Que reforma diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de reinserción social, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, diputados y diputadas del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el 6, numeral 1, fracción I, y 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 86, 91 y 166 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de reinserción social, con base en la siguiente:

Exposición de Motivos

I. Thomas Hobbes en su apartado XXVIII del capítulo sobre las penas, las define como un daño infligido por la autoridad sobre alguien que ha hecho u omitido lo que se juzga por la misma jurisdicción como una violación a la ley o norma, con el fin de que la voluntad de las mujeres y hombres pueda quedar, de este modo mejor dispuesta para la obediencia o la convivencia social entre las ordenanzas y el humanismo.[1]

Luigi Ferrajoli señalaba que la finalidad de la pena es la retribución de reparar el delito realizado o bien el fin preventivo de impedir cualquier delito futuro, esto es, que le atribuyen fines ostensiblemente inalcanzables. Tomando en consideración las teorías *ius-naturalistas* parten del siglo XVII y que a partir de ahí parten como un Estado consagrado de garantías naturales o civiles para diferenciar las limitaciones o la falta de legalidad de estas.

La reinserción social en nuestro país tiene sus orígenes durante el proceso de la Revolución Mexicana donde el Estado a través de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, trasladaba la ejecución punitiva en el sistema penitenciario conforme al artículo 18 de la Carta Magna tanto para la federación y los estados como medio de regeneración. No fue 1965 donde se establecía y proponía a la readaptación social a través del trabajo y la educación mediante la doctrina constitucional.

Durante la últimas décadas dada la incidencia por el aumento de los delitos, tanto a nivel local como federal, se ha puesto sobre la mesa nuevamente el tema de una reinserción social plena y efectiva, es decir que vayan conforme a los estándares internacionales y reconfiguración de los derechos humanos, así como el análisis que deba realizarse ante los altos índices de reincidencia delictiva como del tratamiento penitenciario en nuestro país.

II. Actualmente, la infraestructura penitenciaria nacional se conforma por 15 centros penitenciarios federales, 251 centros penitenciarios estatales y 53 centros especializados de

tratamiento o internamiento para adolescentes, los cuales registran una tasa de ocupación de 96.7 por ciento.[2]

De acuerdo a datos del Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2021 del Inegi, al cierre de 2020, la cifra de personas privadas de la libertad a nivel nacional fue de 211 mil 169, de las cuales, 92.3 por ciento (194 mil 841) se registro? en los centros penitenciarios estatales y 7.7 por ciento (16 mil 328) en los centros penitenciarios federales. Del total nacional, 94.4 por ciento fueron hombres y 5.6 por ciento mujeres. Comparado con 2019, se registro? un aumento de 6.2 por ciento en 2020.[3]

Cabe destacar, que la situación en los Centros de Readaptación Social en México ha sido fuertemente cuestionada desde hace varios años, debido a la corrupción que se da dentro de los centros, así como las difíciles condiciones de vida al interior de estos.

Por su parte, al cierre de 2020, 185 centros penitenciarios federales y estatales contaban con unidad o área encargada de la recepción y atención de las quejas presentadas por las personas privadas de la libertad, en ellas, se registraron 5 mil 890 quejas.[4]

Ahora bien, es de señalar que la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016, última encuesta disponible debido a los recortes al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), apunta que 25.9 por ciento de la población privada de la libertad en 2016, ya había sido juzgada penalmente de manera previa.[5]

Asimismo, de acuerdo con la citada encuesta, en algunos centros penitenciarios la población que ya había sido privada de la libertad superó el 40 por ciento en el 2016. En el RPV Norte la tasa de reincidencia fue de 52 por ciento, en el RPV Sur de 51.7 por ciento, en el CVRS Santa Martha de 46.4 por ciento, CRS Mexicali 44.8 por ciento.[6] Dicho de otro modo, prácticamente uno de cada dos personas privadas de la libertad en algunos centros penitenciarios del país ya había sido sentenciada previamente.

III. De acuerdo con el Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales de 2021, la escolaridad de las personas privadas de la libertad en México tiende a ser baja. En el caso de los varones privados de la libertad, 5.8 por ciento no cursó ningún grado educativo, el 31.4 por ciento sólo tuvo oportunidad de cursar el preescolar o la primaria, el 39.8 por ciento estudió la secundaria, la preparatoria 15.7 por ciento, carrera técnica o carrera comercial 2.3 por ciento, licenciatura 4.1 por ciento, maestría 0.1 por ciento y 0.02 por ciento doctorado. Por su parte, en el caso de las mujeres, según dicho censo, el 5.3 por ciento no estudió ningún grado educativo, 26.6 por ciento el preescolar o la primaria, el 38.5 por ciento la secundaria, 17.7 por ciento la preparatoria, 4.5 por ciento la carrera técnica o carrera comercial, 6.6 por ciento la licenciatura, 0.2 por ciento la maestría y sólo 0.02 por ciento el doctorado.[7] En este sentido, resulta evidente que las personas que tuvieron menos oportunidades de formación educativa, tienden a ser también las que tienen mayor presencia dentro de los centros penitenciarios. Ello puesto que la

educación, en muchas ocasiones, es una herramienta que facilita la movilidad social y el acceso a mejores oportunidades.

