

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, del Código Penal Federal y del Código Nacional de Procedimientos Penales, suscrita por integrantes del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

Los suscritos, diputados José Clemente Castañeda Hoefflich, Jorge Álvarez Máynez, Víctor Manuel Sánchez Orozco y Macedonio Salomón Tamez Guajardo, miembros del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y con arreglo a las facultades y atribuciones conferidas en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someten a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Si se desea conocer la esencia de una sociedad, se deben de leer sus códigos penales y visitar sus cárceles.

Gustavo Radnruch, jurista alemán

México vive una realidad totalmente diferente a la que percibe la clase política de este país. Una realidad invadida por la desesperanza y la injusticia. La incapacidad institucional para ofrecer respuestas y dar resultados pone en serio cuestionamiento la legitimidad del Estado mexicano.

Los mexicanos vivimos las consecuencias de una economía que no crece y no genera oportunidades. Un mexicano trabaja 2 mil 250 horas al año, mientras que el promedio en otros países de la OCDE es de mil 776 horas.¹ Somos el país de Latinoamérica con el salario mínimo más bajo: el ciudadano mexicano trabaja más porque la remuneración económica no le es suficiente para sobrevivir. En el país hay 55.3 millones de mexicanos en situación de pobreza,² lo que equivale a 46.2 por ciento de la población del cual 11.4 millones vive en la pobreza extrema.³

La pobreza y la desigualdad son dos condiciones endémicas de nuestro país. México es el segundo país más desigual de los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), al ser superado sólo por Chile.⁴ Mientras 2 mil 540 multimillonarios manejan 43.4 por ciento de la riqueza de este país, a 53.3 por ciento de la población de este país no alcanzan sus ingresos para adquirir los bienes y servicios básicos.⁵

Programas sociales como la Cruzada Nacional contra el Hambre han resultado un gran fracaso. La pobreza alimentaria pasó de tener en 2012 el 23.3 por ciento a 23.4 de la población en 2014; es decir, 28 millones de personas no tienen

acceso a la canasta básica.⁶ Entre 2001 y 2010 murieron 35 mil personas más por hambre que a causa de la lucha contra el narcotráfico.⁷

Estos datos nos muestran un contexto de graves presiones sociales y económicas. Ver la crisis de seguridad que atraviesa el país como un problema multicausal, producido en parte por estructuras económicas sumamente desiguales que restringen la movilidad social, nos permite entender por qué continúan fallando las estrategias de seguridad implementadas en los últimos años.

Los gobiernos panistas creyeron que emprendiendo unilateralmente una mal llamada guerra frontal contra la delincuencia organizada la solucionarían. Los gobiernos priistas, por su parte, decidieron irresponsablemente que la solución no era cambiar de estrategia sino dejar de hablar del tema, y que de esta manera terminarían con unos de los más grandes problemas que aqueja a los ciudadanos.

Encuestas en los últimos años muestran que una de nuestras principales preocupaciones de los mexicanos, es la inseguridad. La realidad es que vivimos en un México violento, en donde la delincuencia ha incrementado en un 36 por ciento mientras que el número de denuncias ha disminuido.⁸ La cifra negra, es decir, los delitos no denunciados en México es de 92.1 por ciento, cuando el promedio en los países desarrollados es de cincuenta por ciento.⁹

Las errores sistemáticos en materia de seguridad y justicia del gobierno federal, han contribuido a la ilegitimidad de las instituciones que son incapaces de dar respuestas a la demandas de justicia de los mexicanos. La fuga de El Chapo Guzmán, el caso Ayotzinapa, Tlatlaya, Ostula, el injusto encarcelamiento del doctor José Manuel Mireles y Semeí Verdía, entre tantos otros, son prueba de la ineficiencia del sistema de seguridad mexicano.

La profunda brecha entre el andamiaje legislativo y judicial, y la realidad cotidiana que viven millones de personas en el país, provocan que la sociedad no confíe en las instituciones de seguridad pública, procuración e impartición de justicia, derivado de la falta de transparencia, rendición de cuentas y de resultados a la sociedad. La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de la seguridad Pública de 2013 elaborada por el INEGI, arrojó que el 65 por ciento de quienes tienen 18 años o más creen que los Ministerios Públicos son corruptos; 64 por ciento de la población cree que los jueces están vinculados a prácticas de corrupción y sólo el 43 por ciento de los ciudadanos cree que los ministerios públicos son eficaces en su trabajo.¹⁰

