



HONORABLE CONGRESO
DEL ESTADO DE
PUEBLA

LXI LEGISLATURA

ORDEN **y** LEGALIDAD

LEY DE RESOCIALIZACIÓN DE LOS INFRACTORES NORMATIVOS

20 DE DICIEMBRE DE 2013

**EL HONORABLE QUINCUGÉSIMO OCTAVO CONGRESO
CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE PUEBLA**

CONSIDERANDO

Que en Sesión Pública Ordinaria celebrada con esta fecha, Vuestra Soberanía tuvo a bien aprobar el Dictamen con Minuta de Decreto, emitido por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, por virtud de la cual se expide la Ley de Resocialización de los Infractores Normativos.

La relación existente entre las penas y la seguridad no ha quedado establecida a través de los años, ni con suficiencia, ni con madurez, ni con sinceridad.

Si existe o no una relación directa entre delincuencia y sanciones, los dos métodos más usados en la cuestión proponen acciones diferentes y contradictorias. En casi todo el discurso sobre la materia se sostiene la existencia de esa relación. En casi todo el silogismo lógico se niega ese vínculo.

Por eso hemos perdido tiempo trabajando en la penas creyendo que estamos trabajando en la seguridad. Por eso se ha propuesto y se ha votado su incremento. Con eso solemos amenazar a una grey delincencial que ni nos oye ni se amedrentan.

Pero a diferencia de este discurso, la lógica parece recomendar el no apostar a la relación entre penas y seguridad. En primer lugar porque pareciera que las sociedades más seguras, no son necesariamente, las más castigadas. En segundo término porque a iguales penas no corresponden reacciones similares. Dos entidades pueden tener códigos penales muy parecidos y sanciones muy equivalentes. Sin embargo, puede suceder que en un lugar se delinca mucho y en otro no sucedan hechos delictivos. Esto diría que hay delitos donde hay delincuentes, no donde la Ley es débil. Por último, el asunto es más bien de impunidad y no de penalidad.

Los delincuentes desoyen de las amenazas, los decretos y los discursos porque saben que una Ley o una investigación no necesariamente les harán daño. Es más, saben que casi nunca les harán daño. Sin embargo, sus temores empiezan con el juez. Hasta allí es donde podrían empezar a sufrir. Por eso los delincuentes, sobre todo los organizados, no se preocupan de la Ley. No cabildean, no seducen y no sobornan en el proceso legislativo. Sus intereses empiezan en el Ministerio Público. Sin embargo, allí se comportan ligeros, sapientes y cínicos. Pero ante el juez sí se mueven. Se contratan abogados. Muchos y caros. Se gasta, se ofrece y dicen que hasta se amenaza.

Quizá porque la Ley no es obligación sino tan sólo promesa de obligación. La única Ley real, concreta, sólida e ineludible es la sentencia. La Ley promesa convertida en promesa cumplida.

Es el caso que los asuntos de la seguridad y de la justicia penal son, hoy en día, una de las más altas prioridades de la sociedad mexicana. A base de temores que no menguan, hemos llegado a un punto donde se nos orilla al riesgo del apresuramiento, y junto a ello, al del error.

Muchas voces han mencionado, de manera insistente, la necesidad de una reforma normativa que permitiera remitir los fenómenos delincuenciales de manera eficiente, en el menor tiempo posible, y desde luego, al menor costo para la preservación de nuestras libertades y de nuestros derechos individuales.

No es fácil, sin embargo, consolarnos con la idea de que un decreto, por excelente que sea, pueda cancelar los efectos de una tendencia originada en causas múltiples, complejas entre sí y muchas veces desconocidas. Los especialistas han señalado, sin llegar a un consenso, más de cincuenta causas generatrices de la violencia en México y que se ha tratado de conjurarlas sin un diagnóstico preciso y a base de simple intuición combinada con lo que está al alcance de los presupuestos, de las capacidades técnicas y organizativas, así como a los espacios que permite una opinión pública igualmente desinformada y confundida.

