

EL JUEZ DE VIGILANCIA EN EL DERECHO COMPARADO

Antonio SÁNCHEZ GALINDO

SUMARIO: I. *Liminar*. II. *Brasil*. III. *Francia*. IV. *Italia*. V. *España*. VI. *Polonia*. VII. *Alemania*. VIII. *Portugal*. IX. *Argentina*. X. *Bolivia*. XI. *Costa Rica*. XII. *Colombia*. XIII. *Paraguay*. XIV. *Venezuela*. XV. *El Salvador*. XVI. *Consideraciones finales*.

I. LIMINAR

México se encuentra en el dintel de la creación de nuevas figuras jurídicas que solucionen el problema penitenciario que, por causas y factores diversos, ha permanecido en crisis por más de un siglo.

La creación de la prisión por Beccaria, desde el siglo XVIII, como pena en sí misma, en sustitución de la de muerte para evitar el error judicial, aun cuando fue inspirada por sentimientos piadosos y, por supuesto, de sabiduría, en vez de mejorar al derecho ejecutivo penal lo agravó.

La pena de muerte continúa vigente, aunque golpeada, y la de prisión se ha convertido en un problema tan agudo que tal parece que su existencia se debe a la peor de las invenciones, como alguien afirmaría, de una mente infernal o bien de una falta de imaginación del género humano, ya que no se encuentran nuevas alternativas que la sustituyan y otorguen al penado un trato humano y digno que lo haga mejor y le conceda las herramientas para vivir congruentemente en sociedad, separándolo del delito, como ahora lo hace la propia prisión.

Ya no hablemos de la corrupción, de los intereses creados, del pésimo enfoque criminológico y de los otros factores que hundieron y sepultaron a la prisión como elemento de control social eficaz y humano. Busquemos ya nuevas o antiguas —muy antiguas— figuras alternativas a ella o algu-

nas otras formas que la ayuden a encontrar la eficacia a la que aspiró, pero nunca se alcanzó, para que solucionen el problema penológico por conducto de nuevos paradigmas.¹

En el aspecto anterior —y espantados por la sobre población, producto de una política de endurecimiento del derecho penal que no sirve más que para reventar las instalaciones carcelarias— han vuelto a aparecer planteamientos que algunas sociedades tuvieron en el pasado para dirimir las controversias entabladas contra los delincuentes. Unas son de tipo procesal, y otras francamente penales. Las primeras —todos lo sabemos— son la conciliación y la mediación, cuyo fin primordial es evitar que el imputado llegue primero a la prisión preventiva y, después, a la ejecutiva.

Dentro de la misma corriente anterior nos encontramos con los sustitutivos penales, que todos conocemos pero hemos sido tímidos en aplicar, los cuales, con frecuencia, se han abandonado en el camino, o bien su ejercicio ha sido burocratizado restándoles eficacia y confiabilidad.

Una figura aliada que desde hace tiempo asoma el rostro a nuestro medio penal es la del juez de vigilancia o juez de ejecución (por sólo citar dos maneras con las que se le designa), creada con el objetivo de velar por la certeza jurídica dentro de la ejecución de la pena y, por ende, garantizarla y salvaguardar los derechos del que la padece.

El juez de vigilancia tiene sus antecedentes dentro de los visitadores de las prisiones, como lo fueron en España, desde el siglo XVI, Cerdán de Tallada, Cristóbal de Bobadilla y Bernardino de Sandoval,² y en Inglaterra John Howard y Elizabeth Fry en los siglos XVIII y XIX. O como lo han sido, dentro del siglo XX, Sergio García Ramírez, Hilda Marchiori, Elías Neuman y Julia Sabido, en México y Argentina.

Otros antecedentes de la figura estudiada lo son las visitas que han realizado —y siguen realizando— los propios jueces del conocimiento durante el desarrollo del proceso para los efectos de informar, respecto del mismo, a los procesados sobre la situación de su proceso hasta que se

¹ Sánchez Galindo, Antonio, “El juez de vigilancia”, ponencia presentada al X Congreso de la Sociedad Mexicana de Criminología, noviembre de 2003.

² Manzanares Samaniego, José Luis, *El juez de vigilancia. Lecciones de derecho penitenciario*, Alcalá de Henares, 1985, p. 177.

les pronuncia la sentencia, que, las más de la veces, las realizan en forma burocrática.

Definidamente, es decir, ya vigente dentro del derecho penal positivo, como veremos detalladamente con posterioridad y dentro del desarrollo del presente trabajo, la aparición de la figura, al decir de múltiples autores,³ tuvo lugar en Brasil, en 1922, luego en Italia, posteriormente en Francia y Portugal, para luego proliferar en múltiples países del mundo occidental.

La implementación de la figura del juez de vigilancia advierte la necesidad de reestructurar un programa de cambio que abarca desde la creación y modificación de leyes, hasta la selección y preparación del personal, pasando por la designación de un presupuesto adecuado, la erección de nuevas instalaciones y una política de convencimiento tanto a la comunidad en general cuanto a los integrantes del propio sistema de justicia.

Como se desprende de la citas a pie de página, lo dicho con antelación en el presente trabajo lo hemos mencionado, con variantes, en múltiples momentos en que hemos expuesto algunas ideas sobre la misma materia, pero encauzados a diferentes fines. En el presente nos proponemos echar una mirada al juez de vigilancia hasta donde el tiempo y las fuentes nos lo permitan, desde el punto de vista del derecho comparado.

Quizá —y soslayadamente— se encuentren otros fines, como pudieran ser los relativos a encontrar un consenso para la creación de la figura del juez de vigilancia dentro de nuestro derecho de ejecución penal y, de esta suerte, tener un auxiliar valioso en el interior de nuestras prisiones para lograr, hasta donde sea posible, la depuración de la propia ejecución penal, especialmente en el ámbito de las penas privativas y restrictivas de libertad, en dos direcciones bien definidas: la de la garantía de la ejecución y la de la salvaguarda de los derechos humanos de los condenados a este tipo de penas. Todo esto con miras a extender la acción del juez de vigilancia hasta donde sea posible y necesario.

