

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO DE YUCATÁN

PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA

PRESENTE

La suscrita Diputada Fabiola Loeza Novelo, integrante de la LXIII legislatura local del Congreso del Estado de Yucatán, con fundamento en los artículos 35 fracción I de la Constitución Política del Estado de Yucatán, 16 y 22 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo; 68 y 69 de su propio reglamento, ambos del Estado de Yucatán, me permito presentar ante esta noble soberanía la siguiente, **Iniciativa con proyecto de Decreto para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán en Materia de Asistencia Postpenal, con base a la siguiente:**

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Congreso del Estado de Yucatán en los últimos años, se ha distinguido por diversas reformas de avanzada que han fortalecido el marco normativo en temas de seguridad, salud, educación, las cuales en su conjunto permiten afirmar que se vive un moderno progresismo y crecimiento legislativo en la entidad.

Es menester decir que la cultura de la legalidad de la cual goza la entidad proviene de la constante actualización a nuestras leyes, pero también se ve favorecida por la tarea parlamentaria en aras de optimizar el marco que rige nuestro modo de vida, el cual se reconoce a nivel nacional e internacional.

La tarea legislativa de la máxima asamblea parlamentaria yucateca, tiene una hoja de ruta en la cual ha determinado y delimitado estudiar tópicos que consideramos son los que deben impulsarse para mantener un desarrollo jurídico, político y social de cara a un Estado de Derecho de avanzada.

Con base a lo anterior, la LXIII Legislatura local cuenta con una Agenda Legislativa la cual contiene los principales puntos como parte del devenir del periodo constitucional 2021-2024. Nuestro objetivo como legisladoras y legisladores es,

precisamente, abonar a alcanzar modernidad en rubros tales como, Fortalecimiento Institucional, Transparencia y Finanzas Públicas, Combate a la Corrupción, Autonomía Municipal, Seguridad y Justicia, Derechos Humanos, Desarrollo Económico y Social, Salud, Educación, Cultura, Deporte y lo relativo a Desarrollo Ordenado y Sustentable.

En este contexto, la suscrita ha realizado un minucioso estudio del marco jurídico vigente para proponer cambios que incidan en la *política criminal*, a fin de existan garantías de cumplimiento y un mayor control del poder público para ampliar la jerarquía de la tarea pública de prevención y evitar la repetición de actos antisociales en la entidad.

Lo anterior, dentro de la referida agenda parlamentaria de este Congreso, se encuentra en la fracción II del documento, denominado "*Justicia y Seguridad*" en su inciso identificado como "a)", se propone "*Hacer una revisión de la legislación en materia de administración de justicia para garantizar el acceso a la justicia y abatir los índices de impunidad en la entidad*"

La suscrita, considera que el derecho a la reinserción social, tiene que verse y analizarse a la luz de las previsiones que el Estado contempla para, precisamente, fortalecer la materialización del acceso a la justicia en su *vertiente postpenitenciaria*.

Ahora bien, la temática que se propone estudiar se encuentra relacionada a condiciones sociales que de manera integral impactan en una mejor cohesión social derivada del cumplimiento de aquellas medidas punitivas impuestas por el Estado. Si bien la referencia a tal derecho se encuentra previsto en el artículo 18 de la Constitución Federal, su evolución ha sido reflexionada por los tribunales mexicanos, siendo uno de los precedentes más relevantes el que a continuación se cita:

Registro digital: 2012511
Instancia: Primera Sala
Décima Época
Materias(s): Constitucional, Penal
Tesis: 1a. CCXXI/2016 (10a.)
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, página 509

