

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

HONORABLE ASAMBLEA:

A la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados de la LXIV Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, le fueron turnadas para estudio y elaboración de dictamen correspondiente, diversas Iniciativas con Proyecto de Decreto descritas en el apartado de "Antecedentes", por las que se reforman diversas disposiciones de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos: 72, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 y 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, numeral 1 fracción II; 80, 81, 82, 84, 85, 157, numeral 1, fracción I; y 158, numeral 1, fracción IV del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás aplicables, los integrantes de esta Comisión de Justicia sometemos a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el Dictamen formulado al tenor de la siguiente:

METODOLOGÍA

La metodología del presente dictamen atiende al orden de las fases que enseguida se detallan:

- I. En el primer apartado, denominado "**ANTECEDENTES**", se narran las etapas que ha seguido el proceso legislativo; desde la fecha en que fue presentada la iniciativa hasta su turno a la Comisión para su análisis, estudio y dictaminación.
- II. En el segundo apartado, denominado "**CONTENIDO DE LA INICIATIVA**", se presentan los argumentos contenidos en la exposición de motivos de la iniciativa y el planteamiento del problema. Además, se agrega un cuadro comparativo del texto vigente con la modificación normativa propuesta.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

- III. En el tercer apartado, denominado "**CONSIDERACIONES**", se realiza un análisis de la constitucionalidad y convencionalidad de la propuesta; se estudian los argumentos planteados y la viabilidad jurídica de la modificación normativa, y se establecen los argumentos de la Comisión que sustentan el sentido y alcance del dictamen.

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 24 de octubre de octubre de 2019, la Diputada María Marcela Torres Peimbert y Diputados integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, presentaron la "Iniciativa por la que se reforman los artículos 137 y 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal."
2. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. D.G.P.L. 64-II-5-1326 y bajo el número de expediente 4305, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.
3. Con fecha 29 octubre de 2019, la Diputada María Esther Mejía Cruz, del Grupo Parlamentario de Morena presentó la "Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 136 y 137 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de libertad condicionada".
4. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. D.G.P.L. 64-II-4-1246 y bajo el número de expediente 4601, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.
5. Con fecha 31 de octubre de octubre de 2019, la Diputada la Diputada Esmeralda de los Ángeles Moreno Medina, del Grupo Parlamentario de Encuentro Social, presentó la "Iniciativa que reforman los artículos 137, 141 y 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal."
6. En sesión de la misma fecha, mediante Oficio No. D.G.P.L. 64-II-7-1263 y bajo el número de expediente 4656, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.**

turnó la Iniciativa de mérito a la Comisión de Justicia para su análisis y la elaboración del Dictamen correspondiente.

II. CONTENIDO DE LAS INICIATIVAS

1. Iniciativa por la que se reforman los artículos 137 y 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

1.1 Planteamiento del problema.

El sistema de impartición de justicia actual resulta insuficiente ante el aumento de los delitos cometidos en contra de las mujeres. Por tal motivo, la promovente propone restringir el goce de la libertad condicionada y la sustitución de la pena por delitos cometidos en materia de feminicidio y violación a fin de verdadero garantizar un verdadero acceso a la justicia.

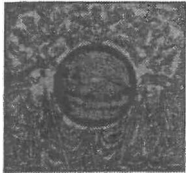
1.2 Síntesis de la Exposición de Motivos.

La Diputada promovente señala que la violencia de género es uno de los principales problemas que ha aquejado a nuestro país en todos sus niveles durante las últimas décadas. Estos delitos comenzaron a ser visibles a partir de los hechos acontecidos en Ciudad Juárez, en donde, desde 1993 a 2018 se han registrado 779 feminicidios; es decir, un promedio de 6 víctimas cada mes.

Asimismo, la legisladora manifiesta que en el resto del país se ha presenciado un aumento de estos delitos en contra de las mujeres. Según datos del INEGI, de 2010 a 2018 el porcentaje de mujeres muertas por causas violentas incrementó 50%, y en el último año, murieron 10 mujeres cada 24 horas.

La violación, es otro delito que ha incrementado notoriamente. Según datos oficiales, en México de 2015 a 2019 se registraron 65 mil 603 denuncias por violación simple o equiparada, por lo que, en los últimos 4 años, la cifra ha incrementado en más del 20%.

La creación de políticas públicas con perspectiva de género en materia de acceso a la justicia ha presentado dificultades debido al sistema de impartición de justicia,



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

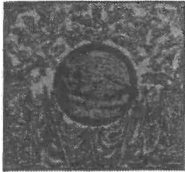
así como por las problemáticas de los delitos cometidos por razones de género. Por tal motivo, la legisladora sostiene que la propuesta de esta iniciativa tiene como objeto crear políticas públicas para generar un verdadero acceso a la justicia.

En consecuencia, la iniciativa propone reformar la Ley Nacional de Ejecución Penal a fin de considerar como exceptuados del goce de la libertad condicional a los sentenciados por los delitos de feminicidio y violación.

De igual modo, la iniciativa plantea ampliar los supuestos de la no procedencia de la sustitución de la pena para incluir los delitos de feminicidio y violación.

Para ilustrar mejor, la propuesta legislativa se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada</p> <p>***</p> <p>I a VII ...</p> <p>***</p> <p>***</p> <p>No gozarán de la libertad condicionada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p> <p>***</p>	<p>Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada</p> <p>***</p> <p>I a VII ...</p> <p>***</p> <p>***</p> <p>No gozarán de la libertad condicionada los sentenciados por delitos en materia de feminicidio, violación, delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p> <p>***</p>
<p>Artículo 144. Sustitución de la pena</p> <p>***</p> <p>I a IV ...</p> <p>***</p> <p>***</p>	<p>Artículo 144. Sustitución de la pena</p> <p>***</p> <p>I a IV ...</p> <p>***</p> <p>***</p>



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXXV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

No procederá la sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.

No procederá la sustitución de pena por delitos en materia de **feminicidio, violación**, delincuencia organizada, secuestro y trata de personas

2. Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 136 y 137 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de libertad condicionada.

2.1 Planteamiento del problema.

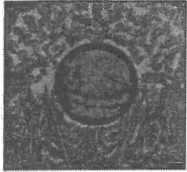
Las disposiciones relativas a la libertad condicionada contenidas en la Ley Nacional de Ejecución Penal, no se encuentran encaminadas a salvaguardar el principio de reinserción social del individuo. Por tal motivo, la promovente propone ampliar los supuestos bajo los cuales la libertad condicionada puede ser concedida. Asimismo, propone la inclusión de un convenio judicial de pago de los instrumentos de monitoreo electrónico ante caso de insolvencia económica con el objeto de proporcionar las condiciones que posibiliten una reinserción en la sociedad.