El trabajo tendrá la metodología siguiente:

- 1) Descripción histórica por países y fecha de aparición de la figura.
- 2) Análisis de la competencia y funciones del juez de vigilancia.

³ Avelina Alonso de Escamilla, José Luis Manzanares Samaniego e Iñaki Rivera, entre otros.

- 3) Problemas que se han suscitado en el desarrollo de su intervención.
- 4) Conclusiones.

II. BRASIL

Al parecer fue Brasil el primer país que implementó la figura del juez de ejecución de penas.⁴ Su ley federal de 1922 y posteriormente el Código de Procedimiento Penal de 1940 y otras disposiciones ulteriores conformaron la figura de un juez cuya actividad no se agota en la ejecución penal. Avelina Alonso de Escamilla,⁵ por su parte, manifiesta que “el juez de ejecución penal y el consejo penitenciario son (en Brasil) dos órganos fundamentales en lo relativo a la ejecución de la penas”. Y agrega: “En cuanto al Consejo Penitenciario, es un órgano técnico consultivo y de deliberación en lo relativo a la libertad condicional, gracia, indulto, commutación de pena y amnistía. Este Consejo se crea por decreto federal número 16,665 del 6 noviembre de 1924, en el que por primera vez se regula la libertad condicional en Brasil...”.

El Consejo, por conducto del juez, tiene las siguientes atribuciones:

- a) Decidir la conveniencia de la concesión de la libertad condicional.
- b) Visitar, al menos una vez al mes, los establecimientos penitenciarios examinando el régimen penitenciario de ejecución de penas.
- c) Vigilar el cumplimiento de las condiciones impuestas a los penados que se encuentran en situación de libertad condicional.
- d) Presentar anualmente una relación de los trabajos efectuados.

Independientemente de lo anterior, el artículo 713 del Código de Procedimiento Penal dispone que el mismo organismo posee la facultad de acordar las condiciones de admisibilidad, conveniencia y oportunidad de la concesión de la libertad condicional y emitir su decisión de conformidad con lo establecido por el artículo 716.1 del propio ordenamiento.

El juez de ejecución es quien, oído el Ministerio Público, acordará la concesión de la libertad. Cabe decir que la figura no se agota en la ejecución penal: se extiende a la posibilidad de cursar instrucciones u órdenes generales a los responsables de la administración, de donde se desprende

⁴ Manzanares Samaniego, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 176.

⁵ Alonso de Escamilla, Avelina, *op. cit.*, p. 89.

que su competencia es sumamente amplia, ya que incluso tiene designadas acciones de tipo administrativo. En síntesis, en este país la ejecución de la pena o la medida de seguridad es siempre competencia del juez de ejecución, quien sirve de puente entre el poder administrativo y el Judicial, salvaguardando, además, los derechos de los penados, en correlación con el Consejo Penitenciario.

Los principales problemas y críticas que se han presentado son los relativos al exceso de atribuciones y funciones del juez y a la extensión territorial del Brasil, que impide la distribución adecuada del personal de este tipo en cada uno de los territorios en donde se encuentran radicadas las prisiones. Esto nos hace inferir que el problema es también presupuestal.

A pesar de todas las críticas y reproches, la figura se ha mantenido vigente desde su inicio y ha servido, en mucho, para salvaguardar los derechos de los reclusos y garantizar la ejecución.

III. FRANCIA

En Francia, al decir de José Luis Manzanares Samaniego,⁶ se transitó

de las comisiones de vigilancia, creadas por decreto de 20 de octubre de 1810, hasta el juez de aplicación de la ejecución de penas, de cuya competencia se ocupan actualmente el artículo 2o. de la ley 1097 de 22 de noviembre de 1978 y los artículos 36, 2 y 3 de la ley 82 del 2 de febrero de 1981, que redactan los nuevos artículos 722 y 723.4 del Código de Procedimiento Penal de 17 de julio de 1970 y 29 de diciembre de 1972, al igual que el decreto de 12 de septiembre del mismo año.

Por su parte, Avelina Alonso de Escamilla⁷ manifiesta que la figura del juez encargado de seguir la aplicación de las penas, cuyas funciones no se limitan a la resolución de las incidencias surgidas en la aplicación de las penas privativas de la libertad, entró en vigencia a partir de la promulgación del Código de Procedimiento Penal de 1958, consagrada en su artículo 721, que después pasó a ser el 722.

Las funciones del juez de aplicación de las penas son:

⁶ Manzanares Samaniego, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 176

⁷ Alonso de Escamilla, Avelina, *op. cit.*, p. 73.

- 1) Determinar para cada condenado las principales modalidades de tratamiento penitenciario: colocación en el exterior, semilibertad, reducción, fraccionamiento y suspensión de pena, permisos de salida sin vigilancia, proposiciones o decisiones de libertad condicional. Esta última función abarca a todos los establecimientos en donde se ejecute una pena: casas centrales, centros de detención, prisiones y establecimientos especiales.
- 2) Participar en la elaboración de su programa de tratamiento individual.
- 3) Derecho a establecer la graduación de las sanciones y la suspensión de las medidas que él haya acordado.
- 4) Graduar las recompensas de las distintas medidas individuales de tratamiento previstas en el Código de Procedimiento Penal y las relativas a su competencia (artículo D.252).
- 5) Tomar decisiones con el visto bueno de la Comisión de Aplicación de Penas.
- 6) Actuar, aun dentro del periodo de seguridad, en la concesión de beneficios si el condenado presenta pruebas excepcionales de readaptación social, para acabar con el régimen de seguridad o reducirlo.
- 7) Determinar para cada sentenciado las modalidades de su tratamiento penitenciario.
- 8) Recurrir, cuando sea de utilidad, de acuerdo con el director del establecimiento, a los funcionarios o al personal especializado cuando sus conocimientos del problema puedan ayudar o sean provechosos para el penado.
- 9) Sustituir el visto bueno de la Comisión de Aplicación de las Penas cuando ésta no hubiere actuado a tiempo.
- 10) Aprobar o denegar, con el visto bueno del director del establecimiento, la admisión del condenado a los regímenes de confianza: colocación en el exterior, admisión a semilibertad, autorización a salir sin vigilancia u otro tipo de salidas.
- 11) En caso de incumplimiento, acordar la suspensión provisional o definitiva del beneficio.
- 12) Aprobar, con el visto bueno de la Comisión de Aplicación de Penas, la libertad condicional cuando la pena privativa de libertad no exceda de tres años.

