conformarme con la justicia relativa, puedo decir únicamente lo que para mí es la justicia. Como la ciencia es mi profesión y, por lo tanto, lo más importante de mi vida, para mí la justicia es aquella bajo cuya protección puede florecer la ciencia y, con la ciencia, la verdad y la sinceridad. Es la justicia de la libertad, la justicia de la paz, la justicia de la democracia, la justicia de la tolerancia”.*⁷

Se reitera pues que la justicia, al ser un tema que encierra un contenido eminentemente filosófico, por el sólo hecho de tener esta característica, es un problema todavía aún no resuelto.

1.2. Justicia Penal

La justicia penal tiene su fundamento en los artículos 17 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: el primero señala que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho; y que las personas tienen derecho a que se les administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos fijados en la ley, emitiendo resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; establece la independencia de los tribunales –no limitándose sólo al Poder Judicial-. El segundo dispone de manera categórica, que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. En similares términos se expresa el artículo 92 de la Constitución Política del Estado de Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.⁸

⁷ Op. Cit. Nota No. 4, p. 83.

⁸ ¿En verdad los Tribunales en México administran justicia? Parece ser que no, en México los Tribunales: judiciales, administrativos, laborales, electorales, fiscales, etc., administran derecho, pero no justicia.

Dicha Constitución Política del Estado de Michoacán, establece en el artículo 67 que se deposita el ejercicio del Poder Judicial del Estado en el Supremo Tribunal de Justicia, en los juzgados de primera instancia, en los municipales, en los de tenencia, y en los jurados.

El artículo 68 de la citada Constitución del Estado de Michoacán, dispone expresamente que la facultad de aplicar e interpretar las leyes reside exclusivamente en el Poder Judicial, y ninguna otra autoridad podrá avocarse al conocimiento de causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.

Hay una disposición en relación con este tema, que fue motivo de comentarios de parte del profesor Juan Antonio Magaña de la Mora, en el curso de Especialidad de Derecho Penal. Pocas veces se repara en el contenido del artículo 69 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, el cual determina que: *“El Poder Judicial no podrá ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, conforme a las garantías establecidas”*.

Este evento, establecido en el texto constitucional estatal, pocas veces es advertida, sobre todo en la etapa de ejecución de la pena, pues la Dirección de Prevención y Readaptación Social, dependiente ahora de la recién creada Secretaría de Seguridad Pública en el Estado, se arroga atribuciones que no le corresponden, al otorgar beneficios preliberacionales –se aclara que no se está en contra de ellos-, pasando por alto las resoluciones judiciales.

El artículo 85 de la Constitución del Estado de Michoacán en cuanto a la competencia señala que: *“Son atribuciones de los Jueces de Primera Instancia: Fracción I. Conocer en primera instancia de los negocios civiles y penales de su*

territorio”. Aunque -al menos en el ámbito penal- el término “negocio” que se emplea, no es muy adecuado.

El Código Penal del Estado de Michoacán dispone en el artículo 54 que: **“EL JUEZ FIJARÁ LAS PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD QUE ESTIME JUSTAS Y PROCEDENTES DENTRO DE LOS LÍMITES SEÑALADOS PARA CADA DELITO, CON BASE EN LA GRAVEDAD DEL ILÍCITO Y EL GRADO DE CULPABILIDAD DEL AGENTE ...”**, este artículo enumera criterios y/o lineamientos que sirven de base al juzgador para normar la fijación de dichas penas.

Si bien es verdad que este precepto alude al vocablo justicia, al decir que fijará las penas y medidas de seguridad que el juzgador estime justas, limita más adelante al mismo juzgador a sólo “moverse” dentro de los límites señalados por la ley penal para cada delito.

Al que esto escribe, le parece interesante presentar el siguiente análisis: Si bien es cierto que el arbitrio judicial debe tener límites, no menos cierto es que si el juzgador es una persona honesta, proba, imparcial y recta, puede observar que tal vez el establecer una pena de prisión –por ejemplo- de 20 veinte años, independiente de si el delito es grave o no, tal vez no la considere justa, y pueda optar alternativamente por una sanción de carácter administrativo; no obstante que se salga de los límites señalados previamente, pues está consciente que la pena de prisión no necesariamente readapta, tal como se puntualizará más adelante.⁹

Que difícil debe ser entonces ejercer la función judicial! Porque, ¿quién juzga en esta vida? Pues solo Dios –en el Dios que cada quien pueda crear- y los jueces.

⁹ Véase en Anexos la nota del Periódico “La Voz de Michoacán”, de fecha 7 de marzo de 2005, titulada: “Lenta, justicia federal”.

El artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado reitera lo que señala el ya citado artículo 69 de la Constitución estatal, al precisar que: *“La presente Ley tiene por objeto regular la organización y funcionamiento de la administración de justicia dentro del Estado de Michoacán. Por tanto, los órganos de dicha administración juzgarán de los asuntos civiles, familiares y penales del Fuero Común, aplicando las leyes del mismo Fuero **y haciendo que se ejecute lo juzgado en la parte que les corresponda.** De los asuntos del orden federal conocerán cuando la Ley de la materia los faculte expresamente para ello”.*

Respecto de la Justicia penal, Sergio García Ramírez, hace algunas consideraciones:

*“Para quien se ubica frente a estos fenómenos en una perspectiva humanista y democrática (que trae de suyo una posición crítica y comprometida), para quien acepta que el orden de la sociedad surja sobre todo del consenso y que el desarrollo del individuo sea producto de la libertad, conciliada con la justicia (esto es, para quien mantiene el crédito y la esperanza en el llamado Derecho penal liberal) **el orden jurídico punitivo es apenas la última expresión, jamás la primera, del control social [...] Por su carácter drástico, irresistible, y por no haber más allá de él otras herramientas jurídicas de control, pues integra la frontera difusa entre la justicia y la violencia, la presencia punitiva debe plantearse tardía y escasamente; ha de tener siempre una aparición rezagada. Decimos tardíamente, porque accede al final de otras instancias jurídicas y sociales, a las que no quiere ni debe anticiparse. Y agregamos escasamente, porque debe advenir sólo cuando sea inevitable [...] Estas pretensiones, en cambio, aparecen contradichas bajo un sistema autoritario, que apela apresuradamente, densamente, a la represión; aquí ésta es tan anticipada***

*como intensa. A él no interesan ni la convención ni la persuasión, sino basta la sumisión”.*¹⁰

De estos comentarios, se advierte que Sergio García Ramírez es partidario de un Derecho penal mínimo y que el Derecho penal debe ser la *última ratio*, postura que ha sostenido a lo largo de su trayectoria. Hace mención que en los sistemas autoritarios, lo que realmente importa al Estado es la obediencia de la población, so pena de la represión que el mismo pueda desplegar.

Sergio García Ramírez ha sido uno de los pioneros en propugnar por las llamadas “cárceles abiertas”, como una forma de suavizar el castigo al delincuente. Bajo esa postura humanista, en sus palabras se advierte que la intimidación política de un sistema penal, confiere una apariencia dramática y preocupante para el iuspenalista, incluso advertida universalmente.

Recuerda a Beccaria, a quien adjetiva como “político y humanista” -más que un hombre de leyes-, quien sostuvo que, si hubiera una escala universal de penas y delitos, tendríamos una probable y común medida de los grados de tiranía o de libertad, del fondo de humanidad o de maldad de distintas naciones”.

Señala que Mariano Otero -refiriendo la situación del régimen penal en México-, sostuvo que legislación criminal es el fundamento y prueba de las instituciones sociales, y de ello depende la realidad de la legislación. De lo anterior desprende que:

“... resurgen en el examen de las leyes y de la administración de justicia, en el análisis y valoración de los delitos, de los delincuentes y de las penas, las

¹⁰ Justicia Penal (estudios), pp. 3 y 4.

*inquietudes políticas y sociales que pretenden hacer del jurista y del criminólogo, del juzgador y el penitenciario, individuos comprometidos: compromiso que no es sólo con el Derecho, como dato irrevocable e indiscutible, como simple dogma, sino con la justicia, la equidad —el matiz aristotélico de aquélla— y, en definitiva, con la ética más celosa y progresiva”.*¹¹

Es decir, para él, todos los profesionales que de una u otra forma están alrededor del delito, delincuente y la pena, deben estar imbuidos de un estricto compromiso en primer lugar con el derecho; y, posteriormente con ese derrotero que es el propio derecho para arribar a la justicia.

Sergio García Ramírez, apunta importantes comentarios en su obra, en vista de los cuales afirma que: “ ... no es el proceso sola y simplemente, aunque también lo sea por obra del principio ***nulla poena sine iudicio***, un método para el ejercicio del castigo, sino uno para el desempeño de la justicia, cualesquiera que sean, en concreto, las manifestaciones últimas de ésta; que la justicia es, verdaderamente, el ***suum cuique tribuere*** que postuló Ulpiano, pero no se concentra en el designio retributivo, sino, por mandato constitucional, en la readaptación social del infractor, que es lo ‘suyo’ de éste, a título de derecho humano, o de garantía individual, si se quiere, como también es, idealmente, lo que a la sociedad conviene; que el Ministerio Público, al que nada priva de su calidad de órgano del Estado, ni siquiera la ficticia conversión de autoridad en parte procesal, que se hace proceder de la consignación con la que concluye la averiguación previa, tiene por misión, ahora y siempre, concurrir en el descubrimiento de la verdad y en la provisión de las reacciones públicas que de ésta se desprendan, pero no, y nunca, la acumulación de cargos y la personalización de la venganza; que la acción depositada monopólicamente en el

¹¹ Op. Cit. pp. 4 y 5.

*Ministerio Público, un poder-deber de invocar la decisión judicial, no puede ser entendida, por lo mismo, como una acción penal estrictamente, es decir, como una imploración de condena, sino como una acción de justicia penal, en amplio sentido, esto es, un requerimiento de que se haga justicia en la especie concreta que se ventila, y en tal virtud lo mismo se expresa en la reclamación de que se aplique una sanción que en el pedimento de que se libere al reo”.*¹²

De lo expresado en este cita por el autor, en el fondo apuesta no a una forma para el ejercicio de la acción penal, sino para un mejor desempeño de la justicia, que no se concentre en el designio retributivo –de la pena-, sino en el mandato constitucional de la readaptación social del infractor, que es el darle lo suyo a éste.

De igual forma, independientemente de que el Ministerio Público tenga el monopolio de la acción penal, ésta no siempre debe llevar implícita -“de cajón”. una imploración de condena, sino que la acción de justicia penal, debiera ser, un requerimiento de que se haga justicia: ya sea en la reclamación de que se aplique una sanción, o en el pedimento de que se libere al reo.

En este sentido, apunta Juan Alberto Carvajal que: *“El Ministerio Público ha sido designado como ‘representante social’ y aunque el rótulo anuncia facultades anchas, la verdad es que la institución se ha reducido a ser un mero persecutor, un promotor de penas y se ha olvidado de ver por el hombre pleno, en toda su integridad; es preciso que la constitución se ocupe con mayor generosidad de esta institución, definiéndole facultades y acotando sus deberes”.*¹³

¹² Ibid. p. 108.

¹³ Estudios sobre la justicia, p. 250.

Concuerda con Sergio García Ramírez, en el sentido de que debe desterrarse la idea de un Ministerio Público inquisidor, acusador, o incluso inhumano; porque de lo contrario -como él mismo lo afirma-, éste órgano del Estado personaliza la venganza.

Precisado lo anterior, Sergio García Ramírez, explica un breve recorrido histórico sobre la función de los jueces penales, para finalizar puntualizando –según él- el deber ser de la jurisdicción penal.

“Si han sido múltiples las censuras enderezadas contra los jueces, también han sido numerosas las reivindicaciones [...] Pero también se ha dicho, con Stammler, que la profesión del juez le hace modelo en la sociedad; y que aquélla, según ha escrito Theodor Sternberg, ‘no sólo requiere grandes capacidades, exige también una gran resignación. El Juez debe mantenerse alejado de las luchas y penalidades exteriores de la vida; no puede conquistar nada ni luchar por nada más que por su caudal espiritual, por la constante purificación y perfeccionamiento de su conciencia y de su talento. No tiene en las manos ningún objeto durable, cuya prosperidad pueda depararle alegrías, cuyo progreso pueda alentarle, alegrarle; además, no puede aspirar a hacer fortuna, ni a alcanzar honores. Debe resistir la desaprobación de las gentes, y desinteresarse de su aprobación. El Juez no debe ser popular. Cuando investiga y cuando juzga –sigue diciendo Sternberg- él solo es a la vez el pueblo y el Estado, cargando con toda la responsabilidad del Estado. Tan grande como esta responsabilidad es la tarea del Juez sabio y justiciero. Pero es una tarea oculta e ideal al servicio de la Moral y de la Ciencia ... Debe acercarse hasta lo más profundo de los hombres y penetrar tan profundamente, que el criminal sentado

*en el banquillo pueda considerar como acto de redención lleno de simpatía e íntima comprensión la sentencia que le condene ...”.*¹⁴

La parte final de este párrafo, se ve francamente idealista, pues parece muy alejado de la realidad que el sentenciado, pueda considerar como un acto de simpatía y comprensión, la resolución judicial que lo condene.

En esta parte de la obra citada del Dr. Sergio García Ramírez, hace especial énfasis en la constante preparación de los jueces –de los jueces penales desde luego- pues no es sólo la ley y la jurisprudencia lo que le van a dar la pauta para realizar su trabajo, sino que el autor habla de disciplinas extrajurídicas, en virtud de las cuales se apoye el juzgador, para que éste, esté anticipado al camino del Derecho del porvenir.

Luis Rodríguez Manzanera por su parte, en torno a los problemas que se presentan en la justicia penal apunta las siguientes reflexiones:

*“Sufrimos una inflación legislativa sin precedentes, **con Códigos más represivos que preventivos**, con gran saturación de los tribunales, con defectos de selección y preparación en el personal de administración, impartición y procuración de justicia y con negras manchas de corrupción. Todo lo anterior da como resultado una justicia lenta, cara, desigual e inconsistente. No hay duda que muchos de los problemas de la prisión son producidos por defectos legislativos y judiciales. Carranza (Elías) plantea el problema de la cifra negra de presos, y sin tomarla en cuenta se pregunta si el aumento de presos indica que la población se ha vuelto más mala o delincuente, o que es un fenómeno social que no responde sino en pequeña medida a la acción de la justicia penal. Ante el real aumento de la criminalidad se*

¹⁴ Op. Cit. Nota No. 10, pp. 183 y 184.

*ataca la justicia penal por ineficaz e ineficiente, suponiendo que puede controlar el fenómeno criminal y que es la responsable por hacerlo. En muchos casos la crítica se formula en forma irresponsable, sin información básica sobre la realidad de la criminalidad y la justicia penal, y a veces hasta con graves datos erróneos. **Lo más grave del caso es que no solamente el criminal empedernido, el peligroso antisocial, el depravado o el perverso van a prisión, sino también el ocasional, el imprudencial, el inocente, llegan a ella**".*¹⁵

Interesantes -y lapidarias- son las conclusiones de Rodríguez Manzanera, haciendo una crítica al sistema de justicia en su conjunto, pero exculpando a los tribunales en su momento, estableciendo premisas que llegan a conclusiones contundentes sobre este problema que sigue vigente en la sociedad.¹⁶

1.3. Justicia Administrativa

Es una asignatura pendiente –aún- la justicia administrativa en el Estado de Michoacán. El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo aun no hace su arribo a nuestra entidad.

El artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, y el mismo texto constitucional, pero en el Párrafo Segundo del artículo 116 dispone que:

“Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

¹⁵ Penología, p. 222.

¹⁶ Véase en Anexos, “Modificaciones a Código Fiscal. Aumentan las penas en delitos de ‘cuello blanco’ y de piratería”, La Voz de Michoacán del 29 de diciembre de 2003.

Fracción V.- Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, establece de manera similar en su artículo 96 que:

*“Las leyes estatales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo **dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares**, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. Procederá el recurso de revisión ante el Supremo Tribunal de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes estatales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa”.*

Con la expedición de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado el 31 de diciembre de 2001, que entró en vigor 15 quince días después, es decir, el 15 de enero de 2002, surge una confusión que más adelante se aclarará. El Artículo Noveno Transitorio de esta Ley dispuso que:

“El Congreso del Estado dentro del plazo de un año, contado a partir de la vigencia de la presente Ley, deberá expedir la ley de creación, integración y funcionamiento, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal”.

Es decir, el Congreso del Estado debió haber expedido ya la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, el 15 de enero de 2003.

Pero el H. Congreso del Estado no es el único que ha incumplido en sus disposiciones transitorias, pues el H. Ayuntamiento de Morelia –en autocritica pues quien esto escribe trabaja para dicho órgano de Gobierno Municipal- de igual forma se comprometió a crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, ya que el Bando de Gobierno Municipal de Morelia, publicado en el Periódico Oficial del Estado de 30 de julio de 2002, establece en su artículo 141 que:

“Se crea el Tribunal Contencioso Administrativo Municipal, como Organismo Municipal Autónomo para dirimir las controversias administrativas que se susciten entre la administración Pública municipal y los vecinos, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad”.

De los preceptos constitucionales y legales anteriormente invocados, se precisa:

- a) Tanto la Constitución Federal como la del Estado de Michoacán, prevén el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, pero limitándolo a resolver las controversias suscitadas entre la Administración Pública Estatal y los particulares;

- b) El Artículo Noveno Transitorio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, prevé el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal, que se supone, dirimirá –el día que sea creado- controversias suscitadas entre las 113 Administraciones Públicas Municipales y los particulares;
- c) El artículo 141 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia, que prevé el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Municipal en Morelia, desde luego que resolverá –también el día que se cree por supuesto- controversias suscitadas entre la Administración Públicas de este Municipio y los vecinos del mismo;
- d) De lo anterior, parece ser que el legislador michoacano no se ha dado cuenta, puesto que existe la posibilidad real de que se creen tres Tribunales –hasta ahora- con la consiguiente disparidad de criterios que pudiera haber entre uno y otro;
- e) ¿No sería factible mejor crear un solo Tribunal de lo Contencioso Administrativo? Y que se denominará: “Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Michoacán”, que dirimiera las controversias entre la Administración Pública Estatal y Municipal respecto de los particulares?. Igual que como el Tribunal Electoral del Estado, que lo mismo resuelve conflictos del Estado que de los Municipios.

Lo anterior es una mera propuesta, pues no es parte fundamental de la presente investigación.

Sobre este tema, Alfonso Nava Negrete y Narciso Sánchez Gómez en su texto "Justicia administrativa en México", anotan:

*"Con frecuencia se confunde, se hace mal uso o se ignora lo que encierra la expresión justicia administrativa. Sólo los tribunales, judiciales o administrativos, imparten justicia administrativa, es decir, **resuelven las controversias jurídicas que se suscitan entre particulares y autoridades administrativas, por las resoluciones que éstas dictan, siempre o únicamente ante los dictados de la ley o la justicia.** No es posible o correcto decir que hay justicia administrativa en los actos de la administración pública, aunque sean justos, a pesar de que resuelvan el mismo tipo de controversias como acontece en los recursos administrativos. El papel que desempeñan los tribunales no es igual al de las autoridades administrativas, su mismo sometimiento a las leyes en su actuación no cumple idénticos objetivos. Están por éstos separadas las funciones jurisdiccional y administrativa en las Constituciones y en la vida institucional".*¹⁷

Con las acotaciones que hacen estos doctrinarios, diferencian y advierten dos vías: en la que camina la justicia administrativa que es el proceso administrativo o juicio contencioso administrativo; y, la de los actos de la administración pública, que se desenvuelve en el procedimiento administrativo

Estos autores elaboran a su vez una clasificación desde el punto de vista doctrinario: la justicia mixta y, la plena jurisdicción:

"Lleva más de medio siglo que la justicia administrativa en México es mixta, es decir, su primera instancia es sistema francés y la segunda es judicialista. Representa la primera el Tribunal Fiscal de la Federación –ahora llamado

¹⁷ Justicia Administrativa en México, pp. 23 y 24.

*Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa-, tribunal administrativo típico, tribunal ahora de primera y única instancia –hubo época en que tuvo dos instancias: sentencia de Sala Regional y revisión de ésta ante la Sala superior-; la segunda el Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa, ante quien se recurre por la vía del juicio de amparo [...] y en este mismo supuesto la autoridad lo haría por medio del recurso de revisión como se previene en el Código Fiscal de la Federación. Dos escalones tiene nada más la justicia administrativa, pero hubo tiempo en que tenía cuatro [...] **Asistía plena razón a EMILIO RABASA que decía: no por más escalones que tenga la justicia, ésta es mejor; ahora no es cuestión de peldaños, es de magistrados que estén dotados de la especialización jurídica que requiere la justicia administrativa y que la autonomía que les confiere la Constitución la hagan efectiva, pero la política que suele escogerlos falla cada vez más [...].** Obra es de los franceses, el concepto de justicia de plena jurisdicción frente a la de simple anulación. En esta última la sentencia se limita a declarar la nulidad del acto o resolución de la autoridad combatidos y la autoridad se toma su tiempo para dar cumplimiento a la sentencia y declarar a su vez la revocación o dejar sin efectos su resolución declarada nula por el tribunal. De mayor alcance es sin duda la sentencia de plena jurisdicción. Después de declarar nula la resolución administrativa condena a la autoridad a realizar uno o varios actos para dar plena satisfacción al interés o justicia del particular. Puede llegar inclusive a sustituir a la autoridad administrativa haciendo que su sentencia juegue por ejemplo, el papel del permiso o autorización administrativa que le fue negada en ámbito administrativo. Pedir un permiso de construcción o solicitar una concesión de servicio público y que sean negados por la autoridad, llevará al particular a demandar la nulidad de tal negativa por estimarla ilegal o arbitraria; pero la nulidad de la negativa ilegal que dicte el tribunal no dará por sí el permiso o la concesión, será el juez de*

*plena jurisdicción el que dé a la autoridad un término para que los otorgue o más aún que su sentencia tenga la naturaleza del permiso o la concesión”.*¹⁸

Estos autores, explican que la justicia de simple anulación, se limita a declarar la nulidad del acto o resolución de la autoridad administrativa, revocando o dejando sin efectos dicha resolución, por haber sido anulada por el tribunal.

En cambio, la plena jurisdicción, no solo declara nula la resolución administrativa, sino que condena a la autoridad a realizar uno o varios actos para dar plena satisfacción al interés del particular. Se desprende del texto citado que – incluso- se puede llegar a sustituir a la autoridad administrativa, haciendo que su sentencia haga las veces del permiso o autorización inicialmente negado.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala también respecto a este tema que:

*“El término justicia administrativa no ha tenido una aceptación plena en el mundo jurídico, quizá porque se le han asignado diferentes significados; algunos, más que considerarla como un medio la identifican como un fin de los medios de defensa de los particulares. Sin embargo, para los efectos de nuestro estudio, la justicia administrativa queda considerada como un medio cuando nos referimos a los diferentes procedimientos de que dispone el administrado para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al Derecho, y como un fin al referirnos al propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público, en el ámbito administrativo”.*¹⁹

¹⁸ Op. Cit. pp. 31-35.

¹⁹ DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto y LUCERO, Espinosa Manuel, Compendio de Derecho Administrativo, Segundo Curso, p.273.

Explica este autor que, tal vez, no se ha comprendido el significado y alcance de la justicia administrativa en nuestros tiempos, pues ésta debe ser considerada en primera instancia, como un medio de que dispone el particular para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al derecho, que redunde en un adecuado servicio público dentro del ámbito administrativo.

Por la experiencia que se ha vivido durante casi 9 nueve años de trabajar en la Administración Pública, los funcionarios que se desempeñan en la misma, no siempre se apegan a los principios de legalidad, honradez, eficiencia e imparcialidad precisados en el artículo 44, de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

El no observar estos principios, ocasiona un detrimento en el ciudadano medio, usuario de los servicios que oferta y además está obligada a prestar la Administración Pública –ya sea federal, estatal o municipal-, de ahí la importancia de contar en un futuro no muy lejano, con una instancia jurisdiccional que persiga los objetivos que Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.

1.4 Justicia Alternativa

A finales del siglo XX, e inicios del presente, empezaron a surgir en diversos Estados de la República Mexicana, legislaciones tendientes a regular la denominada justicia alternativa. Los ejemplos corresponden a los Estados de Quintana Roo y Guanajuato.

La Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo, publicada en el Periódico Oficial de aquel Estado, de 14 de agosto de 1997, consta de sólo 23 artículos y tres transitorios. Entre otras importantes, establece las siguientes disposiciones:

Artículo 1º. La presente Ley es de orden público e interés social y de observancia en todo el Estado y sus prescripciones son irrenunciables. Se aplicarán a petición de todo ciudadano o visitante del Estado.

Todas las leyes emanadas bajo el formato del proceso legislativo son de orden público. ¿Porqué?. Las disposiciones legales deben de tener esta característica que generalmente va asentada en el primer artículo. Las leyes son de orden público, interés público o interés social, por que la sociedad –se supone-, está precisamente interesada en que se cumplan, acaten y observen. Si ello no fuera así, el derecho no pasaría de ser un conjunto de normas que quedarían al arbitrio de los particulares, sin ninguna coercitividad y efectividad.

Artículo 2º. Es objeto de esta Ley establecer medios alternativos a la justicia ordinaria a fin de que los particulares resuelvan sus controversias de carácter jurídico mediante audiencia de conciliación, técnicas de mediación o procedimiento de arbitraje, en términos de los artículos 7 y 108 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.

Aquí se establece la alternatividad de la llamada justicia ordinaria, desprendiéndose tres eventos posibles: a) audiencia de conciliación; b) técnicas de mediación; y, c) procedimiento de arbitraje.

*Artículo 3º. Los medios no jurisdiccionales para la resolución de controversias jurídicas que establece la presente Ley, **son alternativos** a la vía jurisdiccional ordinaria y al fuero de los jueces y magistrados del orden común, jurisdicción que siempre estará expedita en los términos y condiciones que establecen la Constitución General de la República, la Constitución Política del Estado y las leyes ordinarias que las reglamentan.*

En este artículo se precisa que los eventos descritos en el artículo anterior son definidos como “no jurisdiccionales”. Más sin embargo, este precepto aclara –o al menos así el legislador- que, independientemente de los medios alternativos, la vía jurisdiccional ordinaria, siempre estará expedita. Es decir, la justicia alternativa es eso, **alternativa**, no sustituye a la justicia ordinaria. Al menos en el Estado de Quintana Roo cuya legislación se analiza.

Artículo 5º. Se crea el Centro de Asistencia Jurídica como órgano desconcentrado del Poder Judicial del Estado, encargado de sustanciar procedimientos de conciliación, mediación o arbitraje que pongan fin a los conflictos de carácter jurídico de naturaleza exclusivamente privada; así como proporcionar ayuda técnico-legal a aquellas personas que carecen de recursos para contratar abogados o defensores particulares y proporcionar el servicio de defensoría de oficio en los términos prescritos en el artículo que antecede.

En el Estado de Quintana Roo se precisa que el Centro de Asistencia Jurídica, el cual realiza las funciones que se le establecen en este artículo de manera genérica, tiene el carácter de órgano desconcentrado del Poder Judicial de dicho Estado.

¿Qué es un órgano desconcentrado?. El Diccionario Jurídico Mexicano del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) señala:

“Desconcentración y descentralización. Ambas son formas jurídicas en que se organiza la administración y en las dos el poder central transmite parte de sus funciones a determinados órganos u organismos. Existe la diferencia esencial en que los órganos de la primera están sujetos al poder jerárquico y

los organismos de la segunda están fuera de la relación jerárquica del poder central [...] la doctrina italiana llama a la primera 'descentramiento' burocrático o jerárquico y a la segunda 'descentramiento' autárquico. Los organismos descentralizados tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, los órganos desconcentrados carecen de las dos. No existe diferencia por cuanto a las funciones que pueden desarrollar, pero para el derecho es mejor mecanismo el descentralizado a fin de prestar ciertos servicios públicos o para llevar a cabo empresas productoras de bienes".²⁰

La descentralización y la desconcentración son figuras previstas en la doctrina del Derecho administrativo, la diferencia sustancial entre una y otra estriba básicamente en que, en la descentralización, su característica es que siempre estos órganos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio (Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, etc.). En cambio, los órganos desconcentrados dependen jerárquicamente de una oficina o dependencia superior, tienen cierta libertad de carácter técnico para actuar, pero no tienen personalidad jurídica ni patrimonio propio (Comisión Nacional del Agua, Comisión Reguladora de la Tenencia de la Tierra, etc.).

Otra situación importante en este artículo que se comenta, es el hecho de que la justicia alternativa se limita casi siempre a conflictos de carácter jurídico de naturaleza exclusivamente privada, es decir, se excluye a las ramas del llamado Derecho público, como el Derecho Penal.

²⁰ Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo D-H, pp. 1090 y 1091.

Aquí cabe una crítica: pareciera ser que cuando alguien acude en busca de justicia a los Tribunales encargados de impartirla, es porque ya existe un pleito o controversia que no fue posible solucionar. Es decir, a los tribunales se va a pelear. Luego entonces, no se considera conveniente que el Centro de Asesoría Jurídica, o cualesquiera otra oficina o dependencia, encargada de la llamada justicia alternativa, pertenezca o dependa del Poder Judicial, sino que debe ser un ente ajeno al Poder Judicial –y de preferencia a cualquier otro poder del Estado-.

Artículo 6º. El Centro de Asistencia Jurídica tendrá su sede en la Capital del Estado y funcionará en los Municipios por medio de Delegaciones, las que se establecerán conforme lo demanden las necesidades de la población.

En el precepto en comento se establece la posibilidad de descentralizar la justicia alternativa hacia el interior de la Entidad Federativa aludida a través de Delegaciones, lo cual es muy plausible, pues se debe procura acercar la justicia –ya sea ordinaria o alternativa- a más mexicanos, pues el hecho de que no todos residamos en las capitales de los Estados, significa que no requieran de órganos del Estado que diriman las diferencias entre particulares.

Artículo 8º. La organización y funcionamiento del Centro de Asistencia Jurídica se regulará por lo que disponga la presente Ley, su reglamento y lo que en lo particular disponga el Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Se reitera la condición de órgano desconcentrado del Poder Judicial, de este Centro de Asistencia Jurídica, así como la subordinación jerárquica al Pleno del Tribunal Superior de Justicia.

Artículo 10. El Centro de Asistencia Jurídica, prestará los siguientes servicios:

- I. *Proporcionar mediadores y conciliadores que acerquen a las partes de un conflicto de naturaleza jurídica a fin de avenirlas o que propongan fórmulas de arreglo, asistiéndolos para que ambas partes formulen una solución adecuada a su conflicto;*
- II. *Proporcionar árbitros de carácter jurídico, para la solución de controversias de carácter privado suscitadas entre particulares, cuando las partes hayan convenido asumir un compromiso arbitral;*
- III. *Solicitar a los Colegios o Asociaciones de Profesionistas proporcione una lista de sus agremiados a fin de que de ellos, se seleccione árbitro o árbitros para el caso de que funjan en los compromisos arbitrales, como árbitros especializados;*
- IV. *Brindar asesoría técnico-legal a aquellas personas que carecen de recursos para contratar abogados particulares;*
- V. *Proporcionar defensores de oficio para los detenidos o procesados en los términos que determine la Constitución General de la República y el Código de Procedimientos Penales para el Estado;*
- VI. *Coordinar, organizar, preparar, y designar los árbitros que pertenezcan al Centro, así como ofrecer estos servicios a los árbitros externos; y*
- VII. *Orientar a los particulares sobre las instancias jurisdiccionales competentes para resolver los conflictos de carácter privado que se susciten entre ellas, en el caso de que no se obtengan arreglos satisfactorios. El Centro de Asistencia Jurídica, en el ejercicio de sus funciones tendrá legitimación para representar los intereses jurídicos de las personas que asista, así como de los intereses colectivos de diversos sectores de la población, a fin de que ejerzan ante los tribunales competentes las acciones correspondientes.*

En este artículo se precisan de manera específica las funciones del Centro de Asistencia Jurídica.

Por otro lado, la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato, publicada en el Periódico Oficial de dicho Estado, el 27 de mayo de 2003, dos mil tres, establece –entre otras- las siguientes disposiciones:

Artículo 1. La presente Ley tiene como finalidad regular la mediación y la conciliación como formas de autocomposición asistida de las controversias entre partes, cuando esas controversias recaigan sobre derechos de los cuales puedan los particulares disponer libremente, sin afectar el orden público.

Se establece inicialmente las dos formas de solución de conflictos sociales: la mediación y la conciliación.

Artículo 2. Los procedimientos de mediación y conciliación en sede judicial estarán a cargo del Centro Estatal de Justicia Alternativa, dependiente del Supremo Tribunal de Justicia, a través de los mediadores y conciliadores adscritos a dicho Centro.

Se hace la misma crítica que a la legislación anteriormente citada: a quien esto escribe, no termina de convencer que los Centros de Justicia Alternativa dependan del Poder Judicial, pues cuando se acude a esta instancia es porque ya hay una controversia o pleito surgido. Incluso -en algunos casos-, las mismas disposiciones legales vigentes señalan que las partes se hagan acompañar de

abogado.²¹ ¿Qué implica ello? Ya existe un conflicto, pero éste difícilmente puede ventilarse en un lugar en el que comúnmente se va a pelar, no a conciliar: los tribunales.

Artículo 5. En materia penal, la mediación y conciliación entre ofendido e inculcado sólo podrá recaer respecto a conductas que pudieran constituir delitos perseguibles por querrela o cuando así lo señale la Ley.

Antes o durante la averiguación previa, la mediación y conciliación podrá ser realizada por el Ministerio Público, quien en lo conducente se ajustará al procedimiento regulado en esta Ley.