Es por ello que un entorno delictivo, que ha dejado de ser coyuntural para devenir en estructural, no puede ser modificado solamente con la reforma normativa, aunque tampoco se lograría sin ella, sino adicionado a un esfuerzo integral de prevención, investigación, enjuiciamiento y readaptación.

Es muy claro que un sistema penal, para nuestro futuro, debería tener muy en cuenta que la solución al problema de la seguridad pública y al del respeto a los derechos de los demás, no estriba en su mayor aplicación, sino por el contrario, en la menor necesidad que haya de requerir de ella. Por eso, dicha resolución reside, fundamentalmente, en la prevención del delito más que en su castigo. Este debiera ser la solución última y la no deseada. La sociedad más segura del mundo actual no debe su felicidad a la excelencia de su sistema normativo, y ni siquiera, a la excelencia de las autoridades que lo aplica, sino a la excelencia de sus ciudadanos y a su grado de civilización.

El sistema penal es simplemente la estructura de castigos, que a través del orden jurídico, una sociedad se impone a sí misma o le es impuesta por otros. La pena ha tenido, a través del devenir de la humanidad, propósitos muy diversos, y ha respondido a distintas finalidades, a distintas creencias o suposiciones, y distintos credos políticos, filosóficos y hasta religiosos.

En ciertas épocas remotas se pretendió corresponder al delincuente con una pena similar a la conducta realizada o equivalente al daño producido. Así, surgió la pena-venganza

donde, se nos dice, se amputaba al ladrón, se enmudecía al difamador y se castraba al violador.

En otros tiempos, surgió la pena que pretendió impedir que los delincuentes mantuviesen contacto con la comunidad para que no pudiesen repetir contra ella su dañina conducta. Fueron las épocas donde esplendieron como sanción el exilio, el confinamiento y el patíbulo. Fueron tiempos donde no existió la penitenciaría y las prisiones eran "de paso" en tanto se sustanciaba y se consumaba, con sumario trámite, la mutilación o extirpación de la célula maligna del resto del cuerpo social.

Más adelante, en otros momentos, la pena cobró propósitos propios a partir de la falsa premisa de que el delito sólo anida en el alma de los pobres, de los ignorantes y de los marginados. De ello se derivó la conclusión de desterrar la marginación, la ignorancia y hasta la pobreza. Eran tiempos muy alejados de la delincuencia financiera, fiscal, bursátil, comercial, burocrática y especulativa, casos donde hoy su comisión requiere grandes dosis de astucia, de técnica, de dinero y de poder.

También existieron los partidarios de la pena que pretende, por vía ejemplar, orientar una conducta lícita o disuadir la ilícita. Esta forma de advertencia disuasiva induce a elevar penas aunque éstas, a la postre, no se apliquen. Podrían servir para disuadir delitos formales que van desde los delitos de tránsito hasta los fiscales. Pero, difícilmente, inhibirían delitos de sustento moral que van desde el secuestro, pasando por el homicidio, donde las penas han perdido proporción, y para nuestro mal, han perdido relevancia. El asunto no es el tamaño de la pena sino la certeza de su aplicación. Dirían los técnicos que no es problema de penalidad, sino de impunidad.

La fortaleza o la blandura de un sistema penal no se mide por el tamaño de sus penas, sino por la eficacia de su aplicación. Un sistema que castigue con penas razonables al 90% de los delincuentes es un sistema durísimo. Por el contrario, un sistema que castigue con penas extremas a tan solo el 2% de los delincuentes es un sistema blandengue.

Por ello, es necesario que el tiempo futuro corrija vicios y deficiencias que se traducen en conductas desvaloradas, que hoy en día, no se castigan. En otras que, por lo contrario, se castigan sin correspondencia con una descalificación ética. En sanciones que no son congruentes, por extrema dureza o extrema blandura, con los bienes jurídicos tutelados y agravados. En agravantes y atenuantes mal relacionadas con los medios y circunstancias comisivas. En penas sustitutivas que no se aplican. Y en una sobrepenalización de la vida jurídica, muchas veces indebidamente supletoria de las deficiencias o incapacidades aplicativas a otras áreas normativas.