- 13) Conceder la reducción excepcional cuando los condenados hayan aprobado exámenes escolares, universitarios o profesionales y una reducción suplementaria a los condenados que ofrezcan una readaptación social poco común.
- 14) Suspender o fraccionar la ejecución de la pena cuando concurran motivos graves de índole médica, familiar, profesional o social. Esta decisión la toma con el visto bueno del Ministerio Público y del abogado del condenado.
- 15) Controlar e individualizar la pena aplicada a los condenados en los establecimientos de su competencia.
- 16) Supervisar las condiciones en que se ejecutan las penas en lo referente a salubridad, seguridad, régimen alimentario, trabajo y disciplina.
- 17) Intervenir en los casos de la aplicación de penas en relación con los condenados en libertad, los liberados definitivos y los vagabundos.

Dentro de la práctica, el juez de aplicación de las penas en Francia tiene límites perfectamente establecidos dentro de la ley. Ellos son:

- a) Imposibilidad, por sí mismo, de escoger el establecimiento donde será ejecutada la pena de privación de libertad.
- b) La asignación de los penados a las prisiones centrales.
- c) La tutela en los establecimientos penitenciarios para con los condenados tras la expiración de la pena principal.
- d) El ingreso de los penados jóvenes a sus respectivos centros de detención.
- e) Imposibilidad de intervenir, en principio, en la organización y funcionamiento de la prisión, ni en el régimen disciplinario.
- f) Imposibilidad de actuar durante el periodo de seguridad en materias tales como suspensión, fraccionamiento de la pena, colocación en el exterior, permisos de salida, de semilibertad y libertad condicional.

La figura del juez de aplicación de las penas francés se ha venido depurando a través del tiempo (ya más de cincuenta años) y, a la fecha, según las noticias que hemos recogido de los autores consultados, esta ins-

titución cumple con eficacia su cometido y es un apoyo fundamental para garantizar la ejecución de las penas y cuidar de los derechos humanos de los condenados dentro del ámbito de ese país. Su éxito es el principal factor de influencia para que otros países hayan buscado ya la implantación de la figura dentro de sus cuerpos de leyes penales ejecutivas.

IV. ITALIA

En este país, el juez de vigilancia aparece en el momento más insospechado: la época del fascismo. No obstante, esto se debe al talento de múltiples estudiosos del derecho que, también, como Novelli, fraguaron la existencia del derecho penitenciario.

El juez de vigilancia aparece en los artículos 144 del Código Penal de 1930, 585 del Código de Procedimiento Penal y 4o. del Reglamento del Instituto de Prevención y de Pena del 18 de junio de 1931. Su progresiva asunción de funciones fue similar, al decir de Manzanares Samaniego, a la del derecho francés.⁸

En la actualidad se encuentra regulada en los artículos 68 y siguientes de la Ley Penitenciaria del 26 de julio de 1975. Este cuerpo de preceptos ejecutivo-penales otorga al juez de vigilancia facultades referentes al control del tratamiento de los internos, disciplinarias, vigilancia del principio de legalidad de ejecución penitenciaria, supervisión de las violaciones de los derechos de los reclusos, régimen de trabajo y remuneración, semilibertad, concesión de los permisos de salida, fraccionamiento y reducción de las penas y libertad condicional. Se considera a Italia como el país que creó en forma perfectamente definida la figura de lo que denominó “giudice di sorveglianza”, por más que —como ya lo mencionamos— Brasil contara con ella desde los años veinte del siglo XX.⁹ Sus dos facultades primordiales fueron decisorias sobre las diversas incidencias que pueden surgir a lo largo del camino de la condena, como son el internamiento en centros ordinarios o especiales, tránsito de una a otras de las fases de tratamiento, admisión del condenado en régimen abierto, y otras de tipo consultivo.

⁸ Manzanares Samaniego, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 176.

⁹ Alonso de Escamilla Avelina, *op. cit.*, p. 95.

En el artículo 69 de la ley de 1975 se establecen las facultades del juez:

- 1) Vigilar la organización de los institutos de prevención y pena y comunicar al Ministerio las necesidades de los diferentes servicios, con particular atención sobre la actuación del tratamiento educativo.
- 2) Ejercer la vigilancia directa para asegurar que la ejecución de la custodia de los imputados se realice de conformidad con las leyes y reglamentos.
- 3) Intervenir en la ejecución de las medidas de seguridad.
- 4) Aprobar, mediante “orden de servicio” u orden interna, el programa de tratamiento cuando considere que contiene elementos que constituyan violaciones de los derechos del condenado o del interno, e impartir dentro del curso del tratamiento disposiciones dirigidas a eliminar eventuales violaciones de derechos del condenado y de los internos.
- 5) Decidir sobre las reclamaciones de los detenidos relativas a:
 - a) La atribución de la calificación laboral, cuestiones de salarios y remuneración, desarrollo del aprendizaje y del trabajo y seguros sociales.
 - b) El ejercicio del poder de disciplina, la constitución y competencia del órgano de disciplina, la contestación de los cargos y la facultad de disculpa.
- 6) Proveer, con ordenanza, sobre el perdón de la deuda a la que se refiere el artículo 56 y sobre los beneficios de que trata el artículo 148 del Código Penal.
- 7) Expresar el juicio motivado sobre la propuesta de gracia formulada por el Consejo de Disciplina, y desarrollar las demás funciones atribuidas al juez de vigilancia por el Código Penal, por la Ley de Procedimiento Penal y leyes restantes.