Durante el trámite del proceso jurisdiccional penal, la mediación y conciliación estará a cargo del Centro Estatal de Justicia Alternativa, o en su caso, de la sede regional. Cuando las partes lleguen a un convenio, éste deberá remitirse al juez ante quien esté planteado el asunto para los efectos legales correspondientes. El convenio sólo se tomará en cuenta si se produce antes de emitirse sentencia ejecutoria.

Es importante destacar esta parte -independientemente de la crítica que se hizo del artículo anterior- pues el avance que se observa en este precepto coincide con los fines que se presentan en esta modesta investigación. Es decir, de acuerdo con este artículo, el Ministerio Público, durante la etapa de Averiguación Previa, puede conciliar o mediar entre las partes, en tratándose de los delitos que el mismo

²¹ La alusión que se hace, la disponen los artículos 20 al 23 de la Ley Reglamentaria del Ejercicio Profesional para el Estado de Michoacán, publicada en el Periódico Oficial del Estado: 13 de julio de 1953 y 6 de agosto de 1956.

dispositivo legal señala; de observarse en la práctica, se pudieran ahorrar muchas causas penales, que en múltiples ocasiones se inician por delitos de bagatela.

Artículo 6. Los servicios de mediación y conciliación, se proporcionarán en forma rápida, profesional, neutral, imparcial, confidencial y equitativa. Además serán gratuitos cuando se impartan en sede judicial.

Los servicios de mediación y conciliación proporcionados por instituciones privadas o personas físicas serán remunerados en forma convencional.

Se deben de cumplir estos principios en la mediación y la conciliación, pues es parte de la naturaleza misma de esta noble institución; de lo contrario, no tendría ninguna razón de ser.

Artículo 7. La autocomposición asistida podrá asumir las modalidades de mediación o conciliación.

La mediación consiste en el trámite iniciado a petición de uno de los interesados y aceptado voluntariamente por el otro, a través del cual uno o más mediadores intervienen para facilitar la comunicación directa, respetuosa y confidencial entre las partes en conflicto, con el propósito de que éstas lleguen por sí a un acuerdo voluntario que pongan fin a la controversia. El encargado de llevar a cabo la mediación, también asistirá a los interesados en la elaboración del convenio que refleje íntegramente los acuerdos asumidos por las partes y les explicará los derechos y obligaciones que de él se deriven, así como su naturaleza una vez elevado a la categoría de cosa juzgada.

En caso de que las partes no pudieran llegar por sí mismas a un acuerdo que resuelve su conflicto, el encargado de llevar a cabo la conciliación les presentará alternativas de solución viables, que armonicen sus intereses, explorando formas de arreglo y asistiéndoles para elaborar el documento idóneo que dé solución adecuada al conflicto.

La mediación y la conciliación son procedimientos que se realizarán simultáneamente cuando el asunto lo demande.

Al legislador guanajuatense le faltó definir la conciliación, pues estos términos no deben entenderse como sinónimos, se entiende que la mediación pretende evitar un pleito, no permitiendo que vaya a las instancias contenciosas; en la conciliación ya existe el pleito y, se pretende solucionarlo, a efecto de que no se dirija su resolución en los tribunales.

Artículo 8. La mediación y la conciliación ante el Centro Estatal de Justicia Alternativa o la sede regional, podrá iniciarse a petición de parte interesada con capacidad para obligarse, mediante solicitud verbal o escrita en la que se precisará el conflicto que se pretenda resolver y el nombre y domicilio de la persona con la que se tenga la controversia, a fin de que ésta sea invitada a asistir a una audiencia inicial en la que se le hará saber en qué consisten los procedimientos de mediación y conciliación y se le informará que éstos sólo se efectúan con consentimiento de ambas partes, enfatizándole el carácter gratuito, profesional, neutral, confidencial, imparcial, rápido y equitativo de la autocomposición asistida.

Si la petición se presentó verbalmente se levantará acta en que conste el conflicto que se pretenda resolver y los nombres y domicilios de quien hizo la solicitud y de la persona con la que se tenga la controversia.

Siempre se radicará un expediente debidamente identificado. Si la petición de intervención del Centro Estatal de Justicia Alternativa o de la sede regional se refiere a un conflicto ya planteado ante el juez, se informará del número de radicación de ese expediente, así como los datos de identificación del juzgado.

En este precepto se establecen las formalidades del procedimiento, atendiendo a que de acuerdo a la naturaleza de la mediación y conciliación, los trámites deben ser sencillos y alejados de formulismos excesivos.

Artículo 29. En materia civil del fueron común los procedimientos de mediación y conciliación suspenden todos los plazos y términos judiciales dentro del juicio, a partir del día en que el Centro Estatal de Justicia Alternativa o, en su caso, la sede regional señale lugar, fecha y hora para la audiencia de mediación y conciliación, hasta aquél en que por cualquier causa concluya el procedimiento de mediación y conciliación. Durante la suspensión no se contarán los plazos de prescripción.

En materia penal, el procedimiento de mediación y conciliación sólo interrumpe el plazo señalado en la Ley para la formulación de la querrela, desde la fecha en que se solicite la intervención del Ministerio Público hasta que, por cualquier medio, se ponga fin a dicho procedimiento, reanudándose a partir de esto último.

La materia penal que es la que se analiza para los fines de la presente investigación, establece la posibilidad de interrupción del plazo señalado en este numeral.

Artículo 30. Cuando el convenio haya sido celebrado antes o durante la averiguación previa ante el Ministerio Público, o durante el proceso jurisdiccional ante el Centro Estatal de Justicia Alternativa o, en su caso, ante la sede regional, producirá efectos de perdón del ofendido, pero en lo tocante a la reparación del daño el convenio tendrá efectos de cosa juzgada cuando sea elevado a tal categoría en los términos de esta Ley.

Se establece en este precepto la salvedad de que, en el caso de la reparación del daño, el convenio que se celebre tendrá efectos de cosa juzgada, solo cuando sea elevado a tal categoría en términos de las disposiciones vigentes.

De manera incipiente si se quiere, en el Estado de Michoacán empieza a funcionar también la justicia alternativa: primero fue el Bando de Gobierno Municipal de Morelia, el cual precisa al respecto:

Artículo 122. El Ayuntamiento establecerá el Centro Municipal de Mediación, el cual tendrá como objetivos:

- I. Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades, referidos a conductas relativas a una sana convivencia entre los habitantes del Municipio;*
- II. Apoyar a la Autoridad Municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes de propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;*

III. Las demás que les atribuyan los ordenamientos municipales aplicables.

Artículo 123. El Centro de Mediación Municipal tendrá su sede en la cabecera municipal y funcionará con oficiales conciliadores bajo la autoridad y vigilancia del Síndico Municipal, de acuerdo a lo que establezca su Reglamento respectivo.

Artículo 124. El Centro Municipal de Mediación no podrá imponer sanciones o juzgar asuntos de jurisdicción municipal, estatal o federal.

El Centro Municipal de Mediación fue creado en el mes de agosto del año 2004, en Morelia, a fin de ser la instancia mediadora entre los vecinos de esta Capital. Sin embargo, por ser una figura novedosa, no escapa a algunas situaciones: por ejemplo, este Centro Municipal de Mediación se erige en instancia conciliadora, pero a la vez como calificadora de probables conductas infractoras a la normatividad municipal, y es factible que también se le otorgue la potestad para imponer sanciones, ¿sino, qué autoridad municipal lo va a hacer?²²

Artículo 125. En el caso de que los comportamientos vecinales tipifiquen conductas sancionadas por los reglamentos respectivos, los oficiales conciliadores turnarán de oficio el asunto al área correspondiente, a efecto de que se proceda conforme a derecho.

Cabe destacar a su vez un aspecto importante: en Sesión Ordinaria de Cabildo de 15 de enero de 2003, el Ayuntamiento de Morelia aprobó y expidió el Reglamento Interior de la Sindicatura del Municipio de Morelia, en cumplimiento a lo

²² En materia de calificación de infracciones por violación a la normatividad del Municipio de Morelia, corresponde tal atribución al Secretario del Ayuntamiento.

previsto en el Artículo Cuarto Transitorio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo ya señalado anteriormente. Dicho Reglamento, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de 23 de enero de 2003, y establece las bases de organización de este importante servidor público de elección popular, así como de las oficinas que dependen de él, al respecto se señala:

“Artículo 14. Son atribuciones del Síndico: Fracción I. La procuración, defensa y promoción de los intereses y derechos del Municipio, llevando la voz en todos los asuntos en que se afecten; ... Fracción V. Actuar como árbitro y dirimir los desacuerdos o controversias que se susciten entre particulares, procurando la conciliación de las partes en conflicto”.

Este numeral establece las bases de actuación del Síndico Municipal, para el caso de desavenencias entre particulares, quien actúa como árbitro en el conflicto planteado ante él.

No obstante lo anterior, en el caso específico de Morelia, el Síndico en razón de su carga de trabajo, el propio Reglamento prevé la Dirección del Centro Municipal de Mediación, la cual, en auxilio del Síndico, lleva a cabo la función conciliadora, acorde a lo establecido en su artículo 26 que dispone:

“Son atribuciones del Director del Centro Municipal de Mediación, las siguientes:

- I. Conciliar a los vecinos de su adscripción en los conflictos que no sean constitutivos de delito, ni de la competencia de los órganos judiciales o de otras autoridades, referidos a conductas relativas a una sana convivencia entre los habitantes del Municipio;***

- II. *Apoyar a la Autoridad Municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes de propiedad municipal, haciéndolo saber a quien corresponda;*
- III. *Llevar un libro de registro en donde se asiente todo lo actuado;*
- IV. *Expedir a petición de parte, certificaciones de hechos de las actuaciones que realicen, previo pago de derechos efectuado ante la Tesorería; y,*
- V. *Las demás que le confieran otras normas jurídicas vigentes o que le sean delegadas por el Síndico.*

El Centro Municipal de Mediación de Morelia, creado a mediados del año 2004, su actuar se dirige a mediar conflictos vecinales, pero pudiera extender su función como órgano de auxilio del Poder Judicial del Estado, siendo esta propuesta parte de esta investigación, la cual se precisará en el Capítulo Cuarto.

En este mismo tenor, pero en diversa instancia, el 17 de marzo de 2005, se publica en el Periódico Oficial del Estado, el ***“Acuerdo mediante el cual se aprobó el proyecto piloto para la Implementación del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado”***.

Dicho Acuerdo determinó: *“En cumplimiento al acuerdo del Pleno de este Cuerpo Colegiado, tomado en sesión ordinaria celebrada el día 07 de octubre de 2004, mediante el cual se aprobó el proyecto piloto para la Implementación del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado, quedando pendiente la fecha de inicio de labores de ese Centro, en acatamiento al mismo, se ordena: PRIMERO.- Que a partir del día viernes 15 quince de abril de la anualidad que transcurre, inicie labores el Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado. SEGUNDO.- El domicilio del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado, será Calzada La Huerta número 400,*

Colonia Nueva Valladolid, Código Postal 58190, en Morelia, Michoacán. TERCERO.- Como está ordenado, que el Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, disponga la publicación de este acuerdo, por una sola vez, en el Periódico Oficial del Estado y en uno de los diarios de mayor de circulación en la Entidad ...”.

Derivado de lo anterior, ha iniciado también sus labores el Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado, pero todavía no se podría emitir una opinión sobre el actuar de las instancias mediadoras (o conciliadoras). El día que se conozcan en forma de estadísticas los asuntos que pudieron conciliar o mediar, se podrá opinar sobre la eficacia de estos órganos de justicia alternativa.

Por último, se debe aclarar en este punto que no es el objetivo del presente trabajo abordar de manera explícita el tema de la justicia alternativa, en sus vertientes de mediación y conciliación, sólo se hace referencia como formas alternas tendientes a desahogar -un poco- los juicios y procedimientos contenciosos.

1.5. La Equidad, Medida de la Justicia

No se podría abordar sólo el tema de la justicia, sin hacer alusión a la equidad como medida de lo justo legal.

Etimológicamente deriva del latín *aequitas* –*atis*, que significa igualdad de ánimo. El antecedente histórico del concepto de equidad está en Aristóteles, quien habla de la *epiqueya* como la prudente adaptación de la ley general, a fin de aplicarla al caso concreto.

“... debemos hablar de la equidad y de lo equitativo, y de la relación que guardan la equidad con la justicia y lo equitativo con lo justo. Como resultado de su examen, percíbese que no son cosas absolutamente idénticas, pero

*tampoco diferentes genéricamente [...] otras veces, cuando nos atenemos a la lógica de los conceptos, parece absurdo que lo equitativo, si es algo que cae fuera de lo justo, pueda ser laudable. O lo justo no es bueno, o lo equitativo no es justo si es diferente; o si ambos son buenos, son lo mismo [...] Lo equitativo, en efecto, siendo mejor que cierta justicia, es justo; y por otra parte, es mejor que lo justo no porque sea de otro género. Por tanto, lo justo y lo equitativo son lo mismo; y siendo ambos buenos, es, con todo, superior lo equitativo [...] la dificultad es que lo equitativo es en verdad justo, pero no según la ley, sino que es un enderezamiento de lo justo legal. La causa de esto está en que toda ley es general, pero tocante a ciertos casos no es posible promulgar correctamente una disposición en general [...] la ley toma en consideración lo que más ordinariamente acaece, sin desconocer por ello la posibilidad de error. Y no por ello es menos recta, porque el error no está en la ley ni en el legislador, sino en la naturaleza del hecho concreto, porque tal es, directamente, la materia de las cosas prácticas [...] lo equitativo es justo, y aun es mejor que cierta especie de lo justo, no mejor que lo justo en absoluto, sino mejor que el error resultante de los términos absolutos empleados por la ley. Y ésta es la naturaleza de lo equitativo: ser una rectificación de la ley en la parte en que ésta es deficiente por su carácter general".*²³

Este concepto de Aristóteles ha perdurado en el tiempo sin haber sido modificado en sustancia. En la Edad Media, los escolásticos lo consideraron como un correctivo del derecho, indispensable para que no perdiese su fin auténtico.

En la época moderna, Lumia definió la equidad como el juicio atemperado y conveniente que la ley confía al juez. La equidad constituye el máximo de discrecionalidad que la ley concede al juez en algunos casos, cuando la singularidad

²³ ARISTÓTELES, *Ética Nicomaquea*, p. 71.

de ciertas relaciones se presta mal a una disciplina uniforme. Lumia expone que la equidad no debe confundirse con el mero arbitrio, porque esto significaría un mal uso por parte del juez de sus poderes; en cambio, cuando decide conforme a equidad, respeta aquellos principios de justicia contenidos en el ordenamiento jurídico positivo; o bien, que son compartidos por la conciencia común.

En el Derecho mexicano, el artículo 14 constitucional da lugar a la aplicación del criterio de equidad en los juicios civiles, al permitir que las sentencias de los tribunales se funden en la ley o en su interpretación jurídica, la cual puede estar basada en criterios de equidad. A falta de ley aplicable, permite que la sentencia se funde en “los principios generales de derecho”, con lo que se abre otra posibilidad para la aplicación del criterio de equidad.²⁴

“Decían los antiguos romanos que justicia era la voluntad firme y constante de dar a cada quien lo suyo, y ésta sentencia imperecedera nos rige a los hombres en nuestros afanes cotidianos al procurar e impartir justicia; sin embargo, en materia penal ésta máxima no se comporta de modo similar a como lo hace con otras ramas de la enciclopedia jurídica [...] si pensamos en un juicio en materia civil, mercantil, laboral o agraria [...] veremos que el dar a cada quien lo suyo, es fácilmente comprensible, pero en materia penal, esa comprensión se disipa si pensamos en el enjuiciamiento de un criminal, responsable, por ejemplo de homicidio o violación; en ese enjuiciamiento no se confrontan solamente víctima y victimario; son protagonistas reconocidos la sociedad, a través del Ministerio Público y, por supuesto, el Juez, que no se contenta con percibir la verdad formal de los hechos, sino que emprende su papel, buscando la verdad material y ordenando pesquisas para ello [...] ¿qué se entendería por dar a cada quien lo suyo? Desde luego, habrá que pensar

²⁴ Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, Enciclopedia Jurídica Mexicana, Tomo III D-E, p. 772.

*en un juicio que desemboque en una sentencia, condenatoria o absolutoria, pero apegada a la verdad y por lo tanto a la justicia, pues en ésta materia no cuentan las destrezas de los litigantes, ni las consideraciones estrictamente formales [...] es claro que las partes contendientes no lucharán por lograr su beneficio desde su propia atalaya; esto es, no puede haber defensor que se vanaglorie de sus destrezas si obtiene una sentencia absolutoria respecto de un defendido que sabe culpable, o un agente del Ministerio Público, que busque la condena en presencia de un inocente; llevo los casos al extremo para dramatizar lo que deseo expresar: la defensa del procesado habrá cumplido con lealtad y eficacia, si logra con sus conocimientos e intervenciones, que a su defendido se le observen todas sus garantías legales y que se le haga justicia; por su parte, el Ministerio Público, tendrá por misión, no sólo aportar pruebas que sustenten el ejercicio de la acción penal, sino, fundamentalmente, vigilar la legalidad del procedimiento ... ”.*²⁵

Se puede concluir entonces que la equidad –conforme a Aristóteles- es la rectificación de lo justo legal en la medida que la ley es general y resulta omisa a causa de ello. Es la justicia para el caso concreto no previsto en la ley.

La equidad, “rama separada del gran árbol de la justicia”, presenta dos aspectos distintos. Cuando de ella se habla, alúdase algunas veces a una especie de instinto que, sin apelar a la “razón razonadora”, conduce a la solución mejor y más conforme de un caso específico. Es pues, el resquicio que deja el legislador a favor del juzgador para atemperar lo estricto de y lo rígido de la norma, o llevarla a sus máximos de aplicación.²⁶

²⁵ GONZALEZ, De la Vega Rene, Política Criminológica Mexicana, pp. 135 y 136.

²⁶ El referente de la equidad para los jueces, se observa de alguna manera en el artículo 54 del Código Penal del Estado de Michoacán.

1.6. Reflexiones Sobre la Justicia

Hablar de justicia, es referirnos a un valor al cual difícilmente se puede llegar a definir en toda su amplitud. Lo que puede ser justo para una persona, tal vez no lo sea para otra.

Cuando se habla de la justicia, se piensa en una conducta que ciertamente pertenece al reino de lo ético, pero que no lo comprende con toda amplitud, ni lo agota en toda su profundidad.

Se dice por ejemplo: *“En realidad no es un hombre bondadoso, pero debemos reconocer que es justo”*. En este contexto, se usa la palabra “justicia” exclusivamente en el sentido que denota una correcta asignación o distribución. En tal sentido se habla de un maestro justo cuando anota realmente las calificaciones que obtuvieron sus alumnos en un examen, acorde a parámetros previamente establecidos; o de un crítico justo, cuando es imparcial; de una ley fiscal justa cuando reparte correctamente las cargas tributarias; de un ordenamiento legal justo, cuando éste determina correctamente los deberes y derechos de los ciudadanos entre sí y la conducta a la que deberán apegarse gobernantes y gobernados.

Cuando se llama “justo” a algo, en realidad se pretende denotar que se trata de algo moralmente bueno. Lo moral, en tanto cuanto se halle la justicia en la voluntad humana.

Es característico para la justicia el hecho de que, con dicho vocablo, no solo se designa una voluntad humana, una intención, una virtud, sino también relaciones, estructuras e instituciones creadas por los hombres.

En el decurso de la historia de la humanidad, la palabra **justicia** ha sido utilizada –principalmente- en dos acepciones de diferente alcance y extensión: por una parte se usa para designar el criterio ideal, o por lo menos el principal criterio ideal del Derecho (natural, racional); en suma, la idea básica sobre la cual debe inspirarse el Derecho. Por otro lado, **justicia** ha sido empleada para denotar la virtud universal comprensiva de todas las demás virtudes.

La justicia surge entonces como un ideal que, en la historia de los diferentes pueblos del mundo, se ha conceptualizado como una necesidad de armonía social que exige su cumplimiento, a través del sistema jurídico imperante.

Conceptuada la justicia como un ideal, pretendiendo transmitirse en armonía social, pareciera que las sociedades en todas las épocas, a pesar de pugnar por su existencia, al mismo tiempo dan la impresión de luchar por su ausencia.

No se soslaya a su vez que la aplicación del Derecho se traduce –o debiera traducirse- en un arte por excelencia, que exige de quien lo aplica, la búsqueda de la perfecta proporción entre las partes, a efecto de obtener la armonía dentro de una sociedad.

Por virtud de la idea de justicia, el hombre se ve inserto en un orden. Él es parte de una estructura, propietario de un determinado lugar en la misma, y ciertamente ésta, ordena el ámbito entero de la vida, la coexistencia de cada uno con los demás, y, al mismo tiempo, la coexistencia de cada uno con los elementos de la naturaleza. Derivado de dicha justicia, cada cual está “inserto” y con ello resulta que en alguna manera, está sometido a una instancia que dispone sobre él. La idea de ensamblaje, montaje, inserción y/o disposición, es inseparable de la justicia.

Justicia significa algo firme, por más que el contenido de lo “suyo”, de lo que “corresponde” a cada uno puede ser algo variable de acuerdo con las cambiantes situaciones de la vida y modificaciones de la persona. En el momento en que se presenta una pretensión justa, se apela a la estructura, a la ensambladura, a la articulación, al sistema.

En razón de esa estructura, a la persona “x” le corresponde esto y a la persona “y” aquello; derivado de tal estructura se fija o se establece que esto es para él, y aquello para ella; que a él le pertenece esto y a ella aquello. Esta es la razón más profunda por la cual la justicia se caracteriza por una cierta impersonalidad.

Pareciera ser que se trata de algo que en cierto modo y para cada momento está ya concluso, fijado, establecido, que determina lo que le “pertenece” y le “corresponde” a cada quien. Por eso, cuando se trata con justicia a un individuo, se le debe ver como el propietario de un determinado lugar en aquella estructura, sobre el cual ha recaído ya una decisión, de que a él le “corresponde” o le “pertenece” “esto” o “aquello”.

En ese contexto, es menester puntualizar que el tema de la justicia es un problema filosófico, y por ese sólo hecho –como ya se puntualizó en puntos anteriores- se trata de un problema todavía no resuelto.²⁷

Sin embargo se aclara, que no es el motivo de este trabajo tesinal, abordar las posiciones filosóficas que sobre la justicia han devenido en el decurso de la historia de la humanidad, únicamente se comentaron de manera breve para sustentar una parte de la investigación que se presenta.

²⁷ Véase en Anexos, nota del Periódico “La Voz de Michoacán”, del 25 de marzo de 2004, titulada “Para la justicia, el 3% del gasto”.

***“Todo castigo es un error;
todo castigo es malo
en sí mismo”.***
- Jeremy Bentham.

CAPÍTULO SEGUNDO.

RESEÑA HISTÓRICA DE LA EJECUCIÓN DE LAS PENAS.

2.1. Teorías de la Pena

Respecto a la justificación y objeto de la pena, diversas diferencias se han presentado entre quienes han pretendido explicar la naturaleza, fundamento y fin de la pena, destacando las siguientes:

- a) Teorías absolutas.** Fundan la razón de la pena en el hecho realizado (*punitur quia peccatum*); la represión, en las exigencias de la justicia absoluta. Esto es, el delito es un mal causado y su autor debe ser sometido a la expiación de ese mal. La omisión del castigo implicaría una injusticia. La pena carece de toda finalidad práctica, porque si el mal merece el mal y el bien merece el bien, ningún otro fundamento legítimo puede reconocer el derecho de reprimir.

Las teorías absolutas consideran a la pena como una consecuencia necesaria e ineludible del delito, ya sea porque debe ser reparado, o porque debe ser retribuido; como el efecto a la causa. No considera fines utilitarios o de otra índole, sino que la razón está en el delito cometido. Según Kant –en su tesis de retribución moral-, la pena nunca debe aplicarse para lograr otro bien, ni para la sociedad, ni para el delincuente *“la justicia deja de serlo cuando se acuerda por un precio cualquiera”*, aunque éste sea de mayor utilidad. La ley penal es un imperativo categórico impuesto por la razón práctica y,

desdichado el que se arrastra por el tortuoso sendero del eudemonismo, en busca de algo que, por la ventaja que promete, desligue al culpable, en todo o en parte, de la pena conforme al farisaico principio electivo: es mejor que muera un hombre y no todo el pueblo.

Hegel -en su tesis de la retribución jurídica-, en forma dialéctica funda la retribución de la pena diciendo que hay dos negaciones en pugna: el delito, negación del Derecho, y la pena, negación del delito. La pena es, pues, la negación de una negación, y el mal de ella debe ser igual, en valor, al mal del hecho punible.

b) Teorías relativas. Encuentran la razón de la pena en el fin de impedir futuros delitos (*punitur ne peccetur*), destacando las siguientes:

1. **De la prevención general.** Juan Anselmo Von Feuerbach considera que, el interés fundamental del Estado es que no ocurran violaciones del Derecho; ese es su fin específico, por lo que es preciso disponer de instituciones que prevengan en general los delitos mediante la coacción psíquica anterior al delito. La fuerza que lleva a los hombres a delinquir es de naturaleza psíquica: sus pasiones, apetitos e impulsos pueden contrarrestarse haciendo que: *“todos sepan que a su hecho le seguirá inevitablemente un mal mayor, que el que deriva de la insatisfacción del impulso de cometer el hecho”*.
2. **De la prevención especial.** Estas Teorías llamadas también correccionalistas, tienden a evitar que el delincuente reincida, procurando su arrepentimiento.

Según Roeder, el delincuente necesita para su convivencia en el mundo social, una especie de reeducación, y ésta la debe suministrar la pena, y, este tratamiento de reforma del delincuente, tiene como propósito que queden anuladas en éste las tendencias que le llevaron al delito.

José F. Argibay Molina manifiesta que dentro de las teorías relativas no se trata de considerar al hombre como un medio, ni de degradarlo por esa vía como críticamente se sostuvo por los partidarios de las teorías absolutas morales, valiéndose en su argumentación de la conocida sentencia farisaica sintetizada en la afirmación de que era necesaria la muerte de un hombre para que se salvaran los demás, por cuanto de ese modo se usaba al hombre como medio, pero se sumergía a la justicia.

No se trataba de usar al hombre como medio, sino a la institución pena como instrumento, para que un hombre no vuelva a repetir su delito y que los demás no lleguen a él. Es decir, la pena deja de ser un fin en sí mismo para tener un fin por alcanzar.

Beccaria siguiendo la teoría contractualista de Rousseau sostiene que la pena no persigue atormentar o afligir al hombre, ni tampoco destruir como realidad a un delito ya cometido, sino impedir que en el futuro el mismo sujeto u otros, cometan nuevos delitos.

- c) Teorías mixtas o eclécticas.** Reconocen que la pena es consecuencia del delito cometido; sin embargo, le asignan el fin de impedir futuros delitos. Intentan una conciliación: la justicia absoluta es siempre el fundamento de la pena, pero ésta debe tener una finalidad.

Reconocen que al lado de la necesidad debe considerarse la utilidad. Según Carrara, lo que hace legítima la autoridad es la necesidad de que el derecho sea defendido, concepto éste que no debe confundirse con la defensa social, pues la sociedad no tiene una razón de ser en sí misma, sino que es un instrumento necesario de la ley moral.

Convergen principios absolutos que no obstan a los de corte utilitario o relativista; de su conjunción, extraen conclusiones que crean un todo armónico que justifica su funcionamiento. Se admite la existencia de una ley del orden moral, que puede serlo ya de origen divino o de otra procedencia superior: el observarla, significa ser virtuoso, y respetarla en cuanto se refleja en la sociedad, es ser justo. Quien la viola, debe expiar su falta, y esto sólo puede hacerse sufriendo la pena. Según Carrara la pena es el instrumento de la tutela jurídica.

Para Carlos Binding, ante el delito, el Estado sólo puede exigir de su autor una satisfacción del daño que ha causado. Si ha hecho lo que el Derecho no quería, debe sufrir lo que el Derecho le impone y que él no quiere. La pena no cura el mal, sólo es coacción contra el culpable, que ha puesto frente a la ley la cuestión de la impotencia. Por eso la ley responde sometiéndolo a su imperio; ese es el único medio para reafirmar el poder del Derecho. La pena no es venganza, aun cuando debe ser necesariamente un mal. El Estado adopta la pena como un arma necesaria para afirmar el Derecho; no tiene por fin hacer un mal y, por eso, renuncia a la pena cuando la juzga superflua. La forma de agrupar las teorías de la pena, ha sido objetada de ilegítima, ya que puede afirmarse que ninguna de ellas ha dejado de reconocerle un fin. En conclusión, como señala Antolisei, todas las teorías, se mueven alrededor de tres ideas fundamentales: la retribución, la intimidación y la enmienda.

“La pena de muerte es impía para el condenado que la sufre, inmoral para el pueblo que la presencia, peligrosa para el legislador que la decreta y repugnante para el juez que la aplica”.
- Ignacio L. Vallarta.

2.2. La Pena de Muerte

Luis Rodríguez Manzanera se plantea las siguientes interrogantes en torno a este tema polémico: ¿Por qué persiste la humanidad en matar? ¿Qué ventajas aporta la pena de muerte?. Expone argumentos a favor de la pena de muerte, así como las razones por las que se ha pedido su abolición. De antemano, el que esto escribe –si hay que asumir una postura inicial- considera que la pena capital no inhibe la delincuencia, si es esa la intención al estar vigente en algunos países.

Para algunos autores, la pena de muerte pudiera tener las siguientes ventajas:

- a) Es barata, no es necesario hacer una gran inversión, una cuerda o una bala cuestan cualquier cosa, frente al gasto que representa la construcción y mantenimiento de instalaciones penitenciarias;
- b) Es irrevocable por lo tanto no puede burlarse posteriormente a la justicia;
- c) Puede prevenir actos de justicia popular;
- d) Es intimidatoria. El temor natural que se tiene a perder la vida, hace que muchos hombres se abstengan de cometer un delito (esto último es muy discutible);

Nota de la voz, reimplantar la pena de muerte: jiménez. 26 de septiembre 1999.

Esta se queda

- e) Es ejemplar. “ ... *la más propia para servir de escarnio, pues ninguna otra causa impresión más fuerte*”,²⁸
- f) El sufrimiento es mínimo. En la pena capital el sufrimiento es momentáneo, y el mal resulta de una total privación de la vida;
- g) Es selectiva. Para Garófalo, es el medio más adecuado para efectuar la selección artificial que la sociedad debe realizar, eliminando de su seno a los individuos antisociales o inadaptables a la vida social;
- h) Es un derecho. El Estado tiene el legítimo derecho de aplicarla. La sociedad no puede renunciar al más formidable de sus derechos. Así, “*si el Estado debiera privarse de imitar materialmente a los delincuentes, no habría sólo de suprimir la pena de muerte para no imitar a los asesinos, sino también la pena de multa, para no imitar a los ladrones, las penas de privación de libertad, para no imitar a los secuestradores; las penas infamantes, para no imitar a los que injurian y, en general, toda pena, puesto que toda pena es un mal físico, inferido contra la voluntad de los delincuentes del mismo modo que éstos infieren males a sus víctimas*”.²⁹

Queda la duda de lo que comenta Rodríguez Manzanera, ¿o qué el contrato social de Rousseau, estableció expresamente que el Estado podría quitarle la vida a sus gobernados? Es decir, si los miembros de la comunidad aceptaron ceder sólo pequeñas porciones de su libertad, para conformar la gran

²⁸ BENTHAM, Jeremías, Teoría de las Penas y de las Recompensas, citado por RODRÍGUEZ, Manzanera Luis, Penología, p. 175.

²⁹ NAVIERO, citado por RODRÍGUEZ, Manzanera Luis, Penología, p. 176.

soberanía, pero nunca se estipuló cláusula expresa en dicho pacto social que el Estado pueda disponer de la vida de sus ciudadanos.

- i) Interés social. El interés social ésta por encima del interés individual, debe defenderse a la sociedad, antes que al criminal;
- j) Prevención especial. Es la solución para delincuentes incorregibles o altamente peligrosos. La no reincidencia queda asegurada al eliminar al criminal;
- k) Satisface la indignación pública. La sociedad justamente alarmada por el delito, se ve tranquila al comprobar que se aplica la ley. ¿O se satisface el morbo?;
- l) Es fácilmente aplicable. Por lo general no se necesita personal especializado;
- m) Es retributiva. Principalmente en casos de homicidio, debe irremisiblemente aplicarse la pena de muerte, según lo pide y lo exige la más estricta justicia;
- n) Es necesaria. “... si la pena de muerte y sólo ella, es la única que satisface lo que la justicia reclama, ella y sólo ella es la única legítima y jurídicamente necesaria para esos casos”.³⁰

³⁰ Núñez, David, La Pena de Muerte, Frente a la Iglesia y el Estado, citado por RODRÍGUEZ, Manzanera Luis, Penología, p. 176.

Nota del financiero

- o) Es cristiana. Núñez dice: *“Fue una herejía antigua que la iglesia no podía imponer la pena de muerte [...] es doctrina católica que puede castigar a los herejes con la pena de muerte”*.³¹
- p) Es necesaria. *“... si la pena de muerte y sólo ella, es la única que satisface lo que la justicia reclama, ella y sólo ella es la única legítima y jurídicamente necesaria para esos casos”*.³²
- q) Es cristiana. Núñez dice: *“Fue una herejía antigua que la iglesia no podía imponer la pena de muerte [...] es doctrina católica que puede castigar a los herejes con la pena de muerte”*.³³
- r) En el colmo de la enfermedad mortícola, Núñez afirma que: *“En San Mateo 26,52, se dice: ‘el que usare la espada a espada perecerá.’ Estas palabras no pueden entenderse rectamente, sino es de ésta manera: todo el que causare una muerte injusta, debe también ser muerto por la autoridad pública”*.³⁴
- s) Es moral. Ya que es un continuo recordatorio del orden moral sin el cual no pueden vivir los seres humanos. El abolicionismo es por lo tanto un acto inmoral.

