

Jen - Morena - 29

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

La suscrita Diputada Juanita Guerra Mena, integrante del Grupo Parlamentario de MORENA, con fundamento en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.**

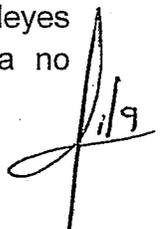
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La cárcel tiene la función de guardar al hombre o la mujer que ha delinquido contra su sociedad, de apartarlo o apartarla de sus semejantes manteniendo así la tranquilidad, el orden, estado de derecho, y el *status quo* del conglomerado social.

La palabra cárcel tiene su raíz en el latín *carcerem*, que significa encierro forzado, lugar donde uno se encuentra a disgusto y contra su voluntad y data desde tiempos de los romanos, a fin de resguardar a quien cometía un delito y mientras era ejecutado, por lo regular de manera pública para generar una especie de ejemplo y una suerte de precario mensaje social, de no tolerar actos contrarios a la organización social.

Algunas definiciones contemporáneas de cárcel la consideran como el *Edificio o local cerrado que se destina para recluir individuos privados de su libertad por condena o, preventivamente, en razón de un proceso penal que puede conducir a ella o como el establecimiento Público destinado a la ejecución de sanciones privativas de la libertad o la guarda de los procesados en tanto se tramita y falla el proceso que se le siga.*"

Aunque por definición y origen la "carcel" es el edificio público destinado a la custodia y seguridad de los detenidos o presos. Local reservado para cumplir leyes de privación de libertad, la denominación actual en materia penitenciaria no concuerda con la realidad penológica.



Hoy, se habla de prisión como parte del elemento sancionatorio del Estado y que es el insumo consistente en la privación de la libertad al sujeto que cometió un delito, recluyéndole en una institución donde será sometido a un trato y tratamiento penitenciario con objeto de reinsertarlo para su posterior regreso a la sociedad, bajo la perspectiva de la prevención, la dignidad y el respeto a los Derechos Humanos.

La pena privativa de libertad como prisión, restringe al máximo la libertad del condenado, el cual se somete a un régimen de tratamiento y disciplina determinado.

No obstante lo anterior, la definición de prisión se encuentra cada vez más alejada de la realidad debido a que el tratamiento y la política de reinserción social ha demostrado en los hechos un rotundo fracaso social debido a innumerables factores que giran en torno a un diagnóstico común del desastre del sistema penitenciario no solo en México sino en latinoamérica.

El manejo del sistema penitenciario mexicano se sujeta a la premisa de que la prisión debe evitar que el sujeto reincida pues en teoría, al sancionar al delincuente se refuerza la intimidación a la colectividad al ejemplarizar a que los demás se abstengan de violar las normas establecidas.

Los Centros de reinserción Social en nuestro país son actualmente el resultado del desarrollo y transformación de los antiguos edificios e instituciones encargados de contener a los reos mientras purgan las sentencias que les han sido impuestas, son la tímida respuesta del orden coactivo del Estado a la política criminal de las autoridades para combatir la creciente criminalidad.

El sistema penitenciario adoptado en México es un sistema progresivo y técnico, el cual busca disminuir el impacto del cautiverio sobre el recluso, obteniendo mediante diversas etapas la reinserción social de éste.

Es un método estrictamente científico, basado en el estudio del sujeto y su tratamiento progresivo con una base técnica, logrando conocer la personalidad del sujeto, y si bien es cierto que la pena no debe perder su carácter aflictivo, su finalidad primordial tiende a evitar la reincidencia.

Uno de los fines fundamentales que persiguen las cárceles es el de formar y educar, cambiar a seres humanos que han delinquido desviándose de las normas establecidas, para volverlos nuevamente en hombres y mujeres libres respetuosos de las leyes y de sus semejantes. Además, las cárceles deben formar y reformar estructuras sociales de manera continua, pues la reconstrucción de la sociedad estructurada de manera injusta, exige a penalistas y criminólogos atenciones más intensas que sólo la reeducación de los condenados, pues resulta imposible y contraproducente la reconstrucción de la sociedad y la sanción penal perjudica aún más que el delito; por ello la urgencia de crear nuevas formas de reestructuración

social comunitaria, buscando superar y desaparecer las barreras y estigmas que prevalecen entre reos y ciudadanos libres.

