

HONORABLE ASAMBLEA:

En fecha 11 de octubre de 2012, a la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, le fue turnado para su estudio y dictamen, el expediente listado con el número **6520/LXXII**, que se encuentra conformado por un escrito signado por el C. Diputado Fernando González Viejo, integrante del Grupo Legislativo del Partido Acción Nacional a la LXXII Legislatura, quien promueve **iniciativa de reforma por derogación del artículo 65 de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales para el Estado de Nuevo León, así como por la creación de la Ley del Patronato de Asistencia a Liberados para el Estado de Nuevo León.**

Por lo anterior y con el fin de atender el requisito de dar vista a la propuesta en estudio, y de iniciar el procedimiento referido, según lo establecido en el artículo 47, incisos a) y b) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, quienes integramos la Comisión de dictamen legislativo que sustenta el presente documento, consignamos ante este Pleno los siguientes:

ANTECEDENTES:

Expone el promovente que uno de los temas más trillados en los diversos foros políticos y de administración pública, es el de Seguridad, y que diversas reformas se han aprobado con el propósito único de aumentar la garantía de salvaguardar tan preciado y necesario derecho social.

Señalan que no se logra la seguridad por decreto, pues eso resulta solo el principio, y puntualizan que a fin de prevalecer la paz y seguridad en toda sociedad, se requiere de un marco jurídico adecuado que armonice con las medidas de seguridad que gobierno y sociedad implementen a fin de alcanzar la adecuada convivencia de los individuos entre sí y ante el Estado.

Menciona que la Seguridad, no solo es combate al crimen organizado sino también el tratamiento de delitos del orden común, que inicia desde el momento mismo de la indagatoria hasta la compurgación de la pena y su reinserción a la sociedad.

Precisa que la reciente reforma constitucional en materia penal, crea el nuevo sistema penal acusatorio, e incorpora el término reinserción, que tiene como fin el volver a integrar a la sociedad a aquellos reos que hayan compurgado su condena, además de los reos que por su circunstancia jurídica, sean acreedores de beneficios de pre liberación.

Subraya que la tarea de reinserción no es exclusiva del Estado, sino que corresponde a este como órgano rector, el conducir las políticas penitenciarias y pos penitenciarias necesarias para que todos los reos, logren su reinserción a la sociedad al cien por ciento, y ello es tarea de todos, Estado y sociedad.

Concluye refiriendo que con plena conciencia de esta noble labor, es que se elaboró su iniciativa de Ley, con la cual, dicen, se pretende establecer un sistema verdaderamente eficiente y eficaz que logre la reinserción de

los reos a la sociedad, a través de un conjunto de normas jurídicas que integran la nueva Ley del Patronato de Asistencia a Liberados para el Estado de Nuevo León.

Ahora bien, una vez tomados en cuenta los antecedentes de mérito, y con fundamento en el artículo 47, inciso c), del citado Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, y de manera posterior al análisis de la fundamentación y motivación presentada por el promovente de este asunto, quienes integramos la Comisión de Justicia y Seguridad Pública, ofrecemos al Pleno de este Poder Legislativo, a manera de sustento para este dictamen, las siguientes:

CONSIDERACIONES:

Corresponde a este Poder Legislativo conocer sobre el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 63, fracción I, 68 y 69 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Es competente para atender la presente solicitud la Comisión de Justicia y Seguridad Pública como órgano dictaminador, de conformidad con lo preceptuado por los diversos numerales 70, fracción III de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y 39, fracción III, inciso a), 107 y 108 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

El estudio de la reinserción social a través de su punto de partida como lo son las prisiones, ha generado diversas opiniones; destacándose aspectos positivos y negativos, mismos que desde sus inicios, han acompañado a la

misma. En el ámbito neoleonés, pocos son los trabajos que abordan esta temática. Aquí la necesidad por motivar a los estudiosos del derecho por conocer la situación imperante en el Estado de Nuevo León, y generar conciencia ciudadana hacia este respecto.