2.2.1. Desventajas de la pena de muerte

Los llamados abolicionistas, presentan una serie de argumentos en contra de la pena de muerte, a saber:

³¹ Op. Cit. Nota No. 15, p. 177.

³² Núñez, David, La Pena de Muerte, Frente a la Iglesia y el Estado, citado por RODRÍGUEZ, Manzanera Luis, Penología, p. 176.

³³ Op. Cit. Nota No. 15, p. 177.

³⁴ Idem.

- a) Es antieconómica. El hombre muerto no trabaja, por lo que, aunque barata, es antieconómica. Su costo social es por demás elevado, por lo que daña seriamente desde el punto de vista pecuniario;
- b) Es irrevocable. Lo que constituye una gran desventaja, pues no puede subsanarse el posible error judicial;
- c) Produce en la colectividad un deseo de venganza, incitando a actos de justicia popular;
- d) No intimida;
- e) No ejemplifica;
- f) Tortura de manera muy especial al delincuente “en capilla”, además representa un ejemplo claro de pena trascendente;
- g) Es desigual. Por lo que su aparente selectividad es negativa. Tomando en consideración las diferencias de fortuna y de intelecto, la pena capital aparece como una especie de siniestra lotería, donde los pobres, los enfermos y los tontos salen más fácilmente “premiados”;
- h) No es un derecho. El marqués de Beccaria, afirma que: “... *no es, pues, la pena de muerte un derecho, ya que he demostrado que no puede serlo, sino una guerra de la Nación con un ciudadano, porque juzga necesaria o útil la*

*destrucción de su ser; pero si demuestro que la muerte no es ni útil ni necesaria, habré ganado la causa de la humanidad".*³⁵

- i) No puede ser de interés social, pues la sociedad no puede estar interesada en eliminar a sus miembros, destruyendo familias y causando un natural desasosiego;
- j) No es preventiva. Elimina al individuo, pero no a los factores antropológicos, biológicos, físicos, psicológicos o sociales, que siguen ejerciendo su influencia en la criminalidad;
- k) La indignación pública a menudo se confunde con la venganza pública, y la opinión pública es muy seguida emotividad pública; por lo que la indignación y la opinión públicas, no pueden ser patrones de valoración, en lo que a la pena de muerte se refiere;
- l) Su facilidad de aplicación no es un argumento de validez suficiente, como para justificar su aplicación;
- m) La función retributiva se cumple con gran dificultad, pues raramente la pena de muerte será el equivalente al delito criminal;
- n) Es innecesaria. Las actuales estadísticas de criminalidad lo demuestran. Además, los modernos sistemas de tratamiento y de medidas de seguridad la hacen obsoleta;

³⁵ BECCARIA, Cesare, De los Delitos y las Penas, citado por RODRÍGUEZ, Manzanera Luis, Penología, p. 178.

- o) Afirmar que la pena capital es “cristiana” o “divina”, es un barbarismo indigno de comentar. Baste recordar la Biblia (Ezequiel 33): *“Yo juro, dice el Señor Dios, que no quiero la muerte del pecador, sino que se convierta de su mal proceder y viva [...] Habéis oído que se dijo: ojo por ojo y diente por diente. Pero yo os digo que no hagáis resistencia ante el agravio; antes si alguno te hiere en la mejilla derecha, preséntale también la otra”*. (Mateo V, 38,39). En 1969, el Estado Vaticano abolió de *iure* la pena de muerte que preveía la ley de 1929;
- p) Es una pena puramente supresiva. No admite la adaptación del criminal, ni da la posibilidad de tratamiento, quitando a la pena su preponderante finalidad social y humana;
- q) Carece de las condiciones de divisibilidad y proporcionalidad, que son la base para la individualización de la pena;
- r) Muchos delitos son cometidos por desequilibrados, y algunos de éstos, escapan por ello mismo al castigo supremo;
- s) Es una aberración histórica. El argumento de la permanencia histórica es criticado por Barbero Santos: *“La justicia de una institución no depende, en absoluto, de su mayor o menor antigüedad”*.³⁶
- t) Va contra el Derecho Natural: El derecho a la vida es el supremo valor; sin vida no hay libertad ni propiedad, ni nada.

³⁶ BARBERO SANTOS, Mariano, Pena de Muerte (el ocaso de un mito), citado por RODRÍGUEZ, Manzanera Luis, Penología, p. 178.

Rodríguez Manzanera coincide con J.F. Arriola –y el de la voz con ambos– cuando opina que la pena de muerte es la antítesis del derecho a la vida, y que ambos no son conciliables, sino diametralmente opuestos.

2.2.2. Comentarios sobre la pena de muerte

Rodríguez Manzanera comenta que, algunos partidarios consideran que la pena de muerte es ejemplar; pero no en el sentido ingenuo otorgado por aquellos. Es ejemplar porque enseña a derramar sangre.³⁷

Si lo que se pretende es que la pena capital sea ejemplar, entonces debiera ser pública. Así, Mas Godayol relata cómo enormes multitudes, entre las que abundan mujeres y niños, acudían a presenciar las ejecuciones, las que, lejos de inspirar un saludable temor en los concurrentes y de crear en ellos motivos de alejamiento del delito, se convertían en repugnantes orgías, en las que reinaba el mayor desenfreno, dando lugar a escandalosas escenas. Asistían personas de todas las clases sociales, era una chusma obscena, temeraria, violentamente combativa, que luchaba por los puestos delanteros.³⁸

Lo anterior resuelve la pregunta de Vallarta: *“¿Es Humano, es compasivo el pueblo que gusta ver morir entre convulsiones sangrientas a un hombre que no puede defenderse?”*.³⁹

Se da cuenta de eventos de eventos tan inverosímiles como el de que 1889, la agencia de viajes “Cook”, al organizar excursiones a París, incluía en su

³⁷ Op. Cit. Nota No. 15, p. 180.

³⁸ MAS GODAYOL, José, Historia de la Pena de muerte, citado por RODRÍGUEZ, Manzanera Luis, Penología, p. 180.

³⁹ Vallarta Ignacio L., Obras inéditas, “La Justicia de la Pena de Muerte”, citado por RODRÍGUEZ, Manzanera Luis, Penología, p. 180.

programas e itinerarios turísticos, la asistencia a una ejecución en la Plaza de la Roquete o de la Gréve. Después, la pena de muerte pasó de ser un bochornoso espectáculo público, a una vergonzante clandestinidad en ejecuciones privadas, en la oscuridad de la noche, sin espectadores, tan sólo con los testigos indispensables: juez, verdugo, médico y capellán.

Para Alfonso Quiroz Cuarón, la pena capital no es intimidatoria y ésta demostrado que los estados donde más se aplica, son los más criminógenos. El crimen aumenta en los países que la implantan o la conservan. La potencia intimidatoria es nula exactamente en el tipo de criminales en los que generalmente se aplica (habituales, fanáticos, pasionales, enfermos).

En nuestro país que conserva un notable culto a la muerte, donde morir es una forma de realizarse, y se tiene más miedo a vivir que a morir, los héroes populares matan y son muertos con gran violencia. ¿Qué intimidación puede haber, si el pelotón de fusilamiento glorifica, y, matando, inmortaliza?

Luis Rodríguez Manzanera señala algo con lo que no se está de acuerdo: *“La criminalidad en México se ha disminuido conforme se ha substituido la pena de muerte por pena de prisión, y es que la cárcel no tiene nada de heroísmo ni de martirologio; el delincuente encarcelado causa lástima y compasión, es tan sólo un animal enjaulado, no hay poses que puedan admirarse ni tiene forma de demostrar el valor, el machismo, como en la pena capital”*.⁴⁰

La edición de la obra es del año 2000, es decir de hace cinco años, y el fenómeno de la criminalidad en cuanto a evento a la alza tiene por lo menos más de veinte años. Es equívoca la apreciación del autor, pues no es cierto que con la

⁴⁰ Op. Cit. Nota No. 15, p. 181.

sustitución de la pena de muerte por la de prisión, los índices delictivos hayan disminuido.

En Inglaterra por ejemplo, de 1900 a 1949, sospechó la policía que habían cometido asesinato 7,454 personas. De ellas 1,674 se suicidaron. ¿Hay alguien capaz de sostener que ha estos 1,674 suicidas les intimidaba la pena de muerte?.

Se considera que la pena de muerte pudiera resultar la más trascendental de todas las penas, puesto que es de carácter personal, ya que sólo se aplica al reo – siendo esto verdad-; empero, el ejecutado deja de sufrir, pero principia el sufrimiento, la estigmatización y el dolor de los familiares y amigos que lo amaron: la teoría jurídica de la personalidad de la pena, no resuelve en forma alguna el fondo del problema. Aunque el juez afirme y recalque que sólo se ejecutará al reo, está de hecho dictando una pena para los que quedan.⁴¹

En 25 países, aunque existe legalmente, no ha habido ejecuciones durante la década 1980-1990. Esto hace que ya la mayoría de los países no tenga de *jure* o de *ipso*, pena capital.

En cuanto a delincuencia común, durante 1990 se ejecutaron 2,029 personas en 26 países, y se dictaron 2,005 sentencias de muerte en 54 países, según Informe de Amnistía Internacional.

⁴¹ Cuando se comete un delito sonado y la comunidad se siente amenazada, se presenta una reacción inmediata pidiendo la pena de muerte, y los periódicos, en sus editoriales y artículos, solicitan –exigen- la reimplantación de la pena de muerte; paradójicamente sin embargo, son los mismos que se escandalizan cuando es ejecutado un criminal en el extranjero (el caso de nosotros los mexicanos cuando van a ejecutar a un paisano en los Estados Unidos). Habrá que precisar la parcialidad y falta de objetividad de los medios de información, quienes en ocasiones pretenden asumir posturas que no les corresponden y que nadie les ha otorgado, como por ejemplo, en autotitularse como representantes de la sociedad –“la voz del pueblo”-, y más cuando son afectados en sus intereses, de sus empleados o artistas, cuando estadísticamente está demostrado que a los mexicanos, poco o nada interesa ver noticieros o leer periódicos.

En 1996, la situación empeoró, pues se ejecutaron 5,139 personas en 39 países, y se dictaron 7,107 sentencias de muerte en 76 naciones distintas.

Un avance –mínimo todavía- lo representa la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que han firmado más de 140 países, y que en una parte de su artículo 37 expresa: *“No se impondrá la pena capital ni la prisión perpetua sin posibilidad de excarcelación por delitos cometidos por menores de 18 años de edad”*.

En 1990, seis países ejecutaron a presos menores de 18 años (Iran, Nigeria, Paquistán, Arabia Saudita, Estados Unidos y Yemen).

En marzo de 1998, la Comisión de Derecho Humanos de la Organización de las Naciones Unidas adoptó una resolución que apela a la abolición de la pena de muerte.

En la mayoría de los países, la pena de muerte existe solamente en los códigos, ya que de facto se substituye por cadenas perpetuas o largas penas de prisión.

En algunos países, la ideología política del grupo en el poder representa una clara dificultad para abolir la pena de muerte. Por ejemplo, en diciembre de 1975, la Cámara de los Comunes de Gran Bretaña votó, 361 contra 232, a favor de la pena de muerte por traición y algunos crímenes muy graves; por el contrario, el parlamento canadiense logró la abolición total, por 125 contra 113.

Japón han ejecutado a 70 personas en el período 1969-1973. En Estados Unidos, la pena de muerte ha sido combatida gracias a la VIII Enmienda, que dice que quedan prohibidas las penas crueles o inusuales, pero se conserva para ciertos

delitos como homicidio, violación, secuestro y asalto a mano armada, aunque fue reimplantada en 1987, por la Corte Suprema, la cual establece su constitucionalidad, y el mismo organismo declara legal la muerte para menores de 16 a 18 años en 1989. Por ejemplo, en Texas y California, en donde un importante grueso de la población es de origen hispano, sigue vigente la pena de muerte.⁴²

Sergio García Ramírez, señala que: *“Concluida en 1974 la supresión de la pena capital en el Derecho Penal común mexicano, pese a que subsista la posibilidad constitucional de reinstaurarla, los autores del proyecto para Veracruz ni siquiera se esforzaron en razonar mayormente los motivos de que aquélla no figurase en ese texto [...] la historia del progreso de la humanidad guarda relación directa con la historia de la pena capital. Ya está suficientemente afianzado en nuestro pensamiento, además de estarlo en nuestra experiencia, que aquélla es tan inmoral como útil. Aquí cabría recordar el punto de vista, no sólo piadoso, sino además pragmático, de Francisco Carnelutti: ‘matar al reo si ... la condena no ha conseguido provocar en él arrepentimiento, es tan absurdo como lo sería la amputación antes de que se haya perdido la esperanza de salvar al miembro enfermo: el reo es una criatura a redimir y mientras hay vida existe la esperanza de la redención; sólo por la muerte queda rota esta esperanza. Por eso la muerte del reo es, en todo caso, un delito, no una pena’.*⁴³

En México, la pena de muerte ha sido abolida, al desaparecer prácticamente de los códigos penales de los Estados. De igual forma, en abril del año próximo

⁴² Los Ángeles, California, es la Ciudad de los Estados Unidos de América, que alberga a más personas de origen mexicano después de la Ciudad de México, Distrito Federal.

⁴³ Op. Cit. Nota No. 15, pp. 170 y 171.

pasado (2005), el Senado de la República –en forma afortunada- decidió retirarla del texto Constitucional.⁴⁴

2.3. Las Penas Corporales.

De acuerdo con Luis Rodríguez Manzanera, *“las penas corporales son aquellas que se imponen para causar un vivo dolor o una grave molestia física al condenado”*.⁴⁵

Este autor concuerda con Constancio Bernaldo de Quiroz, en el sentido de que las penas corporales son un conjunto cruel (calvación, ceguera, mutilaciones, flagelación, desollamiento, etc.), caracterizado por herir al cuerpo, sin intención de producir la muerte, aunque pudiendo producirla, para añadir al dolor y a la afrenta, la posible incapacitación al mismo delito o a otro.⁴⁶

Entre las principales penas corporales, Rodríguez Manzanera señala entre:

- a) **La mutilación.** Generalmente se trata amputar el órgano o miembro con el que se cometió el delito: las manos a los ladrones, la lengua a los mentirosos, castración en tratándose de delitos, cegar para inutilizar al delincuente peligroso, etc.
- b) **Azotes.** La Flagella romana se ha usado todo tiempo, con variantes de tipo de látigo, región corporal donde se aplica, etc. Según estadísticas, en 1958 se

⁴⁴ Véase en Anexos, la nota del Periódico “La Voz de Michoacán”, del 18 de marzo de 2005, titulada: “El Senado elimina la pena de muerte”.

⁴⁵ Op. Cit. Nota No. 15, p. 199.

⁴⁶ BERNALDO DE QUIRÓS, Constancio, Derecho Penal (parte general), citado por RODRÍGUEZ, Manzanera Luis, Penología, p. 199.

aplicaron en Sudáfrica 93,775 azotes, de los cuales 17,223 fueron infringidos a jóvenes.

- c) **Fracturas.** Estas tienen como objetivo, inutilizar durante un tiempo al criminal sin causarle el daño definitivo de la mutilación.
- d) **Marcas.** Estas generalmente se aplican con hierro candente. Tenían –o tienen- la doble finalidad de castigar y como forma de reconocer al delincuente.

Algunos castigos corporales han sido usados como medidas disciplinarias, para mantener el orden en las prisiones. Luis Rodríguez Manzanera señala: la celda oscura, restricción de agua y alimentos, celda de sudor –se entiende como un tipo vapor o sauna- y los azotes.

Con muy raras excepciones, las penas corporales han desaparecido del mundo occidental, no así del oriental, en que mutilación, marca, y azotes son aún utilizados.

Las penas corporales en cuanto a fines de las mismas, tratan de establecer como ventajas que, como la ejecución es pública, intimidada y ejemplifica. En las mutilaciones el reo queda imposibilitado para reincidir. Según este criminólogo, es una pena muy personal, su trascendencia no es tan grave, es divisible, no desintegra la familia, es barata y, sólo en algunos casos requiere de personal especializado.

Sin embargo, sus desventajas son múltiples, y por eso casi ha desaparecido, pues se pueden aplicar muchas de las objeciones que se hacen a la pena de muerte, por ser un espectáculo denigrante; es inhumana y cruel; en ocasiones no sólo

imposibilita al reo para delinquir, sino también lo inhabilita para cualquier trabajo útil; es traumatizante, etiquetante y estigmatizante; no implica tratamiento alguno; va contra la dignidad humana; el ajusticiado se convierte en una carga familiar, al menos mientras sana; el resentimiento que produce en el sujeto es superior al de otras penas; al no ser los delincuentes de la misma complejión y resistencia uno sufren más que otros; por lo mismo, el reo puede morir durante la ejecución, junto con lo anterior hace poner en duda la retribución de la justicia; es una pena irreparable en muchas de sus formas.

El artículo 22, primer párrafo de la Constitución mexicana lo prohíbe expresamente: *“Quedan prohibidas las penas de mutilación y de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”*.

2.4. Las Penas Laborales

- a) Para Rodríguez Manzanera, *“son aquellas en que se utiliza al reo como fuerza de trabajo, y generalmente van acompañadas de la privación de la libertad ...”*.⁴⁷

En el bajo imperio romano, se utilizó a los hombre libres que cometían un delito, en las obras del Estado y en los trabajos públicos. Dichos reos se equiparaban a los esclavos, pues perdían su libertad a favor del Estado, generalmente de por vida, aunque en ocasiones se les liberaba después de diez años.

Existen otro tipo de modalidades de penas laborales y que aún tiene vigencia. Por ejemplo, el trabajo inútil de abrir un hoyo para luego tapanlo, o aquella rueda, que movían dos hombres, que daba dos revoluciones por minuto, con una

⁴⁷ Op. Cit. Nota No. 15, p. 200.

campana que sonaba a las 30 revoluciones, para poder cambiar de grupo. Las mujeres llegaron también a tener su rueda.

Los trabajos forzados se utilizaron como complemento indispensable de la pena de prisión. En las cárceles norteamericanas para 1919, el 70% de los internos tenía régimen de trabajos forzados.

En la actualidad en México, las penas laborales de trabajo dentro de las prisiones –al menos en la teoría-, no tienen por objeto castigar, sino educar al interno, y adaptarlo socialmente, esto es, el trabajo en prisión es totalmente voluntario y sirve para su resocialización. En algunos sistemas penológicos avanzados, se utiliza la pena laboral como sustitutivo de la de prisión e independiente.

En ese sentido moderno, la pena laboral no implica forzosamente privación de libertad, puede –y debe- ser remunerada, se usa en funciones de servicio social y ha sido notablemente efectiva, principalmente en delincuentes juveniles y jóvenes adultos.

Lo anterior es importante, puesto que el interno de alguna forma debe seguir subsistiendo económicamente, y si dentro de la prisión desempeña algún trabajo o aprende un oficio, ello le permitirá sostener las necesidades básicas de él mismo y su familia.

En ese contexto, se le ha denominado trabajo correccional (también correctivo, reformativo y obligatorio con labor educativa), y supone habitualmente el desempeño obligatorio de una labor en el lugar de trabajo del delincuente, con una remuneración reducida (puede ser del 25% al 50% del sueldo) y con varias

restricciones (no hay derecho a vacaciones pagadas ordinarias, no es posible cambiar de trabajo, etcétera).

Si bien es verdad que una persona que ingresa a prisión –por la causa que sea-, y privado lógicamente de su libertad ambulatoria; empero, no se precisa expresamente en la sentencia que lo condenó, la suspensión de derechos y prerrogativas, previstas en el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual señala:

*“Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden: Fracción II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal de prisión; Fracción III.- Durante la extinción de una pena corporal; ... **Fracción VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión. La ley fijará los casos en que se pierden, y los demás en que se suspenden los derechos de ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación”.***

Pero si el mismo sistema de prevención y readaptación social en México, ofrece trabajo dentro de las prisiones, ello quiere decir que a los internos se les reconoce su libertad y derecho al trabajo, consagrados en los artículos 5º y 123 de la propia Constitución General de la República, si es que no les fueron suspendidos de ellos en la sentencia condenatoria.

En algunos sistemas, la parte que no se entrega al reo se usa para reparar el daño a la víctima y para pagar sanción pecuniaria.

Existe otra modalidad, que ha sido adoptada en los llamados países de ideología socialista: el ofensor está obligado a trabajar en un centro de trabajo designado por el Estado.

Las ventajas que enumera Rodríguez Manzanera sobre la pena laboral en sentido moderno son las siguientes: 1) Es menos trascendental que otras penas. 2) No es onerosa para el Estado. 3) Es menos traumatizante que la privativa de libertad. 4) Puede permitir al sentenciado una especialización laboral. 5) No desintegra la familia (depende ello de las condiciones que se presenten). 6) No separa al reo del medio natural. 7) Ocupa una buena cantidad de tiempo. 8) El reo puede producir para reparar el daño causado a la víctima. 9) Es divisible, reparable. 10) Cumple las funciones de la pena.

Las desventajas podrían ser: 1) Propicia la evasión. 2) Ocasiona gastos de entrenamiento. 3) Requiere vigilancia periódica de índole criminológica y policial. 4) Requiere la cooperación de empresas (con el riesgo de posible explotación de la mano de obra). 5) Es poco equitativa, pues depende de la preparación del penado. 6) No es fácil de aplicar en épocas de crisis económica, por los altos índices de desempleo. 7) No puede aplicarse a delincuentes físicamente incapaces. 8) Debe ser aceptado voluntariamente por el reo.

Aunque será motivo de un análisis posterior en otro contexto, el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su párrafo segundo dispone que:

*“Los gobiernos de la Federación y de los Estados **organizarán el sistema penal**, en sus respectivas jurisdicciones, **sobre la base del trabajo, la***

capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente ...”.

En esa misma tesitura, el artículo 6º de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Michoacán de Ocampo, publicada en el Periódico Oficial del Estado de 27 de enero de 2005, dispone al respecto que:

*“La presente Ley se aplicará a los sentenciados y en la parte conducente a indiciados y procesados, **entre quienes se promoverá su integración a los programas de trabajo, de capacitación para el mismo y de educación**”.*

El Reglamento de los Centros de Retención en el Estado de Michoacán, publicado mediante Decreto en el Periódico Oficial del Estado de 23 de julio de 1992, señala lo siguiente:

Artículo 43. El trabajo penitenciario será organizado y administrado, según los lineamientos impuestos por la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado.

Aquí se le da una especie de carácter de autoridad en materia laboral, a la Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado.

Artículo 44. La producción estará destinada a satisfacer primeramente las necesidades de la institución.

Se entiende que los internos deben de trabajar para sufragar los gastos de su manutención.

Artículo 45. En la determinación de la prioridad para asignar un puesto de trabajo a los internos, la Dirección deberá tomar en cuenta los deseos y aptitudes de las personas.

Artículo 46. La duración de la jornada de trabajo no podrá exceder los límites establecidos por la Ley Federal del Trabajo. Consecuentemente será garantizado a los internos el reposo semanal y de los días festivos, así como una remuneración conveniente.

Sería interesante conocer que entiende la autoridad penitenciaria por “remuneración conveniente”. Tal vez, al igual que el 123, Apartado “A”, fracción VI, del Pacto Federal, en el sentido de que los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Se insiste, si las mismas disposiciones legales que se han citado, prevén la posibilidad de que las personas internas en los Centros penitenciarios puedan trabajar, ello quiere decir que la autoridad les reconoce el derecho al trabajo, máxime si en la sentencia condenatoria no se les suspendió dicho derecho. Pensar lo contrario, equivaldría a suponer el hecho de que a los internos, se les tuviera en condiciones de esclavos, lo cual sería una situación totalmente violatoria del artículo 1º, párrafo segundo, de la Constitución General de la República.

Más sin embargo, Roberto Reynoso Dávila señala a este respecto: *“No se viola en ninguna forma lo dispuesto por los artículos 5º y 123 de la Constitución, pues en el primer caso, queda claramente señalado que se trata de un trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial y por lo que toca al segundo, se deja establecido que no se puede exceder de la jornada extraordinaria que señala o determina la ley*

*laboral. Por otra parte, estableciendo el artículo 18 Constitucional una vinculación entre el trabajo y la readaptación social como un medio para lograr el retorno a la sociedad del individuo, beneficia a éste y a la sociedad, cumpliendo con ello un alto sentido social”.*⁴⁸

Reynoso Dávila habla de que no hay contraposición del trabajo penal propiamente dicho, en relación con el derecho laboral consagrado en el texto de la Ley Fundamental. Es decir, que el trabajo a favor de la comunidad, no solamente sea empleado como sustituto de la pena de prisión, sino como una sanción autónoma en beneficio del condenado.

Sergio García Ramírez, va un poco más allá al proponer que el trabajo, no sea precisamente a favor de la comunidad o incluso dentro de la prisión, sino que aquel sea fuera de las rejas y por cuenta del sancionado, para que así, trabajando en lo que él sepa y en lo que considere más redituable económicamente, pueda incluso pagar la reparación del daño.

Por otro lado, es importante destacar los siguientes criterios sustentados por el Poder Judicial de la Federación, en el caso del trabajo a favor de la comunidad, como sustitutivo de la pena de prisión, a saber:

SUSTITUCIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN POR TRABAJO EN FAVOR DE LA COMUNIDAD.

Trabajo en favor de la comunidad como medio para la obtención de la finalidad del sistema penal mexicano. El trabajo en favor de la comunidad es, sin lugar a dudas un medio importante para la consecución del objetivo de la pena de prisión, que se traduce en la readaptación del delincuente a la sociedad, ya que a través de dicho

⁴⁸ Penología, p. 200.

medio se obliga al actor del ilícito a colaborar con la sociedad alejándolo del ambiente por todos conocido que se vive dentro de los centros de readaptación social, que muchas veces más que ayudar a su readaptación lo aleja de dicho objetivo. Por tal motivo, el trabajo en favor de la comunidad, o semilibertad como también se le conoce, ha sido consagrado por la Legislación Penal Federal como un beneficio a favor del agente que puede sustituir la pena de prisión, ello siempre y cuando el beneficiado con dicho medio satisfaga los requisitos necesarios para la obtención del mismo. Así, mismo resulta importante resaltar que el citado beneficio debe de ser concedido por el juzgador una vez que el beneficiado con el mismo reúna los requisitos estipulados en la legislación, y que no debe de ser negado por considerar que el delito cometido reúne las características de grave, tal y como lo ha establecido la jurisprudencia firme emitida por el Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, que señala: [...] el beneficio establecido en la fracción I del artículo 70 del Código Federal de Procedimientos, consistente en sustituir la prisión por trabajo a favor de la comunidad o semilibertad, debe de otorgarse apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 del Código de la Materia, señalando así mismo, que el hecho de negar el citado beneficio, basándose en la circunstancia de que el ilícito imputado sea de los considerados como graves por el normativo 194 del cuerpo de leyes mencionado, toda vez que tal característica, de que se trata de un delito grave, ya fue tomada en consideración por el órgano jurisdiccional al determinar la pena al sentenciado”.

Sustitución de la pena de prisión por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, es incorrecto considerar la circunstancia (delito grave) establecida en el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales, para negar el beneficio de, véase Semanario Judicial de la Federación, Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, Tomo VI, Octubre de 1997, Tesis V.2º.J/37, Página 702, 9ª Época.

Este criterio citado, es digno de análisis, puesto que existe un reconocimiento expreso de la autoridad judicial, cuando señala: “... se obliga al actor del ilícito a colaborar con la sociedad alejándolo del ambiente por todos conocido que se vive dentro de los centros de readaptación social, que muchas veces más que ayudar a su readaptación lo aleja de dicho objetivo”.

Es decir, para el propio Poder judicial, no pasa desapercibido la situación tan lamentable que se vive al interior de los Centros penitenciarios.

Los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación, clarifican un poco más lo qué debe entenderse por trabajo a favor de la comunidad, como una sanción y no como un beneficio:

TRABAJO EN FAVOR DE LA COMUNIDAD, NO ES UN BENEFICIO EL. Si bien es cierto que la Sala responsable eliminó motu proprio, la sustitutiva de jornadas de trabajo en favor de la comunidad que inicialmente había concedido el juez del proceso, argumentando que no se acreditó en autos que el sentenciado sea insolvente, también lo es, que ello no irroga perjuicio a dicho individuo, en virtud de que tal sustitutiva no es un beneficio en favor de éste, sino una medida decretada por la autoridad judicial, por encontrarse inmersa en el capítulo de penas y medidas de seguridad que contempla el artículo 24 del Código Penal del Distrito Federal; de tal manera que aunque no es una pena de trabajos forzados, sí viene siendo un trabajo impuesto como sanción por la autoridad jurisdiccional, por lo que su eliminación en la especie, no viola garantías (**Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Amparo Directo 85 /86. –Informe 1986, Tercera Parte, Tribunales Colegiados, Pág. 17).**

TRABAJO EN FAVOR DE LA COMUNIDAD, NO ES UN BENEFICIO EL. *La sustitutiva de jornadas de trabajo en favor de la comunidad, prevista en los artículos 24, punto 2, y 27 del Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, no es un beneficio, sino una pena, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5º Constitucional, párrafo tercero, que establece: “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123”; en tal virtud, no procede dejar a elección del sentenciado si se acoge a pagar la multa o que se le sustituya por jornada de trabajo. Consecuentemente, viola garantías la segunda instancia que otorga tal alternativa, máxime que en la sentencia de primera instancia no se impuso la sustitutiva de multa por jornadas de trabajo y no interpuso apelación el Ministerio Público para que se aplicará **(Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Amparos Directos: 131/88, 135/88, 211/88, 209/88 y 609/88. –Apéndice, Informe 1988, Tercera Parte, Tribunales Colegiados, Pág. 9. –Apéndice, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Núm. 10-12, Noviembre-Diciembre 1988, Pág. 79).***

***“DONDE QUIERA que haya un ser humano
existe una probabilidad para la bondad”.***
- Séneca.

***“NO HAY ni malas yerbas ni hombres malos.
No hay más que malos cultivadores”.***
- Víctor Hugo.

2.5. La Pena de Prisión

Ignacio Serrano Butragueño, Director del Instituto de Estudios Penales Marqués de Beccaria de España, parte de la siguiente premisa:

*“... la misión del Derecho Penal en una sociedad democrática es proteger los derechos, intereses y valores básicos, tanto individuales (vida, salud física y psíquica, libertad, honor, propiedad privada...) como colectivos (forma legítima de gobierno, correcto funcionamiento de la Administración pública, rectitud de la Administración de justicia, salud pública...), con miras a garantizar el orden, la libertad, la seguridad individual y colectiva, la paz pública y, en definitiva, la convivencia en sociedad. Para lograr esos objetivos, el Derecho Penal en sentido lato, al margen de la política-criminal, la criminalística y otras disciplinas auxiliares, cuenta con tres instrumentos indispensables que son: el delito, el proceso y la pena”.*⁴⁹

Define al delito como la realización antijurídica y culpable de una conducta sancionada legalmente con una pena. A la pena –que la adjetiva como “estatal” “criminal” o “forense”-, como la consecuencia jurídica del delito y supone un mal, consistente en la privación o restricción de algún bien jurídico, a aplicar sobre el

⁴⁹ La Pena de Prisión a examen, ABZ Cuadernos de Derecho, número 158, p. 32..

sujeto declarado penalmente responsable. La pena debe realizar una triple función, a saber:

- a) Por un lado, mirando a la víctima y sus allegados, con la pena se pretende calmar las ansías de venganza privada;
- b) Por otro lado, desde la perspectiva de la sociedad y de los poderes públicos, con la pena se procura prevenir y evitar la realización de hechos delictivos; y,
- c) En atención a los penados, con el castigo de la pena se intenta reeducar a los delincuentes y rehabilitarlos, para que puedan reinsertarse, de nuevo en la sociedad.

Define al proceso penal, como el conjunto de trámites, reglas principios y garantías para depurar, declarar y exigir, en su caso, las responsabilidades penales en que pudiera haber incurrido alguna persona. De igual forma, anota que:

“... conviene tener presente, desde el principio, que si tras el proceso penal resulta absuelto un culpable padece la causa de la justicia, pero que si, al finalizar un proceso penal, resulta condenado un inocente, no sólo padece la causa de la Justicia, sino que se vulnera la libertad, se lesiona la dignidad humana y, a la postre, sufre y se resiente todo el sistema penal y hasta el propio Estado de Derecho. Por lo cual, en caso de duda, será preferible absolver a un culpable que condenar a un inocente. Y de ahí, la gran importancia de que todo el proceso penal esté presidido y gobernado por el

principio de presunción de inocencia, y como derivado del mismo, el in dubio pro reo".⁵⁰

Se concuerda en el sentido de que vale más absolver a un culpable, que condenar a un inocente.

Actualmente se presentan problemas crónicos del Derecho Penal en todo el mundo, que es saber cuál ha de ser el sistema adecuado de sanciones. Plantea las siguientes preguntas: ¿Cómo prevenir y castigar los delitos?, ¿Con qué clase de penas?, en razón de la dificultad de establecer proporcionalidad entre delito y pena.

En la actualidad, existen básicamente dos tipos de sanciones en los sistemas penales modernos: La prisión y la multa, teniendo luego mayor o menor importancia las llamadas penas privativas o restrictivas de derechos (inhabilitaciones, suspensiones, retiradas de permisos y licencias, etc.).

Citando a Luigi Ferrajoli, este autor -en una crítica al actual sistema de penas- advierte que: "*... ni las penas privativas de libertad, ni las penas pecuniarias, en las actuales circunstancias, parecen estar en condiciones de satisfacer los fines que justifican el Derecho Penal; unas por demasiado aflictivas, las otras por demasiado poco, y tanto unas como otras por ineficaces o peor aún, contraproducentes. En cuanto a las penas privativas de derechos, su disciplina se va revelando cada vez más inicua e irracional*".⁵¹

Se expresa un comentario coincidente con quien esto escribe –y que en similares términos expresó en alguna ocasión Juan Antonio Magaña de la Mora-

⁵⁰ Idem.

