

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 139 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

La suscrita, María del Pilar Ortega Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 72, inciso h), y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, y 77, numeral 1, del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 139 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos fue determinante en el desarrollo del ordenamiento jurídico mexicano pues a partir de ella se establecieron dos fuentes primigenias para el reconocimiento de los derechos humanos. En primer lugar, a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte. Es decir, las normas provenientes de ambas fuentes son normas supremas del ordenamiento jurídico mexicano. Lo antes expuesto implica que los principios y derechos que ellas materializan deben permear en todo el orden jurídico, obligando a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación.

En el planteamiento de un nuevo sistema de justicia penal en México, que en la especie se concretó en el sistema penal acusatorio, se planteó la necesidad de crear una legislación nacional en materia de ejecución penal, pues se presentaba la posibilidad para establecer los parámetros para la gobernabilidad de los centros penitenciarios en el marco del estado de derecho, garantizando que el régimen de internamiento se lleve a cabo cumpliendo con condiciones de vida digna y segura para las personas.

Entre los desafíos que se presentaron para el respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de libertad, se establece en primer lugar la necesidad de reestructurar y replantear la forma en que el Estado se constituye en garante directo de sus derechos. La tutela de estos derechos humanos requieren de una ley que integre un verdadero “parámetro de protección” para las personas que se encuentran privadas de su libertad en los centros de reclusión. Es deber del Estado tratar justamente; respetar su dignidad humana y garantizar los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, en virtud de una sentencia, así como colaborar con su reintegración a la sociedad una vez cumplida ésta.¹

La consolidación de un sistema penitenciario que responda a las necesidades de nuestro país es un auténtico desafío, por lo que se requiere la participación y colaboración de todos los poderes de la Federación y de las entidades federativas para lograr esos fines. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de la Acción de Inconstitucionalidad 61/2016 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la cual solicitó declarar la invalidez de diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal, entre las cuales se encontraba la porción normativa “de manera exclusiva” contenida en el artículo 139, pues argumentó que dicha disposición distingue injustificadamente entre las personas que, sujetas al régimen de libertad condicional, realizan actividades remuneradas y las que realizan actividades no remuneradas. Lo anterior en relación con la posibilidad de solicitar la reducción de las obligaciones del régimen de supervisión.² Ante ello, en la resolución propuesta por el ministro Arturo Zaldívar, precisamente sobre el artículo 139 se argumentó:

[...] la redacción actual de la norma no permite aprovechar los beneficios que ofrecen las actividades no remuneradas a los sentenciados y a la sociedad. La causa de esto radica en que, si el objetivo de la norma es

incentivar la reinserción social de las personas bajo el régimen de libertad condicional, restringir el ámbito de aplicación de ésta a los casos de personas que únicamente se dedican a actividades no remuneradas frustra este objetivo. En efecto, dicha restricción impide que un grupo considerable de personas acceda a este círculo virtuoso.

[...] el artículo busca prevenir que una persona acceda a este beneficio a través de la realización de una actividad productiva, educativa, cultural o deportiva remunerada. No obstante, en nada es incompatible el que una persona trabaje para ganarse una vida digna y, a su vez, contribuya de forma activa al bienestar de su entorno. Efectivamente, una persona puede desempeñar actividades remuneradas como medio de subsistencia y, con el resto de su tiempo, avocarse a una causa social, deportiva, cultural, entre otras, **sin remuneración alguna**, a manera de servicio a la sociedad. Asumir lo contrario sería contradictorio con la apuesta que hace nuestro sistema penitenciario por la resocialización de las personas, entre otros, mediante el trabajo, remunerado o no.

Lo anterior, debido a que se colocaría a los sentenciados en el falso dilema de buscar su resocialización mediante uno u otro camino, cuando ambos son compatibles y, de hecho, potencializarían los efectos uno del otro”.³

En consideración de lo antes expuesto y, de lo establecido en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Sistema Penitenciario debe edificarse sobre la base del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios idóneos para procurar la reinserción de la persona sentenciada a la sociedad y evitar que vuelva a delinquir. Esto tiene sentido por la existencia de compromisos internacionales que ha de cumplir el Estado mexicano, en este caso en materia personas sentenciadas y reclusas, tales como los que se consignan en las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Delincuente, adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977. Estas reglas tienen por objeto consolidar los principios de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de los reclusos.

Además, en cuanto al principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incorpora entre otras disposiciones, la prohibición a la discriminación.⁴ Asimismo, el derecho a la igualdad en el orden jurídico internacional está reconocido en los artículos 1 y 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos,⁵ en los artículos 2, 3 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;⁶ y por cuanto hace al sistema interamericano de derechos humanos destaca el preámbulo y artículo II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre⁷ y los artículos 1.1 y 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos.⁸ Por ello nos encontramos ante la oportunidad de tutelar y garantizar los derechos fundamentales de las personas, pues como hemos apreciado es una exigencia internacional hacia el Estado mexicano.

