

El suscrito, **Dr. Ricardo Monreal Ávila**, Senador de la República e integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA en la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 8, numeral 1, fracción 1, y 164 del Reglamento del Senado de la República, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL Y EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES**, en materia de reinserción social, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En México la justicia penal se ha caracterizado por tener cómo fin principal el de sancionar y vigilar el cumplimiento de la sentencia en un centro penitenciario, sin embargo, es momento de que privilegie un enfoque en los procesos de reinserción social efectiva, con el objeto de evitar la reincidencia delictiva y así se dé plena eficacia a uno de los ejes que movieron a la expedición de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

El rol de la justicia penal en una sociedad como la mexicana debe articularse y adoptar una perspectiva multifactorial y multicausal del delito, de modo que las diversas instituciones del Estado se coordinen para reducir los factores que propician la comisión de éstos, así como para evitar que quienes ya han delinquido, lo vuelvan a hacer¹.

Si bien la reinserción social debe efectuarse como un elemento del cumplimiento de la pena y de los servicios post-penales que deben proporcionar las autoridades competentes, con una correcta concepción y aplicación de las actividades y programas dirigidos a lograr la reinserción plena de la persona privada de la libertad, es posible lograr que disminuya la reincidencia delictiva, que los sentenciados obtengan una reintegración funcional a la sociedad y estén en aptitud de ejercer de la mejor forma los derechos y libertades que le han sido restituidos, lo que hace evidente que no sólo es importante atender los efectos sino que también es necesario atender las causas del delito.

¹ COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, CNDH. *Criterios para un sistema orientado al respeto de los derechos humanos. Un modelo de reinserción social. Bases para la prevención terciaria. Planteamientos específicos*. México. 2019. Fecha de consulta: 06 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2CpLNWF>.

No es una tarea menor la implementación de políticas públicas y acciones legislativas encaminadas a revertir la tendencia delictiva, que lamentablemente tiene décadas acometiendo a las familias mexicanas que han visto progresivamente mermar sus condiciones de vida como consecuencia de estrategias erróneas que fueron, en la mayor parte, más allá de instrumentar el combate a la delincuencia mediante el uso de la fuerza, en muchos casos desmedida, para tratar de solventar una problemática que, evidentemente, es multifactorial y requiere la atención integral de los factores que la originan.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su artículo 18 que “el sistema penitenciario 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”².

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a determinado mediante criterio el alcance del término “reinserción social” establecido en dicho artículo 18 Constitucional, en el que resalta los cambios que sufrió este concepto a partir de las reformas constitucionales publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y el 10 de junio de 2011, respectivamente.

REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. De la evolución histórica del artículo constitucional citado, se advierte que los cambios en su redacción reflejan los diversos propósitos que han perseguido la pena y el sistema penitenciario en su conjunto; en principio, se consideró que el autor del delito era una persona degenerada, de ahí que la Constitución General tuviera como finalidad su regeneración; en un segundo momento, se le percibió como un sujeto mental o psicológicamente desviado que requería de una readaptación, en ambos casos debía ser objeto de tratamiento; mientras que las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y el 10 de junio de 2011, respectivamente, básicamente resultaron en: i) La sustitución del término “readaptación” por “reinserción”; 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. De este modo, la intención del Constituyente

² CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Artículo 18, párrafo II. Fecha de consulta: 07 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2OTBy6j>.

consistió en cambiar el concepto penitenciario de readaptación social por uno más moderno y eficiente, denominándolo "reinserción" o "reintegración" a la sociedad apoyado, entre otros elementos, en el respeto a los derechos humanos y el trabajo. Por tanto, a raíz de la citada reforma de 2008, la reinserción social, como fin de la pena, no acepta la idea de que al culpable se le caracterice por ser degenerado, desadaptado o enfermo, y que hasta que sane podrá obtener no sólo la compurgación de la pena, sino inclusive alguno de los beneficios preliberacionales que prevé la norma. En consecuencia, el ejercicio de la facultad legislativa en materia de derecho penitenciario no puede ser arbitraria, pues la discrecionalidad que impera en la materia y que ha sido reconocida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente en materia de beneficios preliberacionales, debe aspirar a conseguir un objetivo constitucional, consistente en la reinserción social del individuo, antes que en su regeneración o readaptación³.