⁵¹ Ibid. p. 33.

cuando dice Serrano Butragueño que, la experiencia demuestra, que nadie sale de la prisión mejor que cuando entró en ella.

2.5.1. ¿Qué es la pena de prisión?

Edmundo Mezger en su Tratado de Derecho Penal, con cita de Lucas-Dürr, señala que es preciso insistir con toda energía en el hecho de que: *“sólo puede dictar una pena justa el que sepa cómo será cumplida la pena, qué efectos producirá y qué efectos, realmente produce”*.⁵²

Lo anterior detiene al análisis: Realmente el juez puede conocer como será cumplida la pena, los efectos que él cree que producirá, y los efectos que realmente produce. El juzgador en México, generalmente dicta la sentencia, y no vuelve a saber nada más del sentenciado. Por su actividad cotidiana, puede estar al tanto de lo que sucede en los centros penitenciarios, y percatarse perfectamente que, difícilmente se puede dar la readaptación del delincuente.

La pena de prisión, en cuanto a su naturaleza, es considerada como una pena privativa de libertad, aunque hay quienes la clasifican como una pena sólo restrictiva de la libertad, al no privar de toda ella.

La libertad, definida por Kant como: *“... imagen primitiva de la vida. Atributo misterioso y fecundo de la personalidad bajo el marco categórico de las leyes de la naturaleza. Potente aspiración que ensancha el pecho y amplía indefinidamente el horizonte”*.⁵³

⁵² Idem.

⁵³ Idem.

Por ejemplo, Jiménez de Asúa habla de una libertad individual, civil o personal. De una libertad política, que se logra cuando cualquier ciudadano puede tener acceso al poder; de una libertad intelectual o ideológica; de una libertad económica, “esencia de la igualdad”, que no se ha logrado aún.

Para Serrano Butragueño, la prisión restringe de tal modo la libertad sea cual fuere el aspecto de la misma a tener en cuenta, que, sin duda, es una verdadera pena privativa de la libertad.

Se está de acuerdo con lo hasta aquí expresado, pues alguien podría señalar que lo único que se restringe es la libertad ambulatoria, empero, ¿qué más queremos? Con ella basta para que todas las demás libertades, o sufran la misma suerte, o mermen su potencial considerablemente.

Serrano Butragueño define a la pena de prisión, como ***el internamiento forzoso del penado en un centro o establecimiento penitenciario por el tiempo que dure la condena o hasta que se produzca su excarcelación, obligándole a llevar mientras tanto un duro régimen de vida, marcado por los principios de seguridad, orden y disciplina.***⁵⁴

La Constitución Española de 1978 –a la que se referirá más adelante– proclama que las penas privativas de libertad estarán orientadas hacia la reeducación y la reinserción social de los condenados, prohibiendo además expresamente los trabajos forzados.

⁵⁴ Idem.

Más sin embargo, estudios alemanes sobre la psicología del preso, llevados a cabo en los años veinte, alertaban ya sobre la necesidad de acabar con las prisiones, sustituyéndolas por otros métodos de auténtica resocialización.

A principios de los años cuarenta, Jiménez de Asúa escribía desde Buenos Aires: “... los modernos psicólogos y los penalistas más avanzados denuncian de consuno, no sólo la inanidad de la prisión, sino sus perniciosos efectos: **al cabo de los años salen de la cárcel hombre rotos que han perdido en la mazmorra cuanto tenían de sociables. La pena ha de resocializar, y por eso los nuevos medios ejecutivos han de ser pensados con tan importantes designios**”.⁵⁵

Luego entonces, la pena de prisión, no conlleva a ese fin para el cual fue creada que es la readaptación, resocialización o reinserción; o al menos, no lo ha demostrado.

2.5.2. Breve historia de la pena de prisión

La cárcel surge como un lugar de custodia y seguridad, teniendo una doble función: resguardar a los delincuentes de venganzas privadas (lo que hoy se conoce como linchamientos); y, proteger a los ciudadanos de los delincuentes peligrosos mientras se les administraba justicia.

En el Derecho romano medieval, la cárcel sólo tenía por objeto el castigo y la destrucción lenta del preso. Es hasta la segunda mitad del siglo XVI cuando se implanta como tal lo que hoy conocemos como pena de prisión.

Se atribuye a Tomás Moro (1478-155), la primera concepción de la pena privativa de libertad orientada a la reeducación del delincuente.

⁵⁵ Idem.

Surge en Inglaterra la “House of Correction” de Bridewell, en Londres, en 1552, que se imitaría en el mismo siglo en los establecimientos penitenciarios de Oxford, Salisbury, Norwich y Gloucester.

En Amsterdam se crea en 1595 una *tuchthuis* (casa de corrección para hombres, en la que trabajaban aserrando madera), con una sección de hilandería para mujeres en 1597, y otra sección de trabajo para jóvenes creada en 1603. Allí se implanta la idea de corregir a los delincuentes a través del trabajo. Radbruch afirma que en esta prisión los liberados salían más que corregidos, domados

John Howard, nacido en Londres, en 1726, había estado preso en un corsario francés y allí concibió el más profundo horror por las cárceles de su tiempo. Hombre rico y con el afecto de su familia, al ser nombrado “sheriff” del Condado de Bedford, movido por sus amargos recuerdos, se dedicó a visitar numerosas prisiones inglesas y a criticar el pésimo estado en que se encontraban.

Visitó las cárceles de otros países europeos, en sus viajes por la “geografía del dolor” (como dice Bernaldo de Quirós), desde 1775 a 1790. Las infectas prisiones europeas, sin luz, sin aire, con su población penal enferma, mal alimentada, maltratada, merecieron la censura áspera y dolorida de este filántropo inglés, que escribió sus críticas y sus propuestas reformadoras en su conocido libro *State of prisons*.

En Norteamérica, la cárcel de la calle Walnut (Walnut Street Jail), construida en 1776, es famosa en los anales penitenciarios como precedente de las prisiones modernas, por sus tanteos y pruebas sobre la mejor forma de ejecutar la pena de cárcel. Después se implantó en la cárcel de Filadelfia (1822), el sistema celular,

donde los penados, tras el trabajo conjunto durante el día, dormían en celdas individuales para poder reflexionar y arrepentirse.

El círculo cultural angloamericano de prisiones, terminó por adoptar y extrapolar a otros países el llamado sistema progresivo de tratamiento o cumplimiento; según el cual, con el paso del tiempo, el recluso que observa buen comportamiento va subiendo de grado. Pero si se comporta mal, regresa a los grados más bajos. A cada grado penitenciario más alto le corresponde un régimen de vida menos aflictivo y con mayores dosis de libertad.

En España, existen instituciones muy antiguas, sobre todo relativas a menores delincuentes, como el “Padre de Huérfanos” de Valencia (1337), el “Padre general de menores” (1636), el “Padre de Huérfanos” de Zaragoza (1669), o los “Toribios” de Sevilla (1724), los avances más significativos en materia penitenciaria corresponden a los trabajos de Concepción Arenal (1820-1893), visitadora de prisiones, cuya sensibilidad queda demostrada, por ejemplo, en la siguiente frase: *“Decidme cuál es el sistema penitenciario de un pueblo y os diré cuál es su justicia”*.

Actualmente en España, la ejecución o cumplimiento de las penas privativas de libertad se rige por la ley Orgánica General Penitenciaria, de 26 de septiembre de 1979, y por el Reglamento Penitenciario, aprobado por Real Decreto 190/1996 de 9 de febrero. Estas normas confirman el sistema progresivo de ejecución penitenciaria, considerándose ordinario o común el segundo grado de tratamiento (el primer grado sólo se aplica a presos considerados peligrosos) y como más beneficiosos el tercer grado, ya sea en régimen restringido, cerrado o en régimen abierto. El tercer grado supone un paso previo para alcanzar la libertad condicional, que no es propiamente otro grado (el cuarto) penitenciario, sino que se trata de una situación y de un régimen de vida completamente extrapenitenciario.

2.5.3. Funciones o fines de la pena de prisión

El Tribunal constitucional español advierte que, los fines de reeducación y reinserción social, no son los únicos que llevan aparejados la privación penal de libertad.

Más sin embargo, se dice que, a priori, son dos los fines de cualquier pena criminal: a) prevenir y/o evitar la comisión de delitos por los potenciales delincuentes; y, b) calmar y/o evitar las ansias de venganza privada por parte de las víctimas o de sus allegados.⁵⁶

Para lograr estos fines en España, las normas penales conminan, amenazan o intimidan con la imposición de una o varias penas a quien lleve a cabo algún delito. Los jueces y Tribunales, llegado el momento, las imponen o aplican. Y en el caso de las penas de prisión -como pena más característica del Derecho penal-, la Administración Penitenciaria, bajo el control de los Jueces de Vigilancia, las ejecuta; confirmando así la amenaza dirigida a los ciudadanos desde las normas punitivas. Mezger dice que *“... la pena abarca los tres momentos siguientes: la sanción penal del legislador, la imposición de la pena por el Juez y la ejecución de la pena por los funcionarios de la Administración penitenciaria [...] en estos tres estudios aparecen el dogma del acto y el dogma del autor como fundamentos determinantes...En la sanción predomina el dogma del acto; en la ejecución penitenciaria el dogma del autor, y en la medida judicial de la pena una combinación de ambos”*.⁵⁷

⁵⁶ Véase en Anexos, las notas del Periódico “La Voz de Michoacán”, del 2 de septiembre de 1998, titulada: “Aumentan a 24 los Delitos Graves que no Alcanzan Fianza”; la del 17 de septiembre de 1998, titulada: “Incremento de Penas no Disminuirá los Delitos: Defensores de Oficio”; y, la del 5 de marzo de 2006, titulada: “Madrazo descalificó a falsos demócratas”, en las cuales –se puede apreciar- desde hace algunos años a la fecha, la tendencia es aumentar las penas de prisión, pensando que con ello disminuirá la delincuencia.

⁵⁷ Op. Cit. Nota No. 47, p. 35.

La pena de prisión, además de ser un castigo en vista del cual se le priva de la libertad al condenado, debe cumplir los fines de prevención general y especial, corrección o reducción, y, en su caso, de seguridad.

Prevención general, para que la colectividad de ciudadanos, al comprobar como a aquél que delinquiró se le impuso una pena de prisión, se abstengan de perpetrar delitos. Prevención especial, para que el propio penado, tras sufrir la pena de prisión, evite llevar a cabo nuevos delitos por temor a padecer -otra vez- las desagradables consecuencias punitivas.

Corrección y reeducación, pues tanto el tratamiento como el régimen de vida penitenciario, deben ir -el deber ser- dirigidos a inculcar a los penados, que han de respetar el ordenamiento jurídico, tanto dentro como fuera de la prisión. Así como la seguridad, porque en caso de presos peligrosos, la cárcel sigue siendo un reducto en el que se debe tener controlados a los delincuentes incorregibles.

La resocialización, no constituye propiamente un fin de la pena de prisión, sino un efecto o consecuencia de la misma, pues tanto la socialización como la resocialización, sólo pueden alcanzarse estando dentro y no fuera de la sociedad.

Se apunta por el ejemplo de Alfredo Ríos Galeana, aprehendido hace aproximadamente 1 un año (abril de 2005), a quien en su momento se adjetivó como el “enemigo público número 1uno” en México. Al momento de su detención, este personaje aseguró que Jesús (Jesucristo) ya lo había perdonado, y del testimonio de sus vecinos entrevistados en el barrio que vivía en Los Ángeles, California, señalaron que era una persona que llevaba una vida honorable. De ser ciertos tales testimonios, esta persona ¿necesitará ser “readaptado” en un centro penitenciario?

De lo que se ha dicho, parece ser que no lo necesita. Sobre este particular se abundará un poco más en el último capítulo.

La eficacia de la pena criminal ha sido cuestionada, Emilio Durkheim por ejemplo escribe que: *“la verdadera función de la pena es mantener intacta la cohesión social. No sirve o sirve muy poco, para corregir al culpable o para intimidar a sus posibles imitadores”*.⁵⁸

2.5.4. Problemas que plantea la pena de prisión

Se parte de la idea de que la pena de prisión no sólo es privativa de la libertad, sino que, además, es una autentica pena corporal.

Lardizabal definía como penas corporales “todas aquellas que afligen al cuerpo, ya privando de ciertas comodidades, ya causando algunas incomodidades”. La cárcel y la dureza del régimen carcelario (salvo excepciones) afligen al cuerpo una severa disciplina plagada generalmente de andrajosas vestimentas, constantes recuentos, cacheos, trato duro y hostil, alimentación poco apetitosa, penosas condiciones para dormir, hacinamiento, escasa limpieza e higiene.

Luigi Ferrajoli señala que la cárcel ha sido siempre, *“... mucho más que la privación de un tiempo abstracto de libertad. Inevitablemente ha conservado muchos elementos de aflicción física, que se manifiestan en las formas de vida y tratamiento, que difieren de las antiguas penas corporales sólo porque no están concentradas en el tiempo, sino que se dilatan a lo largo de la duración de la pena”*.⁵⁹

⁵⁸ Idem.

⁵⁹ Idem.

En esos lugares, no sólo la libertad personal ambulatoria queda marchita, sino también la libertad económica, la libertad política y hasta la libertad intelectual. El preso no puede ir a donde quiera, ni comer lo que le apetezca, ni acostarse y levantarse cuando le convenga, ni tomar una ducha si le viene en gana, o reunirse con su familia o sus amigos en cada ocasión, ni tantas otras cosas.

Además, en la cárcel, su libertad económica queda maltrecha debido a la mengua casi total de los ingresos por el trabajo y, en consecuencia también menguan las posibles inversiones y gastos de los presos. Su libertad política se reduce a la nada, por cuanto difícilmente un recluso podrá desempeñar funciones o cargos públicos, ya sea por oposición, elección, designación, nombramiento o representación. En España -anota Serrano Butragueño-, sólo se ha conseguido desde la entrada en vigor del nuevo Código Penal que, salvo por delitos electorales, no se suprima el derecho de sufragio activo o derecho al voto de los reclusos. Su libertad intelectual se ve mermada paulatinamente, por la limitación de medios y por el sórdido mundo que le rodea, y también porque la aflicción psíquica, como es sabido, disminuye casi siempre la fuerza, la claridad y, por ende, la libertad de pensamiento.⁶⁰

No obstante, surgen oportunidades que la misma legislación otorga, como haciéndoles el favor a las personas que, independientemente de la falta que cometieron, deben tener una alternativa que los mantenga ocupados, vivos.

Ferrajoli señala que, a la aflicción corporal, la pena carcelaria añade la aflicción psicológica: la soledad, el aislamiento, la sujeción disciplinaria, la pérdida de

⁶⁰ Véase en Anexos, la nota del Periódico “La Voz de Michoacán”, del 13 de julio de 2005, en la cual Francisco Pavón Vasconcelos, ex ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señala: “... *nada ganamos con el aumento indiscriminado de las penas de prisión, hasta alcanzar los 50 o 60 años, en los códigos ...*”.

la sociabilidad y de afectividad y, por consiguiente, de identidad, además de la aflicción específica que va unida a la pretensión reeducativa y a cualquier tratamiento dirigido a plegar y a transformar a la persona del preso.

La pena de prisión contradice de alguna manera el principio de que la responsabilidad penal es personal o individual, pues por desfortuna, ésta termina extendiéndose hacia la familia del preso, privando a la misma de la compañía del infractor.

El efecto negativo lo es la pena en sí, sean cortas o largas según el caso. En el primero, las penas cortas producen efectos negativos en el interno, lo aísla de su familia y entorno social. La vida carcelaria puede acercarlo más a nuevas formas de delinquir –si no las conocía- que a la readaptación o resocialización.

Las penas largas ocasionan los mismos efectos negativos, pero elevados a la cuarta potencia. Según Sir David Maxwell Fyfe: ***“los expertos estiman que después de diez o quince años de prisión el individuo está mental y físicamente degradado”***.⁶¹

Desde el punto de vista legislativo, el artículo 95, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Michoacán, dispone:

“Las penas privativas de la libertad no podrán en ningún caso exceder de cuarenta años. Esta sanción podrá contemplarse como máxima para delitos calificados como graves por la ley y, también, en el caso de los concursos”.

⁶¹ Op. Cit. Nota No. 47, p. 36.

Para Von Henting, la resocialización en las prisiones es una labor casi imposible. Al explicar el carácter antinatural de la cárcel dice, ***“... olvidamos que no basta con devolver la vida en libertad al mismo hombre que una vez dio un traspié. Todo delincuente se halla después de la liberación ante una tarea más difícil que antes. Su amor propio está lastimado; su capacidad de trabajo ha disminuido; sobre él pesa el fardo de los antecedentes penales, la deserción de amigos y conocidos, la propia inseguridad y la suprasensibilidad”***.⁶²

Alguien que acaba de salir hoy día de prisión después de veinte años, cuando entró en ella no había computadoras, Internet, discos compactos, fax.

Otro problema que se presenta en prisión es el de índole sexual. Al separar de facto a los internos de su cónyuge o pareja, se les aplica simultáneamente una castidad forzosa. Bernaldo de Quirós señala: ***“... forzar a hombres y mujeres, en la edad en la que se halla más plena e indomable la potencia genésica, a que se abstengan de relaciones sexuales, es empujarlos por las rutas del onanismo (masturbación) y de la homosexualidad”***.⁶³

Serrano Butragueño hace una crítica al sistema español, cuando establece que la práctica penitenciaria dista mucho de su modelo teórico. Entendiendo tal situación, se puede deducir que una similar priva de igual manera en México, a saber: No basta que haya y existan leyes que marquen el derrotero que se debe seguir en la reinserción de los delincuentes, cuando éstas, suelen estar muy alejadas de la realidad social y suelen ser poco aplicables:

⁶² Idem.

⁶³ Idem.

“... la aplicación ideal o teórica del tratamiento penitenciario personal –que pretende hacer de cada interno una persona con la intención y la capacidad de vivir respetando la ley penal y asumiendo sus responsabilidades individuales, familiares y sociales [...] suena, sencillamente, a música celestial; limitándose los funcionarios de prisiones (salvo honrosas excepciones), más que a aplicar un tratamiento reeducativo y rehabilitador de cara a la reinserción social de los reclusos, a mantener el orden, la disciplina y la seguridad dentro de los Establecimientos Penitenciarios”.

64

2.6. La Resocialización en la Constitución Española de 1978.

La Constitución Española promulgada por Juan Carlos I, Rey de España, el 27 de diciembre de 1978, estableció en su Preámbulo lo siguiente:

“La nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de sus soberanía, proclama su voluntad de:

Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las leyes conforme a un orden económico y social justo.

Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

Proteger a todos los españoles y pueblos de España en el ejercicio de los derechos humanos, sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

Promover el progreso de la cultura y de la economía para asegurar a todos una digna calidad de vida.

Establecer una sociedad democrática avanzada, y

⁶⁴ Idem.

*Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la tierra ...”*⁶⁵

De manera concreta el artículo 25.1 de la Constitución Española determina:

“Artículo 25.1. Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento.

2. Las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados. El condenado a pena de prisión que estuviere cumpliendo la misma gozará de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria. En todo caso, tendrá derecho a un trabajo remunerado y a los beneficios correspondientes de la Seguridad Social, así como al acceso a la cultura y al desarrollo integral de su personalidad”.⁶⁶

La Constitución Española remarca un concepto de reinserción y reeducación a las personas que son privadas de su libertad, es decir, es importante –al menos en el papel- para la sociedad que dichas personas se vuelvan a integrar a la misma, sobre las bases de las libertades propias del individuo. Cuando el precepto en cita habla “... de los derechos fundamentales de este Capítulo, a excepción de los que se vean expresamente limitados por el contenido del fallo condenatorio, el sentido de la pena y la ley penitenciaria”. El Capítulo II “Derechos y Libertades”, señala entre otros:

⁶⁵ LABASTIDA, Horacio, Las Constituciones Españolas, p. 225.

⁶⁶ Op. Cit. p. 230.

- Igualdad de todos los españoles ante la ley;
- No discriminación por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o circunstancia personal o social;
- Derecho a la vida, a la integridad física y moral;
- No tortura, ni penas ni tratos inhumanos o degradantes;
- Abolición de la pena de muerte, salvo leyes militares en tiempos de guerra;
- Libertad ideológica, religiosa y de culto;
- Derecho a la libertad y a la seguridad;
- Procedimiento *habeas habeas* para producir la inmediata puesta a disposición judicial de toda persona detenida ilegalmente;
- Derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen;
- Inviolabilidad del domicilio;
- Secreto de las comunicaciones;
- Limitado uso de la informática para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos;
- Elegir libremente su residencia y circular por el territorio nacional;
- Entrar y salir libremente de España;
- Expresión y difusión libremente de pensamientos, ideas y opiniones mediante palabra;
- Producción y creación artística y literaria;
- Comunicar y recibir libremente información veraz;
- Derecho de reunión pacífica;
- Derecho de asociación;
- Derecho a participar en asuntos públicos;
- Derecho a obtener tutela efectiva de jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos;
- Derecho a la educación y libertad de enseñanza;
- Derecho a sindicarse libremente;

- Derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses;
- Derecho de petición individual y colectivo;

De lo anterior se infiere que en España, si se debe precisar expresamente en la sentencia condenatoria, los derechos que se restringen, entendiéndose que aquellos que no lo sean, seguirán vigentes para la persona privada de su libertad, atendiendo a que sólo se limita –entre otras- la libertad ambulatoria.

2.7. La Readaptación Social Prevista en el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recién reformado señala al respecto:

Párrafo Segundo. *“Los gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para **la readaptación social del delincuente.** Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”.*

Párrafo Quinto. *“Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren compurgando penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base **en los sistemas de readaptación social previstos en este artículo,** y los reos de nacionalidad extranjera sentenciados por delitos del orden federal en toda la República, o del fuero común en el Distrito Federal, podrán ser trasladados al país de origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. Los gobernadores de los Estados podrán solicitar al Ejecutivo Federal, con apoyo en las leyes respectivas, la inclusión de reos*

del orden común en dichos tratados. El traslado de reos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso”.

Párrafo Sexto. *“Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, **a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social**”.*

Sobre este tema, el Sergio García Ramírez apunta: “... Recibiendo con claridad y apertura cuanto hay de aprovechable en el correccionalismo y en el positivismo –que es mucho, pese a lo que se diga sobre los absurdos y la defunción consecuente del positivismo, identificando a éste más con alguna de sus propuestas, como la del ‘criminal nato’, que con su intención general y válida de indagar más allá del hecho delictivo-, el Constituyente Federal habló, primero, de la regeneración del delincuente, y luego, de su readaptación social. A esta idea, que anida en el artículo 18 constitucional, han de ajustarse, pues, las leyes de los Estados [...] La idea de readaptación social merece algunas reflexiones, Foucault asienta, con razón, que en la historia de las penas se ha prescindido de la aflicción del cuerpo para optar por la del espíritu. **Readaptar, en nuestro concepto** –y ello enlaza con las decisiones constitucionales en torno a la dignidad y a la libertad humanas-, **no significa**, ni ha de hacerlo, remodelar el alma, convertir, adoctrinar, ejercer sobre aquélla una especie de cirugía que haga del régimen penal nuevamente un verdugo, sólo que hora (sic) más insidioso, aséptico, neutral en apariencia, tan deplorable como lo fue el ejecutor de las antiguas penas corporales. **Se trata sólo, modestamente si se quiere, de poner en aptitud de no delinquir, de conciliar la propia conducta con las exigencias colectivas, de optar con relativa libertad.** Aquí prevalece la pretensión de conformidad jurídica, no necesariamente de transformación política o moral. De lo contrario, la readaptación –que tiene en su origen un aire humanista, no

*solamente humanitario- devendría, como ha ocurrido ahí donde los jueces y las prisiones ceden el lugar a los médicos y a los hospitales, el más inhumano y despótico de los conceptos”.*⁶⁷

Es decir, la idea de Readaptación que precisa Sergio García Ramírez, no necesariamente implica remodelar el alma, sino situar al delincuente en aptitud de no delinquir, conciliando su conducta con la cánones establecidos por la sociedad.

Sobre este tópico, se invoca el siguiente criterio del Poder Judicial de la Federación:

LA READAPTACION SOCIAL DEL DELINCUENTE, FINALIDAD DE LA PENA DE PRISIÓN EN EL SISTEMA PENAL MEXICANO.

*Consagración de la premisa esencial del sistema penal mexicano. **El objetivo de la pena de prisión en nuestro país, al igual que en la mayoría de los sistemas penales, lo es la readaptación social del delincuente.** Los medios para la consecución de dicho objetivo pueden variar de un sistema a otro, pero por lo que ve a México la pauta la establece el artículo 18 constitucional, mismo que señala tanto la finalidad de la pena de prisión en nuestro sistema penal, así como algunos de los mecanismos por medio de los cuales se puede lograr la consecución del mencionado objetivo, **entre los cuales se encuentra el trabajo a favor de la comunidad, la educación y el tratamiento de la persona delincuente.** Ello fue establecido en la tesis de jurisprudencia, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al decir que: “(...) la premisa esencial del sistema penal mexicano, se encuentra consagrada en el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **consistente en lograr una verdadera readaptación social del delincuente, sobre la base del trabajo, la capacidad y la educación,** al*

⁶⁷ Op. Cit. Nota No. 10, pp. 171 y 172.

establecer la figura de la sustitución de la pena privativa de la libertad, por trabajo a favor de la comunidad o semilibertad, por tratamiento en libertad, o bien por multa (...)”.

Sustitución de la pena de prisión. Los beneficios establecidos en el artículo 70 del Código Penal Federal pueden aplicarse indistintamente por el Juzgador, siempre y cuando la pena no exceda de la prevista en los supuestos contenidos en ese precepto y se satisfagan los requisitos que establecen las demás prevenciones especiales, véase Semanario Judicial de la Federación, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tomo XVII, Junio de 2003, Tesis 1ª./J.21/2003, Página 136, 9ª Época.

En la realidad se ha observado que la readaptación social, simplemente no existe, pues la persona que es privado de su libertad a través de una condena, por haberse encontrado culpable de un delito, no se le puede asegurar que cuando se marche de prisión -si es que sale- salga física y psíquicamente como entró; amén de la carga tan onerosa que significa para el Estado mantener los Centros penitenciarios. Como se verá más adelante, habrá que puntualizar que no todas las personas necesitan –o quieren- readaptarse.

El Estado mexicano al parecer, considera que un individuo es desadaptado cuando transgrede el concierto social donde se desenvuelve. Pero, porqué el Estado, como garante y ente jurídico encargado de administrar el derecho y la justicia, ¿no explora más posibilidades alternativas a la pena de prisión? De la presente investigación surgen algunos cuestionamientos, o más bien dudas metodológicas: ¿Porqué no reconocer a un individuo desadaptado como tal? ¿Porqué el Estado, yendo más allá de la voluntad del individuo insiste en readaptarlo? ¿Porqué confinar, o no confinar, a las personas que cometen delitos? ¿Porqué el Estado no confía en

que alguien se pueda readaptar sin su tutela y vigilancia? (se apuntaba el caso de Alfredo Ríos Galeana por ejemplo).

De lo anterior, se puede afirmar que, el Estado mexicano ha manifestado una natural y reiterada incapacidad para readaptar a las personas que están en los Centros penitenciarios, surgiendo ahí el siguiente cuestionamiento: ¿será importante para el Estado la readaptación social? ⁶⁸

⁶⁸ Aunque no todo es negativo, véase en Anexos, la nota del Periódico “El Sol de Morelia”, titulada “Reto: readaptar con un mayor sentido social”, del 22 de noviembre de 2005, en donde se hace referencia al CERESO de Uruapan, considerado como un “penal modelo”.

CAPÍTULO TERCERO. EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

3.1. Definición de Derecho Administrativo Sancionador

En principio se debe definir lo que es estrictamente el Derecho administrativo. Para Rafael Bielsa –recogiendo la doctrina francesa-, señala que es *“el conjunto de normas positivas y de principios de derecho público de aplicación concreta a la institución y funcionamiento de los servicios públicos y al consiguiente contralor jurisdiccional de la administración pública”*.⁶⁹

Agustín A. Gordillo la define como *“la rama del derecho público que estudia el ejercicio de la función administrativa y la protección jurisdiccional existente contra ésta”*.⁷⁰

“El derecho administrativo es la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas, de la administración pública como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales”.⁷¹

⁶⁹ Op. Cit. Nota No. 24, p. 208.

⁷⁰ Idem.

⁷¹ SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo Primer Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, p. 140.

El Derecho administrativo es la rama del derecho público que tiene por objeto regular la actividad de la administración pública, encargada de satisfacer las necesidades esenciales de la colectividad.

Ahora bien, en el caso del Derecho administrativo sancionador, también se le ha denominado como derecho penal administrativo o derecho penal mínimo, y se define como la rama del derecho que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su disposición el Estado para el aseguramiento del orden público. En este régimen de sanciones, la administración tutela el orden social general.

*“El derecho penal administrativo es la disciplina que tiende al establecimiento de las infracciones y delitos administrativos, necesarios para el funcionamiento de la Administración pública en relación con los fines que le corresponden. A diferencia del Derecho Penal a quien le corresponde la tarea de la protección de los bienes vitales fundamentales del individuo y la comunidad”.*⁷²

Para el Derecho penal, delito es únicamente la acción ilícita declarada por la ley: en cambio, *delito administrativo* sería exclusivamente contravenir una obligación positiva que el ciudadano tiene hacia la administración, es decir, lo que comúnmente conocemos como una infracción o falta administrativa. El delito administrativo no es delitos de daño, sino un delito de auxilio frustrado; la falta al deber de colaborar con la administración, es decir, el bien social. En el Derecho penal administrativo *la pena es la consecuencia de la inobservancia de una norma administrativa*; en el Derecho penal, la pena es la consecuencia de la violación de una norma jurídica.

⁷² SERRA, Rojas Andrés, Derecho Administrativo Segundo Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia, p. 614.

El Derecho penal común, va encaminado directamente, a tratar de proteger a la colectividad –celosamente-, contra los desmanes que pudieran alterar la armonía social.

El Derecho administrativo sancionador, con su régimen de sanciones administrativas, es también por definición un derecho de defensa social, pero su relación es directa con el funcionamiento de la Administración pública.

Es postulado constitucional que la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial, pero la imposición de las sanciones administrativas corresponde a la Administración pública. Esto no es más que un criterio de competencia útil, para deslindar dos ordenamientos que guardan estrecha relación, pero que deben evolucionar con entera independencia.⁷³

Si hubo algunas dudas y recelos sobre la naturaleza del poder sancionador de la Administración, el derecho administrativo moderno lo reconoce en toda su amplitud como uno de los elementos indispensables para mantener el orden administrativo.

El derecho en general, como conjunto de reglas impuestas por una coacción exterior, que rigen las relaciones de los hombres en sociedad, va encaminado a la observancia de dichas reglas. Luego entonces, el derecho es un producto social que responde a una necesidad de la vida social, que se impone a los hombres y regula un orden de comportamiento según principios de seguridad y justicia.

⁷³ La Constitución General de la República distingue: a) Las penas en general; b) Las penas inusitadas y trascendentales; c) Los delitos en general; d) Las infracciones a las leyes administrativas; y, d) Las infracciones a los reglamentos gubernativos o de policía y de carácter municipal.

El derecho no es un producto abstracto o meramente ideal, ya que necesariamente debe realizarse. La sanción ha sido establecida para castigar y reprimir el incumplimiento de la ley.

Las autoridades que deban aplicarlas y las formas que reviste la sanción, varían según las circunstancias y modalidades del acto que se reprime, pero pueden ser: a) El procedimiento del apremio para obligar al recalcitrante a que cumpla con la ley; b) El castigo en caso de violación de la ley; y, c) La aplicación de otras formas de sanción.

La ley administrativa regula las actividades antes mencionadas de la Administración pública, así como los derechos que se reconocen a los particulares y, las obligaciones y sanciones que se relacionan con esa actividad. En su estructura toda ley administrativa se compone de tres grupos de normas: normas sustantivas, normas adjetivas o de procedimiento, y, normas sancionadoras o poder sancionador de la Administración pública.

Por ejemplo, el artículo 48 de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán, determina que: *“Las sanciones por faltas administrativas consistirán en: I. Apercibimiento. II. Amonestación. III. Suspensión. IV. Sanciones económicas. V. Destitución del empleo, y VI. Inhabilitación de 1 a 6 años para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público”*.

En conclusión, se puede definir al Derecho administrativo sancionador, como aquel conjunto de normas jurídicas, que tienen por objeto establecer las sanciones a los infractores de las leyes administrativas –y por excepción de las penales, cuando se trate de ilícitos no graves, con el fin de evitar en la medida de lo posible, la intervención del Derecho penal.

3.2. Crítica a la denominación de Derecho Penal Administrativo

Respecto a la denominación de Derecho Penal Administrativo, Miguel Acosta Romero, sustenta algunas dudas acerca de la precisión de la terminología empleada, y sobre el particular, expone qué se debe de determinar:

1. Lo ilícito y los diferentes tipos de sanciones.
2. El contenido del Derecho penal.
3. Los delitos previstos en leyes administrativas forman parte del Derecho penal (delitos fiscales por ejemplo), pero no son Derecho penal administrativo.
4. El Derecho de las infracciones administrativas tiene una metodología distinta al Derecho penal, y no constituye Derecho penal administrativo.
5. El Derecho penal de las infracciones administrativas debe tener esta denominación, y constituir una rama independiente especializada del Derecho administrativo.⁷⁴

De ahí que este autor considera que, la denominación “Derecho penal administrativo” es equívoca, tal como lo es cuando se hace alusión como si fueran sinónimos el de sanción y pena.

La mayoría de las leyes administrativas mexicanas tienen un capítulo de sanciones en el que prevén delitos e infracciones. Sin embargo, el rubro *derecho penal administrativo*, apunta hacia una sanción de carácter penal, pero, por esta denominación debe entenderse más bien *el conjunto de infracciones o delitos pero que tienen su fuente en normas administrativas y no en normas penales*. Por ejemplo: Los delitos fiscales están contemplados en los Códigos Fiscales; el delito de tráfico de personas está contenido en la Ley General de Población, etc.

