



PODER LEGISLATIVO FEDERAL
COMISION PERMANENTE

"2020, Año de Leona Vicario, Benemérita Madre de la Patria"

MESA DIRECTIVA

OFICIO No. CP2R2A.-110

Ciudad de México, 20 de mayo de 2020

**DIP. MA. DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN DE
JUSTICIA
P R E S E N T E**

Me permito comunicar a Usted que en sesión celebrada en esta fecha, el Diputado Jorge Argüelles Victorero, del Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, presentó Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 6 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

La Presidencia, con fundamento en los artículos 21, fracción III y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, dispuso que dicha Iniciativa, misma que se anexa, se turnara a la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados.

Atentamente

DIP. SERGIO CARLOS GUTIÉRREZ LUNA
Secretario



20 MAY 2020 SE TURNÓ A LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS
**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL
ARTÍCULO 6 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.**

64
Jorge Argüelles Victorero, diputado integrante de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, coordinador del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, con fundamento el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 122, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración del Pleno la presente iniciativa con proyecto de Decreto por el que se adicionan dos párrafos al artículo 6 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

A enero de 2020 en México existen 297 centros penitenciarios, de los cuales 278 son estatales y 19 federales con 202,337 personas privadas de la libertad, 173,192 por delitos del fuero común y 29,145 por delitos del fuero federal¹. Cada centro se integra por diversas áreas como son: la dirección, la técnica (conformada por psicólogos, pedagogos, trabajadores sociales, criminólogos, entre otros) la jurídica, la administrativa y la de seguridad y custodia, con perfiles específicos para cada una de ellas, lo cual establece una conformación interdisciplinaria técnica y civil.

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019) el personal destinado a desempeñar funciones tanto operativas como administrativas en los centros penitenciarios estatales asciende a un total de 39 mil 491 servidores públicos adscritos a los mismos².

La principal tarea de la administración penitenciaria consiste en retener en condiciones dignas y humanas a los hombres y las mujeres que son encarcelados por orden de una autoridad judicial. Esa tarea incumbe al personal penitenciario.

Para que el personal de instituciones penitenciarias pueda realizar el servicio público de manera profesional y en apego al respeto de los derechos humanos de

¹Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria, Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, Órgano Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, disponible en: http://pyrs.gob.mx/sipot/cgprs_doc/2020/Estadistica/CE_01_2020.pdf

²https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2019/doc/cngspspe_2019_resultados.pdf

las personas internas, debe ser cuidadosamente seleccionado y recibir la información adecuada para el óptimo desempeño de su importante labor³. Por ello es de suma importancia que los profesionales penitenciarios cuenten con perfil y competencias específicas para el desempeño de sus funciones, pues es un principio de derecho internacional que el personal penitenciario respetará y protegerá la dignidad humana y el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en el artículo 5, numeral 2:

“Artículo 5. Derecho a la Integridad Personal

2. ... Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.”

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone la misma norma en el artículo 10:

“Artículo 10

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.”

Ambos instrumentos internacionales son obligatorios para el Estado Mexicano, pues fueron ratificados, respectivamente, el 5 de noviembre de 1981 y el 23 de marzo de 1981, resultando aplicable el artículo 1º, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece”.

En este sentido, la función penitenciaria constituye un servicio social de gran importancia. A nivel interno el artículo 18 constitucional se refiere al sistema penitenciario nacional, destacando la reforma de justicia penal publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 con la cual se eleva a rango

³Perfil del Personal Penitenciario en la República Mexicana, Comisión Nacional de Derechos Humanos, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160807.pdf

constitucional el concepto de “reinserción social” y establece como objetivo procurar que las personas sentenciadas no vuelvan a delinquir.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el artículo 18 para efectos de establecer que el sistema penitenciario se organizará además sobre la base del “respeto a los derechos humanos”.

En términos de las reformas constitucionales citadas, el reto del sistema penitenciario mexicano es implementar una estrategia que permita avanzar en la generación de las condiciones que estimulen la reinserción social efectiva de las personas sentenciadas con pleno respeto a sus derechos humanos; para lograr dicho objetivo es de suma importancia el desarrollo de las competencias que requiere ese personal para cumplir con sus funciones y mejorar la calidad en la atención de los servicios penitenciarios.

El personal penitenciario debe actuar dentro de un marco de respeto de derechos humanos de los internos, de lo contrario su actuación podría dar lugar a un abuso de poder, por ello deben ser cuidadosamente seleccionados, a fin de que cuenten con cualidades personales y formación educativa adecuada.

A este respecto, las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de las Naciones Unidas⁴ con relación al Personal Penitenciario, señalan:

“Regla 46. 1) La administración penitenciaria escogerá cuidadosamente el personal de todos los grados, puesto que de la integridad, humanidad, aptitud personal y capacidad profesional de este personal dependerá la buena dirección de los establecimientos penitenciarios.

Regla 47.