Es importante señalar que muchos reclusos no están sujetos a auténticos procesos de reinserción, debido a diversos factores que hemos señalado anteriormente como sobrepoblación o falta de talleres y personal técnico necesario. Además, en muchas prisiones hemos notado que campea el ocio para muchos internos al ser el trabajo y la educación sólo una opción para unos cuantos de éstos, y la disciplina totalmente nula por parte de las autoridades penitenciarias. En muchos centros de reclusión la ausencia de actividades laborales es por falta de talleres, de herramientas, de materiales para su funcionamiento, etcétera. Asimismo, son pocos los centros de reclusión en los que existe personal técnico suficiente que participe en la organización de las actividades laborales y proporcione siquiera alguna clase de capacitación para el desempeño de las mismas.

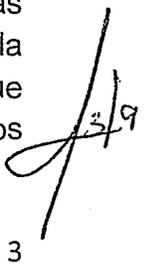
La vida constante en los centros de reclusión es el ocio para la mayoría de los internos.

La prisión puede considerarse como la última fase del proceso de justicia penal, que comienza con la comisión del delito, prosigue con la instrucción del caso, el arresto de los sospechosos, su detención, el juicio y, por último, termina con la sentencia.

La magnitud de la población carcelaria viene determinada por la forma en que el sistema de justicia penal enfrenta a los delincuentes, lo que a su vez repercute de manera significativa en la gestión de los centros penitenciarios. Por otro lado, el sistema de justicia penal se ve influido por las políticas gubernamentales determinadas en gran medida por los ciudadanos, que en los países democráticos eligen sus gobiernos. Por todo ello, al evaluar el sistema penitenciario es preciso tener en cuenta que la gestión eficaz y las condiciones satisfactorias de las cárceles no dependen únicamente de las autoridades penitenciarias pues lo que ocurra en las cárceles estará intrínsecamente relacionado con la gestión del sistema de justicia penal en su conjunto.

Por esa razón, cualquier intento de reforma del sistema penitenciario deberá formar parte de un programa amplio dirigido a hacer frente a los desafíos que plantea la totalidad del sistema de justicia penal.

El nivel de confianza que se deposita en el sistema de justicia penal en general, y en la prisión en particular, como solución a algunos de los problemas más acuciantes de la sociedad es señal de la actitud de la ciudadanía ante la delincuencia y sus causas principales. Cuando los gobiernos adoptan un enfoque punitivo, sin tratar de eliminar los factores que dan lugar a conductas delictivas, los



centros penitenciarios acaban convirtiéndose en lugares que albergan a un número elevado de personas procedentes de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad, junto con un número muy inferior de delincuentes peligrosos y violentos.

En los últimos años, las tendencias condenatorias en numerosos países como el nuestro se han visto influidas de manera significativa por la presión ejercida por la ciudadanía para endurecer las políticas penales. No obstante, los estudios llevados a cabo demuestran que el aumento de la población carcelaria no responde a un incremento evidente de la delincuencia, sino al incremento de las penas de prisión y de la duración de estas.

Por otro lado, los sistemas penitenciarios deben rendir cuentas ante la sociedad y aunque esto es válido para todos los servicios públicos, lo es para el sistema de prisiones de manera particular porque en gran medida está exento de la supervisión pública y es un ámbito que se presta fácilmente al abuso de poder.

En los países democráticos, la responsabilidad suele estar estructurada de tal modo que los servicios penitenciarios responden al ministerio del que forman parte, y el ministerio, a su vez, al parlamento. Sin embargo, puede que las diversas interferencias y coyunturas en la gestión penitenciaria no siempre se traduzcan en una mayor eficiencia en las iniciativas de reinserción social en los centros penitenciarios. Los ciudadanos pueden considerar injusto que se reduzcan los fondos destinados a quienes no han cometido ningún delito para utilizarlos en cubrir las necesidades sanitarias, sociales, educativas y de formación profesional de los reclusos. Muchos pueden expresarse a favor del encarcelamiento de los delincuentes por razones de seguridad a corto plazo y concentren sus esfuerzos en las medidas de seguridad a expensas de la reducción de fondos destinados a mejorar el trato y las actividades en esos centros. Por consiguiente, es fundamental que la supervisión del sistema penitenciario corra a cargo de diferentes organismos independientes del ministerio y del gobierno de que se trate.