De conformidad con los autores que hemos consultado, la figura del juez de vigilancia italiana ha funcionado a la perfección, y también ha servido de ejemplo a otros países para que implanten la suya dentro de su ámbito ejecutivo penal.

V. ESPAÑA

Como es lógico suponer, el interés por lograr la evolución del derecho, en España, en todo su universo, comenzó a partir de la terminación de la dictadura, con la muerte de Franco. En 1978, la Constitución estableció la posibilidad de crear leyes orgánicas. Fue de esta manera como apareció, el 26 de septiembre de 1979, en primer término, la Ley Orgánica General Penitenciaria, en la cual aparece la institución del juez de vigilancia, mediante la cual la ejecución de las penas privativas de libertad quedó sometida al control jurisdiccional, con lo que se acabó la competencia de la administración penitenciaria en esta materia, en la que actuaba como juez y parte.¹⁰

Después de largas discusiones sobre la redacción del artículo 76, las atribuciones del juez de vigilancia que se encuentran inscritas en el mismo quedaron en la forma siguiente:

- 1) El juez de vigilancia tendrá atribuciones para hacer cumplir la pena impuesta, resolver los recursos referentes a las modificaciones que pueda experimentar con arreglo a lo prescrito en las leyes y reglamentos, salvaguardar los derechos de los internos y corregir los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse.
- 2) Corresponde al juez de vigilancia:
 - a) Adoptar las decisiones necesarias para que los pronunciamientos de las resoluciones en orden a las penas privativas de libertad se lleven a cabo asumiendo las funciones que corresponderían a los jueces y tribunales sentenciadores.
 - b) Resolver sobre las propuestas de libertad condicional de los penados y acodar las revocaciones que procedan.
 - c) Aprobar las propuestas que formulen los establecimientos sobre beneficios penitenciarios que puedan suponer acortamiento de condena.
 - d) Aprobar las sanciones de aislamiento en celda de duración superior a catorce días.

¹⁰ *Ibidem*, pp. 105 y 106.

- e) Resolver por vía de recurso las reclamaciones que formulen los internos sobre sanciones disciplinarias.
- f) Resolver con base en los estudios de los equipos de observación y tratamiento, y en su caso de la Central de Observación, los recursos referentes a la clasificación inicial y a progresiones y regresiones de grado.
- g) Acordar lo que proceda sobre las peticiones y quejas que los internos formulen con relación al régimen y el tratamiento penitenciario en cuanto afecte los derechos fundamentales o los derechos y beneficios penitenciarios de aquéllos.
- h) Realizar las visitas a los establecimientos penitenciarios que previene la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- i) Autorizar los permisos de salida cuya duración sea superior a dos días, excepto de los clasificados en tercer grado.
- j) Conocer del paso a los establecimientos de régimen cerrado de los reclusos a propuesta del director del establecimiento.

Las peticiones, reclamaciones, quejas y recursos que los internos formulen no estarán sujetos a requisitos de forma y podrán hacerse por escrito u oralmente, en cuyo caso se documentarán en lo necesario por medio de un acta de vigilancia. Cuando la ley no disponga otra cosa, el procedimiento se limitará a la audiencia del interno, el informe de la autoridad penitenciaria, aportación de pruebas, si fueren necesarias, y resolución del juez (artículo 106).

Las decisiones del juez serán recurribles, en materia de ejecución de penas, en los casos y en la forma que establezca la ley ante el tribunal sentenciador (artículo 107).

Desde su creación, la figura del juez de vigilancia español tuvo que enfrentarse con deficiencias y críticas que provocaron innovaciones casi de inmediato. Baste citar algunas opiniones de los propios tratadistas iberos. Fernando Martín Díz manifiesta que:

La inmediatez en su aplicación que la promulgación de la Ley Orgánica General Penitenciaria provocó y por tanto de la implantación del juez de vigilancia penitenciaria dio lugar atípica puesta en funcionamiento de esta institución que, como decíamos, no disponía de antecedente y tradición en nuestro ordenamiento, y pilló, sin duda, a contrapié a los integrantes del Poder Judicial. La solución al problema, al compromiso de poner en mar-

cha el neonato órgano vino una vez más de la mano de la improvisación, sin que hubiese planificación ni estructuración, al menos inicial, en la instalación de los primeros juzgados de vigilancia penitenciaria de la historia jurídico procesal española, aspectos que posteriormente, aun a la fecha de hoy, no en su totalidad, se ha ido rectificando con acierto.¹¹

Por su parte, Manzanares Samaniego dice que:

La verdad es que el temor a las innovaciones precipitadas era ampliamente compartido, sobre todo entre quienes, como Bueno Arús, no estimaban muy aleccionadora la experiencia de los países en los que el juez de vigilancia o ejecución de penas lleva largos años de existencia, en los casos en los que carentes de una formación criminológica y penitenciaria adecuada, los jueces han optado por unas visitas rutinarias o, por el contrario, por inmiscuirse de tal manera en la función administrativa penitenciaria que han parecido querer sustituir al director del establecimiento o llegar a paralizar el normal funcionamiento del mismo.¹²

Otros autores, aunque fueron partidarios de la creación de la figura, argumentaron que la misma no se había implantado en el tiempo justo y preciso.¹³ García Valdés¹⁴ criticó al juez de vigilancia argumentando que como se encontraba planteado en la legislación era un híbrido, y el propio Manzanares Samaniego agrega que

...los jueces de vigilancia empezaron a actuar conforme a la tradicional improvisación española: ni especialización ni dedicación exclusiva, ni estabilidad ni normativa legal procesal u orgánica digna de tal nombre, ni siquiera voluntariedad previa a la designación. La cuestión es grave porque, de un lado, la judicialización de la ejecución penal significa un avance digno de mayores cuidados, de otro, la ausencia de precedentes patrios sobre la figura del juez de vigilancia dificulta la exégesis —a veces necesariamente correctora— de la nueva normativa.¹⁵

¹¹ Martín Diz, Fernando, *El juez de vigilancia penitenciaria*, Granada, Comares, 2002, p. 60.