Como se ve, nuestra Carta Magna, además de sentar las bases sobre las cuales nuestro sistema penitenciario debe conseguir la reinserción de quienes han incurrido en conductas delictivas merecedoras de pena de prisión, **otorga un lugar principal a la prevención de la reincidencia en el delito.**

Por su parte, la Ley Nacional de Ejecución Penal establece en su artículo 207, que es obligación para las autoridades corresponsables, en coordinación con la Unidad encargada de los servicios postpenales, de establecer centros de atención y formar Redes de Apoyo Postpenal a fin de prestar a las personas liberadas, externadas y a sus familiares, el apoyo necesario para facilitar la reinserción social y prevenir la reincidencia.

En ese sentido, la Ley Nacional de Ejecución Penal conjuga la reinserción social con la reincidencia como aspectos que deben atenderse indefectiblemente en el momento posterior al cumplimiento de la pena de prisión por parte de la persona privada de la libertad, dado que es esta una etapa fundamental para lograr que logre finalmente ejercer sus libertades de manera plana y no volver a cometer una conducta que la ley señala como delito, pues ello lo llevará a un círculo vicioso que afectará su vida, la de su familia, la de quienes son víctimas de tales conductas y finalmente de la sociedad en su conjunto.

No obstante, en su artículo 4 dicha ley establece el concepto de reinserción como la restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción

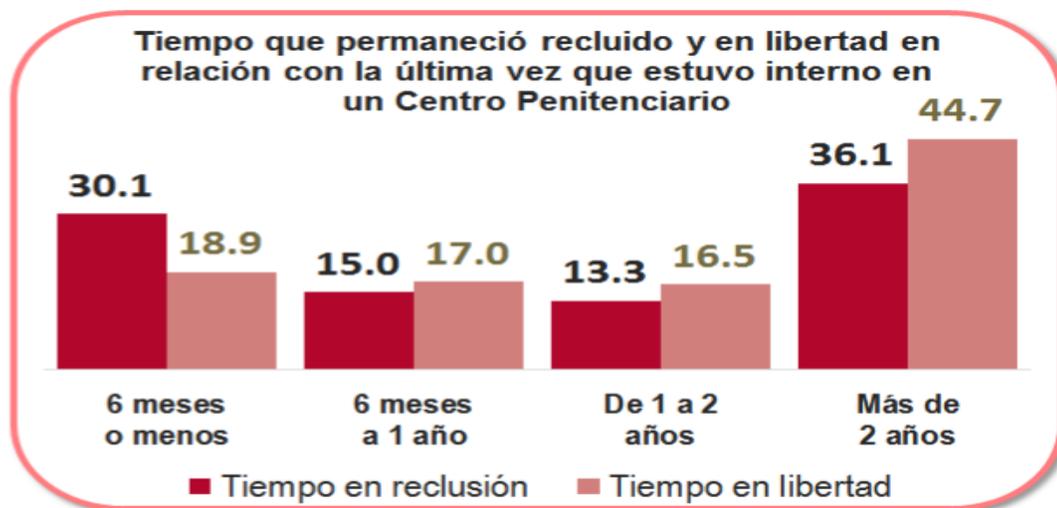
³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Primera Sala. Tesis: 1a. CCXXI/2016 (10ª). Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I. Pag. 509. Amparo en revisión 1003/2015. 30 de marzo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos, pero sin considerar la prevención de la reincidencia como un elemento que integre dicha concepción legal.

En ese contexto, consideramos que la reincidencia delictiva no debe únicamente señalarse en la ley respecto de la atención postpenal que deben dar las autoridades corresponsables de otorgar estos servicios, sino que la prevención y atención de la reincidencia debe contemplarse desde la concepción misma de la reinserción social, pues ello marcará la pauta desde el propio concepto legal para que las autoridades penitenciarias puedan desarrollar programas, planes y actividades que atiendan con una mayor integralidad el tema de la reinserción, que incorporen este factor trascendental para la reincorporación plena de la persona privada de la libertad a la sociedad, cuando ya haya saldado su deuda por la comisión del delito.