En otro aspecto, la norma se ha extraviado en sus propósitos y se ha perturbado la protección de los valores a través del sistema penal, de tal suerte, que hoy en día, hay tipos delictivos que en algunas ocasiones van más allá de definir una conducta peligrosa lesiva para la sociedad, mientras que en otras ocasiones es omisa para proteger otras conductas que son inquietantes.

En fin, es bien arduo el quehacer que tenemos para los próximos tiempos, a efecto de corregir nuestros espacios normativos en relación con la moral y con el castigo. En la búsqueda de orden y de justicia. O en mejor relación, de justicia y orden. Bien se ha dicho que la razón es la primera autoridad, así como la autoridad es la última razón.

Ya en lo que concierne a la presente Ley, vale mencionar que es una forma de superación de las viejas ideas retribucionistas que pretendían compensar la responsabilidad del autor con la imposición de un mal. Veían el fundamento jurídico y el sentido de la pena con el sufrimiento que ella implicaba, y con ello, suponían que el delito quedaría compensado y el orden jurídico restablecido.

Pero no con la instalación de un bien. Mientras peor fuera el castigo mejor cumplía su función. Esta forma de ver el castigo mira tan solo hacia el pasado pero no hacia el futuro. Rechaza toda búsqueda de fines fuera de la propia pena. Sólo advierte la comisión pretérita pero no la seguridad futura.

En cambio, otras ideas parten de que está fuera de toda discusión que la pena se halla al servicio del mantenimiento del orden social. Deja de ser un fin para pasar a tener un fin. Buscan lograr unos fines que están fuera de la propia pena y consideran la pena como un medio para la prevención de futuros delitos.

Así, la pena se orienta hacia lo futuro y su fin es prevenir aquellas conductas que alteren la convivencia social. Nuestro tiempo ha pasado de una determinación del contenido abstracto-sistemático de la pena a otra empírica y orientada a consecuencias, al incluir a la pena en el conjunto de los demás instrumentos estatales para la defensa y bienestar de la sociedad.

Es por ello que se propone una pena dirigida al tratamiento del propio delincuente. Aquí la resocialización aparece como finalidad de la pena-tratamiento y esta, a su vez, como parte de la acción de protección social en la lucha contra la criminalidad.

En eras pretéritas y poco luminosas, una vez desaparecidas las penas corporales, la prisión fue privilegiada para cubrir ese vacío, tornándose la pena principal en todo el mundo. La cárcel se convirtió en la alternativa más importante ante la erradicación de la muerte, la tortura, la esclavitud o el exilio. Sin embargo, las ideas han cambiado, y en la actualidad no parece idónea para cumplir los objetivos preventivos que con ella se persiguen.

La sociedad tiene derecho a defenderse del crimen pero tiene obligación de ocuparse de los infractores. Se ha dicho que la cárcel ha sido mucho más que la privación temporal de la libertad. También es un confinamiento en relación con personas que no escogió. Es el abandono mismo de todas las libertades, no de una sola.

Se le ha llamado una inmersión cultural en la que vive el preso y que en nada contribuye su reeducación. La resocialización por esta vía es irrealizable. Ella estigmatiza de por vida al preso. Le acarrea la desconfianza generalizada. Es más, la Ley lo sigue castigando con la exclusión, la prohibición o la inhabilitación.

La cárcel es siempre ajena a toda potencialidad resocializadora y la alternativa actual está entre su abolición y su resurrección como aparato del terror represivo. Porque, contrariamente a lo que en el principio con ella se pretende, la cárcel no es sino un lugar criminógeno de educación e incitación al delito y sólo éste constituye argumento suficiente para predicar su superación, o al menos su sustitución, siempre que sea posible, ya que lo mínimo que se le puede pedir es que si no es capaz de resocializar, al menos no ejerza un efecto diametralmente opuesto.