¹² Manzanares Samaniego, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 178.

¹³ Ruiz Badillo, “La ejecución de las penas privativas de libertad bajo la intervención judicial”, *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, Madrid, enero-abril de 1979, 1983, pp. 20 y 33.

¹⁴ García Valdés, Carlos, *La nueva penología*, Madrid, 1983, p. 441.

¹⁵ Manzanares Samaniego, José Luis, *op. cit.*, nota 2, pp. 179 y 180.

Como se ve, la figura del juez de vigilancia en España topó con objeciones y críticas desde antes de nacer, en el momento de hacerlo y aun en la actualidad posee rechazos por parte de la autoridad administrativa. No obstante, ha madurado con mucha dificultad, y en la actualidad tiene mayor aceptación que repulsión.

VI. POLONIA

En Polonia existe el juez penitenciario desde el 1o. de enero de 1970. En este país, el fundamento de la figura es el Código Penal Ejecutivo.

“El principio es el de la competencia de la jurisdicción de juicio, salvo disposición contraria de la ley, con lo que se desconoce la prisión donde se sufrirá la pena, así como el tipo de régimen y los medios de tratamiento penitenciario”.¹⁶

El Tribunal Penitencial es el que posee las máximas facultades y funciones:

- 1) Sobreseer y ordenar la ejecución de la pena.
- 2) Modificar las obligaciones condicionando una suspensión de pena.
- 3) Imponer una ejecución a través del trabajo con obligación de residencia.
- 4) Controlar las medidas de seguridad médicas y psiquiátricas.
- 5) Poder para pronunciar el sobreseimiento condicional cuando la infracción cometida no supone una pena superior a tres años de encarcelamiento.
- 6) Transferir a un penado de una prisión a otra.
- 7) Decidir la libertad condicional.
- 8) Vigilar la ejecución de las medidas.

En cuanto al juez penitenciario polaco, tiene como facultades las siguientes:

- a) Vigilar, junto con el procurador, la legalidad y el desarrollo normal de las penas.
- b) Otorgar permisos de salida.

¹⁶ Alonso de Escamilla, Avelina, *op. cit.*, pp. 87 y 88.

- c) Suspensión o modificación de las decisiones de las comisiones penitenciarias.
- d) Clasificar a los condenados.
- e) Autorizar las sanciones disciplinarias.

Existe para el penado el recurso de queja, y se puede decir que la intervención judicial se extiende a todos los terrenos, aparte de los de mera competencia administrativa.

La intervención judicial en la ejecución de la pena —a través del Tribunal Penitencial y el juez de ejecución— es una práctica, pues, plenamente establecida dentro del derecho penal ejecutivo en Polonia.

VII. ALEMANIA

Con ciertas variantes, Alemania instituyó la judicialización de la ejecución penal desde 1953. Esto sucedió en el ámbito de la libertad condicional y la aplicación de las medidas de seguridad o de corrección. La jurisdicción sentenciadora es la que también resuelve los recursos interpuestos contra la autoridad de ejecución, el Ministerio Público o el juez del tribunal de primera instancia, pero sus decisiones son también susceptibles de apelación.

La ley de 1976, en sus artículos 162 y siguientes, establece el consejo asesor de cada centro como un órgano de control penitenciario.

Los alcances del consejo son extensos y pueden intervenir en la concesión de libertades, clasificación, sanciones contra el Reglamento, visitas fuera de la reclusión y faltas dentro del desarrollo de los beneficios de ley.

Al parecer, desde su inicio, este órgano jurisdiccional de control penitenciario cumplió ampliamente con sus objetivos y fines y así ha seguido sucediendo hasta la fecha.

VIII. PORTUGAL

A partir del 29 de octubre de 1976 este país reguló los tribunales de ejecución de penas, con las modificaciones posteriores establecidas en el decreto del 24 de julio de 1978.

Estos tribunales pueden solicitar el auxilio de la Dirección General de Servicios de Prisiones, así como de otras dependencias gubernamentales que puedan apoyarlos.

La competencia territorial se determina en atención al lugar en donde se encuentren recluidos los individuos afectos a su jurisdicción.¹⁷

Cada año, los presidentes de los tribunales de ejecución de penas reciben el mapa de los establecimientos penitenciarios situados en los distintos distritos judiciales para su distribución entre el resto de los jueces.

Según el artículo 22 de la ley, a los Tribunales de Ejecución compete:

- 1) Declarar peligrosos a los delincuentes que por ese motivo deban ser sujetos a penas o medidas de seguridad cuando tal declaración no haya tenido lugar en la sentencia penal.
- 2) Juzgar a los vagabundos que residan o sean detenidos dentro de la comarca donde tiene fijada su sede el tribunal.
- 3) Decidir sobre las alteraciones del estado de peligrosidad penal declarado con anterioridad, que conlleven la sustitución de las penas o medidas de seguridad.
- 4) Decidir sobre la prolongación de las penas impuestas a delincuentes de difícil corrección o extremadamente peligrosos.
- 5) Decidir sobre el cese del estado de peligrosidad.
- 6) Decidir la sustitución por libertad vigilada o caución, o por ambas de estas medidas, en los supuestos de penas prolongadas aplicadas a delincuentes de difícil corrección o de extrema peligrosidad.
- 7) Decidir sobre la sustitución de medidas de seguridad graves por otras menos graves y que sean más adecuadas.
- 8) Conceder la libertad condicional y decidir sobre su revocación, así como reducir la duración de las medidas de seguridad no privativas de libertad en los términos previstos en el artículo 72, número 4, del Código Penal (esta remisión se entiende hoy hecha a los artículos 89, 97 y siguientes del Código Penal vigente).
- 9) Conceder y revocar, en los términos previstos por la ley, la rehabilitación de los condenados y de los imputados sometidos por decisión judicial a medidas de seguridad.

¹⁷ *Ibidem*, pp. 92 y ss.