Ciertamente la Ley Nacional de Ejecución Penal es una legislación nueva, pues data del año 2016, por lo que su funcionalidad y efectividad se encuentran aún a prueba a tres años de su expedición. Sin duda ha sido un avance en la materia de ejecución de sanciones el contar con un ordenamiento nacional que regule esta función del Estado; no obstante, la tendencia que se observa respecto a la incidencia delictiva es preocupante y, evidentemente, las acciones de prevención del delito cobran gran relevancia para la consecución de la paz y seguridad de nuestro país.

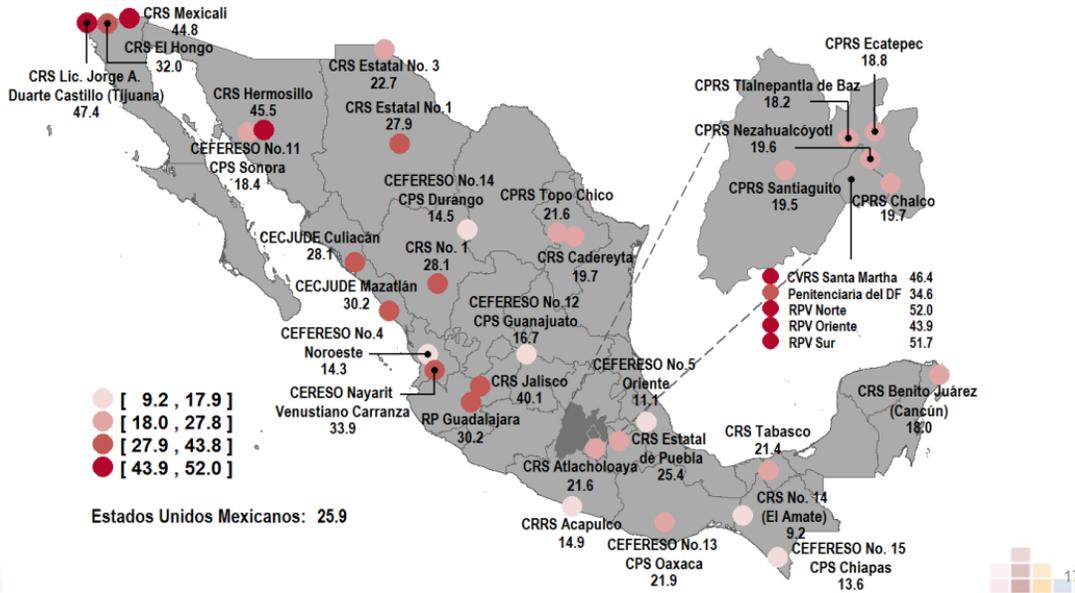
De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, a nivel nacional, el 25.9% de la población privada de la libertad en 2016 fue juzgada penalmente por algún delito de manera previa al proceso que determinó su reclusión actual; y 24.7% estuvo recluida previamente en un Centro Penitenciario.



4

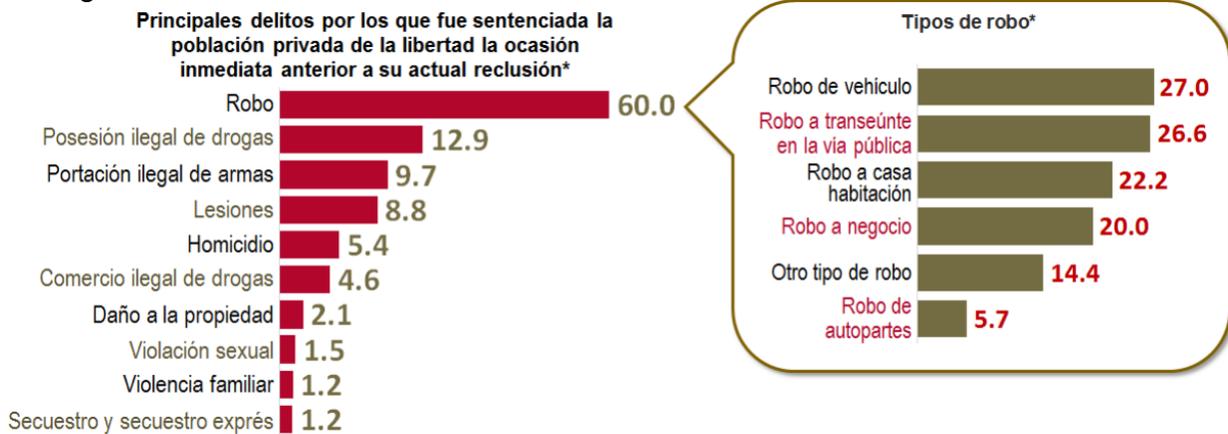
⁴ Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA INEGI. Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016. Julio 2017. Fecha de consulta: 07 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2pd6lte>