Por otro lado, el Instituto de Reinserción Social en la Ciudad de México asegura que sólo 5 por ciento de las personas que son puestas en libertad consiguen un empleo, de los cuales, el 20 por ciento son comerciantes informales y 75 por ciento no llega a encontrar trabajo.[8]

De igual manera, es importante mencionar que diversas organizaciones de la sociedad civil tales como Organización Comunitaria por la Paz Ocupa, México Unido contra la Delincuencia, Observatorio Nacional Ciudadano, Nosotrxs, Corazón Capital, Equis Justicia entre muchas otras más han hecho referencia a la importancia de reconocer la salud emocional de las personas privadas de su libertad "como factores de protección esenciales para disminuir las violencias, promover su efectiva reinserción social y evitar riesgos de reincidencia."[9]

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos ha apuntado que la salud de las personas privadas de su libertad tiene especial importancia dado que las condiciones de confinamiento pueden tener un efecto perjudicial sobre el estado mental de las mismas, y en ese sentido, la autoridad es responsable de prestar atención médica y disponer de las condiciones preventivas que promuevan el bienestar físico y psicológico de las personas internas.[10]

Marco Jurídico

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere que las personas privadas de la libertad tienen derecho a la reinserción social a fin de que puedan reinsertarse en la sociedad y no vuelvan a delinquir. A la letra dicho precepto constitucional refiere lo siguiente:

> **Artículo 18. ...**
>
> **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** . Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.
>
> ...

Por ello, resulta evidente que es obligación del Estado mexicano el brindar un tratamiento penitenciario que garantice los derechos humanos, bajo una estancia digna, así como el procurar seguridad, integridad, desarrollo de actividades productivas y educativas, vinculación social, y mantenimiento del orden dentro de prisión. Sin embargo, lamentablemente, tal como se ha señalado anteriormente, la reinserción social en México no es una realidad.

Asimismo, dar atención de salud a las personas privadas de la libertad resulta fundamental para dar cumplimiento al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

> **Artículo 4.** ...
>
> ...
>
> ...
>
> **Toda Persona tiene derecho a la protección de la salud.** La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. La ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social."

Por tal razón, el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano propone impulsar el derecho a la reinserción como un mecanismo efectivo para la construcción de una sociedad más justa y más próspera mediante capacitación laboral y educativa o ambas, así como garantizar la salud mental de las personas privadas de su libertad, con la finalidad de fortalecer su desarrollo en la sociedad.

Derivado de lo anterior, se somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforma la fracción I y II del artículo 9; el título y el primer párrafo del artículo 78; el segundo párrafo del artículo 86; el primer, segundo párrafo y las fracciones I y II del artículo 91; el artículo 166; primer, segundo y tercer párrafo del artículo 207, todos de la Ley Nacional de Ejecución Penal

Único. Se reforma la fracción I y II del artículo 9; el título y el primer párrafo del artículo 78; el segundo párrafo del artículo 86; el primer, segundo párrafo y las fracciones I y II del artículo 91; el artículo 166; primer, segundo y tercer párrafo del artículo 207 todos de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 9 . Derechos de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario

...

...

> I. Recibir un trato digno del personal penitenciario sin diferencias fundadas en prejuicios por razón de género, origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud **física, emocional y mental** , religión, opiniones,

preferencias sexuales o identidad de género, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana;

II. Recibir asistencia médica preventiva y de tratamiento para el cuidado de la salud **física y emocional** , atendiendo a las necesidades propias de su edad y sexo en por lo menos unidades médicas que brinden asistencia médica de primer nivel, en términos de la Ley General de Salud, en el Centro Penitenciario, y en caso de que sea insuficiente la atención brindada dentro de reclusión, o se necesite asistencia médica avanzada, se podrá solicitar el ingreso de atención especializada al Centro Penitenciario o que la persona sea remitida a un Centro de Salud Público en los términos que establezca la ley.

IV. a XII. ...

...