El tema medular de la presente iniciativa lo es la ayuda o asistencia en el proceso resocializador del recluso, así como lo relativo a la asistencia pos-penitenciaria, mediante la creación de una Ley que crearía un Patronato de Liberados como establecimiento de último eslabón de la reinserción social del penado. En dicho sentido, de acuerdo con los índices de reincidencia y corrupción, así como la opinión ciudadana, actualmente, el sistema de prisiones en el ámbito nacional, en donde nuestro Estado no se distingue por ser excepción, se configura como un tema pendiente de resolver pues el mismo no cumple con los fines que le han sido encomendados. Por ello, no resulta extraño que se aluda a la crisis prisional, motivada por diversos factores negativos que en esta subyacen. En este sentido y no obstante que reconocemos las carencias de la prisión neoleonesa, podemos señalar que a la fecha, la prisión no ha fracasado, pues la institución cumple con otros de sus fines, apoyándolos en un andamiaje jurídico humanista como se desprende de la normativa penitenciaria que al respecto existe; sin embargo, continúan buscándose soluciones mediatas para optimizarla, por ejemplo las alternativas a la pena privativa de la libertad.

Consideramos que si la prisión no ha podido alcanzar plenamente sus fines, no es por causas atribuibles a un problema de ausencia de legislación o de la propia institución, por el contrario, si hemos de buscar

responsables por su ineficacia, diremos que estos se encuentran en causas multifactoriales que inciden en su desempeño. Este fenómeno ya había sido advertido siglos atrás por el gran penitenciario español Salillas y Panzano quien señalaba: "La cárcel formada por una necesidad social se ha desenvuelto en el abandono, y siendo buena en el principio la hicieron mala sus guardianes y sus huéspedes". Además, existen otros aspectos negativos que flagelan a la prisión: a) La sobrepoblación; b) La violencia; c) Los motines; d) La mala opinión ciudadana; e) Las disconformidades y desconciertos que existen en el interior de la institución, f) El rol que desempeñan los medios de comunicación, mostrando únicamente las deficiencias; g) La dispersión normativa; y h) La ausencia de institutos jurídicos previstos en otros modelos carcelarios vanguardistas como un órgano que fiscalice y garantice los Derechos Humanos en la ejecución de la pena privativa de libertad.

Ante este estado de cosas, el Sistema Penitenciario y de reinserción social del Estado de Nuevo León, no debe mostrarse ajeno a dicha realidad, por lo que todas sus autoridades deben atender y entender la importancia de la reinserción social de los internos, como una política pública prioritaria, lo que repercutirá en la disminución de los índices de reincidencia y aumentará la credibilidad de la institución. De ahí lo interesante de la iniciativa en estudio.

En este orden de ideas, a inicios del presente siglo XXI, la moderna ejecución de la pena privativa de libertad tiene como prioridad la readaptación social del penado. Aquí, la importancia de que el Estado de Nuevo León se sume a estos objetivos. ¿Qué significa esto? Que la

sociedad hace saber al recluso que éste continúa perteneciendo a la misma, destinado en un lugar donde se le prepara para su pronta vuelta a la libertad. Por ello, el moderno tratamiento penitenciario se dirige a paliar las carencias del cautivo, ofertándole las herramientas indispensables, y no haya un violento impacto al momento de salir de la prisión.

Pero, una vez que el recluso expurga su pena, en este momento es donde encontramos el fundamento y trascendencia de la asistencia pos penitenciaria, el último eslabón de la reinserción social del penado. Una vez que el penado ha alcanzado la libertad, en la mayoría de los casos, carece de los medios económicos, para reintegrarse a la sociedad, para su vuelta a la libertad, siendo en este preciso período donde pueda alcanzarse el éxito de la readaptación o, como generalmente acontece, fracasar. Debe pues, eficientizarse la actividad penitenciaria de las autoridades gubernamentales; conjuntamente, deben instrumentarse políticas sociales donde se vincule la participación ciudadana, que debe dejar de mostrarse ajena a la realidad carcelaria y configurarse como una parte actora en el proceso de la resocialización del recluso.