Porcentaje de población privada de la libertad en 2016 que fue juzgada penalmente por algún delito de manera previa al proceso que determinó su reclusión actual. Por Centro Penitenciario de interés.



5

Conforme a la referida encuesta, el 60% de la población privada de la libertad con antecedentes penales fue sentenciada por el delito de robo la última vez que fue juzgada penalmente, mientras que 12.9% fue procesada por posesión ilegal de drogas.



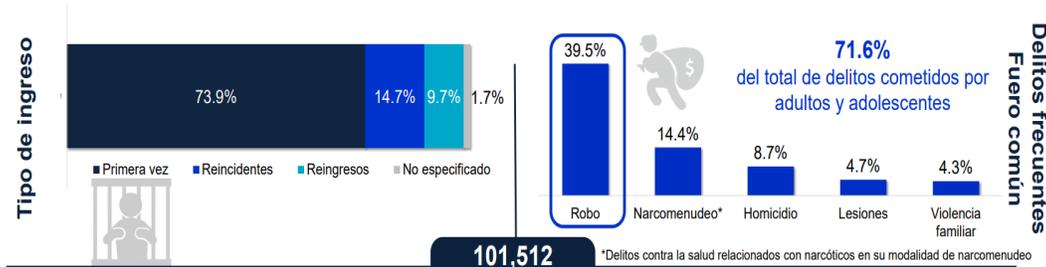
6

⁵ Ídem.

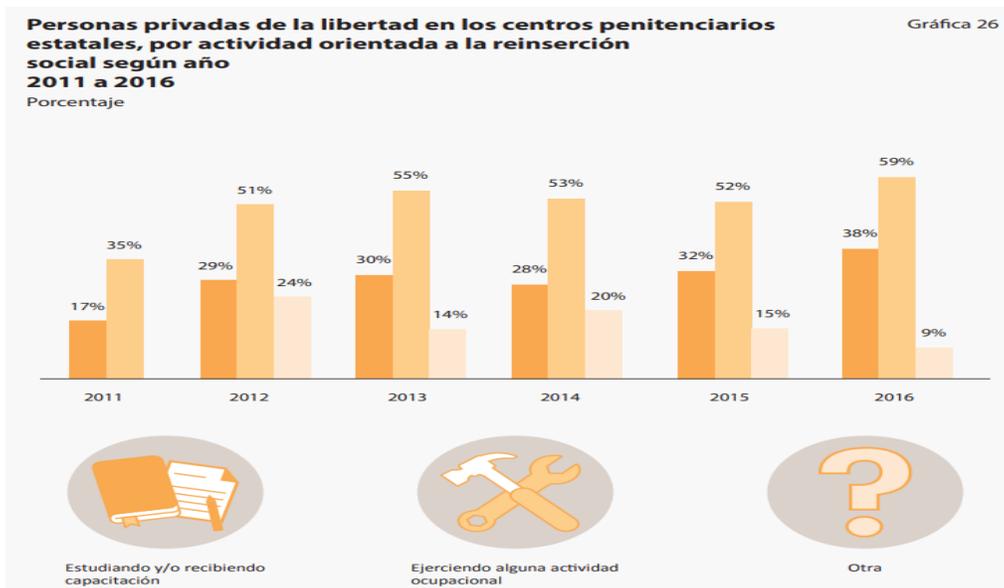
⁶ Ídem.

Durante 2018 ingresaron 101 mil 512 personas a centros penitenciarios y a centros de tratamiento y/o internamiento para adolescentes a cargo de las entidades federativas. En el mismo periodo egresaron un total de 103 mil 820 personas de estos centros de reclusión. Al cierre de 2018 se encontraban privadas de libertad 178 mil 406 personas. Asimismo, los centros penitenciarios y centros de tratamiento y/o internamiento para adolescentes contaron con 188 mil 850 espacios para el alojamiento de esta población⁷.