2.2 Síntesis de la exposición de motivos.

La promovente sostiene la transición del proceso penal inquisitivo hacia uno acusatorio fue motivada principalmente por la reducción de la sobrepoblación penitenciaria. No obstante, en los últimos 4 años, la población en las cárceles de México solo se redujo un 25% y aún presenta un 10% de excedente.

Dicha situación, genera condiciones inhumanas para las personas privadas de la libertad, pues las cárceles no tienen infraestructura necesaria para un desarrollo con el objeto de lograr la reinserción social. De modo que, el artículo 18 constitucional, que establece como finalidad de la pena, la reinserción social, es vulnerado.

Asimismo, las condiciones precarias por las que atraviesan las mujeres en las cárceles y los estigmas sociales sobre su género, pronuncian aún más su situación de vulnerabilidad. Por tal motivo, la legisladora argumenta la necesidad de reformar y adicionar políticas públicas que resuelvan la problemática antes mencionada.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.**

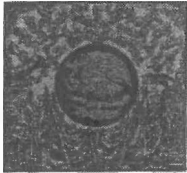
En consecuencia, la iniciativa propone reformar la Ley Nacional de Ejecución Penal a fin de conceder la libertad condicionada, bajo supuestos como:

1. Adultos mayores sentenciados, portadores de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal, con independencia del tiempo compurgado o por el que les falte por compurgar.
2. Persona privada de libertad que sean cuidadora principal o única cuidadora de sus hijas e hijos menores de 12 años de edad o que tengan alguna discapacidad que no les permita valerse por sí mismos, solo si no representa un riesgo objetivo para ellos.
3. Cuidadores principales o únicos de una persona senil de línea ascendiente, de edad avanzada o con alguna discapacidad o enfermedad terminal.
4. La irrelevancia de continuidad de la aplicación de la pena para los fines de la reinserción del sentenciado a la sociedad o de prevenir la reincidencia.

De igual modo, la iniciativa plantea ampliar los requisitos que la persona sentenciada debe cumplir para la obtención de la libertad condicionada, tales como:

1. La acreditación por parte de las autoridades penitenciarias de la buena conducta durante el internamiento.
2. El cumplimiento del 50% de la pena de delitos dolosos del fuero común y 60% en los del fuero Federal.
3. La responsabilidad de las los sentenciados de financiar los dispositivos electrónicos.

Asimismo, la propuesta prevé el mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico por parte de la autoridad penitencia, así como la posibilidad de un convenio judicial de pago en caso de que las y los sentenciados no cuenten con solvencia económica.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

Para ilustrar mejor, la propuesta legislativa se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

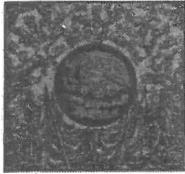
LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
<p>Artículo 136. Libertad condicionada El Juez de Ejecución podrá conceder a la persona sentenciada el beneficio de libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión con o sin monitoreo electrónico.</p>	<p>Artículo 136. Libertad condicionada El Juez de Ejecución podrá conceder a la persona sentenciada el beneficio de libertad condicionada bajo la modalidad de supervisión con o sin monitoreo electrónico.</p>
<p>Sin correlativo.</p>	<p>Para conseguir el beneficio de libertad Condicionada deberá cumplir alguno de los siguientes supuestos:</p>
<p>Sin correlativo.</p>	<p>I.- Por motivos humanitarios cuando se trate de personas sentenciadas adultas mayores, portadoras de una enfermedad crónica degenerativa o terminal, independientemente del tiempo que lleven compurgado o les falte por compurgar de la sentencia.</p>
<p>Sin correlativo.</p>	<p>II.- Cuando se busque la protección del interés superior de las hijas o hijos de personas privadas de la libertad, siempre que éstos sean menores de 12 años de edad o tengan una condición de discapacidad que no les permita valerse por sí mismos. Esto cuando la persona privada de la libertad sea su cuidadora principal o única cuidadora, siempre y cuando no</p>



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

<p>Sin correlativo.</p> <p>Sin correlativo.</p>	<p>represente un riesgo objetivo para aquellos, y</p> <p>III.- Cuidadores principales o únicos de una persona senil, de edad avanzada o con alguna discapacidad o enfermedad terminal, siempre y cuando sea de línea ascendiente.</p> <p>IV.- Cuando la continuidad de la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines de la reinserción del sentenciado a la sociedad o prevenir la reincidencia.</p>
<p>Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada</p> <p>Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:</p> <p>I. Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme;</p> <p>II. Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad;</p> <p>III. Haber tenido buena conducta durante su internamiento;</p>	<p>Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada</p> <p>Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:</p> <p>I. Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme;</p> <p>II. Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad;</p> <p>III. Haber tenido buena conducta durante su internamiento, la cual acreditaran las autoridades penitenciarias.</p>



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

IV. Haber cumplido satisfactoriamente con el Plan de Actividades al día de la solicitud;

V. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en esta Ley;

VI. No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva, y

VII. Que se haya cumplido con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos.

La Autoridad Penitenciaria tendrá bajo su responsabilidad la adquisición, mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico.

Excepcionalmente, cuando las condiciones económicas y familiares del beneficiario lo permitan, éste cubrirá a la Autoridad Penitenciaria el costo del dispositivo.

La asignación de la medida de libertad bajo supervisión con monitoreo electrónico, así como la asignación de dispositivos, deberá responder a principios de necesidad,

IV. Haber cumplido satisfactoriamente con el Plan de Actividades al día de la solicitud;

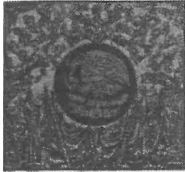
V. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en esta Ley;

VI. No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva, y

VII. Que se haya cumplido con el 50% de la pena tratándose de delitos dolosos del fuero común y 60% en los del fuero Federal.

Las o los sentenciados tendrán responsabilidad de financiar los dispositivos electrónicos, y la Autoridad penitenciaria se encargará del mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico. De no contar con la solvencia económica las y los sentenciados podrán llegar a un convenio judicial de pago.

La asignación de la medida de libertad bajo supervisión con monitoreo electrónico, así como la asignación de dispositivos, deberá responder a principios de necesidad,



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DÍCTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

<p>proporcionalidad, igualdad, legalidad y no discriminación.</p> <p>No gozarán de la libertad condicionada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p> <p>La persona que obtenga la libertad condicionada, deberá comprometerse a no molestar a la víctima u ofendido y a los testigos que depusieron en su contra.</p>	<p>proporcionalidad, igualdad, legalidad y no discriminación.</p> <p>No gozarán de la libertad condicionada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p> <p>La persona que obtenga la libertad condicionada, deberá comprometerse a no molestar a la víctima u ofendido y a los testigos que depusieron en su contra.</p>
---	---

3. Iniciativa que reforman los artículos 137, 141 y 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

3.1 Planteamiento del problema.

Los beneficios preliberacionales establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal, resultan contrarios a la protección de los ofendidos por delitos graves o de gran impacto. Por tal motivo la promovente propone restringir el goce de la libertad condicionada, así como la procedencia de la libertad anticipada con el objeto de incluir los delitos de homicidio calificado, homicidio agravado, feminicidio y violación a fin de reducir su incidencia.