En este sentido, se coincide con lo argumentado por el máximo tribunal, pues no debe existir legislación que en su contenido contenga cargas mayores o especiales para a algún grupo de personas, pues tal como lo establece la normativa actual el determinar mayores beneficios a personas que se dedican a las actividades señaladas en el artículo 139 de la Ley Nacional de Ejecución Penal de forma exclusiva no remuneradas, contraviene las disposiciones contenidas en la Constitución el artículo 1o. en cuanto hace al derecho a la igualdad, y del artículo 18 en los objetivos que busca la reinserción social de las personas en reclusión.

Por último, es evidente que las sentencias provenientes de la invalidez de una norma general por conducto de una acción de inconstitucionalidad tienen efectos generales. Al respecto, es preciso recordar que el legislador previó el supuesto si con posterioridad a la entrada en vigor de la declaratoria se aplicara la norma general

declarada inválida, el afectado podrá denunciar dicho acto de conformidad con el procedimiento previsto para tal efecto en la Ley de Amparo, por ello, esta propuesta pretende expulsar definitivamente dicha norma del ordenamiento jurídico y así evitar alguna afectación cuando por error o desconocimiento se siga aplicando la norma y no esperar hasta tener una sentencia de amparo para subsanar el acto de autoridad.

A continuación se presenta un cuadro comparativo entre el texto vigente y la propuesta que se pone a consideración:

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE MODIFICACIÓN
<p>Artículo 139. Reducción de obligaciones en el régimen de supervisión</p> <p>Las personas sentenciadas que se encuentren en los supuestos de libertad condicional podrán solicitar la reducción de obligaciones en el régimen de supervisión, siempre y cuando se hubieren dedicado de forma exclusiva a actividades productivas, educativas, culturales o deportivas no remuneradas. En el caso de las actividades culturales y deportivas, el sentenciado deberá acreditar participar en la difusión, promoción, representación, y en su caso, competencias en dichas actividades. En el caso de actividades educativas, se deberá acreditar la obtención de grados académicos.</p>	<p>Artículo 139. Reducción de obligaciones en el régimen de supervisión</p> <p>Las personas sentenciadas que se encuentren en los supuestos de libertad condicional podrán solicitar la reducción de obligaciones en el régimen de supervisión, siempre y cuando se hubieren dedicado a actividades productivas, educativas, culturales o deportivas no remuneradas. En el caso de las actividades culturales y deportivas, el sentenciado deberá acreditar participar en la difusión, promoción, representación, y en su caso, competencias en dichas actividades. En el caso de actividades educativas, se deberá acreditar la obtención de grados académicos.</p>

Por lo expuesto y fundado se somete a consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 139 de la Ley Nacional de Ejecución Penal

Único. Se **reforma** el artículo 139 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 139. Reducción de obligaciones en el régimen de supervisión

Las personas sentenciadas que se encuentren en los supuestos de libertad condicional podrán solicitar la reducción de obligaciones en el régimen de supervisión, siempre y cuando se hubieren dedicado a actividades productivas, educativas, culturales o deportivas no remuneradas. En el caso de las actividades culturales y deportivas, el sentenciado deberá acreditar participar en la difusión, promoción, representación, y en su caso, competencias en dichas actividades. En el caso de actividades educativas, se deberá acreditar la obtención de grados académicos.

Transitorio

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

Notas

1 Dictamen de las Comisiones Unidas de Justicia, Derechos Humanos, Gobernación y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, LXIII Legislatura, con proyecto de decreto por el que expide la Ley Nacional de Ejecución Penal.

2 Acción de Inconstitucionalidad 61/2016, foja 35.

3 Énfasis añadido.

4 Artículo 1o.

...

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

5 Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo 2. Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.

6 Artículo 2. 1. Cada uno de los Estados parte en el presente pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 3. Los Estados parte en el presente pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente pacto.

Artículo 26. Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

7 Preámbulo. Todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están por naturaleza de razón y conciencia, deben conducirse fraternalmente los unos con los otros.

Artículo II. Todas las personas son iguales ante la Ley y tienen los derechos y deberes consagrados en esta declaración sin distinción de raza, sexo, idioma, credo ni otra alguna.

8 Artículo 1. Los Estados parte en esta convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 24. Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 9 de septiembre de 2020.

Diputada María del Pilar Ortega Martínez (rúbrica)

SILL