Durante 2018, **99 mil 445 personas ingresaron** a los centros penitenciarios y **2 mil 067** a centros de tratamiento y/o internamiento para adolescentes, mismos que presentaron las siguientes características:



8



9

⁷ RESULTADOS DEL DÉCIMO CENSO NACIONAL DE GOBIERNO, SEGURIDAD PÚBLICA Y SISTEMA PENITENCIARIO ESTATALES. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Comunicado de prensa núm. 498/19. 25 de octubre de 2019. Fecha de consulta: 07 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2Kbt3yC>.

⁸ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI. *Censo Nacional de Gobierno Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019*. México. 25 de octubre de 2019. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2p7YySN>.

⁹ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI. *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal de México*. Oct.- Dic. 2017. Fecha de consulta: 09 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2CuYEHq>.

Como se ve, nuestro sistema penitenciario refleja la dificultad para lograr una eficaz reincorporación a la sociedad de las personas privadas de la libertad, ya que el tiempo que pasan en un centro penitenciario en muchas ocasiones no es eficaz para que no reincidan en el delito, además de que ocasiona la pérdida de destrezas para el desempeño laboral, por lo que las oportunidades de obtener experiencia útil para el trabajo se disminuyen significativamente.

Entonces es muy importante que desde el propio concepto de reinserción se asuma la prevención de la reincidencia en el delito, como un instrumento valioso no solo para la reintegración social, sino en la disminución de la incidencia delictiva que afecta a la seguridad pública de la sociedad en su conjunto, y contribuye a que los centros penitenciarios mantengan una sobrepoblación carcelaria importante.

Este tipo de prevención es conocida como *prevención terciaria* que, según Alberto Hurtado, “constituye una intervención tardía que focaliza a las personas en conflicto con la ley. La población reclusa, los jóvenes detenidos por delitos, los autores habituales de microtráfico son sus destinatarios. Los objetivos básicos son la reinserción social, la rehabilitación y la prevención de reincidencias¹⁰.”

De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNDOC), después de años de investigación se ha llegado a agrupar en cuatro grandes bloques los tipos de prevención del delito “que se basan en un considerable acervo de investigación y evaluación”.

Una de esas categorías se refiere a la prevención del delito a través de la reinserción social, sobre la cual dicho organismo internacional expresa que es importante se considere la reincidencia delictiva a través de la asistencia para la reinserción social:

“Programas de reinserción social. La prevención del delito mediante la reinserción social hace referencia a todos los programas dirigidos a niños, jóvenes o adultos ya involucrados en el sistema de justicia penal, incluso los detenidos y los que regresan a la comunidad.

Según el apartado d) del párrafo 6 de las Directrices para la Prevención del Delito, **es importante “prevenir la reincidencia proporcionando asistencia para la reintegración social de los delincuentes y mediante otros mecanismos preventivos”.**

Los condenados por delitos corren el mayor riesgo de reincidir dado que ya han quebrantado la ley, tienen escasas oportunidades y aptitudes para llevar estilos de vida legítimos y no delictivos, y es posible que tengan fuertes vínculos con

¹⁰ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS. Guía para la prevención local: hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana. Universidad Alberto Hurtado de Chile. 2019. Fecha de consulta 11 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/33E8McG>.

otros delincuentes y modos de vida afines a la delincuencia. Su reinserción siempre se puede ver favorecida si se les proporcionan aptitudes para el empleo y la vida, se les facilitan formación, educación, estilos de vida alternativos y roles modélicos junto con apoyo y vivienda decente en la comunidad.

Los programas en prisión pueden ayudar a prepararlos para la puesta en libertad dándoles nuevas capacidades laborales, por ejemplo, o aumentando su nivel de educación y aptitudes sociales, entre ellas la capacidad para mediar en situaciones conflictivas, y recurriendo a otros enfoques de justicia restaurativa. Los programas pueden aplicarse en la comunidad, o en albergues de reinserción u hogares de acogida que ofrecen alojamiento en condiciones satisfactorias, así como apoyo y asesoramiento internos, suelen incluir programas de aprendizaje, planes de creación de empleo, preparación para la vida cotidiana, facilidades de microcrédito y apoyo a largo plazo. Los programas que imparten aptitudes de solución de conflictos o siguen enfoques de justicia restaurativa, como la mediación entre víctimas y delincuentes o conferencias de grupos familiares o comunitarios, son otros ejemplos de cómo es posible ayudar a los delincuentes a reinsertarse en la sociedad civil. **Se trata en todos los casos de una prevención del delito centrada en la reinserción social, con el objetivo general de prevenir la reincidencia.**”

...