3.2 Síntesis de la Exposición de Motivos.

La promovente señala que la grave crisis de seguridad y justicia en México se debe principalmente a la presencia de la delincuencia organizada, así como a la falta de una estrategia y de compromiso por parte de las autoridades. Situación que propicia que aquellos ilícitos y actos violentos continúen perpetrándose.

Asimismo, la diputada señala la ineficacia de las acciones emprendidas para combatir la delincuencia. Debido a que los sentenciados por la comisión de algún



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

delito, pueden acceder a su libertad sin purgar la totalidad de la pena impuesta mediante diversos beneficios preliberacionales, tales como libertad condicionada, libertad anticipada, sustitución y suspensión temporal de las penas.

No obstante, las disposiciones relacionadas con estos beneficios advierten limitaciones para no gozarlos, tales como el que la persona privada de la libertad no haya sido sentenciada por los delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas. De modo que, en el caso de los delitos no comprendidos, sí es procedente el beneficio preliberacional.

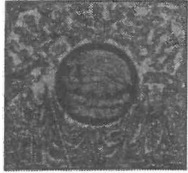
A su vez, la diputada considera incongruente el que las personas sentenciadas por delitos graves o de gran impacto social, como el homicidio doloso, feminicidio y violación –con alta incidencia delictiva- puedan acceder a los beneficios preliberacionales establecidos en la Ley Nacional de Ejecución Penal. Puesto que se estaría considerando que los delitos de delincuencia organizada y trata de personas son de mayor envergadura que la privación de la vida o la violación.

Por tal motivo, la legisladora señala la necesidad de reformar y adicionar algunas disposiciones de la ley en comento en aras de la protección y promoción de los derechos humanos y ofendidos de delitos considerados como graves o de gran impacto. Lo anterior, a fin de contribuir a mejorar las políticas públicas en materia de ejecución de penal.

En consecuencia, la iniciativa propone reformar la Ley Nacional de Ejecución Penal a fin de limitar del goce de la libertad condicionada y anticipada en casos de personas sentenciadas por los delitos de: homicidio calificado, homicidio agravado, feminicidio y violación.

Asimismo, la iniciativa también propone añadir ciertos delitos al catálogo de la no procedencia de la sustitución de la pena, tales como: homicidio calificado, homicidio agravado, feminicidio y violación.

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN PROPUESTA
Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada	Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

<p>Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No gozarán de la libertad condicionada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p>	<p>Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona sentenciada cumpla los siguientes requisitos:</p> <p>I. a VII. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No gozarán de la libertad condicionada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, homicidio calificado, homicidio agravado, feminicidio, violación, secuestro y trata de personas.</p>
<p>Artículo 141. Solicitud de la libertad anticipada</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No gozarán de la libertad anticipada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p>	<p>Artículo 141. Solicitud de la libertad anticipada</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No gozarán de la libertad anticipada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, homicidio calificado, homicidio agravado, feminicidio, violación, secuestro y trata de personas.</p>
<p>Artículo 144. Sustitución de la pena</p>	<p>Artículo 144. Sustitución de la pena</p>



<p>... I. a IV.</p> <p>No procederá la sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p>	<p>... I. a IV.</p> <p>No procederá la sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, homicidio calificado, homicidio agravado, feminicidio, violación, secuestro y trata de personas.</p>
--	---

III. CONSIDERACIONES.

PRIMERA. COMPETENCIA. Esta Comisión de Justicia es competente para conocer y dictaminar este asunto de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 39, numeral 1 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 80, numeral 1, fracción II y el artículo 157, numeral 1, fracción I del Reglamento de la Cámara de Diputados.

SEGUNDA. JUSTIFICACIÓN. Esta Comisión coincide con las y los promoventes en la importancia de conceder el beneficio de libertad condicionada a las personas sentenciadas adultas mayores, portadoras de una enfermedad crónico-degenerativa o terminal; así como el mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico por parte de la autoridad penitencia, así como la posibilidad de un convenio judicial de pago en caso de que las y los sentenciados no cuenten con solvencia económica; y la necesidad de recalcar que los sentenciados por los delitos de feminicidio y violación, no son candidatos a recibir los beneficios preliberacionales.

Lo anterior en primer lugar se sustenta en el hecho de que las personas mayores constituyen en sí un grupo vulnerable, que por sus características de desventaja por edad requieren de un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo y a la convivencia. Cuando los sujetos de este grupo, son portadores de alguna enfermedad crónico-degenerativa mientras se encuentran expuestos a un contexto



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXXV LEGISLATURA

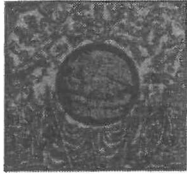
DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

penitenciario donde diariamente es dañada su dignidad, integridad física y moral dificultando la posibilidad de una reinserción sana en la sociedad, es menester considerar una medida alternativa a la prisión. Por tal motivo, se estima conveniente implementar una óptica humanitaria –sin dejar de lado la legalidad- a fin de ampliar los supuestos bajo los cuales la libertad condicionada puede ser concedida con el objeto de visibilizar aquellos casos de personas privadas de su libertad que requieren atención especial a causa de un estado de salud deteriorado.

En cuanto al beneficio de libertad condicionada como medida de la libertad bajo supervisión el monitoreo electrónico de los sentenciados por parte de la autoridad penitenciaria, impulsando como alternativa que el costo de los dispositivos sea solventado por el beneficiario que cuente con las condiciones económicas y en el caso de las y los sentenciados no cuenten con solvencia económica exista la posibilidad de un convenio judicial de pago, esta Comisión estima que resulta benéfico para el sistema penitenciario mexicano, pues no solo abona a disminuir la sobrepoblación en los centros penitenciarios del país, también atiende al principio de igualdad al poner en las mismas condiciones a las y los sentenciados sin importar su situación económica.

