



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA



SEN. DAVID
MONREAL ÁVILA



Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Senador **DAVID MONREAL ÁVILA**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo en la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El sistema penitenciario mexicano actualmente encuentra su fundamento en el segundo párrafo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone que “se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley”.

Para llegar a esa concepción, evidentemente se tuvo que transitar por un gradual proceso evolutivo de carácter legislativo, el cual, sin demerito de otras reformas, se consolidó principalmente con las modificaciones constitucionales de 2008 (sistema de justicia penal) y de 2011 (derechos humanos). La primera, entre otras cuestiones, cambio el término “readaptación social” por el de “reinserción social”.

De acuerdo con la interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), esa reforma “reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad”.¹

Por su parte, de entre las múltiples modificaciones derivadas de las reformas de 2011, en el segundo párrafo del artículo 18 constitucional se añadió a las bases sobre las que se organiza el sistema penitenciario “el respeto a los derechos humanos”.

En términos generales se dice que ambas reformas básicamente resultaron en:

- i) La sustitución del término "readaptación" por "reinserción";

¹ Tesis: P. /J. 31/2013, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 1, Tomo I, diciembre de 2013, p. 124.



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

- ii) El abandono del término "delincuente";
- iii) La inclusión del fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción;
- iv) La inclusión de un objetivo adicional a "lograr la reinserción", a saber: "procurar que la persona no vuelva a delinquir"; y,
- v) La adición del concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema penitenciario.²

En ese orden de ideas evidentemente se está frente a un cambio de paradigma, mismo que apuesta por la convergencia entre los principios del sistema penitenciario con el sistema de protección de los derechos humanos. No obstante, el contexto real que enfrenta el país en la materia obstaculiza en gran medida la consecución de la reinserción social como fin principal.

Es momento de conocer el sistema penitenciario nacional en números. Al inicio de 2017 se contabilizaron 378 instituciones penitenciaras en funcionamiento: 20 centros federales, 274 estatales, 67 municipales y 17 distritales (los dos últimos dependientes de autoridades municipales). Asimismo, cabe apuntar que la población total penitenciaria contabilizada a enero de 2017 asciende a 216 mil 831.³

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) desde 2006 realiza una supervisión permanente de los centros penitenciaros con motivo del levantamiento del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), un instrumento de evaluación que permite analizar la situación que impera en el sistema penitenciario, calificando aspectos como la gobernabilidad, integridad personal de los internos, estancia digna, etcétera.

Derivado de los rubros que supervisa, cada año califica en una escala del 0 al 10 a los centros penitenciaros de país, aunque en el marco de las reformas en materia de derechos humanos, lo hace de acuerdo con las condiciones mínimas que deben existir en un centro establecidas en la Constitución Federal, leyes secundarias, tratados y estándares internacionales en la materia.