“Las estrategias para promover la reinserción de los delincuentes en la comunidad, y prevenir la reincidencia son uno de los cuatro enfoques principales recomendados en las Directrices para la prevención del delito. Constituyen un elemento importante de una estrategia general de seguridad pública, dado que muchos de los delincuentes que son juzgados por el sistema de justicia penal y encarcelados acabarán regresando a la comunidad. Este regreso es una experiencia dura para muchos exreclusos que han permanecido apartados de la sociedad y tienen dificultades para encontrar un empleo y alojamiento debido a su historial delictivo. En la mayoría de países, los índices de reincidencia tras la puesta en libertad son muy elevados, y es probable que la mayor parte de los delincuentes reincidan y regresen a prisión a menos que existan servicios y apoyo que les permitan reintegrarse en la comunidad local. Habida cuenta de los altos costos que implica la administración penitenciaria, la reincidencia resulta muy costosa comparada con los programas de reintegración¹¹”

Respecto a la relación que guardan la reinserción social y la reducción de reincidencia en el delito, para mejorar la seguridad pública de un país, el Manual Introductorio sobre la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de

¹¹ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Manual sobre la Aplicación Eficaz de las Directrices para la Prevención del Delito. Nueva York, 2011. Fecha de consulta: 08 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/34RuWs0>.

Delincuentes de las Naciones Unidas, actualizado a diciembre de 2018, señala lo siguiente:

“La rehabilitación de los delincuentes y su exitosa reinserción social en la sociedad deberían, por lo tanto, estar entre los objetivos básicos de los sistemas de justicia penal. Convenios internacionales de derechos humanos legalmente vinculantes, así como las normas de las Naciones Unidas en prevención del delito y justicia penal, reconocen claramente este punto y enfatizan la importancia de las intervenciones para apoyar la reintegración social de los delincuentes como un medio de prevenir más delitos y proteger a la sociedad

Por ejemplo, las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (las Reglas de Nelson Mandela): el conjunto de normas internacionales más importante y reciente sobre lo que generalmente se acepta como buenos principios y práctica en el tratamiento de prisioneros y administración de prisiones: establece claramente que **la provisión de programas de rehabilitación significativos en las cárceles es crucial para lograr los propósitos finales de una sentencia de prisión, concretamente para reducir la reincidencia y mejorar la seguridad pública”.**

...

El énfasis en el "comportamiento respetuoso de la ley" y los "roles socialmente constructivos" como objetivos del tratamiento **refleja la importancia de considerar la prevención de la reincidencia como un factor general objetivo de las intervenciones de justicia penal.** Las pautas para la prevención del delito reconocen que **la prevención del delito abarca una amplia gama de enfoques, incluidas medidas para "prevenir la reincidencia al ayudar en la reintegración social de los delincuentes y otros mecanismos preventivos (programas de reintegración)"¹².**

Por lo que hace a la integración social de los jóvenes, las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad) ponen énfasis la prevención de la delincuencia juvenil para contribuir a la prevención del delito:

1. “La prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Si los jóvenes se dedican a actividades lícitas y socialmente útiles, se orientan hacia la sociedad y enfocan la vida con criterio humanista, pueden adquirir actitudes no criminógenas”¹³.

¹² Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Manual Introductorio sobre la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes. Naciones Unidas 2018. Fecha de consulta: 08 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2NWK5S8>.

¹³ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, ONU. *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)*. Fecha de consulta: 11 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2O4Jlor>.