El sistema de justicia en México vive la paradoja de la impunidad: el culpable sale libre, mientras el inocente paga. De acuerdo con el investigador Guillermo Zepeda Lecuona, el nivel de impunidad en México es de 98.8 por ciento y cada día 95 mil presuntos inocentes viven en las cárceles culpables,

esto contraviniendo el principio de presunción de inocencia que se establece en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una encuesta coordinada por Elena Azaola y Catalina Pérez-Correa en los Centros Federales de Readaptación Social en 2012, arrojó que sólo 59 por ciento de quienes se encuentran en la cárcel por un delito del fuero común han recibido una sentencia condenatoria; en tanto que, en el ámbito federal, han sido sólo 53.3 por ciento; es decir, más de la mitad guarda una calidad de *procesado*, lo cual implica que de los 48 mil 66 internos contabilizados en 2012, un total de 25 mil 619 se encontraban en la cárcel sin haber recibido todavía una sentencia condenatoria.

Es claro que México no se mueve en la dirección correcta, los diputados ciudadanos sabemos que es necesario dar un giro a la visión del gobierno para combatir la inseguridad. El enfoque de enfrentamiento directo, violencia y captura de las cabezas delictivas ha probado ser ineficaz y ha violado los derechos humanos de los mexicanos. La inseguridad no es un problema que se pueda ignorar o esconder, la vivimos cada día. Todos y todas pagamos por la irresponsabilidad del poder público.

El Estado ha recurrido a la creación de una política criminal como pilar, en donde la prisión es “la respuesta pertinente ante las conductas antisociales”.¹¹ Pero como dice el doctor José Buendía Hegewish, “si el crimen rebasa a la autoridad en las calles de algunas ciudades del país, la prisión es el último reducto del monopolio del Estado”,¹² por lo que perder el control de las cárceles evidencia un Estado incapaz de mantener la seguridad y la paz para su gente. La autoridad no logra controlar ni sobreponerse a la voluntad de los presos. Según México Evalúa, en 65 de los 101 centros visitados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se encontró autogobierno o cogobierno.¹³ Frecuentemente en lugar de servir como centros de readaptación, estos funcionan como núcleos de formación para criminales donde se unen a bandas delictivas, incrementando la inseguridad.

La situación actual del sistema penitenciario mexicano es deplorable, los presos viven en condiciones de hacinamiento y sobrepoblación que violan los derechos humanos. Según el diagnóstico “Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario” de México Evalúa, en la mayoría de los centros; las condiciones de higiene, la calidad de los alimentos, así como el acceso a servicios de educación, son deplorables, la atención y el equipamiento instrumental médico dentro de las cárceles son insuficientes, no existe una separación entre las áreas destinadas a hombres y mujeres y en la mayoría no existen mecanismos para prevenir eventos violentos. Esto viola los principios establecidos en el artículo 18 constitucional que establece que “el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación

para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto”. Los gobiernos de los partidos de siempre continúan haciendo reformas muy promocionadas pero que no tienen éxito al momento de implementarse eficientemente, la reforma constitucional para la justicia penal de 2008 ha fallado en implementarse. Y después de 7 años de haberse promulgado, quedan de sólo 9 meses para terminar su aplicación. Según un estudio del Centro de Investigación para el Desarrollo, ninguna de las 32 entidades federativas cumple con las condiciones necesarias para garantizar el arranque del nuevo sistema acusatorio en el país.¹⁴ A pesar de que se han invertido en total un presupuesto de casi 10 mil millones de pesos para apoyar la implementación del sistema acusatorio en las entidades, de acuerdo con la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal sólo 6 estados operan de forma total, 24 de forma parcial, y Sonora y Baja California Sur faltan por empezar.¹⁵

Las condiciones en que viven los sentenciados son un reflejo de la desigualdad de nuestro país, la incapacidad de ciertos grupos sociales para acceder a un trato adecuado y justo por parte del Estado. Por esto, los diputados de Movimiento Ciudadano hemos asumido el deber de hacer escuchar la voz de aquellas personas, que aun siendo privadas de su libertad, piden ser tratados con justicia y dignidad.

Nuestro sistema se encuentra entre 250 y 305 por ciento de su capacidad; en una celda para 6 personas, en realidad viven entre 14 y 20 personas.¹⁶ Un sistema sobrepoblado pone en condiciones de violación de derechos humanos a los reos debido que no hay condiciones suficientes.¹⁷ México necesita de una reforma política de seguridad en materia penal, enfocada en la reparación integral del daño cometido a través del delito y una verdadera reinserción de las personas privadas de su libertad a la vida comunitaria. Tenemos que voltear hacia un tema que pocos deciden atender pero cuyas consecuencias tienen grandes repercusiones en la inseguridad del país.