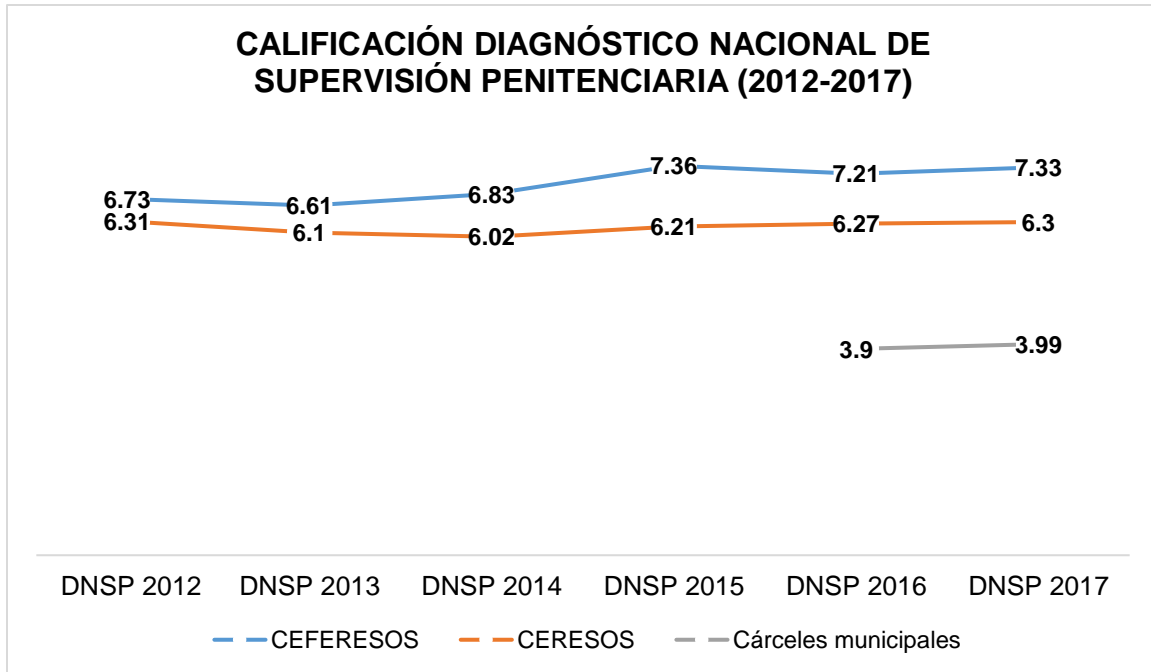
De esta manera, en la siguiente gráfica se ilustra que de 2012 a 2017 (diagnósticos realizados con las reformas en derechos humanos plenamente vigentes), de acuerdo con las calificaciones obtenidas en el DNSP, no se percibe un avance significativo en los Centros Federales de Readaptación Social (CEFRESOS), en los Centros de Reinserción/Readaptación Social estatales (CERESOS), ni en las cárceles municipales (estas últimas forman parte del DNSP a partir de 2016).

² Amparo en revisión CCXXI/2016, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, p. 509.

³ *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, correspondiente a enero de 2017, publicado por la Secretaría de Gobernación.



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA



Fuente: Elaboración propia con datos del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de 2012 a 2017.

El avance en los tres ámbitos no es palpable. En el caso de los centros federales el progreso en la calificación de 2012 a 2017 ha sido de tan solo 0.6; en los centros estatales ha sido nulo y en los municipales, de 2016 a 2017, solo ha progresado en menos de 0.1 la calificación respectiva.

Tomando en consideración que la mayoría de la población privada de su libertad se encuentra en los Centros Estatales, es oportuno apuntar las condiciones y deficiencias detectadas en la última versión del diagnóstico realizado por la CNDH:⁴

- Deficiencias en la separación entre procesados y sentenciados; deficientes condiciones materiales, equipamiento e higiene de las áreas de dormitorios, sancionados, sujetos a protección, cocina y comedores, insuficiente personal de seguridad y custodia, hacinamiento, falta de actividades laborales y de capacitación para el trabajo.
- Falta de prevención y atención de incidentes violentos, así como condiciones de autogobierno/cogobierno.
- Bajo control en el ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos, dando paso al autogobierno/cogobierno, situación que vulnera el control que debe tener la autoridad sobre el Centro, favoreciendo la violencia dentro del

⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos. *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2017*, presentado el 2 de mayo de 2018, consultado el 10/05/2018 [en línea], disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2017.pdf



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

mismo.

- Persiste la sobrepoblación, lo que genera otro tipo de problemáticas que afectan su funcionamiento.
- Existe hacinamiento, con áreas que rebasan de manera importante su capacidad.
- Se observaron áreas de privilegios, así como la presencia de objetos y sustancias prohibidas.
- Deficientes condiciones materiales y de higiene del área médica, así como una carencia de instrumental médico, de unidad odontológica, de personal para atender a las personas privadas de la libertad y de atención psicológica.
- Deficiencias en la elaboración, calidad y distribución de los alimentos y en la mayoría no contemplan dietas especiales para los enfermos que así lo requieren, tales como quienes padecen diabetes.
- Deficiencias en cuanto a la aplicación de sanciones disciplinarias a las personas privadas de la libertad, al respeto del derecho de audiencia, la certificación de integridad física, la falta de notificación al interno y sus familiares, y la falta de atención adecuada por parte de las áreas técnicas y del servicio médico del Centro durante la aplicación de la sanción.