El combate a todas las formas del delito no se constriñe a la acción ejecutiva que el Gobierno de México ha emprendido de forma decidida, desde el inicio de la presente administración, sino que obliga a los poderes legislativo y judicial a actuar corresponsablemente en esta importante tarea para nuestro país. Sin lugar a duda, son trascendentales las decisiones que ha tomado este nuevo gobierno en la materia de seguridad pública, como la creación de la Guardia Nacional en la que el Congreso de la Unión atendió de manera seria la iniciativa del Ejecutivo Federal y hoy es una realidad, esta institución que ya cuenta con una importante aprobación y confianza por parte de la población; así como la Estrategia Nacional contra las Adicciones y la campaña Juntos Por La Paz.

En ese tenor, al Poder Legislativo le corresponde revisar constantemente la normatividad vigente para proponer desde su ámbito de competencia aquellas reformas legales que mejoren el contenido de la ley y se constituyan en una herramienta eficaz en órdenes de trascendencia social, como en este caso la prevención del delito, considerando como factor de atención la reinserción social de las personas privadas de la libertad.

Tanto las personas privadas de la libertad, como las que cumplen su sentencia fuera de un centro de reclusión y las que han concluido su proceso penal, deben gozar de todos los derechos humanos reconocidos en las normas nacionales e internacionales en esta materia, sin perjuicio de las restricciones a ciertos derechos que son inevitables durante su reclusión. Es por eso que el Estado debe garantizar el respeto a su dignidad en las mismas condiciones que las personas no reclusas¹⁴.

Conocer y respetar los derechos de las personas privadas de la libertad contribuye a la reintegración social, ya que “brinda condiciones de internamiento digno y seguro constituye un requisito fundamental para alcanzar dicha aspiración”¹⁵. Sin embargo, debido a la pérdida de libertad se convierten en sujetos con mayor probabilidad de sufrir violaciones a estas garantías.

Debido a las dificultades asociadas a lograr que las personas privadas de su libertad se reintegren mediante el ejercicio pleno de sus derechos, las estrategias de

¹⁴ INSTITUTO DE REINSERCIÓN SOCIAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO. *Estrategias de reinserción social. Propuestas para una política pública en la Ciudad de México*. México. 2018. Pág. 30. Fecha de consulta: 08 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2q1ksYr>.

¹⁵ ARGÁEZ, Jesús. “La reinserción social como derecho humano” en *La reintegración social y familiar de los adolescentes sentenciados en Tabasco*. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco. 2016. Fecha de consulta 09 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/36StLKE>.

reinserción social deben considerar los factores de riesgo de cada individuo e incorporar medidas dirigidas atender el problema de la reincidencia¹⁶.

Ahora bien, consideramos que la adecuación legislativa que se plantea respecto de la población adulta privada de la libertad, en cuanto a incorporación de la prevención de la reincidencia en el delito, es también necesaria respecto de la población adolescente que ha incurrido en una conducta que la ley señala como delito y que por ello han merecido una medida de sanción en un centro de internamiento.

El párrafo cuarto del artículo 18 de la Constitución General de la República, dispone que la Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años. Dicho sistema debe garantizar los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona.

Por su parte, el párrafo sexto del citado artículo 18 establece que el proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Tales medidas deben ser proporcionales al hecho realizado **y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente**, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades

Luego, las medidas de sanción que se impongan a los adolescentes tienen como finalidad la reinserción y la reintegración social, por lo cual se considera le es aplicable el mismo alcance del término precisado en el segundo párrafo del mismo artículo 18 Constitucional, relativo a la reinserción social, debida proporción guardada entre las penas y las medidas que son aplicables para adultos y adolescentes.

Así, la prevención del delito a través de la disminución de la reincidencia es posible asumirla desde la temprana edad en que el adolescente ha sido juzgado por la comisión de una conducta que la ley señala como delito y se le ha impuesto una medida de sanción por dicha conducta. Es preciso atender las circunstancias que lo llevaron a delinquir y prevenir que reincida en el delito siendo adolescente o que, al alcanzar la edad adulta, se incorpore a la población penitenciaria, lo que va en beneficio de su plena reintegración social.

¹⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, INEGI. *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal de México*. Oct.- Dic. 2017. Fecha de consulta: 09 de noviembre de 2019. Disponible en: <https://bit.ly/2CuYEHq>.

Ello es coincidente con lo señalado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en el Manual sobre la Aplicación Eficaz de las Directrices para la Prevención del Delito, mencionado supra líneas, el cual refiere que la prevención del delito mediante la reinserción social hace referencia a todos los programas dirigidos a niños, jóvenes o adultos ya involucrados en el sistema de justicia penal, incluso los detenidos y los que regresan a la comunidad.