Tipo: Aislada

REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

De la evolución histórica del artículo constitucional citado, se advierte que los cambios en su redacción reflejan los diversos propósitos que han perseguido la pena y el sistema penitenciario en su conjunto; en principio, se consideró que el autor del delito era una persona degenerada, de ahí que la Constitución General tuviera como finalidad su regeneración; en un segundo momento, se le percibió como un sujeto mental o psicológicamente desviado que requería de una readaptación, en ambos casos debía ser objeto de tratamiento; mientras que las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 y el 10 de junio de 2011, respectivamente, básicamente resultaron en: i) La sustitución del término "readaptación" por "reinserción"; ii) El abandono del término "delincuente"; iii) La inclusión del fomento al respeto por los derechos humanos, como medio para lograr la reinserción; iv) La inclusión de un objetivo adicional a "lograr la reinserción", a saber: "procurar que la persona no vuelva a delinquir"; y, v) La adición del concepto "beneficios" como parte de la lógica del sistema penitenciario. De este modo, la intención del Constituyente consistió en cambiar el concepto penitenciario de readaptación social por uno más moderno y eficiente, denominándolo "reinserción" o "reintegración" a la sociedad apoyado, entre otros elementos, en el respeto a los derechos humanos y el trabajo. Por tanto, a raíz de la citada reforma de 2008, la reinserción social, como fin de la pena, no acepta la idea de que al culpable se le caracterice por ser degenerado, desadaptado o enfermo, y que hasta que sane podrá obtener no sólo la compurgación de la pena, sino inclusive alguno de los beneficios preliberacionales que prevé la norma. En consecuencia, el ejercicio de la facultad legislativa en materia de derecho penitenciario no puede ser arbitraria, pues la discrecionalidad que impera en la materia y que ha sido reconocida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, especialmente en materia de beneficios preliberacionales, debe aspirar a conseguir un objetivo constitucional, consistente en la reinserción social del individuo, antes que en su regeneración o readaptación.

Amparo en revisión 1003/2015. 30 de marzo de 2016. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Norma Lucía Piña Hernández, quien reservó su derecho para formular voto concurrente y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 09 de septiembre de 2016 a las 10:18 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

La tesis que antecede, es clara y proporciona directrices en cuanto al respeto de la persona dentro del trato institucional que se le provee por el Estado para

alcanzar el derecho a la reinserción, a fin de que aquella, se le asegure poder reintegrarse de manera funcional a la sociedad, posterior a cumplir con la sanción impuesta.

Como se observa, ese derecho sin duda forma parte del cumplimiento de los fines de la labor estatal para con el sistema penitenciario y las políticas criminales, las cuales en su evolución han abandonado la idea errónea de tratar a la persona como un enfermo al que se tiene que “readaptar”.

Aunado a lo anterior, los cambios en la visión sobre la readaptación a la reinserción pueden verificarse en el propio avance legislativo que provino con la reforma al sistema penal del año 2008. El derecho penal mexicano ha atravesado una época de cambios significativos, como parte del tránsito constitucional a un Sistema Acusatorio Adversarial, dejando atrás los vicios del sistema inquisitorio.

Desde la citada reforma en la primera década del siglo XXI, nuestro país entró de lleno a un sistema penal de corte garantista que ha permeado consecuentemente en la reinserción social.

La modificación a la Carta Magna en este tema, inició un cambio dentro de las instituciones de justicia, ya que con la adopción de un modelo acusatorio oral los juicios penales en el país, se verían robustecidos con principios tal como el de Debido Proceso, y la Presunción de Inocencia. Como sabemos, ambos principios permiten que al día hoy la medida de prisión preventiva sea una excepción a la regla general de libertad dentro del procedimiento, lo que sin duda alguna beneficia a los imputados, con una afectación mínima a su vida cotidiana solo limitada por las medidas cautelares impuestas por la autoridad judicial.

Las exigencias de la modernización de las leyes asumidas por nuestro país desde el año 2008 nos han dado la gran responsabilidad y compromiso de adoptar la esencia de los nuevos principios contemplados con la implementación del sistema penal oral y su culminación en un Código Nacional de Procedimientos Penales.

No pasa desapercibido que el Pleno de la Suprema Corte, desde el año 2013, al resolver la *Controversia Constitucional 24/2012*¹, estableció jurisprudencia en la cual sus resolutivos expresaron que la reinserción a la sociedad de las personas que han purgado su condena debe tratarse mediante un conjunto de actividades y programas que se diseñan por la autoridad estatal.

Ahora bien, estando vedadas a las legislaturas locales las adecuaciones procedimentales en materia penal por ser exclusivas al Congreso de la Unión, las entidades federativas deben promover cambios legislativos a su marco normativo con el objetivo de que las adecuaciones mantengan el impulso hacia ese nuevo horizonte en aras de reforzar el actual gubernamental en el tema penitenciario dentro de su competencia y a favor de los derechos humanos.