⁷⁴ACOSTA Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo Parte general*, p. 568.

3.3. Principios del Derecho Administrativo Sancionador

José María Quirós Lobo enumera algunos principios del Derecho administrativo sancionador –aclarando que se hace referencia básicamente a la legislación española, sin soslayar la nuestra-, a saber:

- a) **Principio de tipicidad.** El artículo 25 de la Constitución Española dice que *“Nadie puede ser condenado o sancionado por actos u omisiones que, en el momento de producirse, no constituyen delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”*. Es decir, sólo constituyen infracciones administrativas, las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tal en una ley administrativa.

Es decir, la Administración en el ejercicio de su potestad ha de ajustarse rigurosamente a los tipos que la ley relaciona, con absoluta proscripción de la aplicación analógica de otras normas.⁷⁵

- b) **Principio de culpabilidad.** Este principio es exigente de la concurrencia de dolo o culpa en la conducta del sujeto sancionado. Ni la ausencia de intención ni el error tienen virtualidad, al no requerirse dolo sino simplemente una conducta irregular; la responsabilidad frente a la Administración es objetiva; la culpabilidad se presume, con la consecuencia de invertir la carga probatoria. La responsabilidad administrativa ha de cimentarse en comportamientos dolosos o, cuando menos, culposos, con total rechazo de la responsabilidad objetiva.⁷⁶

⁷⁵ Op. Cit. Nota No. 3, p. 25.

⁷⁶ Op. Cit. p. 47.

- c) **Principio de retroactividad de norma favorable.** La irretroactividad en la aplicación de la ley está naturalmente, referida a la norma jurídica no favorable o restrictiva de derechos, no dejando duda en este aspecto al artículo 9-3 de la Constitución española, en relación con el 25.1.

Cuando se trata de legalidad o de justicia ordinaria, la cuestión no ofrece mayores problemas ya que la retroactividad favorable aparece recogida en los siguientes textos:

1. Artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”.*
2. Artículo 6º del Código Civil para el Estado de Michoacán: *“En ningún caso se dará efecto retroactivo a las leyes y disposiciones gubernativas, con perjuicio de tercero”.*
3. Artículo 24 del Código Penal español: *“Las leyes penales tienen efecto retroactivo en cuanto favorezcan al reo de un delito o falta, aunque al publicarse aquellas hubiera recaído sentencia firme y el condenado estuviese cumpliendo la condena”.*
4. Artículo 128 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de España: *“Las disposiciones sancionadoras producirán efecto retroactivo en cuanto favorezcan al presunto infractor”.*
5. Artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: *“Nadie será condenado por actos u omisiones que en el momento de cometerse no fueran”*

delictivos según el derecho nacional e internacional. Tampoco se impondrá pena más grave que la aplicable en el momento de la comisión del delito. Si, con posterioridad a la comisión del delito, la ley impone una pena más leve, el delincuente se beneficiará de ello".⁷⁷

- d) **Principio acusatorio.** Este principio, se desarrolla en el campo del Derecho penal, donde sirve a tres finalidades: 1) delimitar el objeto del proceso; 2) posibilitar una defensa eficaz; y 3) fijar anticipadamente los límites de la sentencia. En el ámbito del Derecho administrativo sancionador, la acusación sirve a los mismos fines, sin más variaciones que las determinadas por la singularidad de cada procedimiento y las estrictamente terminológicas (pliego de cargos, en lugar de escrito de acusación, resolución en lugar de sentencia, etc.).
- e) **Non bis in idem.** No se sancionará más de una vez cada falta cometida. Las modernas publicaciones sobre la materia, en general, indagan en este principio a partir de la Constitución española de 1978 y, en casos de la ley 30/92, de 26 de noviembre. Sin embargo ya es recogido en Las Partidas (ley 21, título 9, Partida VIII) con esta fórmula: *"de un yerro non debe omne recibir dos penas por ende"*.

Es decir, no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.⁷⁸

⁷⁷ Ibid. pp. 53 y 54.

⁷⁸ Op. Cit., p. 69.

- f) **Principio de seguridad jurídica.** Se dice por algunos autores que este principio no ha sido desarrollado en su plenitud o, mejor dicho, permita mayor protección para los administrados de la que a su amparo se viene procurando. Lo que ocurre, es que esta garantía, frecuentemente no opera “en sí misma”, sino a través de principios que a su vez la informan (tipicidad, irretroactividad). Los principios de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, “la seguridad jurídica”, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, cuando es lo cierto que todas las garantías, están en el núcleo de la seguridad jurídica.⁷⁹
- g) **In dubio pro reo.** Se trata de un principio de origen penal que, sin ningún género de matices, también es llevado al procedimiento administrativo sancionador. Su aplicación se concreta a que en casos de prueba indiciaria o insuficiente no ha de tenerse por acreditada la comisión de la falta, siempre sin perder de vista que la actividad probatoria ha de ser exclusivamente soportada por la Administración, como consecuencia del principio acusatorio y, singularmente, de la presunción de inocencia.
- h) **Presunción de inocencia.** Es probablemente el principio más invocado, igual en causas penales que en procedimientos administrativos; su contenido se concreta a la imposibilidad de que el “*ius puniendi*” de la Administración se haga efectivo, en cualquiera de sus formas de manifestación, sin haberse acreditado previamente y con la plenitud de garantías que la ley ofrece, la culpabilidad del imputado. Se trata de una “verdad interina” o provisional, que se convierte en definitiva si las pruebas no alcanzan a desvirtuarla, o se extinguen en caso contrario.

⁷⁹ Ibid. p. 79.

- i) **Principio de legalidad.** La exigencia de que las potestades disciplinarias de la Administración han de venir atribuidas por una norma previamente establecida, y que faculden al órgano correspondiente a ejercer sus atribuciones de manera expresa.

- j) **Non reformatio in peius.** En aplicación de este principio, el recurrente único no verá agravada su posición o, dicho de otra forma, nadie resultará perjudicado en virtud de su propio recurso. Si transcurridos los términos para interponer un recurso sin haberlo utilizado, quedará en derecho consentida y pasada a la autoridad de cosa juzgada la resolución a que se refiera, sin necesidad de declaración expresa sobre ello.

3.4. Marco Jurídico del Derecho Administrativo Sancionador

3.4.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución mexicana distingue claramente entre delitos e infracciones:

- a) La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la Policía (ministerial) que estará bajo su cargo (artículos 21 y 102 constitucionales), distinguiéndose entre delitos del orden común y delitos federales.

- b) El artículo 73 fracción XXI de la Constitución, faculta al Congreso de la Unión para definir los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deben imponerse.

- c) La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Artículo 21 de la Constitución. Compete a las autoridades administrativas la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos

y de la policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas. Pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiera impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas. Si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día. Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de ingreso. Fuera de los casos previstos en el citado artículo constitucional, debemos afirmar que las infracciones administrativas no quedan comprendidas en el mismo, sino en el poder sancionador de la administración pública.

- d) No se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de las responsabilidades civiles resultantes de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas ni el decomiso de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 22, Párrafo Segundo, de la Constitución General de la República.
- e) El artículo 23 de la Constitución ordena que ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia

3.4.2. Código Penal Federal

El artículo 7 del Código Penal para el Distrito Federal define al delito como “*el acto u omisión que sancionan las leyes penales*”. Con este criterio, se pudiera definir la infracción administrativa, diciendo que es el acto que sancionan las leyes

administrativas, y que, al no ser considerados como delitos –o bien por tratarse de delitos leves por la legislación penal- ameritan sanciones menores.

El mismo ordenamiento punitivo, pero en su artículo 6, determina que cuando se cometa un delito no previsto en el Código, pero sí en una ley especial, se aplicará ésta observando las disposiciones conducentes en dicho Código.

En crítica a lo anterior, Miguel Acosta Romero señala que: *“En 1996, podría afirmarse con certeza, que existen más delitos tipificados en leyes administrativas que aquellos que están definidos en el Código Penal, poniendo en cuestionamiento lo que dispone el Código Penal en su artículo 7º, de que, delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales, puesto que las leyes administrativas en una interpretación estricta no son leyes penales, a menos de que se considere que, en su capítulo de sanciones sí lo son.”*⁸⁰

3.4.3. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo

Si partimos de la premisa que los ordenamientos legales regulan conductas humanas, se deduce que la ley, en su más amplia generalidad –y atendiendo al utilitarismo de Bentham-, debe tender o procurar el más alto beneficio, al mayor número de personas.

De igual forma, la Constitución local refrenda las garantías individuales consagradas en la Constitución Federal y en ese contexto, el artículo 3º de la Constitución Política del Estado de Michoacán, dispone: *“Todas las personas tienen derecho a una existencia digna, a la instrucción, a la cultura y al trabajo ...”*.

⁸⁰ Op. Cit. Nota No. 72, p. 573.

Si bien es verdad que el artículo 94 de la Constitución del Estado, no se refiere expresamente a un derecho administrativo sancionador, sirve de fundamento y sustento a los propósitos que pretende este trabajo de investigación. El precepto señala de manera concreta que:

“TODA PERSONA ESTA EN LIBERTAD PARA DETERMINAR SUS DIFERENCIAS CONTRA OTRA YA SEA POR CONVENIO O POR MEDIO DE ARBITRO O ARBITRADORES, AÚN CUANDO SE HAYA SOMETIDO A JUICIO Y SEA CUAL FUERE EL ESTADO QUE ÉSTA GUARDE, TODA SENTENCIA ARBITRAL SE EJECUTARÁ SIN RECURSO A MENOS QUE LAS PARTES SE HAYAN RESERVADO ALGUNO”.

Se considera –sin reservas- que este precepto de la Constitución local, puede ser la llave que permita solucionar múltiples problemas –llámense delitos, faltas administrativas, infracciones, etc.-, atendiendo al Principio de Supremacía Constitucional que lo coloca por encima de Códigos y leyes secundarias, pues acorde a la literalidad de éste artículo, se prevé la posibilidad de que toda persona en absoluta libertad, determine sus diferencias por convenio, arbitro o arbitadores, ***“aún cuando se haya sometido a juicio y sea cual fuere el estado que ésta guarde”***

Al precisar, “sometido a juicio”, no distingue a qué clase de juicios se refiere, por lo que se entiende que puede ser cualquier materia, pues donde la ley no distingue, no se debe distinguir. De igual manera, cuando se habla de “toda persona”, debe extenderse tanto a las personas físicas como a las morales.

Se considera y afirma categóricamente, que este artículo de la Constitución Política del Estado, olvidado y casi letra muerta, puede invocarse para resolver los

conflictos interpersonales que pueden devenir en la posible comisión de delitos y terminación de estos, por convenio o sujeción a arbitraje, actuación ésta última que se pudiera encargar – por su mayor cercanía con la ciudadanía- a la Autoridad Municipal, atendiendo previamente desde luego a la voluntad de las partes.

Ya se refirió en el Capítulo Primero que, el artículo 96 de la Constitución Política del Estado de Michoacán, prevé la posibilidad de establecer el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual a la fecha no se ha instaurado.

3.4.4. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo

El 31 de diciembre de 2001, se publica en el Periódico Oficial del Estado, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, misma que entró en vigor el día 15 de enero de 2002, y abrogó a su vez, la anterior Ley Orgánica Municipal de agosto de 1982.

Esta disposición, amplia y regula el catalogo de facultades otorgadas a los Ayuntamientos, ordenado por la reforma al artículo 115 constitucional, y señala lo siguiente:

Artículo 7º. Son vecinos del municipio las personas, que residan permanente o temporalmente dentro de su territorio manteniendo su domicilio.

Artículo 10. Los ciudadanos de un municipio tendrán los siguientes derechos y obligaciones: Fracción VII. Respetar y obedecer a las autoridades legalmente constituidas y cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones emanadas de las mismas; ... Fracción IX. Responder a los llamados debidamente motivados y fundados, que por escrito o por cualquier medio idóneo, les haga el Ayuntamiento o sus autoridades;

En el caso de las Sanciones, el Título Décimo, “Del procedimiento administrativo municipal”, Capítulo III, “De las sanciones”, establece:

ARTÍCULO 160. LAS SANCIONES Y LOS PROCEDIMIENTOS QUE DEBAN APLICARSE POR INFRACCIONES A LAS NORMAS CONTENIDAS EN LOS REGLAMENTOS, ACUERDOS, BANDOS, CIRCULARES, ORDENANZAS Y DEMÁS DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE OBSERVANCIA GENERAL DE LOS AYUNTAMIENTOS SE ESTABLECERÁN EN ESTOS INSTRUMENTOS, CONSIDERADO LA GRAVEDAD DE LA INFRACCIÓN Y LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES O EN SU CASO LA REINCIDENCIA, SIN PERJUICIO DE LA RESPONSABILIDAD QUE RESULTE POR LA APLICACIÓN DE OTRAS DISPOSICIONES.

Artículo 161. Los Ayuntamientos, para asegurar el cumplimiento de las leyes y evitar los daños inminentes o los ya perjudiciales, podrán adoptar y ejecutar de inmediato contra los responsables, las medidas de seguridad necesarias de conformidad con las disposiciones aplicables.

De alguna manera, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, prevé la posibilidad de regular estas disposiciones que son de carácter muy general, en los Bandos y Reglamentos Municipales que deben implementar los propios Ayuntamientos.

3.4.5. El Bando de Gobierno Municipal de Morelia

Como ya se apuntó, la Constitución General de la República atribuye a los Municipios capacidad política y administrativa, es decir, el gobierno y la administración. Los Ayuntamientos, tienen a su cargo la dirección de las actividades que la ley establece, con el fin de lograr que la población tenga los elementos

necesarios para una vida digna dentro de un marco de respeto y seguridad, tendientes a consolidar al Municipio como el espacio privilegiado para la participación política y la búsqueda de soluciones a las demandas sociales.

La reforma al artículo 115 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de diciembre de 1999, y que entró en vigor en marzo de 2000, es considerada como la segunda gran reforma de dicho precepto constitucional por las facultades otorgadas a los Ayuntamientos -sólo comparable con la anterior reforma realizada por el Presidente Miguel de la Madrid en 1983-. La reforma 1999-2000 determina en la fracción II adicionada que: ***“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”***.

Es precisamente con la entrada en vigor de la nueva Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, en vigor desde el 15 de enero de 2002, en donde se establece que:

Artículo Cuarto Transitorio. Los Ayuntamientos deberán expedir el Bando de Gobierno Municipal, los reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, en un plazo no mayor de ciento ochenta días, contado a partir de la vigencia de la presente Ley.

Bajo ese mandato legal, el Ayuntamiento Constitucional de Morelia, expide su Bando de Gobierno Municipal, el cual fue aprobado por unanimidad, en sesión

Extraordinaria de Cabildo del 12 de julio de 2002, y publicado en el Periódico Oficial del Estado del 30 de julio de ese mismo año.

En la Exposición de Motivos del Bando de Gobierno Municipal de Morelia, se estableció que:

*“El desarrollo del federalismo, que viene promoviendo nuestro País en los últimos años requiere del fortalecimiento institucional del Municipio y de sus autoridades. En este contexto **se hace necesario que los Ayuntamientos cuenten con leyes y reglamentos que sean el sustento legal de su actuación y que permitan el orden y el desarrollo social.** Así, el fortalecimiento Institucional del Municipio está estrechamente vinculado a la capacidad de contar con un marco jurídico vigente y que sea observado por la sociedad ...En ese contexto se propone el Bando de Gobierno Municipal, como un ordenamiento jurídico de interés social, que tiende a establecer principios generales sobre el territorio, la población, el gobierno y la administración pública municipal Morelia somos todos y todos necesitamos vivir en un Estado de Derecho democrático, justo y eficiente que nos permitan un armónico desarrollo social”.*⁸¹

El Bando de Gobierno Municipal de Morelia, establece en los dispositivos relacionados con la propuesta de este trabajo lo siguiente:

Artículo 2º. El Bando de Gobierno Municipal es un cuerpo normativo, sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en el territorio Municipal, por virtud del cual se tiende al aseguramiento del orden público, de la tranquilidad, seguridad y salud pública y a garantizar la

⁸¹ Lic. Fausto Vallejo Figueroa, Presidente Municipal de Morelia, periodo 2002-2004.

integridad física y moral de las personas, mediante la intervención eficaz del Gobierno Municipal en la vida comunitaria y la limitación oportuna de la actividad de los particulares, generando con ello, el marco propicio de armonía para el desarrollo económico, social, cultural y político del Municipio, en aras de los valores de justicia, paz, orden y libertad.

El anterior artículo constituye el fundamento más nítido que permite a la autoridades del Municipio de Morelia, ejercer las acciones tendientes a conciliar a los vecinos de su jurisdicción, con base en dicho ordenamiento legal.

Artículo 14. La actividad del Municipio se dirige a la consecución de los siguientes fines: Fracción II. Mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad pública, en bien de la armonía social, los intereses de la colectividad y la protección de las personas y de los bienes que forman su patrimonio;

Este apartado del Bando de Gobierno Municipal de Morelia, que se denomina “Fines del Municipio”, constituye el fundamento legal tendiente a procurar el orden público y la armonía social.

En el Capítulo Sexto denominado “De la Población”, se establece lo siguiente:

Artículo 17. La Población del Municipio se constituye por las personas que residan en él, o se encuentren dentro de su territorio, quienes serán considerados como Vecinos, Huéspedes o personas en tránsito.

Este precepto señala las distintas calidades de las personas que residen –o se encuentran de manera transitoria- en el Municipio de Morelia.

Artículo 26. Son obligaciones de los vecinos las señaladas en la Ley Orgánica Municipal, las estipuladas en el presente Bando y las siguientes:

A. Conocer, cumplir y respetar las Leyes, Bando, Reglamentos y demás disposiciones normativas.

Este dispositivo reitera lo ya establecido en el artículo 10 fracción VII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

Artículo 48. El presente Bando, los Reglamentos y demás disposiciones de observancia general que expida el Ayuntamiento, son de orden público, interés social y observancia obligatoria para la población del Municipio.

*Artículo 49. Los Reglamentos Municipales son aquellos ordenamientos jurídicos necesarios para regular el actuar del régimen de Gobierno Municipal, de su Administración, de sus Dependencias, Organismos, de los servicios y funciones públicas, que describen características genéricas, abstractas, impersonales y de observancia obligatoria, **cuyo propósito es ordenar armónicamente la convivencia social dentro de su territorio, procurando el bienestar de la comunidad.***

Artículo 56. Los particulares al ejercer sus actividades jurídicas y al usar y disponer de sus bienes, tienen obligación de no perjudicar a la colectividad, teniendo siempre presente que el interés social es superior al individual. El Ayuntamiento decidirá llegado el caso, cuando exista un interés social al que deba subordinarse el individual.

Aquí cabe decir, que para los fines de este trabajo tesinal, el Bando de Gobierno Municipal de Morelia, es el ordenamiento que establece sanciones de

carácter administrativo, más sin embargo es conveniente precisar el contenido y alcance de algunas de ellas, en apego al principio de legalidad.

El artículo 129 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia señala: **“PARA LOS EFECTOS DE ESTE BANDO, POR INFRACCIÓN SE ENTIENDE TODA ACCIÓN U OMISIÓN QUE VAYA EN CONTRA DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CONTENIDAS EN EL PRESENTE ORDENAMIENTO, LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES Y CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN EXPEDIDA POR EL AYUNTAMIENTO, SIEMPRE QUE NO CONSTITUYAN DELITO”**.

En relación a lo propuesto en esta investigación, no es óbice lo que establece la parte final del anterior precepto citado, pues finalmente lo que se sugiere es atender al Principio de mínima intervención del Derecho penal.

El artículo 133 del mismo Bando de Gobierno Municipal de Morelia establece:

“LAS INFRACCIONES A LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN ESTE BANDO Y EN LOS REGLAMENTOS, SE SANCIONARÁN ATENDIENDO A LA GRAVEDAD DE LA FALTA COMETIDA, CON:

- I. AMONESTACIÓN;**
- II. MULTA DE 25 VEINTICINCO A 500 QUINIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO DIARIO VIGENTE EN EL MUNICIPIO; EN EL CASO DE QUE LOS INFRACTORES SEAN OBRERO, JORNALERO, EJIDATARIO, COMUNERO O INDÍGENA, SE PODRÁN REDUCIR LAS MULTAS DE ACUERDO A LO QUE ESTABLEZCA EL REGLAMENTO CORRESPONDIENTE;**
- III. ARRESTO ADMINISTRATIVO HASTA POR 36 HORAS;**

- IV. IMPOSICIÓN DE ACCIONES EN BENEFICIO DE LA COLECTIVIDAD;**
- V. SUSPENSIÓN TEMPORAL DE OBRAS Y/O ACTIVIDADES NO AUTORIZADAS;**
- VI. CANCELACIÓN DEL PERMISO, LICENCIA O CONCESIÓN;**
- VII. CLAUSURA TEMPORAL;**
- VIII. CLAUSURA DEFINITIVA;**
- IX. INDEMNIZACIÓN AL AYUNTAMIENTO, DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE SE CAUSEN, INDEPENDIENTEMENTE DE LAS DEMÁS SANCIONES Y CONSECUENCIAS QUE PROCEDAN, CONFORME A LAS LEYES”.**

En el Capítulo siguiente (4.5.), se ahondará sobre la definición y explicación detallada de cada una de las sanciones administrativas aquí invocadas.

CAPITULO CUARTO.
EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR COMO UNA
ALTERNATIVA DE DESCARGA DEL DERECHO PENAL, EN EL ESTADO DE
MICHOACÁN.

4.1. Problemas que se observan actualmente en la Justicia Penal en México y el Estado de Michoacán.

Diversa posturas se han presentado para tratar de explicar, primero, el problema de la delincuencia; las formas legislativas que se establecen para tratar de combatirla; y, después, la sanción de ésta, a través de los tribunales establecidos para tal efecto. Se habla de cuatro problemas fundamentales, los tres primeros enunciados, y, además, la saturación en los órganos encargados de administrar justicia, sin soslayar al que se encarga inicialmente de procurar justicia. Pero falta uno más; una vez que se ha condenado a una persona a purgar una pena de prisión, se regresa al Poder Ejecutivo para que ejecute la pena impuesta al infractor, es decir, a través de los Centros penitenciarios que administra.

Como un referente nada más, en el año de 1994, cuando el Estado mexicano advierte una sobrepoblación en las cárceles, se aprueban reformas legislativas tendientes a permitir la libertad bajo caución en delitos que por su penalidad no alcanzaban ésta, creando los llamados delitos graves y no graves.

Se trató de resolver de alguna manera parcialmente el problema de la sobrepoblación carcelaria, pero se dejó en libertad a personas –principalmente procesadas por delitos patrimoniales-, que trajo como consecuencia una cierta etapa de impunidad, incluso vigente hasta nuestros días.⁸²

⁸² En un programa denominado “Barra Libre”, conducido por Raúl Cremoux, transmitido por la Televisión Mexiquense, el día 26 de febrero de 2006, estando de invitados el Mtro. Bernardo Bátiz, Procurador de Justicia

En ese sentido también, José Odilón Juárez Tovar, profesor de nuestra Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana, escribió al respecto, en una nota publicada en el diario “La Voz de Michoacán”, del lunes 21 de septiembre de 1999 que dice:

“... Ahora se busca dar marcha atrás a esa absurda medida con la pretensión de presionar a los delincuentes; no sólo aumentando la penalidad a ciertos tipo de delitos, sino eliminando aquella clasificación de ‘delitos graves y no graves’; pero ¿dónde van a albergar a todos estos delincuentes que ahora no podrán gozar de la libertad caucional, de la preparatoria y de la remisión parcial de la pena? Actualmente los penales continúan con el mismo problema de sobrepoblación, el cual, entre otras muchas cosas, provoca motines, fugas y corrupción. ¿Qué ocurrirá con más sobrepoblación y falta de más centros de reclusión?. Históricamente se ha demostrado que el aumento en la penalidad no limita ostensiblemente la proliferación de delito y ni tan siquiera la pena de muerte lo ha logrado. Lo que ha ocurrido es el que el malhechor se cuida más de ser descubierto para evitar la cárcel, y en cierto tipo de delitos, como el de violación o el secuestro, los delincuentes privan de la vida a sus víctimas para que no los denuncien y continuar gozando la impunidad. No se estudio, en ambas reformas, las consecuencias que acarrea el aprobar leyes al vapor sin el análisis profundo que ello requiere. Se busca solamente encontrar un remedio momentáneo que a la larga

del Distrito Federal, y, el destacado penalista Juan Velásquez, ambos coincidieron en señalar que la impunidad en México es de un 93% a un 98%. Juan Velásquez dijo que existen en México, el doble de homicidios que en los Estados Unidos. Bernardo Batiz precisó que los principales factores que inciden en la delincuencia son: pobreza, marginación, explosión demográfica y falta de educación, entre otros. Juan Velásquez apuntaba que también la impunidad. Se comentó en dicho programa televisivo que, paradójicamente, Chiapas, uno de los Estados más pobre de acuerdo a las estadísticas del INEGI, es una de las Entidades que tiene más bajo índice delictivo. Juan Velásquez puntualizó: las procuradurías y tribunales carecen de lo más indispensable para realizar bien su trabajo; se gasta más dinero del erario en campañas electorales y de imagen de servidores públicos, que en lo que se debería de gastar: procuración y administración de justicia, que es donde la sociedad percibe la corrupción.

*resulta contraproducente; no se busca prevenir la comisión del delito, que debe ser la primera tarea de la autoridad administrativa”.*⁸³

Juárez Tovar hace una crítica muy pertinente y puntual sobre este punto, de lo cual se deduce lo siguiente:

- a) Ignorancia total de criterios de política criminal en el legislador, al momento de elaborar, crear, reformar y/o adecuar los ordenamientos legales (problema en la creación de la ley, por parte del Poder Legislativo);
- b) Deficiencia en la integración de averiguaciones previas en la procuración de justicia (problema al interior de las Procuradurías de Justicia. Poder Ejecutivo);
- c) Saturación y cargas de trabajo abundantes en la impartición de justicia, que hacen casi imposible el postulado constitucional de la justicia pronta, completa, expedita e imparcial (no se quisiera abordar el tema de la corrupción en esta instancia, pues no es motivo de este trabajo, pero sin lugar a dudas es un problema al interior del Poder Judicial);
- d) Como colofón de lo anterior, las condiciones por demás irregulares que se viven al interior de los Centros penitenciarios: hacinamiento, corrupción, nula clasificación de internos de acuerdo a su peligrosidad, ausencia de programas tendientes a la readaptación, etc. (problema al interior del Poder Ejecutivo).

⁸³ Véase en Anexos, la nota titulada: “Diputados, ¿Abogados?”, del Periódico “La Voz de Michoacán”, del Lunes 21 de septiembre de 1999, página 16-A.

Sobre este tópico apunta también Elías Neuman:

“... El excesivo volumen de causas penales; las carencias presupuestarias para ampliar la cantidad de juzgados (y lo contraproducente que podría resultar esa medida); la falta de personal idóneo, el escaso acceso a la justicia de las víctimas; las falencias policiales en la prevención; la desidia y negligencia de jueces que se sienten –o se saben- inamovibles; la escasa o nula participación del pueblo dictando justicia mediante jurados: el escaso conocimiento o el olvido de que la ejecución de la detención preventiva y la sanción privativa de la libertad trasgreden múltiples derechos humanos, a partir de la dignidad; la escasa posibilidad de efectuar cambios procesales de fondo por la oposición que formulan ciertos docentes y legisladores adscriptos a un modo discursivo que parece ignorar la realidad social; a los políticos que reclaman soluciones para la fecha en que las solicitan (o para un día después) y temen ser considerados ‘blandos’ si se animan a efectuar un cambio hacia la justicia restaurativa en tiempos de mano dura ... De ese modo, se acumulan decenas de miles de causas penales de escasa monta y por delitos menores, con denunciados y sospechables que no llegan a ser llamados para comparecer en justicia a efectos siquiera de declarar. No hay juzgamiento ni reproche penal alguno. La causa se prescribe por el transcurso del tiempo y se trata de casos que amplían el ilegal círculo de la impunidad, por delitos graves o menores, implica la no justicia, al tiempo que produce una nueva violación de la ley penal desde que las leyes están hechas para ser cumplidas. La impunidad alienta al delincuente que la define con sorna: ‘no pasa nada ...’ ¿Y la víctima de esos delitos prescriptos ...? También, por así decirlo, queda prescripta, reprimida en un proceso que no

*fue. Social y jurídicamente se deslegitima a la ley y se torna irrisorio el control social”.*⁸⁴

En ese contexto, el que esto escribe, no comparte la tesis en boga relativa a la expansión del Derecho penal, pues se ha visto que la tan cacareada globalización, en palabras de Raúl Garcés Noblecía, ha sido solamente de tipo ecológico: el problema de la contaminación permea en todo el mundo. Ésta, afecta actualmente en todo el planeta, y muchos de los desastres ecológicos –o ecocidios- son producto de la aniquilación que el hombre realiza de manera constante sobre el medio ambiente. Pero no se puede decir que haya economías globales, ni sociedades globales, pues solo están en el discurso, pero no en la realidad. Vamos, ni el avance científico es global.⁸⁵

En esa tesitura, no se puede pensar en una hipótesis que sostenga la globalización en el Derecho penal. La historia ha sido puntual en ilustrar que no con la apertura de las economías, surjan nuevas modalidades de delinquir. Efectivamente, no se puede soslayar el avance de la ciencia y la tecnología se hable ahora de delitos cibernéticos, pero por otra parte, no se puede afirmar que con la apertura de las economías se dé pauta al contrabando, pues éste siempre ha existido. No se puede decir tampoco que en este mundo “globalizado” en que se vive, en el que si bien es cierto se han pretendido desterrar costumbres ancestrales como el machismo dentro de las distintas sociedades, hasta ahora se ponga en boga

⁸⁴ La Mediación Penal y la Justicia Restaurativa, pp. 87 y 88.

⁸⁵ En el noticiario televisivo “52 MX”, conducido por Javier Solórzano del 18 de julio de 2005, se informó que, en Inglaterra, las fuerzas políticas al interior del Parlamento, pretenden proponer una Ley “antiterrorista”, con la cual buscan tipificar como delitos, la incitación al terrorismo, el recibir entrenamiento para participar en ataques terroristas, entre otros. Ello, a raíz del ataque terrorista en Londres del 7 de julio de 2005.

la violencia familiar, cuando ésta también siempre ha estado presente, con la salvedad de que ahora está tipificada como delito.⁸⁶

En el trascurso de este trabajo de investigación, quien esto escribe conoció a través de los medios de información –noticiarios de televisión y prensa escrita- el caso del señor Alfredo Ríos Galeana, a quien en la década de los ochentas, se le llegó a considerar el “enemigo público número uno”. Esta persona fue aprehendido en los Estados Unidos, traído de regreso a México, en donde manifestó que el tiempo que estuvo prófugo, vivió en la ciudad de South Gate, al sur de Los Ángeles, California, encubierto bajo una identidad distinta, haber llevado una vida honorable y ser un hombre nuevo, salvado por una conversión religiosa.⁸⁷

En el caso de que así fuese, ¿Esta persona necesitará readaptarse en un Centro penitenciario? ¿Si el demostrara científicamente a través de dictámenes periciales psicológicos o sociológicos, que no necesita readaptarse en una cárcel, lo aceptaría el Estado?

Existe un problema aun más que engloba a los anteriormente comentados, la falta de una cultura de legalidad en México. Es decir, los mexicanos no tenemos acendrado el respeto a la ley. En ese sentido, los comentarios que hace Sergio Sarmiento sobre este tópico, de hace aproximadamente 6 seis años, son tan actuales por la efervescencia político-preelectoral que se empieza a vivir ahora en nuestro país.

⁸⁶ Véase en Anexos, la nota del Periódico “El Sol de Morelia” de primera plana, del 17 de noviembre de 2005, titulada: “Impune el 92% de los delitos”.

⁸⁷ Véase en Anexos: “Penal de Almoloya para Ríos Galeana”, La Voz de Michoacán, jueves 14 de julio de 2005, página 27A.

*“... Yo me pregunto cuál sería la actitud de los electores si, en medio de esta adelantada campaña de promesas vagas y mentiras, un candidato presidencial se atreviera a decir simplemente: ‘Yo lo único que prometo es hacer cumplir la ley’. México no vive, en realidad, en un estado de derecho. A pesar de todos los esfuerzos que se han hecho para construirlo, el cumplimiento de la ley sigue siendo altamente discrecional. En parte esto se debe a la excesiva complejidad de nuestra legislación, lo cual hace que, con mucha frecuencia, las leyes se contrapongan unas con otras [...] Hay ocasiones en que se promulgan leyes que violan los principios de igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. Otras veces surge legislación que no representa más que buenos deseos o que simplemente no se puede cumplir. Pero la razón principal de que nuestro México no sea un país de leyes es que nuestros gobernantes y autoridades con mucha frecuencia prefieren evitar la aplicación de la ley, ya sea para evitarse problemas políticos o incluso molestias personales”.*⁸⁸

Contundentes afirmaciones que presenta Sergio Sarmiento, que en su nota señala una serie de ejemplos –los cuales sería prolijo enumerar- en vista de los cuales, arriba a la conclusión de que en México, no se vive en un auténtico Estado de Derecho.

En pronunciamiento similar reciente, Ignacio Burgoa Orihuela (lamentablemente recién fallecido en noviembre del pasado 2005), alertó que el Estado de Derecho en México estaba desmoronándose. Creo que no le faltó razón al destacado constitucionalista.⁸⁹

⁸⁸ Véase en Anexos la columna titulada Jaque Mate, “Respetar la ley”, La Voz de Michoacán, jueves 30 de septiembre de 1999, Sección A, p. 15.