- 1) El personal deberá poseer un nivel intelectual suficiente.
- 2) Deberá seguir, antes de entrar en el servicio, un curso de formación general y especial y pasar satisfactoriamente pruebas teóricas y prácticas.
- 3) Después de su entrada en el servicio y en el curso de su carrera, el personal deberá mantener y mejorar sus conocimientos y su capacidad profesional siguiendo cursos de perfeccionamiento que se organizarán periódicamente.

⁴ 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

Regla 75

1. Todo el personal penitenciario poseerá un nivel de educación suficiente y dispondrá de la capacidad y los medios necesarios para desempeñar sus funciones de una manera profesional.

2. A todo el personal penitenciario se le impartirá, antes de su entrada en funciones, una capacitación adaptada a sus funciones generales y específicas, que refleje las mejores prácticas contemporáneas de base empírica en el ámbito de las ciencias penales. Solo los candidatos que superen satisfactoriamente las pruebas teóricas y prácticas al término de la capacitación recibirán autorización para ingresar en el servicio penitenciario.

3. La administración penitenciaria impartirá de manera continua cursos de formación en el empleo con miras a mantener y mejorar los conocimientos y la capacidad profesional del personal después de su incorporación al servicio y durante su carrera profesional.”

Por su parte los “Principios básicos para el tratamiento de los reclusos” de las Naciones Unidas⁵ también reconocen los derechos humanos de las personas privadas de la libertad y las obligaciones del personal penitenciario, en los términos siguientes:

1. Todos los reclusos serán tratados con el respeto que merecen su dignidad y valor inherentes de seres humanos
4. El personal encargado de las cárceles cumplirá con sus obligaciones en cuanto a la custodia de los reclusos y la protección de la sociedad contra el delito de conformidad con los demás objetivos sociales del Estado y con su responsabilidad fundamental de promover el bienestar y el desarrollo de todos los miembros de la sociedad.

La Ley Nacional de Ejecución Penal establece en el artículo 9 que es un derecho de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario, “recibir un trato digno del personal penitenciario”. Asimismo, dispone en el artículo 20 que en la ejecución de sus atribuciones, la Custodia Penitenciaria observará de manera irrestricta los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

Por lo que se refiere al respeto de los derechos humanos de los reclusos por parte del personal penitenciario, como podemos observar, la Ley Nacional de Ejecución

⁵ Adoptados y proclamados por la Asamblea General en su resolución 45/111, de 14 de diciembre de 1990.

Penal si contiene disposiciones expresas que lo regulan, pero por lo que se refiere a la selección del personal, su vocación de servicio, nivel educativo y aptitudes, no se prevén disposiciones específicas, pues solo se hace mención en el artículo 28 que la Autoridad Penitenciaria estará obligada a establecer los registros fidedignos necesarios con información precisa respecto al Centro Penitenciario que contenga la plantilla de su personal y sus funciones.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el “Pronunciamiento del Perfil del Personal Penitenciario en la República Mexicana”⁶ reconoce la falta de regulación sobre los perfiles de selección del personal penitenciario, en los términos siguientes:

“18. Una descripción que se tiene sobre el personal penitenciario se encuentra en la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados que decretaba en su artículo 4º: “Para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario, en la designación del personal directivo, administrativo, técnico y de custodia de las instituciones de internamiento se considerará la vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales de los candidatos.” Planteamientos que no están previstos en la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal, pues en el artículo 28, fracción I, sólo se plantea como obligación de la Autoridad Penitenciaria el establecimiento de un registro para “La plantilla de su personal y sus funciones”; sin considerar el perfil que debe satisfacer y en el artículo 33, fracción VIII, se ordena la elaboración de protocolos “De revisión del personal”, de los Centros Penitenciarios, pero no sobre su perfil, cualidades y estudios.”

Considerando la opinión de la CNDH y los principios internacionales expuestos en la presente iniciativa, la selección del personal debe ser cuidadosa y considerar el perfil de quienes aspiran a laborar en un centro penitenciario, a fin de que cuenten con determinadas competencias profesionales pues una de sus tareas es contribuir a la reinserción social de las personas sentenciadas.

Por ello, estimo necesario que la Ley Nacional de Ejecución Penal establezca expresamente los perfiles que deberá tener el personal que labore en los centros de reclusión penitenciaria, con ese propósito propongo reformar el citado ordenamiento legal, para que dicho personal cuente con las cualidades y aptitudes necesarias para tratar con respeto a los reclusos.

Para tal efecto retomo la redacción del artículo 4º de la abrogada Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, que

⁶ https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160807.pdf

disponía: “Para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario, en la designación del personal directivo, administrativo, técnico y de custodia de las instituciones de internamiento se considerará la vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales de los candidatos.”

Asimismo, consideración especial merecen las mujeres reclusas, a enero de 2020 había 10,589 mujeres privadas de la libertad en las cárceles de la República Mexicana. En el país, las instituciones carcelarias exclusivas para el género femenino son evidentemente inferiores en número respecto de los varoniles; al ser pocos los establecimientos dependientes de los gobiernos de los estados que son exclusivos para albergar la población femenil, gran parte de las reclusas son albergadas en centros de reclusión mixtos donde son vigiladas por personal penitenciario del género masculino.