Si bien las anteriores condiciones se enlistan sobre los centros penitenciarios estatales, es oportuno mencionar que algunas se replican en los federales y en las cárceles municipales; sin embargo, como se refirió anteriormente, se toma como referencia la situación de los centros que albergan a la mayoría de la población privada de su libertad en el país.

En este sentido, es evidente que las causas por las que no se ha logrado consolidar el sistema penitenciario, al cual se aspira en el texto constitucional, son múltiples; empero, la mayoría encuentra un común denominador en la omisión y poca voluntad de las autoridades en la materia para aplicar las normas, así como en la falta de diseño e impulso de políticas, estrategias y acciones que fortalezcan los medios para alcanzar la reinserción social.

Pese la fijación de directrices claras para la consecución de los fines del sistema penitenciario en el país, uno de los grandes problemas es su efectiva implementación. Es oportuno recordar que la reciente Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 16 de junio de 2016, retomó múltiples estándares en materia de derechos humanos para regular, entre otras cuestiones, los medios para lograr la reinserción social.

Asimismo, la ley en comento establece con claridad quiénes son las autoridades en la ejecución penal, así como las funciones que cada una tiene en esta importante tarea. Al tratarse de un ordenamiento posterior a todas las reformas en materia de derechos humanos, contempla en sus disposiciones cada uno de los medios a que hace referencia la Carta Magna, profundizando además con una serie de derechos y obligaciones de las personas privadas de su libertad en algún Centro Penitenciario.

Sin analizar a fondo las funciones que tienen la autoridad penitenciaria y las corresponsables en la operación del sistema penitenciario, llama la atención que la Ley Nacional del Ejecución Penal retoma una figura contemplada desde la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública: la



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 2 de enero de 2009, con el fin de reglamentar el artículo 21 constitucional en materia de seguridad pública. Su objeto, tal y como lo enmarca en su primer precepto, es regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

Es oportuno señalar que la seguridad pública “es una función a cargo de la Federación, las entidades federativas y municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y **la reinserción social del sentenciado**”.⁵

Sobre el último fin, la reinserción social del sentenciado, y atendiendo a las tareas específicas que se requieren en la materia, entre la composición del SNSP se contempla a la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la cual a su vez se integra por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación y las entidades federativas.

A la Conferencia le son asignadas diversas funciones en aras de contribuir a la consecución de los fines del SNSP, para efectos de la presente iniciativa, cabe destacar las siguientes fracciones del artículo 31 de la Ley a modificar:

III. Proponer al Consejo Nacional, políticas, programas y acciones en materia de reinserción social;

IV. Proponer mecanismos para implementar la educación y el deporte como medios de reinserción social;

Se citan ambas fracciones debido a que de la primera se desprende que la Conferencia tiene la posibilidad de proponer al Consejo Nacional de Seguridad Pública todo lo conducente en materia de reinserción social, atribución que toma relevancia considerando que el Consejo Nacional es la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas del SNSP.

En este sentido, las propuestas que realice la Conferencia Nacional deben definirse sobre temas puntuales, cuestión de la que carece la segunda fracción citada. Es decir, actualmente se limita a la educación y el deporte, siendo necesaria la inserción de los demás medios a que se refiere el artículo 18 constitucional: **el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo y la salud.**

En primer lugar, **el respeto a los derechos humanos** en los últimos años ha sido una materia ampliamente estudiada e incorporada a todo el sistema jurídico mexicano, el cual como parte básica e integral del desarrollo integral de las personas, también debe tomarse en cuenta para alcanzar los fines del sistema penitenciario mexicano.

⁵ Artículo 2 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2009, consultada el 10/05/2018 [en línea], disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP_260617.pdf



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

Al respecto, la Ley Nacional de Ejecución Penal en su artículo 73 dispone que durante los procedimientos de ejecución penal, todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos consagrados en la Constitución y los Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Asimismo, añade que se deberán establecer programas específicos de derechos humanos tendientes a sensibilizar y concientizar a las personas privadas de la libertad de su importancia en la sociedad.