La densidad poblacional en los centros penitenciarios alcanza niveles exorbitantes que pone en riesgo el eje rector del sistema penitenciario mexicano, que señala que se organizará sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, que tiene como finalidad que aquellos que pasen por sus instalaciones no vuelvan a cometer delito y se reinserten a la sociedad, pues al tener una sobre población no se satisfacen necesidades básicas como el abasto de agua, dormitorios, baños, entre otros, que terminan siendo un privilegio pues son monopolizados por grupos criminales que solicitan cuotas para poder acceder a ellos. Lo cual debe ser considerada como sobrepoblación crítica, como condición de urgencia a atender, en virtud de la falta de gobernabilidad a que suele exponerse y a la violación de derechos humanos, así como de vida digna y segura en la prisión.¹

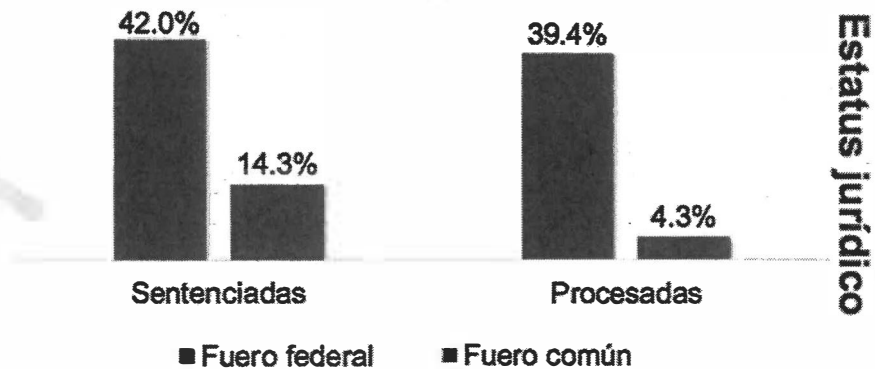
¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La sobrepoblación en los centros penitenciarios de la República mexicana. Análisis y pronunciamiento*, México, 2015, p. 5.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXXV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

De acuerdo a las cifras del Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2019, del INEGI², en el Sistema Penitenciario Federal hay 17, 916 mil personas privadas de la libertad, de los cuales 7, 817 presos no ha recibido sentencia y 10, 099 son presos sentenciados, de las 10 mil 099 personas privadas de la libertad que recibieron sentencia, 74.6% fueron sentenciadas por delitos del fuero federal y 25.4% por delitos del fuero común, como se muestra a continuación:



Fuente: INEGI 2019, Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal.

En cuanto al Sistema Penitenciario Estatal, tiene un número mayor de 178, 406 mil personas privadas de la libertad, de los cuales 61,729 presos sin sentencia y 116, 677 presos sentenciados, de acuerdo a las cifras del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019 del INEGI³, como se señala:

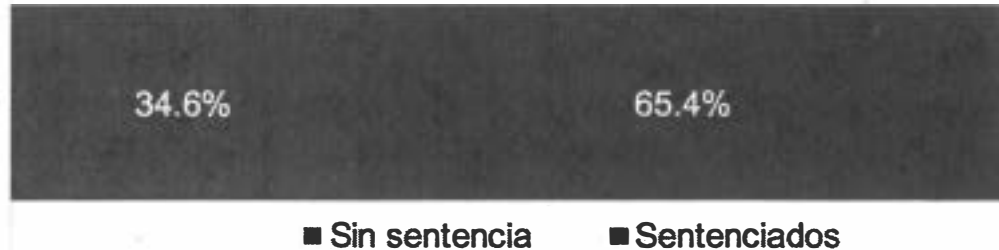
² Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2019. Véase en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnspfe/2019/doc/cnspfe_2019_resultados.pdf

³ Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2019. Resultados. Véase en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2019/doc/cngspspe_2019_resultados.pdf



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

Estatus jurídico



Fuente: INEGI 2019, Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

En consecuencia, en México hay total de 196,322 personas privadas de la libertad, dentro de los centros penitenciarios federales y estatales, lo que trae consigo un alto costo económico tanto para los Estados como para la Federación. De acuerdo a diagnóstico realizados por Zepeda Lecuona⁴, se calcula que el Sistema Penitenciario Federal se erogan aproximadamente 140 pesos diarios en mantener a una persona y solventar los gastos por salarios de los custodios, alimentos, medicinas, uniformes, energía eléctrica, combustibles, trabajos de mantenimiento de los inmuebles, materiales de industria penitenciaria, labores educativas, deportivas y culturales.

Por lo anterior tomando como base que hay 196,322 personas privadas de la libertad en México, el costo de mantener a estas personas es de más 27 millones de pesos por día, y por año el gasto asciende a más de 9 mil millones de pesos. Lo anterior implica la necesidad de reducir significativamente el uso de la prisión como alternativa de sanción; frente al costo que representa, el uso del sistema de monitoreo electrónico es una de las mejores medidas alternativas. El localizador también se conoce como pulsera electrónica o brazalete el cual es colocado en el tobillo para que no se encuentre a la vista y con ello se respeten los derechos humanos del sentenciado.

⁴ "La transformación del Sistema Penitenciario Federal" en el apartado de "diagnóstico", elaborado por el investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, Guillermo Zepeda Lecuona.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**

LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

Al respecto la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en la Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013⁵, que el encarcelamiento no debe ser utilizado como la única medida de sanción penal y que la mayoría de los objetivos que se buscan cumplir mediante la pena pueden ser alcanzados con medidas alternativas que normalmente son más efectivas y menos costosas⁶. Los Estados se han comprometido a desarrollar nuevas modalidades de medidas no privativas de libertad y los dispositivos de control electrónico que son, en parte, una consecuencia de este compromiso (Reglas de Tokio)⁷. En una publicación anterior, UNODC ha clasificado al monitoreo electrónico como una alternativa a la prisión, que sirve como "un medio adicional de vigilancia que puede controlar el cumplimiento de otras medidas"⁸.

El brazalete es benefactor principalmente de los sentenciados que sufren alguna enfermedad grave e incurable que no permiten darle atención dentro de la cárcel. Sin embargo, uno de los principales conflictos del programa de monitoreo electrónico es que el costo de los dispositivos corre a cuenta de las personas sentenciadas, para que de este modo se comprometan a cumplir los estatutos de la libertad condicionada, sin embargo, solo pueden acceder a este beneficio solo quien cuentan con la solvencia económica para costearlo, lo cual vulnera a las personas sentenciadas que no cuentan con los recursos para pagar el costo del dispositivo.

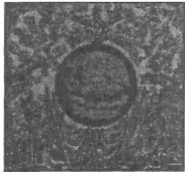
En la acción de inconstitucionalidad 16/2011 y su acumulada 18/2011, promovidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Presidente de Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, demandando la invalidez de diversos preceptos de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal, que a lo que nos atañe es la invalidez respectó al artículo 31, que

⁵ Opinión Técnica Consultiva No. 002/2013, "El uso de brazaletes de monitoreo electrónico como alternativa al encarcelamiento en Panamá", véase en: https://www.unodc.org/documents/ropan/TechnicalConsultativeOpinions2013/Opinion_2/Opinion_Consultiva_002-2013_ESPANOL.pdf

⁶ UNODC. Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de Medidas sustitutivas del encarcelamiento Disponible en: <http://www.unodc.org/documents/justice-and-prison>

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio): resolución/ adoptada por la Asamblea General 14 de diciembre de 1990, A/RES/45/110.