La presente iniciativa busca incidir en uno de los problemas del sistema penitenciario, el de la sobrepoblación en los penales y sus consecuencias. México Evalúa a través de su estudio “Situación y Desafíos del Sistema Penitenciario” señala que “el uso y el abuso de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y el hacinamiento en el sistema”. A pesar de que el número de presos continúa aumentando, más de la mitad de los mexicanos no se sienten protegidos ni seguros.¹⁸ Debemos de entender que la encarcelación masiva no es la solución a los problemas estructurales que

producen la violencia; como lo son la marginación, la pobreza y la falta de oportunidades. Un sistema penitenciario sobrepoblado es incapaz de hacer programas eficientes para la reinserción de los ciudadanos a la sociedad como sujetos productivos.

Por lo expuesto proponemos eliminar la prisión preventiva oficiosa, así como los delitos inexcusables, sean eliminados. Elevar a rango constitucional esta medida contraviene el principio de inocencia, pues además no se justifica desde la óptica del derecho internacional de derechos humanos. Tendría que ser cada juez quien solicitase la sanción preventiva a partir de la evaluación de las circunstancias propias de cada caso y tomando en cuenta el riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o el riesgo para la víctima o la sociedad y no en función del delito imputado.

Por todo lo anterior, se somete a su consideración, la presente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma y deroga distintas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal Penal y el Código Nacional de Procedimientos Penales

Artículo Primero. Se reforman los párrafos primero del artículo 18 y segundo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 18. Sólo por **causas de riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o exista riesgo para la víctima o la sociedad** habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Artículo 19. [...]

El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

Artículo Segundo. Se adiciona la fracción IV y se reforma el tercer párrafo del artículo 70, y la fracción II del artículo 84; se derogan los incisos g) a i) de la fracción I, así como la fracción III del artículo 85 del Código Federal Penal.

Artículo 70. La prisión podrá ser sustituida, a juicio del juzgador, apreciando lo dispuesto en los artículos 51 y 52 en los términos siguientes:

I. Por trabajo en favor de la comunidad o semilibertad, cuando la pena impuesta no exceda de **cinco** años;

II. Por tratamiento en libertad, si la prisión no excede de **cinco** años; o

III. Por multa, si la prisión no excede de **tres** años.

IV. Beneficio de reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia, cuando la pena impuesta no exceda de **cuatro** años.

[...]

Artículo 84. Se concederá libertad preparatoria al condenado, previo el informe a que se refiere el Código de Procedimientos Penales, que hubiere cumplido las tres quintas partes de su condena, si se trata de delitos intencionales, o la mitad de la misma en caso de delitos imprudenciales, siempre y cuando cumpla con los siguientes requisitos:

I. Que haya observado buena conducta durante la ejecución de su sentencia;

II. **Que del informe técnico que rinda la autoridad competente se presuma que existen condiciones de reinserción social del sentenciado y de no volver a delinquir** , y

III. Que haya reparado o se comprometa a reparar el daño causado, sujetándose a la forma, medidas y términos que se le fijen para dicho objeto, si no puede cubrirlo desde luego.

[...]

a) a d) [...]

Artículo 85. No se concederá la libertad preparatoria a

I. Los sentenciados por alguno de los delitos previstos en este código que a continuación se señalan:

a) a f) [...]

g) **(Se deroga)**

h) **(Se deroga)**

i) **(Se deroga)**

j) a l) [...]

II. a IV. [...]

[...]

Artículo Tercero. Se reforman el párrafo primero del artículo 140, la fracción primera del 150, el párrafo primero del artículo 165 y el artículo 167; y se

derogan la fracción tercera del artículo 21 y el tercer párrafo del artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales.

Artículo 21. En los casos de delitos del fuero común cometidos contra algún periodista, persona o instalación, que dolosamente afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta, el Ministerio Público de la Federación podrá ejercer la facultad de atracción para conocerlos y perseguirlos, y los órganos jurisdiccionales federales tendrán, asimismo, competencia para juzgarlos. Esta facultad se ejercerá cuando se presente alguna de las siguientes circunstancias:

I. y II. [...]

III. (Se deroga)

IV. a IX. [...]

[...]

Artículo 140. [...]

En los casos de detención por flagrancia, cuando se trate **de casos donde no exista riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o no exista riesgo para la víctima o la sociedad** y el Ministerio Público determine que no solicitará prisión preventiva como medida cautelar, podrá disponer la libertad del imputado o imponer una medida de protección en los términos de lo dispuesto en este código.

[...]