Al efecto, el artículo 29 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, señala que por reinserción social debe entenderse la restitución del pleno ejercicio de los derechos y libertades tras el cumplimiento de las medidas ejecutadas con respeto a los derechos humanos de la persona adolescente, por lo cual se plantea adicionar al mismo la prevención de la reincidencia en el delito, a efecto de que se impulse este importante aspecto de la reintegración a la vida social también de este grupo poblacional, precisamente desde el concepto mismo.

En las relatadas condiciones, el grupo parlamentario de MORENA en el Senado de la República tiene la convicción de que la seguridad y la paz de la población son compromisos ineludibles que el Estado mexicano tiene la obligación de satisfacer en todos los ámbitos de la vida cotidiana de nuestros compatriotas, y no debe soslayarse que la atención a la integración social de las personas privadas de la libertad constituye un mecanismo importante para alcanzar esos altos fines.

En esta ocasión, asumiendo la responsabilidad que nos corresponde en este espacio legislativo, es nuestro propósito elevar ante esta Cámara Alta una propuesta de reforma a la Ley Nacional de Ejecución Penal y a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, con la intención de fortalecer un elemento que consideramos fundamental para el combate a la incidencia delictiva, la reinserción social, pues advertimos que constituye un aspecto fundamental que impacta en el ámbito de la delincuencia y, necesariamente, requiere de una atención primordial en esta magna tarea de pacificar al país.

Es precisamente ese ánimo el que mueve la presente iniciativa de reforma a la Ley Nacional de Ejecución Penal y a la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, para que la reinserción social se vea fortalecida con las acciones que las diversas autoridades que intervienen en este ámbito de actuación, desplieguen con base en una concepción más amplia e integral de la reinserción social que contribuya a disminuir la incidencia en la comisión de delitos por personas que ya han sido sujetas de la imposición de una pena de prisión pero que aún no han desistido de incurrir en el delito.

Con el fin de exponer de forma clara las modificaciones a las que se ha hecho referencia en la presente iniciativa de ley, se insertan los siguientes cuadros comparativos:

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario.</p> <p>...</p> <p>Reinserción social. Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos.</p>	<p>Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario</p> <p>...</p> <p>Reinserción social. Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos, así como la prevención de la reincidencia en el delito.</p>

LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 29. Reinserción social</p> <p>Restitución del pleno ejercicio de los derechos y libertades tras el cumplimiento de las medidas ejecutadas con respeto a los derechos humanos de la persona adolescente.</p>	<p>Artículo 29. Reinserción social</p> <p>Restitución del pleno ejercicio de los derechos y libertades tras el cumplimiento de las medidas ejecutadas con respeto a los derechos humanos de la persona adolescente, así como la prevención de la reincidencia en el delito.</p>

Con base en las razones expuestas, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por los artículos 8, numeral 1, fracción I, y 164 del Reglamento del Senado de la República, se somete 37 a la digna consideración del Senado de la República la siguiente Iniciativa con proyecto de:

DECRETO POR EL QUE SE REFORMA EL ARTÍCULO 4 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL Y EL ARTÍCULO 29 DE LA LEY NACIONAL DEL SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PENAL PARA ADOLESCENTES.

ARTÍCULO PRIMERO. Se reforma el párrafo décimo segundo del artículo 4 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario

...

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Reinserción social. Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos, **así como la prevención de la reincidencia en el delito.**

ARTÍCULO SEGUNDO. Se reforma el párrafo décimo segundo del artículo 29 de la Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes, para quedar como sigue:

Artículo 29. Reinserción social

Restitución del pleno ejercicio de los derechos y libertades tras el cumplimiento de las medidas ejecutadas con respeto a los derechos humanos de la persona adolescente, **así como la prevención de la reincidencia en el delito.**

TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. Las erogaciones que se generen con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se cubrirán con cargo al presupuesto aprobado para el ejercicio fiscal que corresponda.

Salón de sesiones del Senado de la República, a los 21 días del mes de noviembre de 2019.

Suscribe

Sen. Dr. Ricardo Monreal Ávila