Por otro lado, **el trabajo** es un medio eminentemente positivo para el fin que se pretende alcanzar, sabiendo que el mismo tiene una naturaleza dual: como un derecho de las personas para su realización y como un deber indispensable en la construcción social. El artículo 91 de la Ley Nacional de Ejecución Penal establece que el trabajo constituye uno de los ejes de la reinserción social de las personas privadas de la libertad y tiene como propósito prepararlas para su integración o reintegración al mercado laboral una vez obtenida su libertad.

Respecto de la **capacitación para el trabajo**, el artículo 87 del ordenamiento referido con antelación, la define como un proceso formativo que utiliza un procedimiento planeado, sistemático y organizado, mediante el cual las personas privadas de la libertad adquieren los conocimientos, aptitudes, habilidades técnicas y competencias laborales necesarias para realizar actividades productivas durante su reclusión y la posibilidad de seguir desarrollándolas en libertad.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), a nivel nacional el 71.1% realizó alguna actividad laboral en el Centro Penitenciario (23.2% llevó a cabo labores artesanales y 20.2% realizó actividades de maquila), mientras que el 28.6% restante no trabajó.⁶

Los mecanismos respectivos para la implementación del trabajo y la capacitación para el mismo, como medios para la reinserción social, requieren de un análisis arduo y organizado, que acerque fuentes de trabajo a los centros penitenciarios a fin de lograr una gradual inclusión, pues hay quienes tienen la voluntad de formar parte del sector productivo de la sociedad. Por ejemplo, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos (Reglas Nelson Mandela)⁷ en la Regla 4.1 refiere que:

“Los objetivos de las penas y medidas privativas de libertad son principalmente proteger a la sociedad contra el delito y reducir la reincidencia. Esos objetivos solo

⁶ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016*, principales resultados, julio de 2017, consultada el 10/05/2018 [en línea], disponible en: http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/encotras/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf

⁷ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONODC). *Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)*, adoptadas mediante la resolución 70/175, anexo, el 17 de diciembre de 2015, consultadas el 10/05/2018 [en línea], disponibles en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/GA-RESOLUTION/S_ebook.pdf



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

*pueden alcanzarse si se aprovecha el período de privación de libertad para lograr, en lo posible, la **reinserción** de los exreclusos en la sociedad tras su puesta en libertad, de modo que **puedan vivir conforme a la ley** y mantenerse **con el producto de su trabajo**".*

En un párrafo posterior, este instrumento internacional no omite mencionar que "las administraciones penitenciarias y otras autoridades competentes deberán ofrecer educación, **formación profesional y trabajo**, así como otras formas de asistencia apropiadas y disponibles, incluidas las de carácter recuperativo, moral, espiritual y social y las basadas en la salud y el deporte".

Por último, **la salud** se ha constituido como un derecho humano por excelencia, el cual debe ser plenamente protegido por el Estado. En el caso concreto, aunado a que su reconocimiento encuentra sus bases en el máximo ordenamiento, también es considerado como uno de los servicios fundamentales en el sistema penitenciario y tiene el propósito de garantizar la integridad física y psicológica de las personas privadas de su libertad, como medio para proteger, promover y restaurar su salud.

El número de quejas recibidas por la CNDH relativas al programa penitenciario, de 2000 a 2015, fue de 6 mil 362, de las cuales 2 mil 793 fueron sobre violaciones al derecho de protección a la salud, un porcentaje considerable. Derivado de ello, el organismo protector se pronunció respecto, apuntando que "los responsables del sistema penitenciario y de la atención a la salud en la República Mexicana, deben atender la situación que se vive actualmente en los centros de reclusión del país, para que al total de esta población y los menores hijos de las internas que se encuentran con ellas en los centros, gocen del derecho a la salud que se enmarca en la normatividad nacional e internacional, así como el acceso a una vida digna en los centros de reclusión".⁸

Respecto al tema de salud, las Reglas Nelson Mandela no omiten establecer que la prestación de servicios médicos a los reclusos es una responsabilidad del Estado (Regla 24.1) y que todo establecimiento penitenciario contará con un servicio de atención sanitaria encargado de evaluar, promover, proteger y mejorar la salud física y mental de los reclusos (Regla 25.1). Como las anteriores, hay otras reglas que profundizan en la materia.