Asimismo, resulta primordial que en los programas de reforma se tenga en cuenta la necesidad de crear mayor conciencia ciudadana sobre las consecuencias a largo plazo de políticas penales severas que no contribuyan a construir sociedades más seguras.

Uno de los elementos que se busca, contribuyan a esta transformación, es la exigibilidad de contar para cada uno de los internos de los Centros Penitenciarios del país, con un Plan de Actividades específico e individualizado, sobre la base de la educación, el trabajo y el deporte, sin embargo, en la legislación especializada en materia de reinserción social, poco se vinculan los contenidos de esos Planes de



Actividades a su individualización, su determinación a través del perfil del interno y sobre todo, se encuentran desvinculados de su origen constitucional que es donde se establecen los principios básicos de la reinserción social.

En este sentido, es preciso mencionar que todos los servicios penitenciarios en países como el nuestro deberían regirse por un conjunto de principios claramente definidos, los cuales han de figurar en la legislación fundamental a la que estén sujetos los servicios penitenciarios, es decir, la ley penitenciaria u otras leyes equivalentes.

La manera de aplicar esos principios en la práctica debería quedar definida en el derecho derivado, como el reglamento de prisiones, que pueden complementarse con otros reglamentos penitenciarios más específicos.

Para asegurar una gestión humanitaria de los sistemas penitenciarios es preciso que las políticas y la legislación nacionales respeten las diversas normas internacionales adoptadas para garantizar la protección de los derechos humanos de los reclusos y que el tratamiento dispensado a ellos esté dirigido a garantizar, con carácter prioritario, su reinserción social. Entre otros muchos documentos internacionales y regionales, es preciso mencionar que la Organización de las Naciones Unidas en su derivación de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) emitió desde el año 2010 en la Ciudad de Viena, un Manual de Instrucciones para la Evaluación de la Justicia Penal en el que se contienen las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para el tratamiento de los reclusos así como el conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión.

Estos protocolos se suman a las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), a las Reglas para la protección de los menores privados de libertad y el Código de Conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y son elementos determinantes para evaluar si un sistema penitenciario está bien administrado o no y saber hasta qué punto se aplican las normas establecidas en los citados documentos.

En este documento, se establece en su apartado 4.2 y 4.5 denominados "Condiciones de vida" y "Régimen Carcelario" la obligación de establecer a detalle los planes y programas de trabajo a los que el interno podrá acceder, los cuales deberán ser elaborados de manera individualizada y aunque la capacidad de la administración penitenciaria para aplicar esas funciones dependerá de diversos factores y con los procedimientos de gestión, lo determinante es su perfeccionamiento.

5/9
5

Por su parte y en ese mismo sentido, del análisis realizado a los informes de las auditorías practicadas por la Auditoría Superior de la Federación a la Administración del Sistema Federal Penitenciario, encontró precisamente que la falta de aterrizaje normativo en la elaboración de los Planes de Actividades impedía la posibilidad de una mejor y mucho más completa evaluación de las políticas penitenciarias.

En este sentido, el pasado 1 de julio del 2019, derivado de la Fiscalización de la Cuenta Pública 2017, el Auditor Superior de la Federación, licenciado David Rogelio Colmenares Páramo, remitió a esta Cámara de Diputados en su oficio número OASF/0731/2019 una serie de sugerencias derivadas de dicho ejercicio de revisión por parte de este órgano constitucional autónomo.