En pocas palabras, la cárcel desocializa por muy humanizada que esté, o pueda llegar a estar, la pena privativa de la libertad. Si bien México es de los países con legislación penitenciaria más avanzada en Latinoamérica, lo cierto es que todavía es deplorable la realidad.

Peor aún el caso de la prisión preventiva que en nada ayuda a todo el objetivo resocializador, la existencia de presos sin condena. En algunos países de Latinoamérica, los presos sin condena significan el 91% de los encarcelados.

Es esta una Ley de orden público. Por lo tanto, impide la renuncia de derechos y limita la excesiva discrecionalidad. Todo esto, sin llegar a los extremos opresores de proteger al ciudadano más allá de sus conveniencias, ni de impedir a la autoridad los necesarios márgenes de valuación del caso.

Sus propósitos son tan solo tres, pero bien definidos. Sustituir la pena de prisión en aquellos casos en los que no se afecte a la sociedad, facilitar la reinserción social y racionalizar el tamaño de la población penitenciaria.

El objeto es a través de la sustitución de la cárcel por el trabajo a favor de la comunidad, el trabajo bajo contrato laboral ordinario, la aplicación escolar o el sometimiento voluntario a la rehabilitación de adicciones. Desde luego que el trabajo, público o privado, no podría estar vinculado a las tareas de seguridad o protección cívica.

Las condiciones personales para el otorgamiento de los beneficios son los mínimos, pero muy estrictos y concretos. Que se trate de un primodelincuente, y además, que no sea de alta peligrosidad y que no forme parte de organizaciones delincuenciales.

Nunca podrán recibir estos beneficios aquellos que sean considerados peligrosos por los especialistas técnicos, y en ningún caso, los responsables de homicidio doloso, secuestro o violación. Cuando el delito pueda ser valuado deberá ser de reducido daño.

Las autoridades encargadas de la aplicación de la Ley, serían las mínimas, para no crear ni un sobrepeso presupuestario, ni una sobrecarga burocrática. En las decisiones judiciales, el juez especializado en esta materia y en el control y vigilancia, una autorizada ejecutiva, también especializada.

Se establece como auxiliares de estas autoridades únicas, al Consejo de Seguridad Cívica del Estado, los Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia, los Servicios Técnicos del Gobierno Estatal y la autoridad Penitenciaria del Estado.

El procedimiento judicial debe ser sencillo y sumario, con la posibilidad de ser totalmente oral para participantes que no tienen escolaridad, dinero, ni abogados. Esto se complementa con el beneficio en su favor de la suplencia de la deficiencia de la defensa.

La aplicación administrativa y el control permanente quedarían a cargo de la oficina que determine el Gobernador del Estado, para que por la vía reglamentaria, lo asigne a alguna de las autoridades ya existentes o bien, si las necesidades así lo requieren, instale la correspondiente.

Se prevé la revocación de estos beneficios ya otorgados, cuando cambien las condiciones personales para gozar de él o cuando se incumpla con los deberes impuestos por el sistema de control.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 57 fracción I, 63 fracción I, 64 y 67 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; 123 fracción I y 144 fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla; 46, 47 y 48 fracción I del Reglamento Interior del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla, se expide la siguiente:

LEY DE RESOCIALIZACIÓN DE LOS INFRACTORES NORMATIVOS

ARTÍCULO 1.- Esta Ley es de orden público y por tanto, son irrenunciables los derechos que confiere a los particulares, así como no son discrecionales las obligaciones que impone a las autoridades.

No se considera renuncia la decisión de no ejercicio de los derechos que esta Ley otorga a los beneficiarios ni se consideran como discrecionales las facultades relativas de las autoridades, ni las eventuales oposiciones que ella misma provee.

Es propósito esencial de esta Ley:

- a)** Sustituir la pena de prisión en aquellos casos en donde no se afecte el interés, el bienestar o la seguridad de la sociedad.
- b)** Facilitar la reinserción social de los condenados por infracciones normativas.
- c)** Racionalizar el tamaño de la población penitenciaria.