- 10) Decidir sobre los incidentes de enajenación mental sobrevenida o conocida en el transcurso de la ejecución de la pena o de las medidas de seguridad privativas de libertad.
- 11) Emitir su parecer sobre la concesión de indulto o commutación de pena o medida de seguridad y decidir sobre su revocación, así como sobre la concesión de amnistía.

Por lo que se refiere a la competencia específica del juez de estos tribunales se marcan los puntos siguientes:

- a) Visitar al menos una vez al mes todos los establecimientos penitenciarios a fin de constatar la forma en que son ejecutadas las penas.
- b) Atender las reclamaciones de los reclusos preventivos y condenados y resolverlas con el director del establecimiento.
- c) Decidir sobre los recursos interpuestos por los reclusos en relación con las sanciones disciplinarias y sobre los aislamientos en celdas por periodo superior a ocho días.
- d) Conceder y revocar las salidas prolongadas.
- e) Convocar al consejo técnico de los establecimientos, siempre que lo considere necesario.
- f) Presidir lo consejos técnicos referidos anteriormente.

De esta forma, se ha dicho que los jueces de ejecución de penas ejercen sus funciones “con probidad profesional y se esfuerzan en completar su preparación en el aspecto criminológico y conservan el espíritu de la magistratura judicial y la independencia y objetividad que siempre la caracterizó”.¹⁸

La mayoría de los autores elogian la creación de la figura del juez de ejecución en el ámbito del derecho penal portugués, aun cuando existen, también, detractores como Favard, quien afirma que la participación del juez de ejecución de penas está pura y simplemente excluida.¹⁹

¹⁸ Beleza dos Santos, *El juez de ejecución de penas en Portugal*, pp. 321 y 322. Citado por Alonso de Escamilla, Avelina, *op. cit.*, pp. 94 y 95.

¹⁹ *Idem.*

IX. ARGENTINA

La ley 24.660 de Ejecución de Penas, promulgada el 18 de julio de 1996, prevé la existencia del juez de ejecución, en unión de las correspondientes de Implementación y Organización de la Justicia Penal, el Código Procesal Penal, la Ley Orgánica del Ministerio Público Federal y la Ley de Organización y Competencia de la Justicia Federal. En la Ley de Implementación y Organización se establece la creación de tres juzgados nacionales de ejecución penal para el ámbito federal con competencia para el distrito judicial de la capital federal, conforme lo determina la ley de organización del Poder Judicial de la nación, para la implementación del procedimiento penal oral. Las funciones del juez se encuentran establecidas en el Código Procesal Penal, y son:

- a) Ejecutar las resoluciones judiciales.
- b) Resolver sobre los incidentes planteados ante el Tribunal de Ejecución por el Ministerio Fiscal, el interesado o su defensor.
- c) Controlar que se respeten las garantías constitucionales y tratados internacionales ratificados por la República Argentina, en el trato otorgado a los condenados, presos y personas sometidas a medidas de seguridad.
- d) Controlar el incumplimiento por parte del imputado de las instrucciones e imposiciones establecidas en los casos de suspensión del procedimiento a prueba.
- e) Controlar el cumplimiento efectivo de las sentencias de condena dictadas por el Poder Judicial de la nación.
- f) Resolver todos los incidentes que se susciten en dicho periodo.
- g) Colaborar en la reinserción social de los liberados condicionalmente.
- h) Atender a los menores infractores en los términos establecidos por la ley.

La institución del Tribunal de Ejecución y el juez correspondiente ha tenido sus altas y bajas en el ámbito de la ejecución penal de Argentina, pero a la fecha funciona con eficacia.

X. BOLIVIA

La figura del juez de ejecución se encuentra consagrada en el libro cuarto del Código de Procedimiento Penal (ley 19.770 del 25 de marzo de 1999), artículo 428, el cual reza: “Las sentencias condenatorias serán ejecutadas por el juez de ejecución penal, quien tendrá competencia para resolver todas las cuestiones e incidentes que se susciten durante la ejecución”. Por otra parte, el artículo 429 concede los derechos que tienen los sentenciados y afirma: “El condenado durante la ejecución de la condena tendrá los derechos y garantías que le otorgan la Constitución, las convenciones y tratados internacionales vigentes y las leyes. A este efecto planteará ante el juez de ejecución penal las peticiones que estime convenientes”.

El juez de ejecución también posee las facultades siguientes:

- a) Resolver los incidentes que se planteen durante la ejecución en audiencia oral y pública.
- b) Conceder la libertad condicional mediante resolución motivada, previo informe a la dirección del establecimiento penitenciario, por una sola ocasión.
- c) Vigilar las condiciones impuestas para el disfrute de la libertad condicional.
- d) Revocar, en su caso, la libertad condicional.
- e) Ordenar, cuando exista el perdón del ofendido, la inmediata libertad del condenado.
- f) Examinar semestralmente al condenado cuando le haya sido impuesta una medida de seguridad, en audiencia oral y a puertas cerradas, previo informe de los responsables del establecimiento y de peritos; la decisión versará sobre la terminación o continuación de la medida y, en último caso, podrá modificar el tratamiento o cambiar el establecimiento en el cual se ejecuta.

El juez de ejecución, en Bolivia, es una figura de reciente creación en un ámbito en el cual hasta hace algunos años se violaban con frecuencia los derechos humanos de los condenados a prisión. Por ende, ofrece múltiples esperanzas en el desarrollo de una ejecución penal garantizada y

una mejor tutela y respeto de los derechos y garantías de los que sufren la pena, especialmente la de prisión.

No obstante, la madurez de la figura dependerá de que múltiples factores se conjuguen dentro de la política criminológica del país.

XI. COSTA RICA

En este país, el juez de ejecución de la pena surgió como una necesidad de mantener el control de legalidad de la administración penitenciaria.²⁰

Su existencia dejó mucho que desear desde los inicios de su aparición, precisamente por los múltiples problemas penitenciarios que existían desde 1989, fecha en la cual se promulgó la ley correspondiente que le diera vida (artículos 518 y siguientes del Código de Procedimientos Penales).