⁸ UNODC. Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de Medidas sustitutivas del encarcelamiento. Página 22.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

señalaba que para gozar del beneficio de la reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico, entre otros requisitos el sentenciado deberá cubrir el costo del dispositivo electrónico de monitoreo, dicho numeral trasgredía el artículo 1° de la Constitución y el 1° de la Convención Americana de los Derechos Humanos, pues el sentenciado que no tuviere los recursos económicos no podría gozar del beneficio. El pleno al resolver dicha acción no consiguió la votación suficiente para declarar la invalidez del artículo, sin embargo, es importante destacar los posicionamientos en breve de los Ministros Cossío Díaz, Pérez Dayán, y el Ministro Presidente Aguilar Morales.

El Ministro José Ramón Cossío Díaz, señaló:

“...que la invalidez del precepto radica en que puede constituir una barrera para la concesión del beneficio, pues el legislador pudo considerar alternativas tales como el cobro posterior o la aplicación de una sanción por su mal uso o destrucción, es decir, menos gravosas y más asequibles.”

El Ministro Alberto Pérez Dayán, manifestó:

“... si como dijo el señor Ministro Cossío Díaz esto no genera una categoría sospechosa, la medida podría quedar condicionada a una interpretación conforme consistente en la demostración de la falta de recursos, tomando en cuenta que, además del costo del dispositivo electrónico, se deberá contar y mantener activa una línea telefónica fija en el domicilio en donde vivirá el monitoreado, destinada exclusivamente a ello, así como, en su caso, el servicio de telefonía móvil, siendo que, de no contar con los recursos suficientes, el Estado deberá proveer lo necesario para cubrir esos costos únicamente si se cumplieron los demás requisitos para el beneficio y se acreditó la carencia económica; de no demostrarse la insuficiencia económica, el Estado no tendría que cubrir estos rubros.”

El Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea expuso que se trata de una discriminación clara por la situación económica de las personas, prohibido por el artículo 1° constitucional, en tanto que quienes tengan los recursos podrían gozar del beneficio de reclusión domiciliaria, no así los que carezcan de esos recursos, que será la mayoría de los sentenciados.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

El Ministro presidente Aguilar Morales, manifestó:

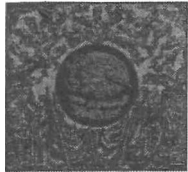
“... se trata de una carga excesiva para la persona que persiga un beneficio de reclusión domiciliaria, en la inteligencia de que, aparte de la obligación de cubrir los requisitos relativos a sus condiciones personales, tendría que satisfacer uno material, lo que impone una barrera para la obtención de ese beneficio, como expuso el señor Ministro Cossío Díaz.”

En concordancia con lo antes señalado esta Comisión estima viable que el costo del monitoreo electrónico sea costeado por las y los sentenciado cuando tenga los medios económicos para costearlo, sin embargo, cuando no cuente con la solvencia económica es oportuno que las y los sentenciados lleguen a un convenio judicial de pago, esto a efecto de que puedan acceder a este al beneficio de la libertad condicionada de manera igualitaria sin importar su situación económica.

TERCERA. VIABILIDAD JURÍDICA. La Iniciativa bajo estudio propone disposiciones acordes con lo establecido en la Constitución y los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano en razón de lo siguiente:

Las iniciativas en estudio proponen denegar el goce de la libertad condicionada y libertad anticipada en los casos de delitos de feminicidio, violación y homicidio calificado e incluir la posibilidad de que las personas sin solvencia económica, puedan acudir a convenio judicial a fin de cubrir el costo del dispositivo del sistema de monitoreo electrónico. Por otro lado, también consideran restringir la procedencia de la sustitución de la pena en los casos de delitos de feminicidio y violación. Éstas son disposiciones acordes con lo establecido en la Constitución y los Tratados Internacionales suscritos y ratificados por el Estado Mexicano en consideración de lo siguiente.

Las propuestas de reforma consistentes en ampliar los supuestos de restricción para el goce de la libertad condicionada anticipada y los de sustitución de la pena, son acordes a los principios de seguridad y certeza jurídica contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales; puesto que, una oportuna precisión en la redacción del artículo, propicia el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

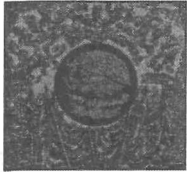
los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria. Lo anterior, de conformidad con establecido en la tesis de rubro. **“DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES”**⁹

Asimismo, la propuesta garantiza la exacta aplicación de la ley en materia penal, contenida en el tercer párrafo del 14 constitucional; puesto que previene el deber del Poder Legislativo de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos a fin de evitar confusiones en su aplicación, tal y como lo plantea la tesis de rubro **“EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.”**¹⁰

A su vez, la propuesta relativa a reformar los requisitos de obtención de la libertad condicionada a fin de considerar un convenio judicial de pago para cubrir el costo

⁹ Localización: [JJ]; 10a. Época; 2a. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 45, Agosto de 2017; Tomo II; Pág. 793. 2a./J. 106/2017 (10a.). “DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES.- La Suprema Corte de Justicia ha determinado que los derechos fundamentales de legalidad y seguridad jurídica tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se respetan por el legislador cuando las normas que facultan a las autoridades para actuar en determinado sentido, encauzan el ámbito de esa actuación a fin de que, por un lado, el gobernado conozca cuál será la consecuencia jurídica de los actos que realice, y por otro, que el actuar de la respectiva autoridad se encuentre limitado y acotado, de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria. Por tanto, tratándose de normas generales, la contravención a los precitados derechos no puede derivar de la distinta regulación de dos supuestos jurídicos esencialmente diferentes, sino en todo caso, de la ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.”

¹⁰ Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo I, Mayo de 1995; Pág. 82. P. IX/95 “EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA.- La interpretación del tercer párrafo del artículo 14 constitucional, que prevé como garantía la exacta aplicación de la ley en materia penal, no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la que debe estar redactada de tal forma, que los términos mediante los cuales especifique los elementos respectivos sean claros, precisos y exactos. La autoridad legislativa no puede sustraerse al deber de consignar en las leyes penales que expida, expresiones y conceptos claros, precisos y exactos, al prever las penas y describir las conductas que señalen como típicas, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, cuando ello sea necesario para evitar confusiones en su aplicación o demérito en la defensa del procesado. Por tanto, la ley que carezca de tales requisitos de certeza; resulta violatoria de la garantía indicada prevista en el artículo 14 de la Constitución General de la República.”



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

de los dispositivos de monitoreo electrónico ante los casos de insolvencia económica, es acorde al principio salvaguardado en el 18 constitucional; pues se prevén las condiciones necesarias para que individuo pueda obtener beneficios preliberacionales a fin de conseguir un objetivo constitucional consistente en la reinserción social del individuo. Esto, de conformidad con la tesis de rubro **“REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.”**¹¹

Por otro lado, las disposiciones planteadas en la propuesta, son acordes al principio de convencionalidad, pues la base jurídica internacional para la promoción y aplicación de las medidas alternativas a la prisión, se basa, entre otros instrumentos internacionales de los cuales el Estado Mexicano forma parte, y la solución 45/110 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual aprobó las Reglas mínimas

¹¹ 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.