ARTÍCULO 2.- La privación de la libertad personal, decretada mediante sentencia judicial, podrá ser sustituida por una o más de las siguientes medidas:

- a)** Trabajo en favor de la comunidad.

- b) Relación laboral formal independiente.
- c) Aplicación educativa o de capacitación.
- d) Tratamiento de adicciones.

La duración de la pena sustituta será equivalente a la de la pena privativa de la libertad.

El trabajo en favor de la comunidad estará administrado por la oficina que determine el Ejecutivo del Estado y se registrará por las normas reglamentarias que al efecto se expidan. Se enfocará preferentemente a los servicios públicos y asistenciales, tanto estatales como municipales. Nunca podrá estar vinculado con funciones de seguridad pública o cívica, ni implicar al ejercicio de alguna potestad de autoridad. Este trabajo podrá ser remunerado o recompensado.

La aplicación laboral formal independiente puede darse con cualquier persona física o moral, siempre y cuando sea validada para efectos de esta Ley, por la oficina encargada de la aplicación administrativa del sistema.

La aplicación escolar deberá realizarse en establecimientos públicos o privados previamente aprobados, así como satisfacer los requisitos de cumplimiento y desempeño que reglamentariamente sean establecidos. Lo mismo se aplicará para el caso de tratamiento contra las adicciones.

ARTÍCULO 3.- Las medidas y sanciones alternativas que esta Ley establece, pueden aplicarse a los sentenciados que se encuentren en las siguientes condiciones:

- a) Que sea la única ocasión en que hayan delinquido, aunque no hubieran quedado sujetos a proceso o a sentencia. Para estos efectos, el concurso ideal de delitos no se considera reincidencia.
- b) Que el delito por el que se encuentre sentenciado no se haya cometido en condiciones de alta peligrosidad, independientemente del catálogo de delitos graves que contengan las Leyes. Hay alta peligrosidad siempre que se trate de secuestro, violación y homicidio doloso, y de acuerdo con el siguiente artículo.
- c) Que no forme parte de organizaciones delictivas.

ARTÍCULO 4.- Pueden ser beneficiarios de estas medidas los sentenciados por los siguientes delitos:

- a) Aquellos donde no se haya puesto en peligro la vida o la integridad de la víctima. Nunca se aplicarían a los responsables de secuestro, violación, ni homicidio doloso, ni a los servidores públicos que hayan delinquido en el ejercicio de sus funciones.
- b) Aquellos donde el daño pecuniario no haya sido mayor de ciento setenta salarios mínimos diarios.

ARTÍCULO 5.- Son autoridades, en materia de medidas y sanciones alternativas:

- a) El juez de Ejecución de Sanciones.
- b) La oficina administrativa de aplicación que determine reglamentariamente el Titular del Poder Ejecutivo.

Son auxiliares de las autoridades:

- c) El Consejo Estatal de Seguridad Pública.
- d) La Secretaría de Seguridad Pública.
- e) Los Servicios Periciales de la Procuraduría General de Justicia del Estado.
- f) Los Servicios Técnicos del Gobierno del Estado.
- g) La autoridad penitenciaria del Estado.
- h) El garante social y el Consejo Ciudadano Consultivo de Seguridad Pública.

Son partes en el procedimiento:

- i) El sentenciado interesado en la obtención de la medida o sanción alternativa.
- j) El ministerio público, quien podrá contar con la coadyuvancia de la víctima u ofendido.