Dentro de sus funciones se encuentran:

- a) Garantizar la ejecución de las condenas de privación de libertad.
- b) Salvaguardar los derechos humanos de los condenados.
- c) Visitar los reclusorios para corregir las anomalías que pudieran presentarse en torno al tratamiento, escuchando las quejas de los internos. Poner en conocimiento de la autoridad administrativa la situación anómala para corregirla, so pena de fincar responsabilidades dentro de los responsables.
- d) Suspender la ejecución de la medida impugnada.
- e) Conceder la libertad condicional.

Se ha dicho que el juez de ejecución de la pena no ha tenido el desarrollo e importancia debida por diferentes causas, ya que a nivel legislativo, en su inicio, no se le otorgaron los instrumentos necesarios para realizar de modo eficaz su función fiscalizadora y protectora de la legalidad. Por otra parte, el desarrollo judicial de éste se ha visto limitado, entre otras cosas, por la existencia de un solo juez para todo Costa Rica y con el auxilio exclusivo de dos secretarios.²¹

²⁰ Armijo Sánchez, Gilberth *et al.*, “Hacia una modificación de la figura del juez de ejecución de la pena”, publicado en Internet.

²¹ *Idem.*

Parece ser que a la fecha se han corregido todos los problemas e insuficiencias legales que se plantearon al inicio y la figura cumple con eficacia su cometido.

XII. COLOMBIA

La ley 599 del 12 de julio de 2000 (Código de Procedimiento Penal) prevé la creación de dos instituciones ejecutivo-penales: el Instituto Nacional Penitenciario y el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, con la intervención del Ministerio Público (artículos 469 y siguientes).

El juez de ejecución tiene las funciones siguientes:

- a) El aplazamiento o suspensión de la ejecución de la pena.
- b) La aplicación de las penas accesorias, conforme a lo dispuesto por la propia ley.
- c) Ordenar el internamiento de los inimputables en establecimientos públicos o privados.
- d) Controlar la libertad vigilada.
- e) Suspender condicionalmente la medida de seguridad.
- f) Sustituir la medida seguridad por otra más adecuada.
- g) Ordenar la cesación de la medida.
- h) Aplicar las medidas de seguridad para indígenas.
- i) Conceder y revocar, según el caso, la libertad condicional.
- j) Suspender condicionalmente la ejecución de la pena privativa de libertad.
- k) Conceder la rehabilitación de derechos y funciones públicas.
- l) Conceder la redención de la pena por el trabajo, estudio y enseñanza.
- m) Ejecutar las sentencias extranjeras después de realizadas las acciones prescritas en la ley.

Prácticamente, en Colombia, la figura del juez de ejecución de penas y medidas de seguridad es relativamente nueva. Al respecto podemos decir que aún no existen resultados para evaluar su eficacia dentro del ámbito penal ejecutivo de este país.

XIII. PARAGUAY

En la ley 1.444/99, libro cuarto, título I, capítulo I, se encuentra enclavada la figura del juez de ejecución, que lleva a cabo el control general sobre la sanción, mediante el cumplimiento del régimen penitenciario y el respeto a las finalidades constitucionales de la pena, para lo cual dispondrá de las inspecciones a los establecimientos penitenciarios y podrá hacer comparecer ante sí a los condenados o a los funcionarios del sistema penitenciario con fines de vigilancia y control. Tendrá, además, las funciones siguientes:

- a) Colaborar con las entidades de ayuda penitenciaria o pospenitenciaria para que puedan cumplir sus tareas de asistencia y solidaridad con los condenados.
- b) Una vez recibidos los autos conteniendo la ejecutoria, deberá proceder conforme a lo dispuesto por el Código Procesal Penal.
- c) Remitir la ejecutoria al director del establecimiento en donde debe compurgar la pena, pero cuando se encuentre libre dispondrá lo necesario para su comparecencia o captura y ordenará la realización de todas las medidas necesarias para cumplir los efectos accesorios de la sentencia.
- d) Revisar los cómputos de las sentencias impuestas a los condenados a penas privativas de libertad para determinar las fechas de su libertad.
- e) Resolver los incidentes relativos a la ejecución y extinción de penas.
- f) Resolver sobre concesión y revocación de la libertad condicional.
- g) Resolver sobre la situación de los reos que queden bajo el amparo de una ley más benigna o amnistía.

También en Paraguay la creación del juez de ejecución es reciente y sus resultados deberán ser analizados en torno a su eficacia y validez para garantizar la ejecución penal en ese país y la salvaguarda de los derechos humanos de los propios condenados.

XIV. VENEZUELA

En el Código Orgánico Procesal de Venezuela, publicado en la *Gaceta* 5558 del 14 de noviembre de 2001, libro V, se encuentran previstas

las figuras de la ejecución de la sentencia: el tribunal de ejecución y el juez de ejecución (artículos 478-515).

Al tribunal y al juez de ejecución corresponde todo lo concerniente a la ejecución de las penas y medidas de seguridad:

- 1) Aplicar la acumulación de penas.
- 2) Vigilar el cumplimiento del régimen penitenciario con fines de vigilancia y control.
- 3) Visitar a todos los condenados.
- 4) Dictar los pronunciamientos necesarios para prevenir y corregir las irregularidades que observe.
- 5) Exhortar y ordenar a la autoridad competente que subsane las irregularidades en que haya incurrido y rinda cuenta en el lapso que se fije.
- 6) Informar sobre el sitio del cumplimiento de la sentencia cuando éste varíe de aquél que el juez del conocimiento haya asignado.
- 7) Practicar los cómputos definitivos.
- 8) Resolver los incidentes surgidos dentro de la ejecución.
- 9) Descontar la privación preventiva de libertad.
- 10) Visitar a los condenados que se encuentren recluidos en algún nosocomio, por enfermedad.
- 11) Levantar las actas de cada visita.
- 12) Aplicar el indulto y la conmutación.
- 13) Poner en libertad al penado cuando exista el perdón del ofendido.
- 14) Conceder y revocar la suspensión condicional de la ejecución en los términos que la misma ley establece.
- 15) Otorgar permisos para trabajo fuera del establecimiento, reclusión en régimen abierto y libertad condicional.
- 16) Conceder y rechazar la remisión parcial de la pena.
- 17) Aplicar las medidas de seguridad en los mismos términos que se aplican las penas.