⁸⁹ Véase en Anexos la nota titulada: “Rinden homenaje a Ignacio Burgoa”, La Voz de Michoacán, lunes 14 de marzo de 2005, p. 7A.

4.2. La Contaminación criminógena en los Centros Penitenciarios.

De acuerdo a la investigación realizada, se puede llegar a la conclusión de que en los Centros penitenciarios, difícilmente puede darse la readaptación social, a que alude el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Entre otras, por las siguientes razones que a continuación se detallaran:

- a) La delincuencia no cesa, y cada vez más aparecen nuevas formas de cometer delitos. Algunas que han existido desde tiempos pasados, pero que ahora se ha tenido la necesidad de tipificar: pornografía infantil, violencia familiar, delitos cibernéticos, etc.
- b) Aunado a ello, el Estado ante la falta de creatividad, que pudiera plasmar en criterios de política criminal, sólo encuentra acomodo al castigo de delitos en el Derecho penal, cuando éste debe ser la *última ratio*.
- c) Se tiene la peregrina idea de que, a mayor penalidad establecida en los Códigos penales y demás disposiciones que también contemplan delitos, menor delincuencia. Nada más alejado de la realidad. En palabras de Juan Antonio Magaña de la Mora,⁹⁰ si los fines de la pena de prisión es la readaptación, ¿cómo puede darse ésta con penas de hasta sesenta años de cárcel o más? Existe entonces una contradicción entre lo establecido en el texto del 18 constitucional y, las penas de prisión elevadas que han propuesto algunos políticos.⁹¹

⁹⁰ Apunte tomado de la clase de Política criminal, impartida por Juan Antonio Magaña de la Mora, en el Tercer Semestre de la Especialidad en Derecho Penal, octubre de 2004 / febrero de 2005, División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UMSNH, el 8 de octubre de 2004.

⁹¹ Véase en Anexos, la nota del Periódico “La Voz de Michoacán”, titulada: “Madrazo descalificó a falsos demócratas”, del 5 de marzo de 2006.

Una vez que se materializan en la realidad social las anteriores hipótesis – negativas en su conjunto-, surge el problema toral: se tiene que privar de la libertad a las personas que de acuerdo con el orden jurídico establecido se apartan de él, confinándolos a una prisión, en donde por desfortuna, se presentan los siguientes eventos:

1. Violaciones a los derechos fundamentales de los internos, que no se suspendieron expresamente en la Sentencia condenatoria: No hay libertad de expresión por ejemplo.
2. Las penas elevadas de prisión, reducen la perspectiva de una vida útil al salir de prisión. Afirmaba Juan Antonio Magaña de la Mora que una persona de 30 treinta años de edad, sentenciada a 40 cuarenta años de prisión, saldría de 70 setenta años de edad ¿ya para qué?. Si por lo expresado por –el anteriormente citado- Sir David Maxwell Fyfe: *“los expertos estiman que después de diez o quince años de prisión el individuo está mental y físicamente degradado”*.
3. El hacinamiento que se vive en las prisiones de México y Michoacán es asfixiante. Los establecimientos penitenciarios planeados y construidos para albergar a 800 ochocientos internos, sobrepasan su capacidad a más dos mil internos.
4. El tráfico y consumo de drogas al interior de los Centros penitenciarios, incluso, reconocido por las propias autoridades.
5. Personal poco calificado que atiende los Centros penitenciarios, con bajos sueldos además.

6. La introducción de armas de fuego, no obstante los “estrictos” controles de seguridad, ha ocasionado que los mismos Centros penitenciarios, sean los lugares más inseguros. En enero de 2004, un grupo armado toma por asalto el Centro penitenciario de Apatzingán, Michoacán. Ya ni siquiera se puede garantizar la seguridad de los propios penales.
7. La nula separación de procesados y sentenciados, tal como apunta Luis Rodríguez Manzanera: “...*Lo más grave del caso es que no solamente el criminal empedernido, el peligroso antisocial, el depravado o el perverso van a prisión, sino también el ocasional, el imprudencial, el inocente, llegan a ella*”.
8. Emilio Durheim estima que no sirve o sirve muy poco, para corregir al culpable o para intimidar a sus posibles imitadores.
9. En Estados Unidos, a los presos ilegales –muchos de ellos de origen latino- se les ofrece libertad condicional y residencia legal en aquel país, a cambio de un periodo de servicio en las fuerzas armadas que ocupan Irak.⁹²
10. Una vez que se recobra la libertad, la persona se halla ante una situación más difícil que antes: su autoestima es baja o nula; su capacidad de trabajo disminuida; ya tiene antecedentes penales; y se enfrenta al casi seguro rechazo de familiares, amigos y conocidos.

⁹² Véase en Anexos la nota titulada: “Los presos ilegales podrían ir a guerra”, del Periódico “La Voz de Michoacán”, del lunes 15 de enero de 2004, pp. 2G y 12G.

Roberto Reynoso Dávila, último Juez que impuso una pena de muerte en nuestro país,⁹³ cita a Evelio Tabío, sobre este tema:

*“... Nosotros no encontramos una justificación en la prisión, más que por la impotencia científica del hombre, para diagnosticar y tratar al delincuente, y en tal supuesto, escoge la cárcel y el presidio, como un remedio, para aislar al delincuente del contacto social, sepultándolo en un lugar determinado, bajo el influjo poderoso e invencible de que la prisión es represión, dureza, venganza, como un rezago infortunado del pasado que aún vive en muchos de nosotros. Los balaustres de una cárcel, son la manifestación más elocuente, del instinto del hombre, que encierra al delincuente, con el mismo temor que le inspira un loco furioso, al que hay que acorralar en una celda como único medio hasta ahora momentáneo y eficaz para impedir que atente contra la vida de los demás. Para nosotros la prisión actual, es una revelación más que de la maldad de los hombres, de su impotencia para defenderse del crimen, que es la obsesión de la sociedad en este hondo y grave problema”.*⁹⁴

Jiménez de Asúa decía, que cada día debe hacerse un esfuerzo nuevo para demoler las prisiones vigentes. Raúl Carranca y Rivas señala que hasta las mejores cárceles son criminógenas, corrompen y preparan para la reincidencia.⁹⁵

Barnes y Teeters, criminalistas norteamericanos, expresan que la función desmoralizadora de la prisión estriba en la finalidad para la que fue creada: *“la cuestión es saber si se quiere castigar a los penados o reformarlos. Las dos cosas*

⁹³ Véase en Anexos, la nota del Periódico “La Voz de Michoacán”, titulada: “Los Poderes Ejecutivo y Legislativo los que deben proponer sobre pena de muerte”, del lunes 27 de septiembre de 1999, Sección B, página 9.

⁹⁴ Op. Cit. Nota No. 46, p. 228.

⁹⁵ Idem.

no pueden hacerse al mismo tiempo. Castigo y reforma no pueden ser gemelos en ningún sistema".⁹⁶

Para Radbruch, la cárcel representa un fenómeno paradójico: para hacer sociales a los antisociales, se les disocia de la comunidad cívica y se les asocia con otros antisociales.⁹⁷

Juan José González Bustamante y Eugenio Cuello Calón coinciden en que suprimir o sustituir la cárcel sería utópico. Sin embargo, para el primero, es imprescindible suprimir la morbosa promiscuidad en que viven los internos. Para Cuello Calón, la prisión desempeña –aún– una función necesaria para la protección social frente a la criminalidad, aunque los resultados hasta ahora como medio de reforma del penado, sean poco satisfactorios.⁹⁸

Según Gabriel Mendoza Jiménez, Secretario de Seguridad Pública del Estado de Michoacán, en los Centros penitenciarios existen formas de autogobierno. Ello lo manifestó al comparecer ante diputados del Congreso del Estado: *“Quien maneja víveres, tienditas o alcohol tiende a ejercer formas de control. El autogobierno empieza en quien tiene un elemento de poder”*. De igual forma señaló, que se aplica una política que calificó de “muy agresiva” de reubicación de internos para dismantelar estructuras y mantener la gobernabilidad funcional dentro de los centros preventivos del Estado. Las cárceles son escuelas especializadas del crimen, sostuvo el diputado Guillermo Valencia.⁹⁹

⁹⁶ Idem.

⁹⁷ Ibid. p. 229.

⁹⁸ Ibid. p. 230.

⁹⁹ Véase en Anexos la nota titulada: “Autogobierno en penales”, del periódico “La Voz de Michoacán”, del miércoles 20 de abril de 2005, p. 27A.

Ramón Martín Huerta, ExSecretario de Seguridad Pública federal (fallecido el año pasado), afirmó que se aplicará la ley para mantener la disciplina en los penales federales, a pesar de las huelgas de hambre que realizan algunos internos.¹⁰⁰ De ello se desprende que la propia autoridad penitenciaria, reconoce que hay problemas al interior de los Centros penitenciarios.

Decía Massimo Pavarini en el curso de Criminología que impartió en el verano del 2004, a los alumnos de la Especialidad en Derecho Penal de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Michoacana, que después de haber recorrido las cárceles de diversos países, tanto de Europa, Estados Unidos y Latinoamérica, la problemática en todos ellos era la misma: solo los pobres están en la cárcel.¹⁰¹

De lo expuesto en este punto, en palabras de Juan Antonio Magaña de la Mora, dada la contaminación criminógena que se presenta en los Centros penitenciarios, por los factores arriba precisados, el Estado no puede asegurar a la persona que hoy día esté a una cárcel, que cuando salga –si es que sale-, lo haga en las condiciones física y psíquica de como entró. Además, el Estado es el culpable, y no el penado cuando éste es reincidente. ¿Porqué?, porque si el interno, privado de su libertad, estuvo en manos del Estado, y éste no fue capaz de readaptarlo, el que fallo fue el Ente político-administrativo, en la tarea que le prescribe el artículo 18 constitucional.

¹⁰⁰ Véase en Anexos la nota titulada: “Se aplicará la ley: SSP. Penales Federales siguen disciplina, puntualiza Huerta”, del periódico “La Voz de Michoacán”, viernes 6 de mayo de 2005, p. 5B.

¹⁰¹ En el Curso de Criminología impartido a los alumnos de la Especialidad en Derecho Penal, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH, en el verano de 2004.

4.3. El Derecho administrativo sancionador: Una alternativa de descarga del Derecho penal, como criterio de Política Criminal

Si ya se precisó por Andrés Serra Rojas que el Derecho administrativo sancionador, tiende al establecimiento de las infracciones y delitos administrativos, necesarios para el funcionamiento de la Administración pública en relación con los fines que le corresponden, la intención de la presente investigación es apelar a esta rama del derecho, como disciplina alterna que permita descargar –aunque sea un poco- al Derecho penal.

Si bien es cierto que el Derecho administrativo sancionador sólo tiene aplicación en el ámbito de esta rama jurídica, el presente trabajo pretende sustentar que es factible y jurídicamente viable, la incorporación de esta rama, en auxilio del Derecho penal.

Lo anterior, en virtud de que ya se ha precisado, el incremento de las penas de prisión no necesariamente disminuye la delincuencia, y que dichas penas de prisión no conllevan a la readaptación social; luego entonces, se arriba a la propuesta principal del presente trabajo, ¿Es posible apelar al Derecho administrativo sancionador, como una alternativa de descarga del Derecho penal?

Surge entonces la idea de apelar a un criterio de política criminal, para descargar al Derecho penal, por conducto del Derecho administrativo sancionador. Pero, ¿qué se entiende por política criminal?.¹⁰²

Franz Von Liszt, uno de los representantes de la llamada política criminal. En 1871, establece un programa de política criminal relacionada con el Derecho penal y

¹⁰² Aunque parece que en la realidad legislativa es al contrario. Véase en Anexos la nota del Periódico “La Voz de Michoacán”, de fecha 23 de enero de 2004, titulada: “Estudian sanción a fraccionadores”.

la Criminología, estableciendo que la política criminal defendía o debía defender a la sociedad; por el contrario, el Derecho penal al delincuente, y, que tal Derecho debe estar en la realidad de los hombres

José Arturo González Quintanilla, señala que: *“... se ha puesto de manifiesto una fuerte tendencia racionalizadora del fenómeno penal que en primer lugar reserva el derecho penal a los casos en que el conflicto social no tienen posibilidades de ser resuelto por otros medios de política social (el derecho penal como última ratio de la política social). Dentro de este marco, se inserta también la despenalización de hechos de poca trascendencia social (como los hurtos en supermercados), para reemplazar la represión penal por formas más eficaces, menos costosas y de menos consecuencias desocializadoras que las del derecho penal “.*¹⁰³

Jesús Cerda Lugo, afirma que en México, simple y sencillamente la política criminal no existe, pues no hay una planeación en esta disciplina, ya que ésta se realiza en el camino, sobre la marcha, de manera empírica y acorde a las directrices del grupo en el poder, no a los intereses de la sociedad mexicana. Este autor la define como *“... el conjunto de acciones implementadas por el Estado con el propósito de prevenir y reprimir, en su caso, el delito”.*¹⁰⁴

Rodríguez Manzanera prefiere hablar de política criminológica; alega un aspecto “sucio” que pudiera denotar el término “política criminal”.

Mir Puig dice que: *“... es aquel sector de la política que guarda relación con la forma de tratar la delincuencia; se refiere al conjunto de criterios empleados o a emplear en el tratamiento de la criminalidad”.* Para Maurach, *“se refiere a la*

¹⁰³ Derecho Penal Mexicano, Parte General y Parte Especial, p. 44.

¹⁰⁴ CERDA, Lugo Jesús, Política criminal, Política criminológica o política contra el criminal, p. 21.

exposición sistemáticamente de las estrategias sociales, tácticas y medios para la enseñanza de un control óptimo del delito". Cuelo Contreras señala que: *"La política criminal se ocupa de cómo configurar el Derecho penal de la forma más eficaz posible que pueda cumplir su tarea de protección a la sociedad"*.¹⁰⁵

El jurista español Manuel López-Rey y Arroyo, citado por Jesús Cerda Lugo, señala: *"Mientras la criminología se ocupa de la criminalidad, la política criminal se ocupa de reducir la misma al mínimo soportable como parte de la política general del gobierno [...] Criminalizar es hacer política criminal. Lo que a menudo aún acontece es que la criminalización se lleva a cabo en forma rudimentaria, improvisada, ideológicamente deformada y desconectada con el desarrollo de los países"*.¹⁰⁶

Para René González de la Vega, *"... se ha concebido a la política criminológica, como un conjunto pragmático y bien sistematizado de normas, procedimientos, objetivos, metas estrategias y medidas de diversa naturaleza, que asume el Estado, fundado en los requerimientos y demandas sociales, para prevenir, perseguir y en su caso, reprimir la actividad delincuencia"*.¹⁰⁷

Eugenio Raúl Zaffaroni dice: *"... si por política se entiende la ciencia o arte del gobierno, por política criminal puede entenderse la política respecto del fenómeno criminal, lo que no sería más que un capítulo de la política general. En este sentido, la política criminal sería el arte o la ciencia del gobierno respecto del fenómeno"*

¹⁰⁵ Apunte tomado de la clase de "Política criminal", impartida por el Maestro Juan Antonio Magaña de la Mora, Tercer Semestre de la Especialidad en Derecho Penal, semestre octubre de 2004/febrero de 2005, 15 de octubre de 2004.

¹⁰⁶ Op. Cit. Nota No. 102, p. 22.

¹⁰⁷ Idem. p. 22.

criminal, y no podría oponerse nunca al derecho penal, puesto que el derecho penal no podría ser más que un aspecto de su materialización o instrumentación legal".¹⁰⁸

El mismo Jesús Cerda Lugo, señala que: " ... *la política criminal se ha conceptualizado como aquellas acciones establecidas por el Estado para prevenir, disuadir, combatir y reprimir las conductas antisociales, las cuales pueden convertirse en delito, y poner en peligro o dañar los bienes necesarios para la convivencia social y desestabilizar las instituciones públicas y privadas. La política criminal también debe alcanzar lo concerniente a la corrección o readaptación de los transgresores de la ley*".¹⁰⁹

Para Jesús-María Silva Sánchez, "... *De entrada, es necesario, por tanto, distinguir categóricamente entre la praxis de la Política criminal y una Política criminal teórica. La primera se integra del conjunto de actividades –empíricas- organizadas y ordenadas a la protección de individuos y sociedad en la evitación del delito. La segunda aparece constituida por un conjunto de principios teóricos que habrían de dotar de una base racional a la referida praxis de lucha contra el delito; en donde la clave radica precisamente en determinar que significa ‘racional’ y cuáles pueden ser los criterios de racionalidad [...] En buena medida, la Política criminal se manifiesta en una serie de instrumentos que deben asociarse nominal o fácticamente a la producción presente o futura del delito en orden a evitar que éste se produzca o se reitere*".¹¹⁰

De las anteriores opiniones recopiladas, se puede entender a la política criminal, como aquella serie de criterios o lineamientos, que deben ser tomadas en

¹⁰⁸ Ibid. p. 23.

¹⁰⁹ Citado por CERDA, Lugo Jesús, Idem.

¹¹⁰ SILVA, Sánchez Jesús-María, Política Criminal en el Cambio de Siglo, pp. 16 y 17.

cuenta por el Estado, tendientes a tratar de neutralizar –previo conocimiento de las causas- el fenómeno de la criminalidad, y a que dichos criterios se plasmen en disposiciones emanadas del Poder Legislativo. Pero que además, tales medidas legislativas o administrativas, guarden un principio de congruencia en beneficio de la sociedad.

Inclusive, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha reconocido – tácitamente- a la política criminal, lo que conlleva además un espíritu filosófico, cuando el propio Máximo Tribunal, no recomienda la cárcel en los delitos que tienen una penalidad mínima, a saber:

“CONMUTACIÓN DE LAS PENAS. *El artículo 74 del Código Penal del Distrito Federal, por los términos en que, está redactado, no autoriza que se haga distinción respecto de la sustitución de la pena de prisión, cuando no exceda de seis meses, si concurre la sanción pecuniaria; pues el principio filosófico que norma la política criminal sobre la sustitución de la pena, no es otra sino la privación de la libertad no es muy recomendable (sic), ya que puede conseguirse la regeneración o readaptación del delincuente, que no está sometido a un régimen de trabajo y por el contrario, el reo se vicia en el ambiente de las prisiones y adquiere malos hábitos para el futuro; siendo este principio predominante en la sustitución de la pena, no puede haber obstáculo para concederla porque haya otra pena pecuniaria conjunta, pues como ya se dijo, tal distinción no está autorizada por la Ley”.*

Tomo LXXIII, Pág. García Valseca Ignacio, 18 de agosto de 1942, Quinta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: LXXIII, Página: 4046.

Si de lo anterior se desprende que el propio Poder Judicial Federal, reconoce que la pena de prisión no readapta ni resocializa, sino que por el contrario, causa un perjuicio físico y psicológico al penado, se puede entonces optar por una alternativa diversa a tal castigo.

Aquí el fundamento en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para que los jueces penales de manera alternativa, sancionen administrativamente a quienes pudieran resultar culpables o responsables de la comisión de un delito, aclarando que únicamente sería de los ilícitos que se enumerarán en el punto siguiente (4.4.).

Artículo 68. La facultad de aplicar e interpretar las leyes reside en exclusivamente en el Poder Judicial, y ninguna otra autoridad podrá avocarse al conocimiento de causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos.

Atendiendo al Principio de la División de Poderes, este precepto de la Constitución Política del Estado de Michoacán, determina y circunscribe la competencia del Poder Judicial, de aplicar e interpretar la ley.

En el siguiente dispositivo de la Constitución Política del Estado de Michoacán, se establece qué autoridades tienen el carácter de auxiliares del poder Judicial: se

Artículo 69. El Poder Judicial no podrá ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, conforme a las garantías establecidas.

Son auxiliares de los órganos encargados de administrar justicia:

- I. La Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado;*
- II. Los consejos tutelares;*
- III. Los médicos legistas;*
- IV. Los intérpretes y peritos;*
- V. Los depositarios y síndicos de concurso;*
- VI. Los notarios, en las funciones que les encomienda el Código de Procedimientos Civiles;*
- VII. Los cuerpos policiacos tanto del Estado como de los municipios; y*
- VIII. Los demás a quienes las leyes confieran ese carácter.***

Los auxiliares a que se refiere este artículo estarán obligados a desempeñar las funciones que les encomienden los órganos de la administración de justicia, y sus superiores tendrán el deber de facilitarles el ejercicio de las mismas.

Artículo 93. Los negocios judiciales serán decididos dentro del Estado en todas sus instancias, las que nunca podrán ser más de dos. Cada instancia será sentenciada por diferentes jueces. Los negocios de poca cuantía y los procesos por delitos leves se tramitarán sumaria y definitivamente por los jueces municipales, en los términos de la Ley; pero nunca se procederá sin audiencia de parte y comprobación de los hechos.

En idénticos términos que el artículo 69 de la Constitución del Estado, la Ley Orgánica del Poder Judicial dice al respecto:

Artículo 4º. Son auxiliares de los órganos encargados de administrar justicia:

- I. La Dirección de Prevención y Readaptación Social del Estado;*
- II. Los Consejos Tutelares;*

- III. *Los Médicos Legistas;*
- IV. *Los Intérpretes y Peritos;*
- V. *Los Depositarios y Síndicos de Concurso;*
- VI. *Los Notarios, en las funciones que les encomienda el Código de Procedimientos Civiles;*
- VII. *Los Cuerpos Policiacos tanto del Estado como de los Municipios; y*
- VIII. **Los demás a quienes las leyes confieran ese carácter.**
Los auxiliares a que se refiere este artículo estarán obligados a desempeñar las funciones que les encomienden los órganos de la administración de justicia y sus superiores tendrán el deber de facilitarles el ejercicio de las mismas.

Si bien no se establece expresamente como auxiliares del Poder Judicial a los Ayuntamientos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo, sí precisa una disposición que, adminiculada y relacionada con las fracciones VIII de ambos preceptos aquí citados, encuadra a los Órganos de Gobierno Municipal como auxiliares del Poder Judicial, a saber:

Artículo 32. Los Ayuntamientos tienen las siguientes atribuciones: a) En materia de Política Interior: Fracción II. Realizar sus políticas y programas de gobierno, en coordinación con los Gobiernos Estatal y Federal y la sociedad organizada; **Fracción III. Auxiliar en su circunscripción territorial a las autoridades federales y estatales en el cumplimiento de los asuntos de su competencia.**

Por su parte, el Bando de Gobierno Municipal de Morelia, en apoyo a lo anterior dispone:

Artículo 31. El Ayuntamiento tiene las atribuciones otorgadas por los ordenamientos federales, estatales y municipales, así como las derivadas de los convenios que celebre con Autoridades de los órdenes de gobierno mencionados.

Es decir, si en una sentencia, el juez penal ordena que en los Centros penitenciarios se extinga la pena de prisión impuesta a determinada persona –por haber sido culpable o responsable de un delito-, y éste órgano del Poder Ejecutivo en su carácter de auxiliar la acata, confinando a sus cárceles a dicha persona, ¿porqué no el juzgador, alternativamente a ello, mejor remite al Municipio, para que nada más sancione al infractor administrativamente?

Ni siquiera hay que modificar la Constitución Política del Estado de Michoacán, la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, el Código Penal del Estado, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán y/o el Bando de Gobierno Municipal de Morelia, en el caso de este Municipio. La viabilidad jurídica está dada, pues hay disposiciones legales que así lo autorizan, partiendo del principio de legalidad, mismo que ha sido sustentado por el Poder Judicial de la Federación y que se transcribe a continuación:

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1995

Tomo: Tomo VI, Parte SCJN

Tesis: 100

Página: 65

AUTORIDADES. *Las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.*

Quinta Época:

Amparo en revisión 2547/21. Compañía de Tranvías, Luz y Fuerza de Puebla, S. A. 12 de mayo de 1923. Unanimidad de once votos.

Amparo en revisión 778/23. Velasco W. María Félix. 3 de agosto de 1923. Mayoría de diez votos.

Amparo en revisión 228/20. Caraveo Guadalupe. 20 de septiembre de 1923. Unanimidad de once votos.

Tomo XIV, pág. 555. Amparo en revisión. Parra Lorenzo y coag. 6 de febrero de 1924. Unanimidad de once votos.

Amparo en revisión 2366/23. Cárdenas Francisco V. 23 de julio de 1924. Mayoría de ocho votos.

- 0 -

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo: XV

Página: 250

AUTORIDADES. *Es un principio general de derecho constitucional, universalmente admitido, que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite.*

Amparo administrativo en revisión. Cárdenas Francisco V. 23 de julio de 1924. Mayoría de ocho votos, respecto del sobreseimiento y por unanimidad de once votos, por lo que hace al fondo del negocio. Disidentes: Manuel Padilla, Salvador Urbina y Jesús Guzmán Vaca. La publicación no menciona el nombre del ponente.

En este caso concreto y específico, la ley prescribe que los Ayuntamientos puedan ser autoridades auxiliares del Poder Judicial del Estado.

Si bien es verdad –y como ya ha quedado demostrado- también el juzgador debe actuar de acuerdo con los preceptos legales previamente establecidos, y que no puede alterar el camino que le señala el propio derecho. El Poder Judicial de la Federación ha precisado algunos criterios, que bien sirven de sustento a la propuesta final del presente trabajo, a saber:

SUSTITUCIÓN DE LA PENA DE PRISIÓN: FACULTAD POTESTATIVA DEL JUZGADOR.

El juzgador no está obligado a sustituir la pena privativa de la libertad. Si bien es cierto que el sentenciado tiene derecho a acceder a cualquiera de los beneficios de la sustitución de la pena privativa de la libertad (beneficios que se encuentran en las tres primera fracciones del artículo 70 del Código Penal Federal), ello es posible siempre y cuando reúna los requisitos necesarios (señalados en los artículos 51 y 52 del Código Penal Federal). No obstante su otorgamiento no es automático, toda vez que la sustitución de la pena privativa de libertad es una facultad potestativa del órgano jurisdiccional. En tal virtud, queda claro que el órgano jurisdiccional puede negar u otorgar al sentenciado la sustitución de la pena privativa de la libertad. Y que en el supuesto de negarla, debe de fundar y motivar su decisión. Pero también puede situarse el juzgador en la hipótesis de conceder cualquiera de las tres sustitutivas, dejando a la elección del sentenciado gozar del beneficio de cualquiera de ellas. Tal determinación del órgano jurisdiccional no sería ilegal, pero constituiría un exceso en el arbitrio judicial. El criterio anterior ha sido manifestado así a manera de tesis aislada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia de Penal del Primer Circuito, al señalar: “Es facultad potestativa del órgano jurisdiccional sustituir la pena privativa de libertad (...), pero si la Sala señalada como autoridad responsable ordenadora, concede al sentenciado las tres sustitutivas (...), dejando a la elección del sentenciado acogerse a cualquiera de dichas sustitutivas, tal determinación no constituye ilegalidad, sino exceso en el arbitrio judicial”.

Prisión. Sustitutiva cuando no excede de tres años la pena de, véase Semanario Judicial de la Federación, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, Tomo III, Junio de 1996, tesis I. 3º.P.2 P, Página 910, 9ª Época.

LA SANCION ECONOMICA, PENA ALTERNATIVA A LA PRISIÓN. *Es facultad discrecional del juzgador imponer las sanciones establecidas para cada delito. Legislación del Estado de Puebla. La sentencia condenatoria por la comisión de un ilícito no siempre tiene como resultado la pena de prisión, ya que como sabemos existen delitos cuya pena puede ser alternativa, es decir, la privación de la libertad o bien una sanción económica. En este supuesto, y de acuerdo con la legislación del Estado de Puebla, es una facultad discrecional del juzgador la imposición de cualquiera de las dos opciones. No obstante ello, y para garantizar la legalidad de sus actos, el Juez debe de motivar y de fundamentar su decisión, ya que de lo contrario vulneraría las garantías individuales del sentenciado. Dicho criterio ha sido sostenido a manera de jurisprudencia firme por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, al decir “(...) es una facultad discrecional del juzgador el imponer las sanciones establecidas para cada delito, debiendo tomar en cuenta las circunstancias peculiares del acusado y las exteriores de ejecución del delito, tal facultad debe ejercerse de manera fundada y motivada; de tal manera que si el delito por el cual se dicta sentencia condenatoria tiene contemplada pena alternativa, es decir, de prisión o de multa, y el juzgador decide imponer la pena privativa de libertad en lugar de la sanción económica, **su resolución debe sustentarse en fundamentos y argumentos jurídicos convincentes y bastantes para poder llegar a esa conclusión, puesto que de lo contrario se vulneran las garantías individuales del sentenciado, ya que la pena menos grave es la multa que sólo afecta su patrimonio, y no de prisión que afecta su libertad personal”.***

Pena alternativa. Si en los delitos que la prevén se impone la privativa de la libertad , se violan las garantías individuales del sentenciado al no fundarse y motivarse ésta. (Legislación del Estado de Puebla), véase Semanario Judicial de la Federación, Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Sexto Circuito, Tomo XVII, Marzo de 2003, Tesis VI.1º.P/41 Página 1564, 9ª Época.

A este respecto: *“Muy atinadamente Roxin defiende la aplicación de la pena pecuniaria, el trabajo socialmente útil a efecto de reducir la cantidad de reos en las cárceles, al mismo tiempo que fortalece el trabajo de terapia individual para el reo como mecanismos más adecuados para lograr un tratamiento más eficaz de la pena”.*¹¹¹

En ese contexto, se aclara que se está hablando del Derecho administrativo sancionador, como una alternativa de descarga del Derecho penal, más sin embargo, si por ejemplo una persona considera que se le pudieran violentar sus garantías individuales (lo cual resultaría excepcional), o bien, simplemente prefiere la pena de prisión y no la sanción administrativa –que pudiera parecer realmente extraordinario-, bueno, pues que se le imponga la pena de prisión correspondiente, atendiendo al delito que haya cometido, sabedor de antemano que perdería su libertad.¹¹²

Por las razones hasta aquí expuestas, se considera que el Derecho administrativo sancionador es factible, y puede implementarse.

¹¹¹ MIJARES, Montes Jesús Bernardo, Obligatoriedad Constitucional de la Sustitución de la Pena de Prisión por Trabajos a la Comunidad, p.160.

¹¹² *“La libertad, Sancho, es uno de los más preciosos dones que a los hombres dieron los cielos; con ella no pueden igualarse los tesoros que encierra la tierra ni el mar encubre: por la libertad, así como por la honra, se puede y debe aventurar la vida; y, por el contrario, el cautiverio es el mayor mal que puede venir a los hombres”.* CERVANTES Saavedra Miguel, El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha, p. 561.

4.4. Delitos que pudieran descargarse del Código Penal del Estado de Michoacán.

En el llamado mundo “globalizado” actual, la tendencia parece ser tipificar como delito todo aquello que el Estado ha sido incapaz de sancionar por otras vías distintas al Derecho penal.¹¹³

Pareciera ser también –sobre todo por los desconocedores- que el Derecho penal resuelve por sí solo todos los problemas, y que es tipificando conductas como delitos e incrementando penas de prisión, como la sociedad en su conjunto podrá caminar sin mayores tropiezos. Nada más alejado de la realidad.

En palabras de Francisco Galván González, citadas por Jesús Cerda Lugo, éste último afirma que: *“... al contemplar las acciones que el Estado, independientemente del partido que sea, aplica, parece más que nada que lo que quiere es castigar en lugar de prevenir, y sino, observemos que el Estado: a) Permanentemente está creando más cárceles –sobre todo de máxima seguridad- lo que quiere es encerrar a la persona, tenerla segregada, volviendo a los sistemas penales inquisitoriales; b) Al reducir el acceso a los sustitutivos penales, aumenta los términos de prescripción de penas; y, c) El aumentar el número de policías y ‘equiparlos mejor’ –nunca comparado con la delincuencia-, al crear más dependencias policíacas o instituciones encargadas de procuración de justicia, no está realizando otra cosa que acciones en contra del delincuente [...] se ha aprecia como en los últimos años, en nuestro País han desaparecido la punibilidad en conductas como: Vagancia, Malvivencia y el Adulterio en algunas entidades. Pero a la vez, han aparecido un sin fin de conductas tipificadas como delitos: Delitos Ecológicos, Delitos Electorales, Delincuencia Organizada, .Violencia familiar, Lavado*

¹¹³ Sobre este tema, véanse en Anexos, las notas del Periódico “La Voz de Michoacán”, del 19 de mayo y 5 de agosto de 2005.

*de Dinero, etc. La comparación es desproporcionada entre las conductas que aparecen y desaparecen. También han aumentando las penas considerablemente a conductas delictivas contra la integridad de las personas como, homicidio y lesiones; contra el patrimonio como, el robo, el fraude etc., trastocando gravemente el principio de la readaptación social, y así podríamos hacer una lista indeterminable de delitos. Rodríguez Manzanera señala, ‘Cuando se intenta hacer política criminológica sin voltear a la justicia social y a la política social, lo que terminamos haciendo es política policial, simple y sencillamente, entonces lo único que vamos a lograr es la represión y por lo tanto vamos a ir al fracaso’.*¹¹⁴

En relación a lo anterior, el “Código Penal del Estado de Michoacán Anotado”, informa: “Figuras penales derogadas. **Delitos preterintencionales** (Artículo 7o., III). **Injurias** (Artículos 247-249). **Infanticidio** (Artículo 284) Desaparece como infanticidio, pero se reclasifica como homicidio calificado (Artículo 279, VII). **Malvivencia** (Artículos 211-212). **Rapto** (Artículos 230-232). Vagancia (Artículos 211-212)”.¹¹⁵

Sin embargo, la realidad en sí es muy diversa. No se ha demostrado que anexar más delitos a la parte especial de los Códigos Penales, ni el incrementar años a la pena de prisión a los delitos ya existentes inhiba la delincuencia. De igual forma, pareciera ser también que la pena de prisión se erige en la actualidad, más como una venganza que como una forma de resocialización.¹¹⁶

¹¹⁴ Op. Cit. Nota No. 102, pp. 40 y 41.