Artículo 78. Responsables profesionales de la salud

En cada uno de los Centros Penitenciarios existirá como mínimo atención de primer nivel en todo momento, procurada cuando menos por **tres médicos y dos psicólogos quienes serán responsables** de cuidar la salud física**, emocional** y mental de las personas **privadas de la libertad** y vigilar las condiciones de higiene y salubridad. Asimismo, habrá por lo menos un auxiliar técnico-sanitario y un odontólogo.

Artículo 86. Programas educativos

Los programas educativos serán conforme a los planes y programas oficiales que autorice la Secretaría de Educación Pública, o en su caso sus similares en las entidades federativas.

La Autoridad Penitenciaria deberá celebrar convenios de colaboración **con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, la Secretaría de Educación Pública así como instituciones educativas privadas y públicas** de carácter nacional e internacional en materia educativa para ampliar la oferta educativa y su calidad **durante la ejecución de la pena así como después del cumplimiento de la misma a fin de garantizar el derecho a la reinserción social efectiva contemplado en el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** .

Artículo 91. Naturaleza y finalidad del trabajo.

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, **quienes podrán solicitar su involucramiento gratuito en la capacitación laboral** una vez obtenida su libertad **con el objeto de restituir sus derechos y garantizar su reinserción social** .

El trabajo se entenderá como una actividad productiva lícita que llevan a cabo las personas privadas de la libertad en el Centro Penitenciario **o una vez obtenida su libertad** , bajo las siguientes modalidades:

I. El autoempleo y **la gestión gubernamental para ampliar la oferta laboral.**

II. Las actividades productivas no remuneradas para fines del sistema de reinserción o **la promoción de los productos, servicios o actividades que realiza la persona reclusa o la que ya obtuvo su libertad.**

III. ...

...

...

...

Artículo 166. Convenios de colaboración El Consejo de la Judicatura Federal y los respectivos órganos de los poderes judiciales en las entidades federativas, podrán celebrar convenios con la Federación, las entidades federativas, Municipios, organismos públicos descentralizados, municipales o estatales, **universidades públicas, universidades privadas,** instituciones de asistencia privada, organizaciones de la sociedad civil, clubes u otros organismos de servicio social y con las Autoridades Auxiliares, para que el sentenciado cumpla en ellos, total o parcialmente el trabajo en favor de la comunidad.

Artículo 207. Servicios postpenales

Las autoridades corresponsables, en coordinación con la Unidad encargada de los servicios postpenales dentro de la autoridad penitenciaria, establecerán centros de atención **integral** y formará redes de apoyo postpenal a fin de prestar a los liberados, externados y a sus familiares, el apoyo necesario para facilitar la reinserción social, procurar su vida digna y prevenir la reincidencia.

A través de los servicios postpenales, se **deberá instaurar en los centros de atención integral programas** de orientación, apoyo y desarrollo personal, **psicológico,** laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 Constitucional a fin de facilitar la reinserción social además de promover en la sociedad la cultura de aceptación del liberado o externado.

Los servicios postpenales se brindarán de **manera gratuita y de** forma individualizada conforme a las circunstancias de cada caso y a las posibilidades del sentenciado, externado y su familia.

...

Transitorios

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

Segundo. Una vez a la entrada en vigor del presente decreto las entidades federativas en un plazo de 180 días deberán adecuar sus legislaciones o reglamentos a efecto de dar cumplimiento a las modificaciones establecidas en este decreto.

Tercero. El Presupuesto de Egresos de la Federación inmediato posterior a la entrada en vigor del presente decreto deberá contemplar los recursos necesarios para garantizar su cumplimiento.

Notas

1 **Thomas Hobbes** , *Leviatán* (1588-1679). De las penas, consulta 2021, recuperado de:

http://bibliotecadigital.tamaulipas.gob.mx/archivos/desc argas/31000000555.PDF

2 Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2021, Inegi. Recuperado de:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspef/202 1/doc/cnsipef_2021_resultados.pdf

3 Ídem

4 Ídem

5 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016.* Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Recuperado de:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf

6 Ídem.

7 Ídem.

8 Redacción *Factor Capital Humano* . “Capital humano que estuvo detrás de las rejas: empresas emplean a ex reclusos” Factor Capital Humano. Recuperado de:

https://factorcapitalhumano.com/mundo-del-trabajo/

capital-humano-que-estuvo-detras-de-las-rejas-empresas-emplean-a-exreclusos/2018/08/

9 Organización Comunitaria por la Paz. (2020). Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reinserción social. Senado de la República. Recuperado de:

https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/3/2020-09-22-1/assets/documentos/

Inic_Diversos_Gpos_Art_18_CPEUM_Act.pd

10 CNDH, “Criterios para un sistema orientado al respecto de los derechos humanos”. CNDH. Recuperado de:

https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2 019-07/modelo-reinsercion-social.pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de noviembre de 2021.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)