Como se desprende de lo anteriormente mencionado, tanto el tribunal de ejecución como el juez de la misma materia son de reciente cuño. Suponemos que tendrán que pasar algunos años para que se tenga una evaluación que pueda considerarse para saber si las figuras ejecutivo-penales han sido de utilidad.

XV. EL SALVADOR

El Salvador posee una figura del juez de ejecución perfectamente estructurada que alcanza aun a los menores, aunque sea en leyes diferentes. Por una parte se encuentra el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad para los adultos y, por otra, el juez de ejecución de medidas al menor. Empero, ambas tienen competencia para:

- 1) Ejercer vigilancia y control en la ejecución de las penas.
- 2) Garantizar el cumplimiento de las normas que regulan la ejecución.
- 3) Sancionar a los funcionarios que vulneren la ejecución en alguna forma.

Por otra parte, tienen atribuciones para:

- a) Vigilar y garantizar la ejecución. Revisar la forma en que se han de aplicar las condenas y medidas.
- b) Modificar, sustituir y revocar las condenas y medidas impuestas.
- c) Sustituir las condenas y medidas impuestas.
- d) Autorizar permisos de salida.
- e) Conceder en el caso de los adultos la libertad condicional y en el de los menores imponiendo una medida nueva.
- f) Practicar el cómputo de las condenas.
- g) Tramitar y resolver las quejas e incidentes que se presenten durante la ejecución.
- h) Ordenar la libertad cuando proceda.
- i) Vigilar los derechos humanos de menores y adultos privados de libertad o sujetos a alguna modalidad.
- j) Supervisar el tratamiento.
- k) Llevar a cabo la clasificación de los internos menores y adultos.
- l) Conocer de las quejas que presenten los internos, menores y adultos.

Las resoluciones de los jueces de ejecución son apelables.

El Salvador ha dado muestras de llevar a cabo una política criminológica integral y eficaz a últimas fechas. Por lo que inferimos que la creación del juez de ejecución fue pesada y medida con acuciosidad y que, por lo mismo, tendrá la eficacia que se requiere para salvaguardar los derechos de los que sufren una condena o una medida de seguridad, así como garantizar su ejecución.

XVI. CONSIDERACIONES FINALES

Como hemos dicho al inicio de este trabajo, la crisis de la prisión —etapa más prolongada que la de su madurez (si es que la tuvo)— nos advierte la ingente necesidad de buscar nuevos paradigmas de justicia que nos ayuden a resolver el problema penitenciario que vivimos. Pero más que esto, establecer el cambio definitivo del sentido de nuestra justicia que no da para más: endurecimiento penal que se traduce en repenalización, retipificación y recriminalización; desbordamiento de la población penal de las prisiones; agotamiento presupuestal; violación a los derechos humanos; falta de seguridad; incremento en la trascendencia de las penas; desconfianza y falta de credibilidad en la comunidad; fomento de la criminalidad en la sociedad carcelaria; elevación de la corrupción; incumplimiento de los fines de la pena y, en síntesis, fracaso de las medidas de prevención general y especial. Todo lo cual habla, también, de las fallas esenciales de una política criminológica errada o, quizá —lo que es peor—, inexistente.

De lo anterior se desprende nuestra intensa preocupación por encontrar medios y formas de transformar nuestra justicia penal con urgencia: no es posible que un mundo tecnológico que ha adelantado en años luz a nuestras concepciones normativas siga adelante en soledad; es decir, sin la obra jurídico-penal que le haga par en su tiempo.

Desde luego que no pensamos —como algunos estudiosos ya lo han hecho—²² que la figura del juez de ejecución sea la reforma mexicana penitenciaria —y mucho menos del mundo— para este siglo XXI, que lo primero que advierte es un cambio total de estructuras y paradigmas, sobre todo el universo del derecho, especialmente el penal.

²² Rivera Montes de Oca, Luis, *El juez de ejecución de penas. La reforma penitenciaria mexicana del siglo XXI*, México, Porrúa, 2003.

Mal haríamos en creer que la creación de la figura del juez de ejecución de penas fuera una especie de “inundación castálida” totalizadora para este siglo que debe buscar un cambio radical de posturas y principios y no seguir transitando sobre los mismos rieles enmohecidos de un ferrocarril del pasado que, como sucede con el tren del “guardavía” de Arreola, no conduce a ninguna parte y transita sobre un paisaje fantasmal prefabricado e inútil.

En todo caso —y si es que se decide la creación de esta figura dentro de nuestro derecho penal ejecutivo y funciona resolviendo algunos de los múltiples problemas que vive nuestro mundo carcelario—, será un parche bien pegado dentro del abrigo penal de un mendigo hecho de puros parches: —¡no!— tenemos que emplear toda nuestra imaginación para transformar nuestro mundo penal desde sus raíces, sus paradigmas, sus puntos de mira: ir más allá de los sustitutivos penales, de la creación de figuras aisladas que bien pudieran ser apóstoles sobre tumores cancerosos.

Empero —y mientras nos llega la inspiración para una reforma de fondo— sopesemos las experiencias de otros países en su intento ciego por reformar el sistema penal, y especialmente el ámbito penitenciario, para atenuar el caos en el que actualmente se encuentra.

Si vemos con ojos de piedad la figura del juez de ejecución, vigilancia, aplicación de penas o penitenciario —como quiera llamársele— por conducto de la breve comparación que realizamos líneas arriba, quizá nos atrevamos a recomendar, por mientras, su creación, que si se hace tiene que ser realizada en forma perfectamente tasada y medida y no sólo como una creación más para justificar un trabajo legislativo que, casi de inmediato, sería letra muerta.