Según el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos⁷ se observa que los centros mixtos albergan el 52.80% de la población de mujeres y en los 21 centros femeniles reportados se encuentra el 47.20% de las internas

Asimismo, se encontró respecto de las condiciones de los centros que albergan mujeres, que éstos obtuvieron un promedio en la calificación de los centros femeniles de 7.63 y de 6.47, en los mixtos.

Es importante destacar que la CNDH determinó insuficiencia de personal femenil de seguridad y custodia para las mujeres reclusas.

En este tenor, resulta fundamental contar con suficiente personal para atender a las mujeres reclusas y condición indispensable es que se les capacite con perspectiva de género, por lo que es necesario que el proceso de selección de personal penitenciario sea cuidadoso, pues desafortunadamente de los 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que hay en el país, 66.1% (30.7 millones) ha enfrentado violencia de cualquier tipo y de cualquier agresor, alguna vez en su vida.

Las mujeres reclusas, además de los derechos de las personas privadas de su libertad en un Centro Penitenciario previstos en el artículo 9 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, se les otorgan por su condición de mujer derechos adicionales en el artículo 10 de la misma ley; entre otros: recibir trato directo de personal penitenciario de sexo femenino, específicamente en las áreas de custodia y

⁷ https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2019.pdf

registro, contar con las instalaciones adecuadas y los artículos necesarios para una estancia digna y segura, siendo prioritarios los artículos para satisfacer las necesidades de higiene propias de su género, recibir a su ingreso al Centro Penitenciario, la valoración médica que deberá comprender un examen exhaustivo a fin de determinar sus necesidades básicas y específicas de atención de salud.

Por lo expuesto, considero fundamental que en el proceso de selección del personal de los centros penitenciarios se considere la vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales de los candidatos y que cuenten con capacitación con perspectiva de género, a fin de que se respeten los derechos humanos de las mujeres reclusas.

En el siguiente cuadro comparativo se expone a reforma propuesta:

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 6. Organización del Centro Penitenciario</p> <p>El régimen de planeación, organización y funcionamiento de la Autoridad Penitenciaria y de los Centros Penitenciarios estará sujeto a su normatividad reglamentaria respectiva, siempre de conformidad con la presente Ley.</p> <p>No tiene correlativo</p>	<p>Artículo 6. Organización del Centro Penitenciario</p> <p>...</p> <p>Para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario, en la designación del personal de los centros penitenciarios se considerará la vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales de los candidatos. Para el efecto, podrán establecerse cursos teóricos y prácticos de formación y perfeccionamiento, siendo requisito necesario para la obtención del cargo, la aprobación de los exámenes respectivos.</p> <p>El personal del sistema</p>

<p>No tiene correlativo</p>	<p>penitenciario será capacitado permanentemente y realizará sus funciones de forma profesional y con pleno respeto a los derechos humanos.</p>
<p>No tiene correlativo</p>	<p>El personal del sistema penitenciario deberá poner especial énfasis en el respeto a los derechos humanos de las mujeres reclusas, para tal efecto será capacitado con perspectiva de género.</p>
<p>La Autoridad Penitenciaria promoverá que los Centros Penitenciarios sean sustentables.</p>	

Con la adición propuesta al artículo 6 de la Ley Nacional de Ejecución Penal se pretende que los hombres y mujeres que laboren en los centros penitenciarios cuenten con vocación de servicio y las capacidades técnicas necesarias para garantizar el respeto a los derechos humanos y la reinserción social de los privados de su libertad.

Con el propósito de llenar un vacío legal y atender los instrumentos internacionales que obligan a nuestro país, se presenta esta Iniciativa.

Denominación del Proyecto

DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

Artículo Único. Se adicionan los párrafos segundo y tercero al artículo 6, recorriéndose el subsecuente en su orden, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

“Artículo 6. Organización del Centro Penitenciario

...

Para el adecuado funcionamiento del sistema penitenciario, en la designación del personal de los centros penitenciarios se considerará la vocación, aptitudes, preparación académica y antecedentes personales de los candidatos. Para el efecto, podrán establecerse cursos teóricos y

prácticos de formación y perfeccionamiento, siendo requisito necesario para la obtención del cargo, la aprobación de los exámenes respectivos.

El personal del sistema penitenciario será capacitado permanentemente y realizará sus funciones de forma profesional y con pleno respeto a los derechos humanos.

El personal del sistema penitenciario deberá poner especial énfasis en el respeto a los derechos humanos de las mujeres reclusas, para tal efecto será capacitado con perspectiva de género.

...”

TRANSITORIOS

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

Segundo.- En un plazo de noventa días siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto, el Titular del Poder Ejecutivo Federal realizara las adecuaciones reglamentarias que resulten necesarias, de conformidad con lo previsto en el presente Decreto.

Tercero.- Las erogaciones que pudieran presentarse con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto se realizarán con cargo a los presupuestos aprobados a los ejecutores de gasto correspondientes, para el ejercicio fiscal que corresponda.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 12 días del mes de mayo de 2020.

Suscribe

DIP. JORGE ARGÜELLES VICTORERO

COORDINADOR DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE ENCUENTRO SOCIAL