¹¹⁵ Cuadernos Michoacanos de Derecho, ABZ Editores, p. 350.

¹¹⁶ Comentario del Maestro Juan Antonio Magaña de la Mora, en la clase de Derecho Penitenciario del día 24 de enero de 2004, del Primer Semestre de la Especialidad en Derecho Penal, de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH.

Se considera factible pues, en virtud que la pena de prisión no ha demostrado la eficacia que se espera, “descargar” –por utilizar un término- algunos delitos que no sean considerados graves, o que por su naturaleza sean susceptibles de resarcir el daño ocasionado a la víctima u ofendido, o bien, no dañen de manera considerable el bien jurídico tutelado.

Sobre esto, se coincide en parte con Claus Roxin cuando afirma: “... desde mi punto de vista, las penas rigurosas –sobre todo las privativas de libertad- son en verdad imprescindibles para los delitos capitales. En todas las sociedades existirá siempre una cierta medida de delincuencia; así como las enfermedades y las malformaciones son inevitables, en todos los tiempos existirán hombres cuya deficiencia intelectual o estructuras de carácter sociopático hacen imposible su integración social y por eso terminarán delinquir. Esto no se podrá evitar jamás. No abogó por la abolición de la pena privativa de libertad. Ella es inevitable para los delitos capitales y siempre para los autores que reinciden una y otra vez”.¹¹⁷

Se está de acuerdo con Roxin en que hay figuras delictivas que definitivamente se tienen que sancionar con pena de prisión, hasta en tanto la capacidad científica e intelectual del hombre, no descubra otra forma de hacerlo, por el daño que se causa a la víctima u ofendido y a la misma sociedad, por ejemplo: el homicidio, la violación, el secuestro, etc.

Más sin embargo, no se concuerda con Roxin en un aspecto: la reincidencia, no necesariamente es atribuible al reo; lo único que demuestra el hecho, de que una persona que haya sido procesada por la comisión de un delito, y encerrada en una cárcel por esa causa, y vuelva a delinquir, es el fracaso que tuvo el Estado para readaptarlo, cuando éste lo retuvo privándolo de su libertad.

¹¹⁷ Op. Cit. Nota No. 46, p. 231.

Entre las conductas delictivas más frecuentes que se pudieran descargar, sugiriendo más bien su sanción desde el punto de vista del Derecho administrativo, **previa reparación del daño que se haga a la víctima u ofendido**, se proponen los siguientes tipos penales, previstos en el Código Penal del Estado de Michoacán:

- Armas prohibidas previsto en los Artículos 128 y 129.
- Ataques a las vías de comunicación, Artículos 134, 135, 136, 137 y 139.
- Delitos cometidos por conductores de vehículos, Artículos 140 y 141 (Esta debe ser considerada como una falta meramente administrativa al Reglamento de Tránsito y nada más).
- Violación de correspondencia, Artículos 142 y 145.
- Desobediencia y resistencia de particulares, Artículos 146, 147, 148, 149 y 150.
- Oposición a que se ejecute alguna obra o trabajos públicos, Artículos 152, 153 y 154.
- Violación de sellos, Artículo 155 (este delito incluso se sugiere derogarlo y que quede sólo como falta administrativa).
- Delitos cometidos contra funcionarios públicos, Artículos 156 y 157.
- Ultrajes a insignias públicas, Artículos 160 y 161.
- Ultrajes a la moral pública, Artículos 162 y 163, (en este caso, se propone una severa amonestación y en caso de reincidencia elevar la sanción, incluso desde un punto de vista económico).
- Revelación de secretos, Artículos 172 y 173.
- En el caso de los delitos contra la Administración Pública, por la naturaleza, importancia y delicadeza de la función pública, se considera que deben quedar tipificados como delitos los comprendidos en el Título Séptimo del Código Penal del Estado, sabedores de antemano que en la realidad éstas

prácticas resultan ser sumamente casuísticas y no tienen una aplicación genérica).

- Imputaciones falsas, Artículo 194.
- Falsedad de declaraciones y en informes dados a la autoridad, Artículos 195 y 196.
- Encubrimiento, Artículos 197 y 198.
- Ejercicio indebido del propio derecho, Artículo 199.
- Falsificación de documentos y uso de documentos falsos, Artículos 203, 204, 205, 206 y 206 bis.
- Variación de nombre y domicilio, Artículo 207.
- Usurpación de funciones públicas o de profesión, Artículo 208.
- Uso indebido de uniforme, insignia, distintivo o condecoración del Estado, Artículo 209.
- Delitos contra la filiación y el estado civil y exposición de menores, Artículos 213, 214, 215 y 216 (en este caso se sugiere que las sanciones sean además las mismas que establecen los Artículos 214, 215 y 216, exceptuando la pena de prisión que señala el Artículo 215).
- Bigamia y matrimonio ilegales, Artículos 217, 218 y 219.
- Incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, Artículos 221 y 222.
- Sustracción de menores, Artículo 224.
- Violencia familiar, Artículo 224 bis (La Fiscalía especial en este rubro, prácticamente se ha transformado en una fabrica de divorcios automáticos).
- Violación a las leyes de inhumaciones y exhumaciones, Artículos 225, 226 y 226 bis.
- Privación de libertad, Artículo 227.
- Amenazas, Artículos 233 y 234 (Alternativa: disculpa y/o compromiso de no ofender).
- Violación de domicilio, Artículo 239 (disculpa y multa).

- Difamación, Artículos 250 y 251 (disculpa).
- Calumnia, Artículo 252 (disculpa pública).
- Lesiones, Artículo 270 fracciones I y II, (pago de curaciones, compromiso de no ofender y disculpa).
- Tipo de peligro afectivo: Disparo de armas de fuego y ataque peligroso, Artículo 292 (Decomiso del arma, además de la sanción administrativa).
- Tipo de peligro presunto: Abandono de incapaces de proveerse a sí mismos, Artículo 293.
- Omisión de auxilio, Artículo 294.
- Abandono de atropellados, Artículo 296.
- De peligro de contagio, Artículo 298.
- Robo, Artículo 299 y 300 fracción I (En este delito, se propone además de la sanción administrativa que proceda multa y/o trabajo a favor de la comunidad y resarcimiento del daño al ofendido, sobre todo en el llamado “robo-hormiga” que se presenta en los centros comerciales).
- Abigeato, Artículo 311 y 312 fracción I.
- Abuso de confianza, Artículo 320 párrafos primero, segundo, tercero y cuarto.
- Fraude, artículos 324 fracciones I y II, en relación con el 324.
- Usura, artículo 327, (Además de la sanción administrativa la suspensión que prevé el artículo 328).
- Despojo de inmuebles y aguas, artículo 330, (Además de la sanción administrativa, previa la reparación del daño con la restitución del inmueble).
- Daño en las cosas, artículo 332 (Además de la sanción administrativa la reparación material del daño ocasionado).
- Delitos contra el trabajo y la previsión social, artículo 336, (Las violaciones que prevé el artículo 336, pueden ser reparadas espontáneamente durante la conciliación por el patrón a través de convenio).

- De los delitos electorales y en materia de Registro Estatal de Electores, artículos 339, 340, 341, 342, 334, 344, 345 y 346 (Además de la sanción administrativa, en este capítulo se sugiere precisar en cuanto a la sanción económica, qué se debe entender por días multa, pues no concuerda con lo previsto en el artículo 28 del Código Penal del Estado, incumplándose el principio de *nullum crimen nulla poena sine lege*, ya que la pena que corresponde al tipo, no está establecida fehacientemente en el citado Código Penal del Estado, por falta de precisión de la pena “días multa” a que alude este capítulo. El Código Penal Federal –a diferencia- si define claramente a que se refieren los “días multa” en su artículo 29 fracción II).
- Delitos contra el ambiente, artículo 347. (En este caso se sugiere como sanción alternativa de la pena de prisión, la obligación al agente activo de plantar árboles o cualquier otra actividad tendiente a reforestar nuestros bosques).

Se aclara de manera puntual, **que no se está proponiendo la derogación de los tipos penales anteriormente citados**, sino que, previa reparación del daño – en los casos que proceda y sea factible-, se sancione al infractor administrativamente nada más.

4.5. Sanciones Administrativas alternas a la Pena de Prisión

Algunas sanciones administrativas ya están previstas en la reglamentación vigente del Municipio de Morelia, más sin embargo es conveniente precisar el contenido y alcance de algunas de ellas acorde al principio de legalidad.

Como ya se precisó en el Capítulo anterior (3.4.5.), el Bando de Gobierno Municipal de Morelia, establece lo que se consideran “sanciones administrativas”, y

de manera concreta el artículo 129 de dicho Bando de Gobierno Municipal, -ya citado anteriormente, señala al respecto:

“PARA LOS EFECTOS DE ESTE BANDO, POR INFRACCIÓN SE ENTIENDE TODA ACCIÓN U OMISIÓN QUE VAYA EN CONTRA DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CONTENIDAS EN EL PRESENTE ORDENAMIENTO, LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES Y CUALQUIER OTRA DISPOSICIÓN EXPEDIDA POR EL AYUNTAMIENTO, SIEMPRE QUE NO CONSTITUYAN DELITO”.

En relación a lo propuesto en el presente trabajo de investigación, no es óbice lo que establece la parte final del anterior precepto citado, pues finalmente lo que se sugiere es atender al principio de mínima intervención del Derecho penal.

El artículo 133 del mismo Bando de Gobierno Municipal de Morelia establece:

“LAS INFRACCIONES A LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN ESTE BANDO Y EN LOS REGLAMENTOS, SE SANCIONARÁN ATENDIENDO A LA GRAVEDAD DE LA FALTA COMETIDA, CON:

- I. AMONESTACIÓN;**
- II. MULTA DE 25 VEINTICINCO A 500 QUINIENTOS DÍAS DE SALARIO MÍNIMO DIARIO VIGENTE EN EL MUNICIPIO; EN EL CASO DE QUE LOS INFRACTORES SEAN OBRERO, JORNALERO, EJIDATARIO, COMUNERO O INDÍGENA, SE PODRÁN REDUCIR LAS MULTAS DE ACUERDO A LO QUE ESTABLEZCA EL REGLAMENTO CORRESPONDIENTE;**
- III. ARRESTO ADMINISTRATIVO HASTA POR 36 HORAS;**

- IV. IMPOSICIÓN DE ACCIONES EN BENEFICIO DE LA COLECTIVIDAD;**
- V. SUSPENSIÓN TEMPORAL DE OBRAS Y/O ACTIVIDADES NO AUTORIZADAS;**
- VI. CANCELACIÓN DEL PERMISO, LICENCIA O CONCESIÓN;**
- VII. CLAUSURA TEMPORAL;**
- VIII. CLAUSURA DEFINITIVA;**
- IX. INDEMNIZACIÓN AL AYUNTAMIENTO, DE LOS DAÑOS Y PERJUICIOS QUE SE CAUSEN, INDEPENDIENTEMENTE DE LAS DEMÁS SANCIONES Y CONSECUENCIAS QUE PROCEDAN, CONFORME A LAS LEYES”.**

Como se desprende del artículo 133 del Bando del Gobierno Municipal de Morelia, señala los diversos tipos de sanciones administrativas aplicables por faltas cometidas al mismo y dentro de su esfera de aplicación. A continuación, se tratará de definir las sanciones que se establecen en este ordenamiento, a efecto de tener una idea del alcance de las mismas:

Tanto el apercibimiento como la amonestación han sido consideradas correcciones disciplinarias, que se imponen con el propósito de prevenir a los autores de las faltas, para que se abstengan de la realización de conductas contrarias. Ambas figuras han sido utilizadas como sinónimos, aunque en esencia tienen un contenido y trascendencia diferente.

El apercibimiento se identifica como una prevención especial, una advertencia de que se aplicará una sanción mayor, en caso de persistir en una conducta indebida: es una medida preventiva que tiene como finalidad corregir la incorrección de una conducta o una ilicitud.

El artículo 43 del Código Penal Federal, dispone que: *“El apercibimiento consiste en la conminación que el juez hace a una persona, cuando ha delinquido y se teme con fundamento que está en disposición de cometer un nuevo delito, ya sea por su actitud o por amenazas, de que en caso de cometer éste, será considerado como reincidente”*. De la disposición transcrita, se traduce que el apercibimiento es una llamada de atención, a quien ha incurrido en falta, para que no la vuelva a cometer.

En este sentido, será necesario que previamente se haya comprobado la actitud indebida del sujeto, para advertirle las consecuencias que puede generar su conducta. Generalmente es una sanción adicional a otra que le fue impuesta por su conducta ilícita, ya que el apercibimiento solamente se considera una “llamada de atención”, aunque también puede darse el caso de que se imponga como sanción única cuando por la levedad de la infracción y las circunstancias del caso no amerite otra.

Por otra parte, la amonestación es identificada como una llamada de atención, pero también como una advertencia o prevención ante la comisión de un ilícito. Esta corrección disciplinaria tiene su origen en el Derecho canónico, en donde se identifica como remedio penal de índole preventiva a quien se halla próximo a cometer un delito o se sospecha que lo cometió.

En sentido estricto, la amonestación no es una sanción, ya que no requiere la comisión de la infracción, sino sólo la sospecha de que se cometió o se puede llegar a cometer el ilícito, por lo que sólo es una advertencia para que se procuren evitar las conductas que pueden llevar a incurrir en tal infracción.

El artículo 42 del Código Penal Federal enuncia: *“La amonestación consiste en la advertencia que el juez dirige al acusado, haciéndole ver las consecuencias del delito que cometió, excitándolo a la enmienda y conminándolo a con que se le impondrá una sanción mayor si reincidiere. Esta manifestación se hará en público o en lo privado, según parezca prudente al Juez”*.

De esta disposición se deriva que el propósito de la amonestación es que el infractor haga conciencia de su conducta ilícita –ya materializada-, aunque también se haga la advertencia de que en caso de volver a realizarla se le considerará como reincidente, como en el caso del apercibimiento.¹¹⁸

La Fracción Segunda se refiere a la multa, considerada como consecuencia jurídica de una infracción, entendiéndose por tal una sanción -administrativa o penal- que consiste en la obligación de pagar una cantidad determinada de dinero, y a cargo del infractor. Algunos códigos como el del Distrito Federal¹¹⁹ hacen referencia a los días multa, sistema por el cual se calcula la cuantía de ésta sobre la base de una cuota diaria fijada en consideración a la situación económica del condenado.

La Fracción Tercera alude al arresto, el cual es definido como la privación de libertad por tiempo breve, como corrección. Su fundamento está en el artículo 21 Constitucional al cual ya se ha hecho alusión.¹²⁰

¹¹⁸ DELGADILLO, Gutiérrez Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores de los Servidores Públicos, pp. 123-125.

¹¹⁹ El artículo 38 del Código Penal para el Distrito Federal señala: La multa consiste en el pago de una cantidad de dinero al Gobierno del Distrito Federal fijada por días multa. Los mínimos y máximos atenderán a cada delito en particular, los que no podrán ser menores a un día ni exceder de cinco mil, salvo los casos señalados en este Código. El día multa equivale a la percepción neta diaria del inculpado en el momento de cometer el delito. El límite inferior del día multa será el equivalente al salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito.

¹²⁰ El artículo 21 Constitucional dispone: “... Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o

Por lo que ve a la Fracción Cuarta, respecto de la imposición de acciones en beneficio de la colectividad, y, entendiendo la imposición como una carga u obligación, se observa que dicho precepto, representa cierta complejidad al momento de su aplicación, ya que no precisa qué tipo de acciones, serán aquellas las que beneficien a la colectividad, al no existir un catalogo de las mismas. Al final de este Capítulo, se hace una propuesta respecto a este rubro.

La Fracción Quinta habla de suspensión temporal de obras y/o actividades no autorizadas; pero ¿qué entender por suspensión? De acuerdo con el Diccionario de la Real Academia Española, se entiende por suspensión, el detener o diferir por algún tiempo una acción u obra, es decir que se deja la obra en el estado que guarda al momento de la suspensión, en tanto no se resuelva el problema causa de la misma, teniéndose como destinatarios aquellas personas físicas o morales que llevan a cabo algún tipo de construcción o urbanización.

Respecto de la Fracción Sexta, cancelación del permiso, licencia o concesión; la cancelación consiste en anular o hacer ineficaz un instrumento público (permiso, licencia), una inscripción en un registro, una nota o una obligación que tenía autoridad o fuerza.

La clausura se refiere a cerrar o inhabilitar, temporalmente, un edificio, local o establecimiento.

Sobre este particular, el artículo 3º del Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia, publicado en el Periódico Oficial del Estado de fecha 13 de febrero de 2004, dispone:

arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas”.

“Para los efectos del presente ordenamiento se entenderá por: Fracción VI. ESTABLECIMIENTO. El inmueble en donde una persona física o moral desarrolla actividades comerciales, industriales o de servicios de acuerdo a las disposiciones del presente Reglamento; ... Fracción XV. SELLOS DE CLAUSURA. Documento oficial mediante el cual se prohíbe toda actividad en el establecimiento y se preserva en estado de clausura”.

Dentro de la imposición de acciones en beneficio de la colectividad -que al parecer no está regulado- se propone:

- a) Barrido de calles, en términos de lo previsto en los artículos 12 fracción I, 19 al 26 del Reglamento General de Limpieza Pública dentro del Municipio de Morelia, Michoacán.
- b) Apoyar en faenas relacionadas con obra pública que realice el Municipio. Empero, dichas faenas no excederán de dos horas diarias, si el infractor tuviese un trabajo o fuese estudiante, pues en todo caso cumplirá su sanción en horario fuera de sus actividades habituales.
- c) Apoyar en las tareas de reforestación, de acuerdo con las disposiciones legales en materia de protección al ambiente.
- d) En el caso de profesionistas infractores, apoyar a las áreas con el Desarrollo Social del Municipio en el desempeño de sus actividades.

Aunque no es propiamente una sanción, el artículo 94 de la Constitución Política del Estado, en relación con el Bando de Gobierno Municipal de Morelia y el

Reglamento Interior de la Sindicatura del Municipio de Morelia, algunos eventos derivados de delitos, pudieran incluso dirimirse mediante convenio entre infractor, y, ofendido o víctima, como otra alternativa de descarga del Derecho penal. Pero eso – insisto- deberá ser motivo de otra investigación, en el que el tema sea la conciliación y la mediación.

De igual manera, tal vez no todas las sanciones que se enumeran en el artículo 113 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia –y en el caso específico del Distrito Judicial de esta Municipalidad- puedan ser susceptibles de aplicarse (suspensión temporal de obras y/o actividades no autorizadas; cancelación de permisos, licencias o concesiones, clausuras), pero se proponen para que en lo futuro pudieran tener una aplicación de manera genérica.

“NADIE es capaz de hacerle frente a un trabajo si no se siente competente; sin embargo, muchos piensan que son capaces de controlar el más difícil de los trabajos: el Gobierno”.

- Sócrates.

“EL GOBIERNO no es una razón, tampoco es elocuencia, es fuerza. Opera como el fuego; es un sirviente peligroso y un amo terminable; en ningún momento se debe permitir que manos irresponsables lo controlen”.

- George Washington.

“NO HAY NADIE de quien se espere más y a quien se comprenda menos que a un gobernante ... el gobernante es el centro de los resentimientos ... ni los que lo desdeñan, ni los que lo ensalzan, comprenden al gobernante; que no es, no puede ser, no debe ser, no quiere ser todo lo malo que creen unos, ni todo lo bueno que desean otros ... ¡Qué imbéciles son los que creen que la vida de un Jefe de Estado es una sucesión ininterrumpida de placeres y bienestar!.

- Luis Spota, El Tiempo de la ira.

“EN POLÍTICA casi todos los amigos son falsos, pero todos los enemigos son verdaderos ... donde hay poder hay enemigos –dijo Galio-. La vanidad o la buena fe nos impiden verlos. Pero en política no hay peor pecado que la ingenuidad”.

- Héctor Aguilar Camín, La guerra de Galio-

4.6. Autoridades propuestas para ejecutar las Sanciones Administrativas

Si prosperara la propuesta de esta modesta investigación, en el sentido de que el Derecho administrativo sancionador, descargue el Derecho penal, ¿qué autoridades ejecutarían la sanción administrativa?

Si se habla de sanciones administrativas (amonestación, multa económica, arresto administrativo de 36 horas, acciones en beneficio de la colectividad, etc.), la competencia podría trasladarse a los Ayuntamientos, de manera concreta al de Morelia, pues es el que alberga los dos de los tres principales Centros de Readaptación Social del Estado de Michoacán.

Se propone entonces al Municipio –en forma específica al de Morelia- para que en cuanto autoridad auxiliar del Poder Judicial, acorde al artículo 69 fracción VIII e *in fine* de la Constitución Política del Estado de Michoacán; artículos 1º y 4º fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; y, en el artículo 32, Inciso a) fracciones II y III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo (todos ya invocados), sea ejecutor de la sanción administrativa correspondiente, que sea determinada por el Poder Judicial, no soslayando que éste último, sigue facultado para vigilar que se haga ejecutar lo juzgado, conforme a la parte inicial del artículo 69 de la Constitución Política del Estado de Michoacán; y, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

En el caso específico del Municipio de Morelia, Michoacán –éste, al igual que todos los Municipios de la República-, es una persona moral de derecho público, investida de personalidad jurídica y patrimonio propio, de conformidad con lo señalado en los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 113 y 123 fracción I de la Constitución Política del

Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; artículos 19 fracción I, 20 y 21 del Código Civil para el Estado de Michoacán; artículos 2º y 11 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; y, en los artículos 5º, 29 y 30 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia.

Luego entonces, el Municipio, como persona moral de derecho público, se integra por los tres elementos del Estado: Población, Territorio y Órgano de Gobierno. El Órgano de Gobierno, es el Honorable Ayuntamiento, el cual se conforma por el Presidente, Síndico y Regidores, acorde a lo establecido en los artículos 112 y 114 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; artículos 11 y 14 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; y, en el artículo 29 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia.

Pero, ¿qué Dependencia o funcionario ejecutaría la sanción administrativa correspondiente? De acuerdo a la reglamentación municipal vigente, a la Secretaría del Ayuntamiento le competiría hacer efectiva la sanción administrativa, como Dependencia del Ayuntamiento, subordinada al Presidente Municipal, y en auxilio del Poder Judicial del Estado.

El Ayuntamiento de Morelia, como Órgano de Gobierno colegiado de elección popular, se auxilia de **la Administración Pública**, ésta a su vez – subordinada a dicho órgano de gobierno- se conforma por **Dependencias**, Entidades y Unidades Administrativas, de acuerdo a lo establecido en el artículo 92 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; artículos 60, 62 y 63 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia; y, desde luego, en el Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, Michoacán.

En ese orden de ideas, se considera que a la Secretaría del Ayuntamiento, **Dependencia** de la Administración Pública Municipal del mismo Órgano de Gobierno, debe de ejecutar las sanciones administrativas, de acuerdo a los siguientes preceptos que determinan de manera genérica lo siguiente:

El artículo 122 de la Constitución Política del Estado de Michoacán dispone: *“Todo Ayuntamiento tendrá un Secretario y un Tesorero, que serán nombrados por sus miembros por mayoría absoluta de votos a propuesta del Presidente Municipal, y contará con la estructura administrativa que determine el Bando de Gobierno Municipal”*.

El artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo señala que: *“La Secretaría del Ayuntamiento dependerá directamente del Presidente Municipal y tendrá las siguientes atribuciones: Fracción III. **Vigilar que todos los actos del Ayuntamiento se realicen con estricto apego a derecho**”*.

El artículo 60 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia establece: *“Para el ejercicio de sus atribuciones y responsabilidades, el Ayuntamiento se auxiliará con las Dependencias y Entidades que se señalan en la Ley Orgánica Municipal, el presente Bando y demás disposiciones vigentes”*. El artículo 63 del citado Bando prevé: *“Las Dependencias y Entidades son las siguientes: Fracción II. **Secretaría del Ayuntamiento**”*.

El artículo 134 del mismo Bando de Gobierno Municipal de Morelia, estatuye a su vez que: *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, **las Autoridades Municipales podrán imponer las sanciones que estén establecidas en Leyes y Reglamentos Federales o Estatales siempre que se faculte en dichas disposiciones a las propias autoridades municipales para ello**”*.

Este artículo 134 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia, reafirma la posibilidad y viabilidad legal, para que el Ayuntamiento aplique sanciones administrativas derivadas de un delito, conforme a lo que se ha expuesto en el presente trabajo.

El artículo 138 del multicitado Bando de Gobierno Municipal de Morelia, dice que: *“Las sanciones serán impuestas por el Titular de la Dependencia que se especifique en el reglamento respectivo. Las sanciones en efectivo serán cubiertas en la Tesorería Municipal”*.

De aquí –y de los preceptos que se citan a continuación- se puede derivar la competencia para la Secretaría del Ayuntamiento, en tratándose de amonestaciones o imposición de trabajos a favor de la comunidad; así como de las multas económicas, mismas que pueden ser aplicadas en este caso específico por la Tesorería Municipal.

El artículo 31 del Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, Michoacán, ¹²¹ señala que: *“... La Secretaría del Ayuntamiento le corresponde auxiliar al PRESIDENTE y a los miembros del Cabildo en asuntos de carácter reglamentario, tendrá la responsabilidad en la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones determinadas por ellos a las DEPENDENCIAS municipales [...] para el mejor desempeño de sus funciones : Fracción V. Vigilar y en su caso ejecutar los acuerdos de Cabildo o del PRESIDENTE; así como las disposiciones contenidas en la legislación en vigor”*.

De hecho, la Secretaría del Ayuntamiento de Morelia, realiza esta función, pues el artículo 8º del Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de

¹²¹ Publicado en el Periódico Oficial del Estado de 2 de febrero de 2005.

Servicios de Morelia,¹²² determina lo siguiente: “*Son atribuciones del Secretario del Ayuntamiento: Fracción VI.- **Calificar las infracciones** y con base en el Tabulador, determinar el monto de las sanciones pecuniarias a los infractores, en los términos del Reglamento*”.

En idénticos términos, el artículo 8º, pero del Reglamento para la Venta, Consumo y Distribución de Bebidas Alcohólicas en el Municipio de Morelia,¹²³ también dispone: “*Son atribuciones de la Secretaría del Ayuntamiento, además de lo establecido en el Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia: Fracción II. **Calificar el monto de las infracciones impuestas** y con base en el Tabulador, **determinar el monto de las sanciones por violación a las disposiciones de este Reglamento**”.*

Delimitados los fundamentos de carácter legal que servirían de apoyo a la autoridad municipal, para que en auxilio del Poder Judicial, cumplimente las sanciones administrativas que ésta impusiera en lugar de la pena de prisión, lo anterior se podrían formalizar incluso, a través de la firma de un convenio de coordinación de acciones sobre esta materia. Para tal efecto, se anexa en el punto 4.8. de este Capítulo, una propuesta en ese sentido.

No pasa desapercibido por otro lado que, otros Municipios de la Entidad – incluso los que son sede de Distritos Judiciales-, no cuenten con infraestructura administrativa y operativa para tal fin. Aún cuando fue obligación para todos los Ayuntamientos emitir y publicar sus Bandos de Gobierno Municipal, el contenido de los mismos en algunos casos –con todo respeto- es muy deficiente desde el punto de vista técnico-jurídico.

¹²² Publicado en el Periódico Oficial del Estado del 13 de febrero de 2004.

¹²³ Publicado en el Periódico Oficial del Estado del 2 de febrero de 2004.

4.7. Procedimiento para aplicar las sanciones administrativas

Precisada la competencia propuesta al Municipio –y en este caso como se reitera, al Municipio de Morelia de manera específica-, se propone que, en lugar de que el Juez de la causa penal, ordene en su resolución, mandar a prevención y readaptación social, a efecto de que ante dicha Dependencia se extinga la pena de prisión, turne al Municipio –en cuanto autoridad auxiliar también-, acorde lo dispuesto en los preceptos constitucionales y legales precisados en el punto anterior

Ineluctablemente, en aquellos delitos en que sea necesaria y posible la reparación del daño, el Juez se deberá pronunciar al respecto, en términos de lo establecido en los artículos 30 al 42 del Código Penal del Estado de Michoacán.

A manera de ejemplo y propuesta, en los puntos resolutive de la sentencia de un Juez penal, se sugeriría el siguiente formato:

----- **PUNTOS RESOLUTIVOS** -----

PRIMERO. *Este órgano jurisdiccional es competente para conocer y resolver en definitiva la presente causa penal.* -----

SEGUNDO. *Se acreditó plenamente en autos la materialidad del delito de **ROBO**, consumado en perjuicio de **JUAN N.*** -----

TERCERO. *De igual manera, se encuentra acreditada la culpabilidad penal de **PEDRITO “X”** en la ejecución del injusto penal de **ROBO** cometido en agravio de **JUAN N.*** -----

CUARTO. *Se aplica a **PEDRITO “X”** en cuanto a penalmente culpable de la comisión del delito de **ROBO** cometido en agravio de **JUAN N.**, la pena de 1 un año con dos meses de prisión y al pago de una multa por la cantidad de \$4,211.00 (Cuatro mil doscientos once pesos 00/100 M.N.), equivalente a 100 días de salario*

mínimo general vigente en la época de los acontecimientos (8 de julio de 2004), cotizado en \$42.11 cuarenta y dos pesos con once centavos. -----

QUINTO. Se absuelve (o se condena) al sentenciado **PEDRITO "X"** del pago de la reparación del daño, en términos del considerando relativo. -----

SEXTO. Se concede al sentenciado pena alternativa, consistente en la imposición de multa de carácter económico, por la cantidad de \$1,000.00 (Un mil pesos 00/100 M.N.) a enterar de a la Tesorería Municipal del H. Ayuntamiento de esta localidad. - -

SÉPTIMO. Notifíquese personalmente a la defensa, hágasele saber que este fallo es apelable y el término que de 5 cinco días disponen para dicho efecto; realícense las anotaciones en el libro de gobierno relativo **y remítase copia certificada de esta sentencia al Presidente Municipal del Honorable Ayuntamiento Constitucional de Morelia, Michoacán, para la ejecución del resolutivo SEXTO de la presente y demás efectos correspondientes.** -----

Así, definitivamente juzgando, lo sentenció y firma el Licenciado _____, Juez _____ de Primera Instancia en Materia Penal de este Distrito Judicial , que actúa con el Licenciado _____, Secretario de Acuerdos que autoriza. DOY FE. -----

Es decir, con la propuesta total de la presente investigación, se pretende relevar en los casos conducentes a la Dirección de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública en el Estado, para que en lugar de extinguir la pena de prisión en sus instalaciones, se castigue a los infractores de la ley penal, a través de una sanción administrativa, para lo cual, en las sentencias, los jueces penales, soliciten –u ordenen- a los Ayuntamientos por conducto del Presidente Municipal, sancionar en esa vía (administrativa).

Para efecto de que la autoridad judicial quede enterada de que se ha ejecutado la resolución dictada -acorde a lo previsto en los artículos 69 de la Constitución Política del Estado de Michoacán y 1º de la Ley Orgánica del Poder

Judicial del Estado-, solicitarán al Presidente Municipal, remita las constancias que acrediten que se ha ejecutado lo juzgado, en virtud de la sanción administrativa.

¿Cómo se acreditará ello? Pues con el recibo oficial que se haya expedido por la Tesorería Municipal del Ayuntamiento, en la que conste que ingresó el dinero al erario producto de la multa económica impuesta –en caso de que haya sido esa la sanción-; o bien, la certificación o constancia emitida por el Secretario del Ayuntamiento, en la que haga constar el apercibimiento impuesto o el trabajo a favor de la comunidad realizado por el infractor.

De igual manera, aún y cuando no se precisó en el ejemplo de resolutivos arriba citado, la autoridad municipal puede remitir al Juez de la causa, para efecto de informarle que se ha cumplimentado su sentencia, en caso de conciliación o mediación, el convenio suscrito, entre el infractor, y, la víctima u ofendido, en el que finalmente hayan puesto fin a sus diferencias. Ello, ante el Centro Municipal de Mediación del Ayuntamiento de Morelia.

4.8. Propuesta de Convenio de Coordinación de Acciones entre el Poder Judicial del Estado, la Procuraduría General de Justicia del Estado y el Ayuntamiento de Morelia

A efecto de hacer efectivas las sugerencias que esta investigación pretende, se propone la celebración de un Convenio de coordinación de acciones, a fin de que la Procuraduría General de Justicia en el Estado, durante la averiguación previa; o bien el Poder Judicial del Estado en la instrucción, descarguen en el H. Ayuntamiento de Morelia la atribución de sancionar administrativamente, las conductas delictuosas que en el mismo proyecto de convenio se insertan, a saber:

CONVENIO DE COORDINACION DE ACCIONES QUE CELEBRAN EL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN, REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR SU PRESIDENTE, EL MAESTRO FERNANDO ARREOLA VEGA, A QUIEN EN LO SUCESIVO SE LE DENOMINARA “EL PODER JUDICIAL”; LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA EN EL ESTADO, REPRESENTADA POR EL MAESTRO JUAN ANTONIO MAGAÑA DE LA MORA, PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA EN EL ESTADO; Y, EL LICENCIADO MIGUEL GARCIA HURTADO, SUBPROCURADOR REGIONAL DE JUSTICIA DE MORELIA, A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARA “LA PROCURADURIA”; Y POR OTRA PARTE, EL HONORABLE AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE MORELIA, MICHOACÁN, REPRESENTADO EN ESTE ACTO POR LOS CC. LICENCIADOS SALVADOR LÓPEZ ORDUÑA, PRESIDENTE MUNICIPAL; CARLOS MACOUZET ZAMACONA, SINDICO MUNICIPAL; Y, JOSÉ LUIS MARÍN SOTO, SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO, A QUIENES EN LO SUCESIVO SE LES DENOMINARA “EL AYUNTAMIENTO”; QUIENES ACUERDAN SUJETARSE AL TENOR DE LOS SIGUIENTES ANTECEDENTES, DECLARACIONES Y CLÁUSULAS.