La iniciativa que se presenta, ha tomado en consideración los postulados de la resolución 1/08 denominada "*Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*"², a instancia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en donde se especifican los Principios y Medidas que todo Sistema Penitenciario debe observar con la finalidad de garantizar y proteger los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad.

La resolución reconoce el derecho fundamental que tienen todas las personas privadas de su libertad a ser tratadas humanamente y a que se respete y garantice su dignidad, su vida y su integridad física, psicológica y moral. De igual manera, destaca la importancia que tiene el debido proceso legal y sus principios y garantías fundamentales en la efectiva protección de los derechos de las personas privadas de libertad, dada su particular situación de vulnerabilidad.

Es así que el Estado Mexicano observa importantes instrumentos internacionales que han permitido darle un sentido real al principio de Presunción

¹ Registro digital: 2005105, Instancia: Pleno, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Penal, Tesis: P./J. 31/2013 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, página 124, Tipo: Jurisprudencia: REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

² <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/resolucion%201-08%20esp%20final.pdf>

de Inocencia y evitar en lo posible que la reclusión genere perjuicios a mediano y largo plazo.

No está de más hacer mención que actualmente, se cuenta con jueces de ejecución de sentencias con la función de garantizar que el cumplimiento de las penas, de la prisión preventiva y de la suspensión condicional del proceso se ejecuten en pleno respeto a los derechos humanos de los internos, esto sin duda permite que haya una vigilancia judicial para cumplir con las finalidades del proceso penal en cuanto al procesado o sentenciado.

En resumen, la reforma Constitucional de junio del año 2008 ha implicado cambio de paradigmas en el proceso penal pero que también alcanzan al proceso de reinserción del condenado.

En el plano local, la reinserción se torna esencial para todas aquellas personas que son liberadas y, por ende, gozan del derecho a la reinserción social, la cual se reconoce en el artículo 87 fracción VI Ter de la Constitución de Yucatán. Por tanto, si se reconoce la obligación de la reinserción, sin menospreciar la ley secundaria, no es óbice para insertar la respectiva referencia a los servicios de asistencia postpenal.

Ahora bien, es necesario tomar en cuenta lo que pasa cuando una persona es liberada por haber cumplido su sentencia; en ese momento, inicia una tarea estatal que complementa la reinserción; es decir, se da inicio a la asistencia postpenitenciaria.

Lo anterior, se encuentra previsto en una ley secundaria denominada *Ley de Servicios Postpenales del Estado de Yucatán*³, la cual fue expedida en el año 2017, sin embargo, la suscrita considera que es necesario ampliar las garantías de protección de la dignidad con base al principio de progresividad de los derechos humanos. El objeto de la ley en comento, de acuerdo a su artículo 1, expresa lo siguiente:

“Artículo 1. Objeto

*Esta ley es de orden público, interés social y observancia general en el estado de Yucatán, y tiene por **objeto garantizar la prestación de los servicios***

³ <http://www.congresoyucatan.gob.mx/legislacion/leyes>

postpenales, de conformidad con el artículo 207 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para las personas liberadas o externadas, y sus familiares, a través de la regulación de las autoridades, los instrumentos y los mecanismos que contribuyan a lograr una reinserción social efectiva, procurar una vida digna y prevenir la reincidencia”.

La referida legislación yucateca sin duda se construyó tomando en cuenta a la denominada Asistencia Postpenal⁴ como figura jurídica en torno a la cual se funden nuevos cimientos de la reinserción como un derecho penitenciario moderno que surge de directrices humanistas.

Se resalta que Yucatán, según datos de las normativas nacionales, es la única que tiene una ley en materia de servicios postpenales que abrogara al entonces Patronato de Rehabilitación a Infractores que estuvo vigente desde el año de 1971.

En este caso, se propone reformar el contenido del artículo 87 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, con la finalidad de elevar a rango constitucional la prestación de los servicios postpenales, y que éstos cada año tengan un incremento en su presupuesto con relación al del ejercicio fiscal anterior que permitan y beneficie a cumplimentar las políticas públicas previstas en la legislación secundaria.