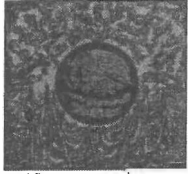
de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas Tokio).

En este sentido, las disposiciones del derecho penal deben ser complementadas por las normas internacionales que regulan la aplicación de medidas no privativas de libertad. Bajo este contexto, el artículo 2.4 de las Reglas de Tokio especifica que se “alentará y supervisará atentamente el establecimiento de nuevas medidas no privativas de la libertad y su aplicación se evaluará sistemáticamente”. Esta norma establece las bases legales para la introducción de nuevas tecnologías como medidas alternativas a la prisión, tales como el brazalete de monitoreo electrónico. También estipula la necesidad de evaluar estas medidas sistemáticamente con el fin de garantizar la efectividad de cualquier nueva medida no privativa de libertad.

Al respecto, la propuesta consistente en exceptuar la libertad condicionada y condicionada en los supuestos de feminicidio, violación y homicidio calificado, por considerarlos delitos graves; es acorde a artículo 3.2 de las Reglas de Tokio. Toda vez que dicha disposición determina que “La selección de una medida no privativa de la libertad se basará en los criterios establecidos con respecto al tipo y gravedad del delito, la personalidad y los antecedentes del delincuente, los objetivos de la condena y los derechos de las víctimas.”

Finalmente, la propuesta relativa a considerar un convenio judicial de pago en los casos de insolvencia económica, se atiene al artículo 2.2 del mencionado instrumento, que establece que las medidas no privativas de libertad “se aplicarán sin discriminación alguna por razón de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, procedencia nacional o social, **posición económica**, nacimiento u otras circunstancias.”

En consecuencia, esta Comisión estima pertinente aumentar las condiciones de limitación del goce de la libertad condicionada y anticipada en los delitos de feminicidio, violación y homicidio calificado, así como proveer la opción de un convenio judicial en los casos necesarios. Así, del estudio realizado se advierte que las iniciativas bajo estudio son jurídicamente **viables**, toda vez que son **constitucionales y convencionales**, por lo que se procede al análisis del diseño normativo.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

CUARTA. DISEÑO NORMATIVO. En complemento al punto anterior, se procede a hacer un análisis de cada una de las propuestas incluidas en el cúmulo de iniciativas que son objeto del presente dictamen, en cumplimiento de la obligación de exhaustividad en la fundamentación y motivación de los actos de autoridad que vincula a esta comisión dictaminadora:

1. Propuestas de la Iniciativa por la que se reforman los artículos 137 y 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

A. Exclusión de los sujetos sentenciados por los delitos de violación y feminicidio de gozar de la libertad condicionada y de la sustitución de la pena:

Esta ley originalmente motivó la inclusión de las figuras de los beneficios preliberacionales, como la libertad condicionada y la sustitución de la pena, en protección del principio de seguridad jurídica, a efecto de otorgar a las personas sentenciadas un marco legal claro para el acceso a estos beneficios. Sin embargo, en la ley se incluyeron ciertos supuestos que excluyen esta posibilidad en virtud del delito por el cual hayan sido sentenciadas, bajo el entendido de que existen ciertos actos que lesionan o ponen en peligro bienes jurídicos considerados del más alto valor.

En su momento, se decidió que no pudieran gozar del beneficio de la libertad condicionada y de la sustitución de la pena las personas sentenciadas por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas. En este sentido, esta Comisión dictaminadora considera procedente incluir en este listado los delitos de *feminicidio* y *violación*, en virtud de que cumplen la característica de constituir actos que lesionan bienes jurídicos del más alto valor, como lo es la vida de las mujeres, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, el respeto a la dignidad de las mujeres y el derecho de todas las personas a la integridad y libertad sexuales.

Además, esta propuesta coincide con lo dispuesto en el artículo 19 constitucional, que prevé la posibilidad de imponer la prisión preventiva oficiosa ante la comisión de estos delitos y del artículo 146 de la propia Ley Nacional de Ejecución Penal, que restringe la facultad de la autoridad penitenciaria de solicitar la liberación



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

condicionada por criterios de política penitenciaria precisamente en casos de delitos que merezcan prisión preventiva oficiosa, como lo es el feminicidio y la violación.

2. Propuestas de la Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 136 y 137 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en materia de libertad condicionada.

A. Prever el requisito de cumplir con alguno de los siguientes supuestos para poder obtener el beneficio de la libertad condicionada:

En general, se considera improcedente el establecimiento de supuestos específicos bajos los cuales se pueda acceder a este beneficio, pues la lógica de Ley es precisamente la de abrir la posibilidad a cualquier persona sentenciada que cumpla con requisitos objetivos, claros y proporcionales y sólo presentar excepciones por casos que lo ameriten, en virtud del delito por el cual hayan sido sentenciadas, por considerarse conductas que lesionan severamente bienes jurídicos de alto valor.

Asimismo, cabe señalar que la libertad condicionada constituye un beneficio del cual podrá gozar una persona sentenciada que haya participado activamente en su propio proceso de reinserción social (cumplimiento del Plan de Actividades), pues no se debe soslayar que la pena fue impuesta para cumplirse en sus términos y solo ante la eventual modificación sustancial en la actitud y comportamiento del sentenciado, es que debe adoptarse una medida que priorice su libertad, más allá de sus condiciones familiares o de salud.

Ahora bien, se procede al estudio de los supuestos que se pretenden añadir de forma específica:

- *Por motivos humanitarios cuando se trate de personas sentenciadas adultas mayores, portadoras de una enfermedad crónica degenerativa o terminal, independientemente del tiempo que lleven compurgado o les falte por compurgar de la sentencia.*

No tiene caso prever este supuesto en específico, pues una persona sentenciada podría acceder al beneficio de la libertad condicionada independientemente de su



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXII LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

estado de salud, siempre y cuando cumpla con los requisitos previstos en el artículo 137 de la Ley Nacional de Ejecución Penal y no se encuentre en ningún supuesto de excepción.

- *Cuando se busque la protección del interés superior de las hijas o hijos de personas privadas de la libertad, siempre que éstos sean menores de 12 años de edad o tengan una condición de discapacidad que no les permita valerse por sí mismos. Esto cuando la persona privada de la libertad sea su cuidadora principal o única cuidadora, siempre y cuando no represente un riesgo objetivo para aquellos.*

Similar al supuesto anterior, independientemente de la situación familiar de la persona sentenciada, se encontrará en posibilidades de ejercer su derecho de acceso a la libertad condicionada siempre y cuando cumpla con los requisitos previstos en el artículo 137 de la Ley.

Por otro lado, existen otras medidas institucionales para garantizar la protección de las niñas y niños menores de 12 años o con una condición de discapacidad cuyo cuidador o cuidadora principal pierda la libertad por sentencia condenatoria.