Artículo 150. Sólo en casos urgentes el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los datos de prueba que motiven su proceder, ordenar la detención de una persona, siempre y cuando concurren los siguientes supuestos:

I. Existan datos que establezcan la existencia de un hecho señalado como delito grave y que exista la probabilidad de que la persona lo cometió o participó en su comisión.

II. y III. [...]

[...]

[...]

[...]

Artículo 165. Aplicación de la prisión preventiva sólo por causas de riesgo fundado de fuga, interferencia en la investigación o exista riesgo para la víctima o la sociedad. La prisión preventiva será ordenada conforme a los términos y las condiciones de este código.

[...]

Artículo 167. El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez de control la prisión preventiva o el resguardo domiciliario cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio,

el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad.

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

I. a XI. [...]

[...]

Artículo 420. Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el juez competente.

Transitorios

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

Segundo. En un plazo de ciento ochenta días hábiles contados a partir de la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, se deberá expedir la normatividad reglamentaria relativa al beneficio de reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia.

Tercero. La Cámara de Diputados, en un plazo no mayor de 20 días naturales a partir del día siguiente de la publicación del presente decreto, realizará las modificaciones necesarias para el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2016, a efecto de otorgar a todas las Instituciones encargadas de la operación del nuevo régimen de reinserción social, modificación y duración de penas, los recursos económicos para proveer de recursos humanos y materiales para su funcionamiento, y para la infraestructura que permita la creación y la adecuación del beneficio de reclusión domiciliaria mediante monitoreo electrónico a distancia.

Notas

1 OCDE. (2013). ¿Cómo va la vida? Obtenido de OCDE. Sitio web: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/05/28/mexicanos-que-mas-horas-trabajan-ano-ocde>

2 Coneval. (2015). La medición de pobreza 2014. 7/10/2015, de Coneval. Sitio web: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

3 Ibídem.

4 OCDE. (2015). “Todos juntos. ¿Por qué reducir la desigualdad nos beneficia?” 01/10/2015, de OCDE. Sitio web: <http://www.cnnexpansion.com/economia/2015/05/21/mexico-el-segundo-pais-mas-desigual-en-la-ocde>

5 Gerardo Esquivel Hernández. (2015). Concentración del poder económico y político. 05/10/2015, de Oxfam. Sitio web: <http://www.oxfamMexico.org/desigualdad-extrema-en-mexico-concentracion-del-poder-economico-y-politico/#.Vhb94-yqqko>

6 Coneval. (2015). *La medición de pobreza 2014*. 7/10/2015, de Coneval. Sitio web: http://www.coneval.gob.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2014.aspx

7 Inegi. (2012). *La alimentación y nutrición en México*. 7/10/2015, de CEIDAS. Sitio web: <http://www.excelsior.com.mx/2012/02/19/nacional/811635>

8 El Sabueso (2015) “¿Bajo la Incidencia delictiva? Sí, pero...”, 7/10/2015, de *Animal Político*. Sitio web: <http://www.animalpolitico.com/elsabueso/bajo-la-incidencia-delictiva-si-pero/>

9 Inegi. (2013). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2013. 6/10/2015, de Inegi. Sitio web: http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2013/doc/envipe2013_09.pdf

10 Fuentes, Mario Luis. “México social: un deficiente sistema de justicia”, en *Excélsior*. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/01/921213>

11 Zepeda, Guillermo. (2015). Situación y desafíos del sistema penitenciario. 01/10/2015, de México Evalúa. Sitio web: <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>

12 <http://www.excelsior.com.mx/opinion/jose-buendia-hegewisch/2015/07/16/1034935>

13 Zepeda, Guillermo. Obra citada.

14 Martí, Alejandro. (2015). “La reforma de justicia penal ante un momento crucial: concluir bien y a tiempo”, 2/10/15, de *Animal Político*. Sitio web: <http://www.animalpolitico.com/blogueros-mexico-sos/2015/05/20/la-reforma-de-justicia-penal-ante-un-momento-crucial-concluir-bien-y-a-tiempo/>

15 Ibídem.

16 Zepeda, Guillermo. Obra citada. <http://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2013/08/El-Sistema-Penitenciario-Mexicano-GZEPEDAL-2013.pdf>

17 Martí, Alejandro. Obra citada.

18 Inegi. Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2012. Recuperado de http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/encuestas/hogares/regulares/envipe/envipe2012/doc/resultadosenvipe2012_09.pdf

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2015.

Diputados: José Clemente Castañeda Hoefflich, Jorge Álvarez Máynez (rúbrica), Víctor Manuel Sánchez Orozco, Macedonio Salomón Tamez Guajardo.