En dichas sugerencias y como resultado de la Auditoría llevada a cabo por la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas, dirigida a la Administración del Sistema Federal Penitenciario con número de expediente 17-5-04D00-07-0016 dirigida al Ramo 4 y de manera específica a los Subsidios en materia de Seguridad Pública, la Auditoría Superior de la Federación, sugiere a esta H. Cámara de Diputados lo siguiente:

Resultado Núm. 1

2017-0-01100-07-0016-13-001

Sugerencia para la Cámara de Diputados

“Para que la H. Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Gobernación y de Seguridad Pública, analice el contenido de la Ley Nacional de Ejecución Penal en cuanto a la definición de reinserción social ya que su interpretación es equívoca al considerar que se refiere únicamente a la restitución de los derechos de los individuos y no a la prevención de la reincidencia delictiva por parte de las personas privadas de su libertad (PPL), y evalúe la factibilidad de incluir en la ley, la necesidad de incorporar en los Planes de Actividades todos los medios establecidos en el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud y deporte) como medios de reinserción, considerando su complementariedad, aunado a que dichos Planes se diseñen con base en el diagnóstico del perfil de cada PPL, y que se incorpore la clasificación de las PPL conforme a sus antecedentes penales, a efecto de contar con elementos que permitan evaluar los resultados de la política penitenciaria”.

A/6/9
6

Por lo que en mérito de lo sugerido por el máximo órgano de fiscalización de este país y con la finalidad de mejorar las políticas de reinserción social que impacten de manera positiva en la seguridad, la paz y la tranquilidad de las personas y su entorno, se somete a consideración de esta H. Cámara de Diputados la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Nacional de Ejecución Penal, que plasme con toda objetividad las sugerencias remitidas por la Auditoría Superior de la Federación.

Me permito poner a la consideración de esta Soberanía, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

ÚNICO. Se **REFORMA** el décimo primer párrafo del Artículo 4 y se **ADICIONAN** un segundo y un tercer párrafo al Artículo 104 recorriéndose el subsecuente de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario

El desarrollo de los procedimientos dentro del Sistema Penitenciario debe regirse por los siguientes principios:

...

...

...

...

...

...

...

...

...



Handwritten signature and date 3/9

Reinserción social. Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos y la prevención para eliminar la reincidencia de conductas antisociales.

Artículo 104. Elaboración del Plan de Actividades

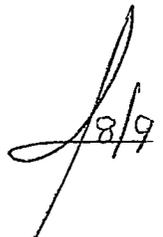
Para la elaboración del Plan de Actividades, al ingreso al Centro, la Autoridad Penitenciaria informará a la persona privada de la libertad las actividades disponibles en dicho Centro y de manera participativa se diseñará un Plan de Actividades acorde a las necesidades, preferencias y capacidades de la persona privada de la libertad. Las normas reglamentarias determinarán el número de actividades y de horas que constituirán un Plan de Actividades satisfactorio. Dicho plan será remitido al Juez de Ejecución dentro de los quince días hábiles siguientes a la puesta a disposición del sentenciado, para su conocimiento.

El Plan de Actividades deberá ser elaborado 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, estableciendo en el mismo y de manera expresa, los beneficios de su cumplimiento para las personas privadas de su libertad.

Con la finalidad de evaluar los resultados de la política penitenciaria, en el diseño del Plan de Actividades se deberá considerar:

- I. El diagnóstico y el perfil de la persona privada de su libertad; y**
- II. Sus antecedentes penales.**

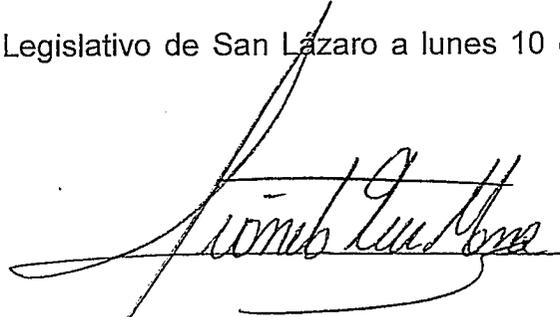
La determinación del Plan de Actividades por parte de la Autoridad Penitenciaria podrá ser recurrida ante el Juez de Ejecución.

A handwritten signature in black ink, appearing to be a stylized name or set of initials, located in the bottom right corner of the page.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro a lunes 10 del mes de febrero de 2020.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "Juanita Guerra Mena", is written over a horizontal line. A long, thin diagonal line extends from the top left of the signature down towards the bottom left of the page.

Dip. Juanita Guerra Mena