- *Cuidadores principales o únicos de una persona senil, de edad avanzada o con alguna discapacidad o enfermedad terminal, siempre y cuando sea de línea ascendiente.*

Se considera improcedente por las mismas razones que el punto anterior.

- *Cuando la continuidad de la aplicación de la pena sea irrelevante para los fines de la reinserción del sentenciado a la sociedad o prevenir la reincidencia.*

Determinar la relevancia de la pena corresponde al Juez de Ejecución siempre que así sea solicitado por la autoridad penitenciaria, la competente para establecer los criterios de política penitenciaria, de acuerdo con el artículo 146 de la propia Ley.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

B. Ampliar los requisitos que la persona sentenciada debe cumplir para la obtención de la libertad condicionada:

- *Haber tenido buena conducta durante su internamiento, la cual acreditarán las autoridades penitenciarias.*

No es aceptable dejar únicamente en la determinación de la autoridad penitenciaria la acreditación de la buena conducta por parte de la persona sentenciada. Sino que, en respeto del principio adversarial que debe presentarse en todas las controversias relacionadas con el cumplimiento de la pena, el buen comportamiento también podrá ser acreditado por la persona sentenciada que pretenda acceder al beneficio.

Lo contrario sería violatorio de sus derechos, pues se le sujetaría a la consideración subjetiva de la autoridad. Por lo tanto, a partir de las pruebas que ofrezcan todas las partes en el proceso, es que el Juez de Ejecución determinará lo conducente, luego de su debido desahogo y valoración.

- *Que se haya cumplido con el 50% de la pena tratándose de delitos dolosos del fuero común y 60% en los del fuero Federal.*

A consideración de esta Comisión no existe ninguna razón suficiente para justificar un trato distinto entre las personas sentenciadas por un delito del fuero común y uno del fuero federal, como para exigir un cumplimiento mayor en el caso de delitos del fuero federal.

Los tratamientos diferenciados deben hacerse a partir de criterios razonables y/o proporcionales. En este sentido, no se observa alguna diferencia relevante entre la comisión de un delito del fuero común y la de uno del fuero federal, pues lo único que les separa se relaciona con la autoridad competente para su persecución y juzgamiento.

C. Responsabilidad de las o los sentenciados de financiar los dispositivos electrónicos, y la Autoridad Penitenciaria se encargará del mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico. En caso de no contar

con la solvencia económica las y los sentenciados podrán llegar a un convenio judicial de pago.

Actualmente, la Ley señala que es la autoridad penitenciaria la responsable de la adquisición, mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico. Solo excepcionalmente recaerá en la persona sentenciada. Lo que se propone en esta iniciativa es la de invertir parte de esta responsabilidad, particularmente la de financiamiento (adquisición).

Esta Comisión considera adecuada esta propuesta pues ya no se violaría el derecho de igualdad en el acceso, pues se privaría en los hechos a las personas carentes de recursos económicos, particularmente considerando que se trata de personas sentenciadas quienes cumplen una pena privativa de libertad, lo cual en muchos casos les coloca en una situación económicamente precaria. Por lo tanto, esta responsabilidad podría significar un impedimento significativo para acceder al beneficio de la libertad condicionada, a diferencia de otras personas solventes. Por lo tanto, la fórmula actual se considera que cumple de mejor manera con una ponderación entre el impacto presupuestal para la autoridad penitenciaria y el respeto de los derechos de las personas sentenciadas.

Por otro lado, se considera pertinente tratar por separado la posibilidad de la celebración de un convenio judicial de pago en aquellos casos en que se determine que las condiciones económicas y familiares del beneficiario le permiten cubrir el costo del dispositivo. Pues aún en estos casos, pudiera resultar beneficioso a su reinserción el contar con facilidades para realizar el pago. Nuevamente, no debe dejarse de lado que se trata de personas privadas de su libertad, lo que significa que puede tomar un tiempo antes de alcanzar la estabilidad financiera necesaria para asumir dicha responsabilidad. Por lo tanto, esta propuesta se considera procedente por esta Comisión.

3. Propuestas de la Iniciativa que reforman los artículos 137, 141 y 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal.

Esta iniciativa propone también incluir los delitos de feminicidio y violación para excluir de la posibilidad de gozar de libertad condicionada y sustitución de la pena en casos de las personas sentenciadas por delitos de feminicidio y violación, por lo



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

que nos remitimos a lo señalado en el apartado respectivo a la Iniciativa por la que se reforman los artículos 137 y 144 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Ahora bien, adicionalmente se propone que también se les excluya de la posibilidad de gozar la libertad anticipada, lo cual se considera procedente por parte de esta Comisión, por las mismas razones.

Ahora se procede a analizar la siguiente propuesta de esta Iniciativa:

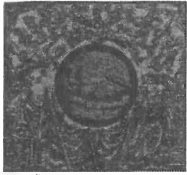
- *Excluir de la posibilidad de gozar de la libertad condicionada, sustitución de la pena y libertad anticipada a las personas sentenciadas por la comisión de homicidio calificado y/u homicidio agravado.*

Esta Comisión dictaminadora considera que el artículo 146 de la Ley incluye ya estos delitos como excluyente para gozar de estos beneficios. Por lo que no se considera viable su inclusión a efecto de no incurrir en una redundancia innecesaria. A diferencia de los delitos de feminicidio y violación, cuya mención expresa sí se considera necesaria para visibilizarlos, en tanto se trata de delitos que impactan mayormente en un grupo que sufre una violencia estructural y generalizada, como lo es el de las mujeres.

QUINTA. Esta Comisión ha determinado que, para efectos de una mejor técnica legislativa y congruencia normativa, es indispensable modificar la propuesta analizada.

Para mejor ilustrar, la propuesta de modificación por parte de la Comisión se presenta en el siguiente cuadro comparativo:

LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL	
TEXTO VIGENTE	MODIFICACIÓN DE LA PROPUESTA
Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona	Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada Para la obtención de alguna de las medidas de libertad condicionada, el Juez deberá observar que la persona



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

sentenciada cumpla los siguientes requisitos:	sentenciada cumpla los siguientes requisitos:
I. Que no se le haya dictado diversa sentencia condenatoria firme;	I. ...
II. Que no exista un riesgo objetivo y razonable en su externamiento para la víctima u ofendido, los testigos que depusieron en su contra y para la sociedad;	II. ...
III. Haber tenido buena conducta durante su internamiento;	III. ...
IV. Haber cumplido satisfactoriamente con el Plan de Actividades al día de la solicitud;	IV. ...
V. Haber cubierto la reparación del daño y la multa, en las modalidades y con las excepciones establecidas en esta Ley;	V. ...
VI. No estar sujeto a otro proceso penal del fuero común o federal por delito que amerite prisión preventiva, y	VI. ...
VII. Que se haya cumplido con la mitad de la pena tratándose de delitos dolosos.	VII. ...
La Autoridad Penitenciaria tendrá bajo su responsabilidad la adquisición, mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico.	La Autoridad Penitenciaria tendrá bajo su responsabilidad la adquisición, mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico.