Ahora bien, en el Estado de Nuevo León, por mandato constitucional (art. 17) y la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales (art. 3), establecen que la aplicación de la pena privativa de libertad detenta como fin primario la reinserción social del delincuente. Esto significa que el Estado, desarrollando armónicamente los principios fundamentales de la política penitenciaria, debe ofertar al recluso de las instituciones penitenciarias necesarias que, en forma concatenada, coadyuvarán al exitoso proceso de reincorporación del penado a la sociedad. Por tanto, la

entidad neoleonesa se configura como un Estado Social y Democrático de Derecho, que entre sus obligaciones prestacionales se encuentra garantizar la inserción social de los penados.

En este estado de cosas se concretiza una actividad tradicionalmente endémica que se oferta tanto a preventivos, penados y liberados y que se configura, conjuntamente, con otros institutos penitenciarios, como el eslabón final de la cadena resocializadora del interno. Esto puede corroborarse con lo expresado por el profesor Bueno Arús, quien señala: “Asistencia, tutela o patronato carcelario y pos carcelario se ha entendido aquella actividad, pública o privada, organizada o espontánea, encaminada a solventar las necesidades materiales y morales de los reclusos y ex reclusos y de sus familias y a mantener vivos los lazos que unen al condenado con la sociedad (familia, medio ambiente, centro de trabajo).

Hay que tener presente que por disposición legal, la asistencia pos penitenciaria es una misión encomendada inicialmente a las autoridades gubernamentales, sin olvidarnos de aquellas organizaciones ajenas a la actividad estatal que desempeñan, en forma similar, un papel trascendental en la recuperación social de los reclusos, aludimos a la participación ciudadana que pocas veces ha sido reconocida (ONGs).

Es innegable el hecho que una persona, aislada y sin contacto con el entorno social, pueda mantener su enlace con el mundo exterior. Pero, ¿Es la sociedad capaz de reincorporar a quien le ha ofendido? El núcleo social *per se* carece de las herramientas óptimas que permitan “perdonar”

al delincuente como tal y, por consiguiente, aceptarlo de nuevo en todos los ámbitos.

Dando respuesta al planteamiento antes señalado, consideramos que, actualmente, la sociedad no sabe que actitud tener frente al liberado; la sociedad no confía en el proceso resocializador ofertado por el Estado a las personas que egresan de los centros penitenciarios, pues continúa manteniendo sus reservas hacia ellos, como es el miedo.

Por otra parte, no podemos ser ajenos al rol que juegan los medios de comunicación al transmitir la realidad pos carcelaria y que inciden en la opinión ciudadana, descalificando toda actividad resocializadora estatal, marcando a la propia sociedad lo que a esta interese influenciar, con lo que se descalifica todo lo realizado por las partes intervinientes en la secuela resocializadora, todo esto, debido a que la sociedad desconoce, y peor aún, no participa en el tratamiento penitenciario.

Así pues, el conglomerado social ignora el trabajo prisional y sus alcances, solamente ha sido informado, muchas ocasiones, con notas amarillistas de las escuelas del vicio, plasmando la imagen lúgubre de celdas, motines y muerte. Finalmente todo esto es lo que las personas interiorizan del mundo de los liberados, asumiendo que nunca llegarán a ser aptos para vivir nuevamente en una comunidad.

Por todo lo anterior consideramos que los regímenes abiertos así como los sistemas de trabajo a favor de la comunidad deben ser impulsados a

mucho mayor escala, esto a fin de eficientizar los magros recursos económicos públicos, siempre escasos.

El sistema de Patronato de Liberados que se propone, evidentemente no es nuevo. Varios países desde hace décadas lo han implementado y sus resultados han sido insatisfactorios, en el caso de Argentina, por ejemplo se menciona en medios internacionales que por diversos motivos como lo son los escasos recursos presupuestarios y su desvinculación con otros entes estatales, el Patronato de Liberados tiene una misión casi imposible. El diagnóstico forma parte de estudios que recibió el Gobierno bonaerense y que lo empujaron a impulsar una reforma en el sistema de control de los condenados o procesados que están en libertad.