A N T E C E D E N T E S

- I. *Que el Bando de Gobierno Municipal de “El Ayuntamiento”, establece que éste: “... es un cuerpo normativo, sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en el territorio Municipal, por virtud del cual se tiende al aseguramiento del orden público, de la tranquilidad, seguridad y salud pública y a garantizar la integridad física y moral de las personas, mediante la intervención eficaz del Gobierno Municipal en la vida comunitaria y la limitación oportuna de la actividad de los particulares, generando con ello, el*

marco propicio de armonía para el desarrollo económico, social, cultural y político del Municipio, en aras de los valores de justicia, paz, orden y libertad”.

- II. *Que toda vez que se presentan ante “**La Procuraduría**” denuncias y/o querellas por la posible comisión de delitos, en vista de las cuales es posible llegar a una mediación o conciliación, evitando procesos penales largos, costosos y desgastantes, ahorrando con ello trámites en ocasiones innecesarios.*
- III. *Que se propone por virtud de este acuerdo de voluntades, que “**El Poder Judicial**”, a través de las sentencias de sus jueces penales, remita a “**El Ayuntamiento**”, la posibilidad de que éste sancione administrativamente a los infractores de la ley, en descarga del derecho penal.*
- IV. *Que por otra parte, no se soslaya la atribución que “**La Procuraduría**” tiene durante la averiguación previa, que es la de procurar la conciliación de las partes, acorde a lo previsto en el artículo 7º fracción I Inciso i) de la Ley Orgánica de “**La Procuraduría**”; pero se considera más viable tratar esta instancia ante “**El Ayuntamiento**”, dada la naturaleza y fines de ambas Instituciones.*
- V. *Que el mismo Bando de Gobierno Municipal de Morelia, prevé la figura de la conciliación, actuando “**El Ayuntamiento**” como mediador en los conflictos particulares y/o vecinales que se suscitan bajo su jurisdicción; a la par, del Centro de Mediación de “**El Poder Judicial**”.*

- VI. *Que atendiendo al Principio de mínima intervención del Derecho penal, éste debe ser el último recurso, en vista del cual el Estado a través de sus órganos, castigue con pena de prisión las conductas que estime delictuosas.*

DECLARACIONES

I. De “El Poder Judicial”.

1. *Que es uno de los poderes del Estado, y tiene como principal función la aplicación e interpretación de las leyes, así como la facultad constitucional exclusiva de la imposición de penas, acorde a lo previsto en los artículos 17, 21 y 116 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 17, 67, 68, 69, 70, 81, 92, 93, 95 y relativos de la Constitución Política del Estado de Michoacán; y, en los artículos 1º y 2º de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.*
2. *El Presidente del Supremo Tribunal de Justicia del Estado, tiene la representación legal de éste, de conformidad a lo establecido en los artículos 14 y 15 fracción XX de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.*
3. *Señala como domicilio legal en Calzada la Huerta número 400, de esta Ciudad capital, en términos del artículo 24 fracción IV del Código Civil para el Estado de Michoacán.*

II. De “La Procuraduría”

1. *Que es una Dependencia básica del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán de Ocampo; le corresponde la persecución e investigación de*

los delitos, y su titular cuenta con la facultad para celebrar el presente convenio, de conformidad con lo previsto en los artículos 62, 97, 98 y 100 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; artículos 9º, 12 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo; artículos 6º y 7º del Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán; y, en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º y 7º de su Ley Orgánica.

2. *Señala como domicilio en Periférico Independencia número 5000, C.P. 58170, Colonia Sentimientos de la Nación, de esta Ciudad capital.*

III. De “El Ayuntamiento”

1. *Que es un Órgano de Gobierno de elección popular, investido de personalidad jurídica y patrimonio propio, para convenir en los términos del presente instrumento, de conformidad con lo señalado en los artículos 115 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículos 113 y 123 fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; artículos 19 fracción I y 21 del Código Civil para el Estado de Michoacán; artículos 2º y 11 de la Ley Orgánica del Estado de Michoacán; y, en los artículos 5º, 14, 29 y 30 del Bando de Gobierno Municipal de Morelia.*
2. *El Presidente Municipal cuenta con facultades para celebrar todos los convenios, contratos y en general los instrumentos jurídicos necesarios para el despacho de los asuntos administrativos, de acuerdo con los artículos 14 fracción I y 49 fracción XII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; y, en los artículos 3º, 4º, 9º, 11, 12,*

14, 15, 17 y 27 fracción I del Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, Michoacán.

3. De conformidad con los artículos 14 fracción III y 51 fracción VIII de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; y 14 fracciones I, III, IV y V del Reglamento Interior de la Sindicatura del Municipio de Morelia, corresponde al Síndico entre otras importantes funciones, la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, la representación jurídica de **“El Ayuntamiento”**; así como el autorizar con su firma los convenios que suscriba el Órgano de Gobierno Municipal.
4. Compete al Secretario de **“El Ayuntamiento”**, vigilar que todos los actos del Órgano de Gobierno Municipal se realicen con estricto apego a derecho, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 53 fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo; artículo 63-A fracción II del Bando de Gobierno Municipal de Morelia; y, en los artículos 9º, 11, 12, 17, 27 fracción II y 31 del Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, Michoacán.
5. Tiene el carácter de órgano auxiliar de **“El Poder Judicial”**, acorde a lo previsto en el artículo 69 fracción VIII de la Constitución Política del Estado de Michoacán; artículo 4º fracción VIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado; y, en el artículo 32 Inciso a) fracción III de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

6. Señala como domicilio legal, el ubicado en el número 403 de la calle Allende, Centro Histórico, de esta Ciudad Capital, en términos de los artículos 24 fracción IV y 25 del Código Civil para el Estado de Michoacán.

Con base en las anteriores Declaraciones, las partes se reconocen mutuamente la personalidad con que se ostentan, y están de acuerdo en sujetarse al tenor de las siguientes:

CLAUSULAS

PRIMERA. El objeto del presente acuerdo de voluntades, es la coordinación de acciones para el efecto de que, en una primera instancia, las denuncias y/o querellas que presenten los particulares por la posible comisión de delitos ante “**La Procuraduría**”, en el Municipio de Morelia, en los casos que sean procedentes, sean canalizadas al Centro de Mediación y Conciliación de “**El Poder Judicial**”, o bien, al Centro Municipal de Mediación de “**El Ayuntamiento**”, a efecto de procurar la mediación ante cualquiera de dichas instancias.

De igual manera, para que las sentencias que dicten los jueces de “**El Poder Judicial**”, se sancionen administrativamente por “**El Ayuntamiento**”, en el caso de los delitos que se señalan en la Cláusula Segunda de este Acuerdo de voluntades.

SEGUNDA. Las denuncias y/o querellas que se presenten ante “**La Procuraduría**” y que puedan ser motivo de mediación o de sanción administrativa, según el caso, previa reparación del daño, son los tipos penales siguientes, previstos en el Código Penal del Estado de Michoacán:

- *Armas prohibidas, en los Artículos 128 y 129.*
- *Ataques a las vías de comunicación, Artículos 134, 135, 136, 137 y 139.*
- *Delitos cometidos por conductores de vehículos, Artículos 140 y 141..*
- *Violación de correspondencia, Artículos 142 y 145.*
- *Desobediencia y resistencia de particulares, Artículos 146, 147, 148, 149 y 150.*
- *Oposición a que se ejecute alguna obra o trabajos públicos, Artículos 152, 153 y 154.*
- *Violación de sellos, Artículo 155.*
- *Delitos cometidos contra funcionarios públicos, Artículos 156 y 157.*
- *Ultrajes a insignias públicas, Artículos 160 y 161.*
- *Ultrajes a la moral pública, Artículos 162 y 163.*
- *Revelación de secretos, Artículos 172 y 173.*
- *Imputaciones falsas, Artículo 194.*
- *Falsedad de declaraciones y en informes dados a la autoridad, Artículos 195 y 196.*
- *Encubrimiento, Artículos 197 y 198.*
- *Ejercicio indebido del propio derecho, Artículo 199.*
- *Falsificación de documentos y uso de documentos falsos, Artículos 203, 204, 205, 206 y 206 bis.*
- *Variación de nombre y domicilio, Artículo 207.*
- *Usurpación de funciones públicas o de profesión, Artículo 208.*
- *Uso indebido de uniforme, insignia, distintivo o condecoración del Estado, Artículo 209.*
- *Delitos contra la filiación y el estado civil y exposición de menores, Artículos 213, 214, 215 y 216.*
- *Bigamia y matrimonio ilegales, Artículos 217, 218 y 219.*

- *Incumplimiento de las obligaciones de asistencia familiar, Artículos 221 y 222.*
- *Sustracción de menores, Artículo 224.*
- *Violencia familiar, Artículo 224 bis.*
- *Violación a las leyes de inhumaciones y exhumaciones, Artículos 225, 226 y 226 bis.*
- *Privación de libertad, Artículo 227.*
- *Amenazas, Artículos 233 y 234.*
- *Violación de domicilio, Artículo 239.*
- *Difamación, Artículos 250 y 251.*
- *Calumnia, Artículo 252.*
- *Lesiones, Artículo 270 fracciones I y II.*
- *Tipo de peligro afectivo: Disparo de armas de fuego y ataque peligroso, Artículo 292.*
- *Tipo de peligro presunto: Abandono de incapaces de proveerse a sí mismos, Artículo 293.*
- *Omisión de auxilio, Artículo 294.*
- *Abandono de atropellados, Artículo 296.*
- *De peligro de contagio, Artículo 298.*
- *Robo, Artículo 299 y 300 fracción I.*
- *Abigeato, Artículo 311 y 312 fracción I.*
- *Abuso de confianza, Artículo 320 párrafos primero, segundo, tercero y cuarto.*
- *Fraude, artículos 324 fracciones I y II, en relación con el 324.*
- *Usura, artículo 327.*
- *Despojo de inmuebles y aguas, artículo 330.*
- *Daño en las cosas, artículo 332.*
- *Delitos contra el trabajo y la previsión social, artículo 336.*

- De los delitos electorales y en materia de Registro Estatal de Electores, artículos 339, 340, 341, 342, 334, 344, 345 y 346.
- Delitos contra el ambiente, artículo 347.

TERCERA. *“La Procuraduría”* recibirá todas las denuncias o querellas que se le presenten, en cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, por la posible comisión de los delitos enumerados en la Cláusula anterior, con la salvedad de aquellas en las cuales considere que es posible llegar a una conciliación, en razón de la afectación al bien jurídico tutelado que se trate, reservándose en todo momento el ejercicio de la acción penal.

CUARTA. La conciliación se desarrollará conforme al procedimiento establecido en el Bando de Gobierno Municipal de Morelia y demás normatividad vigente de **“El Ayuntamiento”** y por conducto de sus autoridades. O bien alternativamente, ante el Centro de Mediación y Conciliación de **“El Poder Judicial”**.

QUINTA. Si no es factible que **“El Poder Judicial”** o **“El Ayuntamiento”**, en sus respectivos Centros de Mediación, puedan llevar a buen término la solución a un conflicto remitido por **“La Procuraduría”**, el asunto regresará a ésta, haciendo ver a las partes las consecuencias legales inherentes, una vez sometidos nuevamente a la instancia de procuración de justicia.

SEXTA. En el caso de que ya haya una sentencia de Primera Instancia de un Juez Penal de **“El Poder Judicial”**, derivada de cualesquiera de los delitos citados en la Cláusula **Segunda** de este Acuerdo de voluntades, el Juzgador, en ejercicio de la potestad que le señala el artículo 54 del Código Penal del Estado de Michoacán,

podrá optar por imponer una sanción administrativa, a efecto de que **“El Ayuntamiento”** la ejecute.

“El Ayuntamiento”, en cuanto órgano auxiliar de **“El Poder Judicial”**, informará a éste en un plazo no mayor de treinta días naturales, sobre la ejecución de la sanción administrativa, o bien de las dificultades o imposibilidad para cumplimentarla.

SÉPTIMA. En el caso de las sanciones administrativas que cumplimente **“El Ayuntamiento”**, con motivo de los mandamientos que le envíe **“El Poder Judicial”**, cuando se trate de multas económicas u otra sanción de carácter pecuniario, éstas serán enteradas a la Tesorería Municipal de **“El Ayuntamiento”**.

OCTAVA. Las partes firmantes acuerdan que cualquier controversia derivada de este instrumento jurídico, así como cualquier modificación, reforma o adición al mismo, la resolverán de común acuerdo, por tratarse éste de un acto jurídico de buena fe.

NOVENA. Las partes acuerdan que este Convenio, deberá publicarse en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en los Estrados del Palacio Municipal de **“El Ayuntamiento”**, y, en los medios de información que se consideren conducentes para el conocimiento ciudadano.

DÉCIMA. El presente convenio surtirá sus efectos a partir de la fecha de su firma y su vigencia será hasta el día 31 treinta y uno de diciembre del año 2007, dos mil siete.

En el caso de “El Ayuntamiento”, las partes acuerdan que se entenderá renovado y ratificado, si dentro de los 30 treinta días naturales siguientes a la conclusión de la actual Administración Municipal 2005-2007, ello, el 30 de enero de 2008, la nueva Administración de “El Ayuntamiento” (2008-2010) no lo da por concluido en forma expresa y por escrito, con lo cual seguirá vigente por otros tres años más; así mismo, las partes acuerdan que el presente instrumento jurídico podrá darse por terminado de manera anticipada cuando alguna de ellas lo solicite con 30 días de anticipación, debiéndose publicar su terminación en los órganos de difusión a que se refiere la Cláusula anterior.

LEÍDO que fue por sus otorgantes y enterados de su contenido y alcance legal, manifestando que en el mismo no hay dolo, error o mala fe, lo ratifican y firman en 5 cinco tantos, en la Ciudad de Morelia, capital del Estado de Michoacán, a los ____ días del mes de _____ del año 2006, dos mil seis.

Por “**El Poder Judicial**”

FERNANDO ARREOLA VEGA

PRESIDENTE DEL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO.

Por “**La Procuraduría**”

JUAN ANTONIO MAGAÑA DE LA MORA

PROCURADOR GENERAL DE JUSTICIA EN EL ESTADO.

MIGUEL GARCÍA HURTADO
SUB-PROCURADOR REGIONAL DE JUSTICIA DE MORELIA

Por "**El Ayuntamiento**"

SALVADOR LÓPEZ ORDUÑA
PRESIDENTE MUNICIPAL

CARLOS MACOUZET ZAMACONA
SINDICO MUNICIPAL

JOSÉ LUIS MARIN SOTO
SECRETARIO DEL H. AYUNTAMIENTO

LAS FIRMAS QUE APARECEN CORRESPONDEN AL CONVENIO DE COORDINACION DE ACCIONES QUE CELEBRAN EL SUPREMO TRIBUNAL DE JUSTICIA DEL ESTADO, LA PROCURADURIA GENERAL DE JUSTICIA EN EL ESTADO, Y, EL H. AYUNTAMIENTO DE MORELIA DE FECHA _____.

De acuerdo a la teoría de los contratos, no se desconoce que los acuerdos de voluntades sólo obligan a los propios contratantes, y que no se pueden establecer obligaciones a cargo de terceros ajenos; más sin embargo, se prevén atribuciones que derivan de las mismas disposiciones constitucionales y legales, a cargo de los órganos de gobierno signantes, además que lejos de traer un perjuicio a terceros (personas sentenciadas a pena de prisión), podrían tener más bien un castigo menos lesivo (sanción administrativa).

Conclusiones

PRIMERA. Al estilo de Sergio García Ramírez, el orden jurídico punitivo debe ser la última expresión – la última *ratio*-, jamás la primera, del control social. Por su carácter drástico, la presencia punitiva debe plantearse tardía y escasamente. Tardía, porque accede al final de otras instancias jurídicas y sociales, a las que no debe anticiparse. Y, escasamente, porque debe advenir sólo cuando sea inevitable, en cuanto a los individuos, y en la medida estrictamente indispensable, en cuanto a la calidad y cantidad de las medidas.

SEGUNDA. Si el Código Penal del Estado de Michoacán dispone en el artículo 54 que: ***“el juez fijará las penas y medidas de seguridad que estime justas y procedentes dentro de los límites señalados para cada delito, con base en la gravedad del ilícito y el grado de culpabilidad del agente ...”***, y si bien es verdad que el arbitrio judicial debe tener límites, no menos cierto es que si el juzgador observa que establecer una pena de prisión, no la considere justa, pueda optar alternativamente por una sanción de carácter administrativo; no obstante que se salga de los límites señalados previamente, si está consciente de que la pena de prisión no readaptará al sentenciado.

TERCERA. Si el juez no fija las penas que estima justas, sino que por el contrario se apegue estrictamente a lo que marca el Código, entonces no se puede hablar de que en México los Tribunales administren justicia. Administrarán derecho, pero no justicia.

CUARTA. A finales de la década de los noventa (fin del siglo pasado), empiezan a surgir figuras jurídicas alternas a la jurisdicción ordinaria: la mediación y la conciliación, a través de las cuales se pretende dar solución a los conflictos

sociales. En el Ayuntamiento de Morelia, en el año de 2004, surge el Centro de Mediación Municipal, dependiente del Síndico; y, el Poder Judicial del Estado, en abril del año 2005, se crea el Centro de Mediación. Es aventurado todavía emitir un juicio sobre la actuación de estas instancias de reciente creación, pero se confía en que cumplan los objetivos para los cuales fueron creados; de lo contrario, se tratará de una oficina burocrática más.

QUINTA. El tema de la justicia, por ser un problema de carácter filosófico, es un problema todavía no resuelto, el cual se ha estudiado desde la antigüedad, y sigue siendo un problema sin resolver. Así lo registra Hans Kelsen al final de su obra ¿Qué es la Justicia?.

SEXTA. No se comparte la tesis en boga relativa a la expansión del Derecho penal, pues la llamada “globalización” –como lo señaló Raúl Garcés Noblecía-, ha sido solamente de tipo ecológico: la contaminación.

SÉPTIMA. La pena de muerte –como máximo castigo- no ha demostrado que su “ejemplar” aplicación inhiba siquiera un ápice a la delincuencia.

OCTAVA. La pena de prisión, tampoco ha justificado su eficacia plena frente al fenómeno de la criminalidad. Dicha sanción, ni readapta, ni resocializa al delincuente, pues el castigo y la readaptación aplicados de manera simultánea, han patentizado ser una verdadera contradicción.

NOVENA. El Derecho Administrativo Sancionador, puede ser una alternativa de descarga del Derecho penal, definido como la disciplina que se propone un estudio especializado sobre las categorías delictivas y las sanciones que tiene a su

disposición el Estado para el aseguramiento del orden publico, en aras de reducir, acotar o restringir el poder punitivo.

DÉCIMA. Si bien el Derecho administrativo sancionador, puede ser una alternativa de descarga del Derecho penal, aquél no debe entenderse como la panacea para los males que genera la criminalidad -y su consecuente que es la saturación de las cárceles-, pero si puede evitar –por lo menos- la contaminación criminógena de las personas que son sentenciadas virtud la pena de prisión.

DÉCIMA PRIMERA. Los expertos estiman que después de diez o quince años de prisión, una persona está mental y físicamente degradada. O, en palabras de Juan Antonio Magaña de la Mora, no se puede garantizar que las personas que ingresan a prisión –por la causa que sea-, salgan –por lo menos- física y psíquicamente como entraron.

DÉCIMA SEGUNDA. Parafraseando a Luis Rodríguez Manzanera, lo más grave es que no solamente el criminal empedernido, el peligroso antisocial, el depravado o el perverso van a prisión, sino también el ocasional, el imprudente, el inocente, llegan a ella. Aunado a que, el propio Estado ni siquiera puede garantizar la seguridad de los propios Centros penitenciarios.

DECIMA TERCERA. Es contradictorio el discurso de los “actores políticos”, cuando propone en forma irresponsable e ignorante el incremento de las penas de prisión en algunos delitos, o bien la creación de nuevas figuras delictivas. Se olvida que no es así como se puede bajar el índice de criminalidad.

DECIMA CUARTA. La propuesta que conlleva esta investigación, pretende relevar en parte a la Dirección de Prevención y Readaptación Social en el Estado,

para que en lugar de extinguir la pena de prisión en sus establecimientos penales, se sancione a los infractores de la ley, a través de una sanción administrativa, para lo cual en las sentencias, los jueces penales, soliciten –u ordenen- a los Ayuntamientos por conducto del Presidente Municipal, apliquen tal sanción a dichos infractores.

Se aclara que en ninguna parte de este trabajo, se propone la derogación de tipos penales o reforma de leyes. Ese no es el trabajo del investigador, sino del legislador.

DECIMA QUINTA. De los resultados de esta modesta investigación, y atendiendo al principio de legalidad, no se encontró impedimento jurídico alguno para que la propuesta que engloba esta investigación (el convenio de coordinación de acciones) no se materialice, pues los Ayuntamientos –al igual que la Dirección de Prevención y Readaptación Social- tienen el carácter de órganos auxiliares del Poder Judicial.

Propuesta

Tal como ha quedado debidamente justificado en el Capítulo Cuarto de este trabajo de investigación, una de las propuestas consiste en proponer al Municipio –y de manera concreta al Municipio de Morelia- para que en cuanto autoridad auxiliar del Poder Judicial, sea el órgano encargado de cumplimentar la sanción administrativa de mérito, sin menoscabo a que el Poder Judicial continúe vigilando que se ejecute lo ya juzgado, acorde a la atribución establecida en el artículo 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; y, el artículo 1º de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

También se puntualizó que es posible que, algunos Municipios de la Entidad no cuenten con infraestructura administrativa; en ese sentido, es conveniente recordar que es obligación inaplazable para los Ayuntamientos, emitir y publicar sus respectivos Bandos de Gobierno Municipal, acontecimiento éste que subsanaría la deficiencia que se puntualiza. Actualmente, la mayoría –sino es que todos- de los 113 Ayuntamientos, cuentan con su Bando de Gobierno Municipal.

Por lo que ve al procedimiento para llevar a cabo la aplicación de las sanciones administrativas propuestas, y que se puntualizan en el Capítulo Cuarto (4.7) de este trabajo tesinal, el mecanismo tendría como parte medular, que el juez de la causa penal, en lugar de remitir a la Dirección de Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública del Poder Ejecutivo, para que materialice la sanción corporal, mejor se turne al Municipio, y sea éste el encargado de cumplimentar la sanción, pero desde el punto de vista administrativo.

Todo lo anterior, estaría formalizado en el propuesto Convenio de Coordinación de Acciones que celebraría el Poder Judicial del Estado, la

Procuraduría General de Justicia del Estado, y, el H. Ayuntamiento de Morelia, cuyo modelo se están incluyendo en el citado Capítulo Cuarto (numeral 4.8.) del presente trabajo tesinal.

Fuentes de Información

A) Bibliográficas

1. **ACOSTA**, Romero Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo Parte general*, Décimo Séptima Edición Actualizada, Porrúa, México, 2004.
2. **ACOSTA**, Romero, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso*, Tercera Edición, Porrúa, México, 2001.
3. **ARELLANO**, García Carlos, *Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica*, Tercera Edición, Porrúa, México, 2004.
4. **ARISTÓTELES**, *Ética Nicomaquea-Política*, Décimo Octava Edición, Porrúa, México, 1999.
5. **BAENA**, Guillermina, *Instrumentos de Investigación*, 23^a reimpresión, Editores Mexicanos Unidos, México, 1998.
6. **BERNAL**, García Manuel José, et al, *Metodología de la Investigación Jurídica y Sociojurídica*, Ediciones Uniboyacá, Bogotá, 2003.
7. **BURGOA**, Orihuela Ignacio, *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*, Séptima Edición, Porrúa, México, 2003.

8. **CARBAJAL**, Juan Alberto, *Estudios sobre la justicia*, Primera Edición, Porrúa, México, 2001.
9. **CARRANCA**, y Trujillo Raúl, et al, *Derecho Penal Mexicano*, Vigésimo Segunda Edición, Porrúa, México, 2004.
10. **CARRANCA**, y Trujillo Raúl, et al, *Código Penal Anotado*, Vigésimo cuarta Edición, Porrúa, México, 2001.
11. **CASTELLANOS**, Tena Fernando, *Lineamientos Elementales de Derecho Penal Parte General*, Vigésimo Octava Edición, Porrúa, México, 1990.
12. **CERDA**, Lugo Jesús, *Política criminal, Política criminológica o Política contra el Criminal*, Primera Edición, publicada por la Universidad Tecnológica de Sinaloa, Culiacán, 2000.
13. **CORREAS**, Oscar, *Kelsen y los Marxistas*, Segunda Edición actualizada, Ediciones Coyoacán, México, 2004.
14. **DE CERVANTES**, Saavedra Miguel, *El Ingenioso Hidalgo Don Quijote de la Mancha*, Vigésimo Quinta Edición, Porrúa, México, 1998.
15. **CISNEROS**, Farias Germán, *La Interpretación de la Ley*, Primera reimpresión, Trillas, México, 2001.

16. **CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN ANOTADO**, Legislación anotada, Cuadernos Michoacanos de Derecho, ABZ Editores, México, 2005.
17. **COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES E INVESTIGADORES DE DERECHO FISCAL Y FINANZAS PÚBLICAS, A.C.**, *Justicia Administrativa*, Primera reimpresión, Trillas, México, 1988.
18. **DELGADILLO**, Gutiérrez Luis Humberto, y, **LUCERO**, Espinosa Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso*, Tercera Edición, Porrúa, México, 2004.
19. **DELGADILLO**, Gutiérrez Luis Humberto, *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores de los Servidores Públicos*, Cuarta Edición, Porrúa, México, 2001.
20. **DIETERLEN**, Paulette, *Ensayos sobre Justicia Distributiva*, Segunda Edición, Fontamara, México, 2001.
21. **FOUCAULT**, Michel, *Vigilar y Castigar* (nacimiento de la prisión), Trigésimo Segunda Edición en español, Siglo veintiuno editores, México, 2003.
22. **FRAGA**, Gabino, *Derecho Administrativo*, 33ª Edición, Porrúa, México, 1994.
23. **GARCÍA**, Ramírez, Sergio, *Justicia Penal* (estudios), Primera Edición, Porrúa, México, 1982.

24. **GARCÍA**, Ramírez Sergio, *Manual de Prisiones*, Cuarta Edición aumentada, Porrúa, México, 1998.
25. **GONZALEZ**, Quintanilla José Arturo, *Derecho Penal Mexicano*, Parte General y Parte Especial, Sexta Edición, Porrúa, México, 2001.
26. **IBARRA**, Serrano Francisco Javier, *La Justicia*, Primera Edición, Guerrero Cia. Editorial A.C. Morelia, 1992.
27. **JIMÉNEZ**, Huerta Mariano, *Derecho Penal Mexicano Tomos I y II*, Séptima Edición, Porrúa, México, 2003.
28. **KELSEN**, Hans, *¿Qué es la Justicia?*, Décima séptima reimpresión, Biblioteca de Ética, Filosofía del Derecho y Política, México, 2005
29. **LABASTIDA**, Horacio, *Las Constituciones Españolas*, Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
30. **MELOSSI**, Dario, y, PAVARINI, Massimo, *Los Orígenes del Sistema Penitenciario*, Cuarta Edición en español, Siglo veintiuno editores, México, 2003.
31. **MIJARES**, Montes Jesús Bernardo, *Obligatoriedad Constitucional de la Sustitución de la Pena de Prisión por Trabajos a la Comunidad*, Primera Edición, Porrúa, México, 2005.

32. **MORALES**, Brand, José Luis Eloy, *El Artículo 21 Constitucional ¿Seguridad jurídica en el ejercicio de la acción penal?*, Primera Edición, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Aguascalientes, 2002.
33. **NAVA**, Negrete Alfonso, y, **SÁNCHEZ**, Gómez Narciso, *Justicia administrativa en México*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAP), Primera edición, Querétaro, 2002.
34. **NAVA**, Negrete Alfonso, et al, *Justicia administrativa en México y en Iberoamérica*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. (FUNDAP), Primera edición, Querétaro, 2002.
35. **NEUMAN**, Elías, *La Mediación Penal y la Justicia Restaurativa*, Primera Edición, Porrúa, México, 2005.
36. **PARDINAS**, Felipe, *Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales*, Vigésima Edición, Siglo veintiuno editores, México, 1979.
37. **PAVARINI**, Massimo, *Control y Dominación*, Primera Edición, Siglo veintiuno editores, Buenos Aires, 2002.
38. **PAVON**, Vasconcelos Francisco, *Derecho Penal Mexicano*, Décima Sexta Edición, Porrúa, México, 2002.

39. **QUIRÓS**, Lobo José María, *Principios de Derecho Sancionador*, Editorial Comares, Granada, 1996.
40. **REYNOSO**, Dávila Roberto, *Penología*, Segunda Edición, Porrúa, México, 2003.
41. **RODRÍGUEZ**, Manzanera Luis, *Penología*, Segunda Edición, Porrúa, México, 2000.
42. **SERRA**, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo Primer Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Vigésima Cuarta Edición, Porrúa, México, 2003.
43. **SERRA**, Rojas Andrés, *Derecho Administrativo Segundo Curso, Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, Vigésima Edición, Porrúa, México, 2000.
44. **SERRANO**, Butragueño Ignacio, *La pena de prisión a examen*, Revista ABZ, Cuadernos de Derecho, número 158, Morelia.
45. **SILVA**, Sánchez Jesús-María, *Política Criminal en el Cambio de Siglo*, Primera Edición, ABZ Editores, México, 2002.
46. **TOCORA**, Fernando, *Política Criminal en América Latina Seguridad Nacional y Narcotráfico*, Primera Edición, Orlando Cárdenas Editor, Irapuato, 1995.

47. **WITKER**, Jorge, *Técnicas de Investigación Jurídica*, Primera Edición, McGraw-Hill, México, 1996.
48. **WITKER**, Jorge, *La Investigación Jurídica*, Primera Edición, McGraw-Hill, México, 1998.
49. **WITKER**, Jorge, y, **LARIOS**, Rogelio, *Metodología Jurídica*, Primera Edición, McGraw-Hill, Primera Edición, México, 1997.
50. **ZAFFARONI**, Eugenio Raúl, et al, *Derecho Penal Parte General*, Primera Edición, Porrúa, México, 2001.
51. **ZUBIZARRETA**, G. Armando F., *La Aventura del Trabajo Intelectual*, Fondo Educativo Interamericano, México, 1979.

B) Legislación

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) 5-II-1917 y sus reformas.

2. Código Penal Federal.

D.O.F. 14-VIII-1931 y sus reformas.

3. Nuevo Código Penal para el Distrito Federal.

Gaceta Oficial del Distrito Federal, 16-VII-2002.

4. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo.

Periódico Oficial del Estado (P.O.E.) 5-II-1918 y sus reformas.

5. Código Penal del Estado de Michoacán.

P.O.E. 7-VIII-1980 y sus reformas.

6. Código de Procedimientos Penales del Estado de Michoacán.

P.O.E. 31-VIII-1998 y sus reformas.

7. Código Civil para el Estado de Michoacán.

P.O.E. 24-III-1936 y sus reformas.

8. Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo.

Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. 14-VIII-1997.

9. Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato.

Periódico Oficial del Estado de Guanajuato. 27-V-2003.

10. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Michoacán.

P.O.E. 27-IX-1984 y sus reformas.

11. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo.

P.O.E. 12-IV-2002.

12. Ley Orgánica de la de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Michoacán.

P.O.E. 31-VIII-1998.

13. Ley de Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Michoacán de Ocampo.

P.O.E. 27 – I – 2005.

14. Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo.

P.O.E. 31-XII-2001 y sus reformas.

15. Reglamento de los Centros de Retención en el Estado de Michoacán.

P.O.E. 23-VII-1992.

16. Bando de Gobierno Municipal de Morelia.

P.O.E. 30-VII-2002.

17. Reglamento Interior de la Sindicatura del Municipio de Morelia.

P.O.E. 23-I-2003.

18. Reglamento de Organización de la Administración Pública del Municipio de Morelia, Michoacán.

P.O.E. 2-II-2005.

19. Reglamento de Establecimientos Mercantiles, Industriales y de Servicios de Morelia.

P.O.E. 13-II-2004 y sus reformas.

20. Reglamento General de Limpieza Pública dentro del Municipio de Morelia, Michoacán.

P.O.E. 12-II-2001.

21. Acuerdo mediante el cual se aprobó el proyecto piloto para la Implementación del Centro de Mediación y Conciliación del Poder Judicial del Estado.

P.O.E. 17-III-2005.

C) Diccionarios y Enciclopedias

1. **ABBAGNANO**, Nicola, *Diccionario de Filosofía*, Cuarta Edición en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2004.
2. **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Novena Edición, Porrúa, México, 1996.
3. **DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA**, Real Academia Española Tomos I y II, Vigésima Primera Edición, Espasa, Madrid, 2000.
4. **DICCIONARIO PORRÚA DE LA LENGUA ESPAÑOLA**, preparado por Antonio Raluy Poudevida, 48a. Edición, Porrúa, México, 2003.
5. **DICCIONARIO PRÁCTICO LAROUSSE, SINÓNIMOS/ ANTÓNIMOS**, Décimo Cuarta reimpresión, Ediciones Larousse, México, 1991.

6. **ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA**, Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM, Primera Edición, Porrúa, México, 2005.
7. **PAVON**, Vasconcelos Francisco, *Diccionario de Derecho Penal*, Tercera Edición, Porrúa, México, 2003.

D) Hemerográficas

1. Periódico “La Voz de Michoacán”.
2. Periódico “El Sol de Morelia”.
3. Semanario “Proceso”.
4. Periódico “El Financiero”.
5. “Milenio” Diario.
6. Periódico “La Crónica de Hoy”.
7. “Renglones”, revista del ITESO (Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente) “El mundo de la cárcel”.

A N E X O S