La modificación que se propone se ajusta a la libertad configurativa otorgada al Pleno del Congreso del Estado de Yucatán, ya que se cumplen las valoraciones contenidas en la tesis judicial del rubro siguiente:

*Registro digital: 2012593
Instancia: Pleno
Décima Época
Materias(s): Constitucional
Tesis: P./J. 11/2016 (10a.)
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 34,
septiembre de 2016, Tomo I, página 52
Tipo: Jurisprudencia*

⁴ Analizando, críticamente, la institución que referimos, el más reputado penitenciarista mexicano García Ramírez se inclina por denominarla asistencia posliberacional, vid. GARCÍA RAMÍREZ, S.: La prisión..., op. cit, p. 102.

LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.

Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquella se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 10. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

Acción de inconstitucionalidad 8/2014. Comisión de Derechos Humanos del Estado de Campeche. 11 de agosto de 2015. Mayoría de ocho votos de los ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Luis María Aguilar Morales; votó en contra Eduardo Medina Mora I., José Ramón Cossío Díaz estimó innecesaria la votación. Ausente y Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Encargado del engrose: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

El Tribunal Pleno, el veintitrés de junio en curso, aprobó, con el número 11/2016 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. Ciudad de México, a veintitrés de junio de dos mil dieciséis.

Esta tesis se publicó el viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas en el Semanario Judicial de la Federación y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 26 de septiembre de 2016, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Como vemos, la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, establece que los avances normativos deben avanzar para refrendar el progresismo legislativo que fortalezca los derechos humanos, en el caso que se propone, se trata de un mejoramiento colectivo enfocado a la prevención y a la seguridad que observa el test de constitucionalidad⁵ con base a sus finalidades.

Es evidente que la modernización legislativa ha permitido mantener los índices de paz y tranquilidad en la entidad, especialmente respecto a evitar reincidencia en las personas liberadas. Tanto a nivel nacional, como en el ámbito

⁵ Registro digital: 2013143, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902, Tipo: Aislada, del rubro: PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA.

local se ha transitado a un vanguardismo en favor de mejores condiciones de seguridad pública provenientes de fortalecer la política preventiva.

Bajo esta óptica, la legislatura local usando su potestad legislativa mediante la libertad configurativa se encuentra habilitada para, una vez más, marcar un hito en la labor parlamentaria y elevar a rango constitucional los Servicios Postpenales.

En ese sentido, con la presente iniciativa de reforma constitucional, nuestra entidad será pionera en incluir y enfocar sus programas de prevención y seguimiento por medio de los servicios postpenales al más alto rango normativo local.

Por consiguiente, la suscrita legisladora, preocupada por realizar cambios sustanciales en esta materia, tiene a bien promover una reforma que estoy segura servirá de ejemplo a otras entidades, para reconocer y darle la importancia a la asistencia a las personas y sus familias para reestablecer el tejido social y mantener a la entidad con bienestar, crecimiento y que eso se refleje en mayor seguridad.

Por todo lo anterior, y con fundamento en los artículos 35 fracción I, de la Constitución Política Local; 16 y 22 de la Ley de Gobierno del Poder Legislativo, ambas del Estado de Yucatán, someto a consideración de esta Soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por la que se reforma el Código Penal del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:



Iniciativa con proyecto de Decreto para reformar la Constitución Política del Estado de Yucatán, en Materia de Asistencia Postpenal

Artículo único. Se adiciona: la fracción VI quater al artículo 87 de la Constitución Política del Estado de Yucatán, para quedar como sigue:

Artículo 87...

I. - a la VI Ter...

VI Quáter. – Proporcionar y garantizar los servicios postpenales a las personas liberadas o externadas tras haber cumplido con una pena privativa de la libertad impuesta por la autoridad judicial, así como a sus familiares a través de órganos gubernamentales o privados, a fin de facilitar su reinserción social, prevenir la reincidencia y procurarles una vida digna. El presupuesto destinado para la prestación de los servicios postpenales no podrá ser disminuido respecto al del año inmediato anterior y se incrementará anualmente.

VII.- a la XVI...

Artículos transitorios.

Entrada en vigor

Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán.

Derogación normativa

Artículo segundo. - Se derogan todas las disposiciones de igual o menor rango que se opongan al contenido del presente decreto.

Protesto lo necesario en la Ciudad de Mérida, Yucatán, México a 18 de octubre
2023.

DIPUTADA FABIOLA LOEZA NOVELO.

INTEGRANTE DE LA LXIII LEGISLATURA LOCAL DEL CONGRESO DEL
ESTADO DE YUCATÁN.