Así mismo, el Principal Periódico de Buenos Aires, Argentina, señalaba en una nota informativa lo siguiente:

“Según anunció a el Clarín el Subsecretario de Política e Investigación Criminal del Ministerio de Seguridad y Justicia, César Albarracín, en un mes se presentará a la Legislatura una propuesta de modificación de la Ley que regula el Patronato. Buscan separar las cuestiones “asistenciales” de las de “control” porque, está claro, la situación actual es de colapso. También quedará establecido que el Patronato podrá trabajar en forma conjunta con otros entes del Estado para reforzar el alcance territorial. Hoy, el patronato tiene 1.150 empleados y seis delegaciones.

El tema presupuestario no es menor. El Patronato dispone de una caja chica de 1.000 pesos para distribuir entre 600 liberados. Y ese dinero debe alcanzar para 45 días. Se usa para viáticos, medicamentos (muchos tienen VIH) y alimentos. Los visitadores reciben 9,50 pesos por día para poder viajar a ver a sus tutelados. Los contactos con los liberados se producen dos o tres veces al mes. Los que viven en barrios muy peligrosos ni siquiera son visitados.

No hay reglas claras y los trabajadores sociales no tienen una capacitación específica en el área penal. “La mayoría de los tutelados nos piden trabajo a

nosotros. Eso es desesperante, porque no tenemos nada con qué ayudarlos. Muchos no trabajaron nunca y tampoco tienen un currículum, no saben qué hacer, por eso muchos vuelven a robar. El gobierno bonaerense no hace nada para reinserir a estas personas”, aseguró a Clarín uno de los asistentes sociales que trabajan diariamente en el tema.

De lo explorado se advierte que el Sistema que proponen los promoventes, además de oneroso al extremo, no ha funcionado en otros países similares en cultura y en ingreso que el nuestro por lo que consideramos atinado el replantear la problemática explorando otras áreas de oportunidad a fin de apoyar a los ex reos, como lo sería buscar alternativas que solucionen este fenómeno de hostilidad social, propiciado por los clásicos “Regímenes Cerrados”. Dentro de las posibles opciones que actualmente se pueden encontrar en los ordenamientos jurídicos destacan: los modelos de “Régimen Abierto”; lugares donde se les proporciona las herramientas para laborar, y la participación ciudadana activamente que crea vínculos de unión y esfuerzo.

Es por lo anterior que esta Comisión denominada por mandato de Ley como de Justicia y de Seguridad Pública somete a consideración de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de:

ACUERDO

PRIMERO.- No ha lugar a la iniciativa Ley promovida por el C. Diputado Fernando González Viejo, consistente en reforma por derogación del artículo 65 de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales para el Estado de Nuevo León, así como por la creación de la Ley del Patronato de Asistencia a Liberados para el Estado de Nuevo León, lo

anterior por las propias consideraciones vertidas en el cuerpo del presente dictamen.

SEGUNDO.- Comuníquese el presente Acuerdo al Promovente, de conformidad con lo establecido en el artículo 124 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.

TERCERO.- Archívese y téngase por concluido el presente asunto.

Monterrey, Nuevo León

COMISIÓN DE JUSTICIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

PRESIDENTE

DIP. FRANCISCO REYNALDO CIENFUEGOS MARTÍNEZ

VICEPRESIDENTE

SECRETARIO

DIP. LUIS DAVID ORTÍZ SALINAS

DIP. PABLO ELIZONDO GARCÍA

VOCAL

DIP. JUAN ENRIQUE BARRIOS
RODRÍGUEZ

VOCAL

DIP. JULIO CÉSAR ÁLVAREZ
GONZÁLEZ

VOCAL

DIP. GUSTAVO FERNANDO
CABALLERO CAMARGO

VOCAL

DIP. GERARDO JUAN GARCÍA
ELIZONDO

VOCAL

DIP. JOSÉ ADRIÁN GONZÁLEZ
NAVARRO

VOCAL

DIP. FERNANDO ELIZONDO
ORTÍZ

VOCAL

DIP. DANIEL TORRES CANTÚ

VOCAL

DIP. JOSÉ ISABEL MEZA
ELIZONDO