ARTÍCULO 6.- El procedimiento judicial para la aplicación de medidas y sanciones alternativas, se sujetará a las siguientes normas:

- a) Será incidental y sumario.
- b) Se iniciará a solicitud del interesado, de lo cual se dará vista inmediata al ministerio público. El reglamento establecerá los requisitos que se deberán adjuntar a la solicitud.
- c) Con la vista de dicha solicitud el ministerio público contará con setenta y dos horas para manifestar lo que a su derecho convenga.
- d) Una vez integrado el adversarial, si lo hubiere, el juez abrirá la instrucción por un máximo de diez días.
- e) A partir de lo anterior, el juez citará a audiencia final de alegaciones en no más de cuarenta y ocho horas, y después de ello, contará con cuarenta y ocho horas más para dictar resolución final.
- f) Sobre esta resolución, en un máximo de veinticuatro horas cabe recurso de reconsideración solicitado por las partes, tan solo en sentido suspensivo. Este recurso será

resuelto por el propio juez en un plazo de setenta y dos horas. Contra la resolución del recurso no cabe recurso ni alzada.

g) El sentenciado podrá proceder oralmente, y en su beneficio, operará la suplencia de la deficiencia de la defensa. El ministerio público tendrá que hacerlo por escrito, salvo en la audiencia de alegaciones.

h) En el propio escrito inicial, el solicitante deberá ofrecer la designación de quien prestará el servicio de garante social.

i) El beneficiario de estas medidas deberá presentar un escrito protestando el cumplimiento de las medidas mencionadas en el artículo 9.

j) La reparación del daño deberá quedar garantizada por el solicitante pero, cuando así lo disponga, el Estado puede garantizar dicha reparación.

k) La conclusión de la medida cautelar y la ejecución de la sentencia definitiva, implicará un cambio de situación jurídica para efectos de términos y resoluciones. Pero lo actuado en una solicitud previa, conservará sus efectos y deberá incorporarse en el nuevo procedimiento.

l) La suspensión de derechos civiles y políticos subsistirá en los casos de pena sustituida.

ARTÍCULO 7.- La autoridad encargada del control y vigilancia de las medidas previstas por esta Ley, será la oficina que determine el Gobernador del Estado, en el reglamento que deberá expedir.

ARTÍCULO 8.- El Poder Ejecutivo, por sí mismo o a través del Secretario General de Gobierno, podrá formular observaciones u oponerse a la resolución del procedimiento en los términos que fije el reglamento.

ARTÍCULO 9.- La resolución que concede la medida o sanción alternativas, queda sin efectos por las siguientes causas y ninguna más:

a) Porque el beneficiario vuelva a ser procesado por delito intencional.

b) Porque deje de prestar el trabajo a favor de la comunidad, cese su relación laboral formal o abandone la aplicación escolar o el tratamiento contra las adicciones.

c) Porque se haya integrado a una organización delincencial.

d) Porque incumpla con los deberes impuestos por el sistema de control.

TRANSITORIOS

PRIMERO.- La presente Ley entrará en vigor noventa días después de su publicación en el Periódico Oficial del Estado. Dentro del plazo señalado deberá expedirse el Reglamento respectivo.

SEGUNDO.- Estas medidas se contendrán en el Reglamento, que al efecto deberá expedir el Gobernador del Estado, al tiempo de la entrada en vigor de esta Ley.

TERCERO.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

EL GOBERNADOR, hará publicar y cumplir la presente disposición. Dada en el Palacio del Poder Legislativo, en la Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, a los doce días del mes de diciembre de dos mil trece.- Diputado Presidente.- GERARDO MEJÍA RAMÍREZ.- Rúbrica.- Diputado Vicepresidente.- ENRIQUE NACER HERNÁNDEZ.- Rúbrica.- Diputado Secretario.- JORGE LUIS BLANCARTE MORALES.- Rúbrica.- Diputado Secretario.- ERIC COTOÑETO CARMONA.- Rúbrica.

Por lo tanto mando se imprima, publique y circule para sus efectos. Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo, en la Cuatro Veces Heroica Puebla de Zaragoza, a los trece días del mes de diciembre de dos mil trece.- El Gobernador Constitucional del Estado.- **C. RAFAEL MORENO VALLE ROSAS.**- Rúbrica.- El Secretario General de Gobierno.- **C. LUIS MALDONADO VENEGAS.**- Rúbrica.