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

<p>Excepcionalmente, cuando las condiciones económicas y familiares del beneficiario lo permitan, éste cubrirá a la Autoridad Penitenciaria el costo del dispositivo.</p> <p>La asignación de la medida de libertad bajo supervisión con monitoreo electrónico, así como la asignación de dispositivos, deberá responder a principios de necesidad, proporcionalidad, igualdad, legalidad y no discriminación.</p> <p>No gozarán de la libertad condicionada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p> <p>La persona que obtenga la libertad condicionada, deberá comprometerse a no molestar a la víctima u ofendido y a los testigos que depusieron en su contra.</p>	<p>Excepcionalmente, cuando las condiciones económicas y familiares del beneficiario lo permitan, éste cubrirá a la Autoridad Penitenciaria el costo del dispositivo. De no contar con la solvencia económica las y los sentenciados podrán llegar a un convenio judicial de pago con la Autoridad Penitenciaria.</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 141. Solicitud de la libertad anticipada</p> <p>***</p> <p>***</p> <p>***</p>	<p>Artículo 141. Solicitud de la libertad anticipada</p> <p>***</p> <p>***</p> <p>***</p>



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

<p>No gozarán de la libertad anticipada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p>	<p>No gozarán de la libertad anticipada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas, feminicidio y violación.</p>
<p>Artículo 144. Sustitución de la pena</p> <p>...</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No procederá la sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro y trata de personas.</p>	<p>Artículo 144. Sustitución de la pena</p> <p>...</p> <p>I. a IV. ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>No procederá la sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas, feminicidio y violación.</p>

Por lo anteriormente expuesto y fundado, las y los Diputados integrantes de la Comisión de Justicia, estimamos **procedente aprobar con modificaciones** las Iniciativas referidas en apartado de "Antecedentes", por lo que sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 137, 141 Y 144 DE LA LEY NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

Artículo Único. Se reforman los párrafos segundo y cuarto del artículo 137; el cuarto párrafo del artículo 141 y el cuarto párrafo del artículo 144, de la Ley Nacional de Ejecución Penal, para quedar como sigue:

Artículo 137. Requisitos para la obtención de la libertad condicionada

...



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

I. a VII. ...

La Autoridad Penitenciaria tendrá bajo su responsabilidad la adquisición, mantenimiento y seguimiento de los sistemas de monitoreo electrónico. Excepcionalmente, cuando las condiciones económicas y familiares del beneficiario lo permitan, éste cubrirá a la Autoridad Penitenciaria el costo del dispositivo. **De no contar con la solvencia económica las y los sentenciados podrán llegar a un convenio judicial de pago con la Autoridad Penitenciaria.**

...

No gozarán de libertad condicionada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas, **feminicidio y violación.**

...

Artículo 141. Solicitud de la libertad anticipada

...

...

...

I. a VII. ...

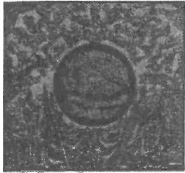
No gozarán de la libertad anticipada los sentenciados por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas, **feminicidio y violación.**

Artículo 144. Sustitución de la pena

...

I. a IV. ...

...



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXV LEGISLATURA

DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DE
DIVERSAS INICIATIVAS CON PROYECTO DE DECRETO
QUE REFORMAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY
NACIONAL DE EJECUCIÓN PENAL.

No procederá la sustitución de pena por delitos en materia de delincuencia organizada, secuestro, trata de personas, **feminicidio y violación**.

Transitorio









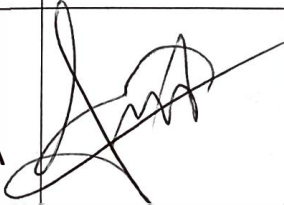
Único. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 26 días del mes de febrero de
2019.






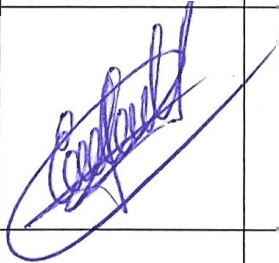




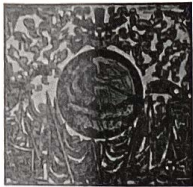
NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION
1		DIP. MA DEL PILAR ORTEGA MARTÍNEZ			
2		DIP. RUBÉN CAYETANO GARCÍA			
3		DIP. ADRIANA MARÍA GUADALUPE ESPINOSA DE LOS MONTEROS GARCÍA			
4		DIP. DAVID ORIHUELA NAVA			
5		DIP. CLAUDIA PÉREZ RODRÍGUEZ			
6		DIP. MARTHA PATRICIA RAMÍREZ LUCERO			



NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION
7		DIP. MARIANA DUNYASKA GARCÍA ROJAS			
8		DIP. MARÍA DEL ROSARIO GUZMÁN AVILÉS			
9		DIP. MARIANA RODRÍGUEZ MIER Y TERÁN			
10		DIP. ANA RUTH GARCÍA GRANDE			
11		DIP. JUAN CARLOS VILLARREAL SALAZAR			
12		DIP. VERÓNICA JUÁREZ PIÑA			









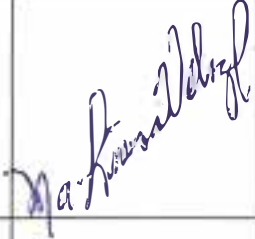



NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
13		DIP. ARMANDO CONTRERAS CASTILLO			
14		DIP. MARÍA ELIZABETH DÍAZ GARCÍA			
15		DIP. ABSALÓN GARCÍA OCHOA			
16		DIP. EDGAR GUZMÁN VALDÉZ			
17		DIP. MARCO ANTONIO GÓMEZ ALCANTAR			
18		DIP. MARÍA ROSELIA JIMÉNEZ PÉREZ			



NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCION
19		DIP. JOSÉ ELÍAS LIXA ABIMERHI			
20		DIP. MARÍA TERESA LÓPEZ PÉREZ			
21		DIP. LUIS ENRIQUE MARTÍNEZ VENTURA			
22		DIP. JAVIER URIEL AGUIRRE VALENCIANA			
23		DIP. ENRIQUE OCHOA REZA			
24		DIP. ESMERALDA DE LOS ÁNGELES MORENO MEDINA			



NO	FOTOGRAFIA	NOMBRE	A FAVOR	EN CONTRA	ABSTENCIÓN
25		DIP. XIMENA PUENTE DE LA MORA			
26		DIP. NANCY CLAUDIA RESÉNDIZ HERNÁNDEZ			
27		DIP. ALEJANDRO VIEDMA VELÁZQUEZ			
28		DIP. MARÍA DE LOS ÁNGELES HUERTA DEL RÍO			
29		DIP. MARÍA LUISA VELOZ SILVA			
30		DIP. SILVIA LORENA VILLAVICENCI O AYALA			