Ahora bien, partiendo del principio de reinserción social, el cual se refiere a la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos, cabe citar lo expuesto por la CNDH en una recomendación general, al aseverar que dicho principio "es un mandato, cuyo cumplimiento significa aprovechar el tiempo de las personas privadas de la libertad, para que puedan desarrollar capacidades y actitudes,

⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). *Derecho a la Protección de la Salud de las personas internas en Centros Penitenciarios de la República Mexicana*, Pronunciamiento, 29 de marzo de 2016, consultado el 10/05/2018 [en línea], disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160329.pdf



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

aprender un oficio y trabajar desarrollándose en actividades educativas y deportivas”.⁹

En ese tenor, asumiendo que la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario es un órgano de promoción y coordinación de esfuerzos encaminados a recuperar el verdadero sentido de la reinserción social,¹⁰ es oportuno que sus funciones dentro del Sistema Nacional de Seguridad Pública contribuyan con tan importante tarea. De tal suerte, al erigirse como un órgano de análisis, difusión e instrumentación de la política pública en materia penitenciaria,¹¹ resulta necesario fortalecer la función que tiene en la promoción de mecanismos para la implementación de los medios de reinserción social.

Por tanto, y con base en lo expuesto, la presente iniciativa plantea el robustecimiento y actualización de una de las funciones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, es decir, se modificaría la fracción IV del artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, a fin de establecer que, además de la educación y el deporte, la Conferencia Nacional también podrá proponer los mecanismos conducentes para implementar: 1) el respeto a los derechos humanos; 2) el trabajo; 3) la capacitación para el mismo, y 4) la salud como medios de reinserción social, armonizando la ley con lo que establece el texto constitucional sobre las bases del sistema penitenciario.

Lo anterior no solo actualiza el texto de la ley de forma paralela con lo enmarcado en la Constitución Federal, sino que además, garantizaría que la Conferencia Nacional lleve a cabo esta función de forma efectiva ante la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas del Sistema Nacional de Seguridad Pública, tal y como se apuntó al inicio de la exposición.

Quien promueve es consciente de que la crisis por la que actualmente atraviesa el sistema penitenciario mexicano no se resuelve únicamente mediante el quehacer legislativo, más bien se trata de una problemática que debe ser enfrentada principalmente por las autoridades encargadas de la ejecución penal, en conjunto con otras autoridades, que en su carácter de corresponsables, deben aplicar correctamente las normas y disposiciones en la materia, así como implementar efectivamente los mecanismos, estrategias y políticas necesarias para materializar la reinserción social en todos los centros penitenciarios del país.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente:

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en materia de funciones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario.

⁹ Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). *Recomendación General No. 30/2017 sobre condiciones de autogobierno y/o cogobierno en los centro penitenciarios de la República Mexicana*, Ciudad de México, 8 de mayo de 2017, consultada el 10/05/2018 [en línea], disponible en: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/generales/RecGral_030.pdf

¹⁰ Estatutos de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 2016, disponibles en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla/n223.pdf>

¹¹ Idem.



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

ÚNICO. – Se REFORMA la fracción IV del artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 31.- Son funciones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario:

I. a III. ...

IV. Proponer mecanismos para implementar el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios de reinserción social;

V. a IX. ...

TRANSITORIO

ÚNICO. – El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 31.- Son funciones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Proponer mecanismos para implementar la educación y el deporte como medios de reinserción social;</p> <p>V. a IX. ...</p>	<p>Artículo 31.- Son funciones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario:</p> <p>I. a III. ...</p> <p>IV. Proponer mecanismos para implementar el respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios de reinserción social;</p> <p>V. a IX. ...</p>

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión a los 06 días de junio de 2018.