**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS PÁRRAFOS ONCE, DOCE Y TRECE AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

Los que suscriben, **JOSÉ LUIS GARCÍA ZALVIDEA, CARLOS SOTELO GARCÍA, JOSÉ RANULFO LUIS TUXPAN VÁZQUEZ, ROSALINDA LÓPEZ HERNÁNDEZ** y **RUBÉN FERNANDO VELÁZQUEZ LÓPEZ**, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXI Legislatura, en ejercicio de la facultad que nos otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estado Unidos Mexicanos, presentamos ante la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONAN LOS PÁRRAFOS ONCE, DOCE Y TRECE AL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**, de conformidad con la siguiente:

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El crecimiento de los índices delictivos se explica por el aumento de corrupción al interior de las instituciones públicas; la preservación de un sistema proclive a favorecer la impunidad; la falta de profesionalización de las policías, fiscales y jueces, y ante la insuficiencia e ineficiencia de las políticas públicas de prevención integral del delito.[1]

Ante el problema de la corrupción, es preciso avanzar en un nuevo paradigma de seguridad y de justicia demanda procedimientos sencillos y transparentes, un diseño de pesos y contrapesos en las atribuciones de las autoridades del sistema; un sistema de rendición de cuentas y una modernización de los esquemas de gestión organizacional. Este contexto institucional debe interactuar con funcionarios profesionales, cuya honestidad esté certificada; con las garantías y protección en el cumplimiento de sus atribuciones; con un esquema de incentivos que conformen un servicio de carrera que retenga, promueva y supervise a los profesionales de la seguridad y de la justicia penal en México.

Otro grave problema es el de la impunidad. Recordemos que en México, sólo el 1.7% de los que cometen delitos son llevados ante un juez y el 98.3% quedan impunes.[2]

Los estudios del Centro de Investigación para el Desarrollo, AC. (CIDAC) revelan que el 22.1 por ciento de los delitos denunciados son considerados graves o violentos (secuestro, homicidio intencional, violación, narcotráfico, robo de vehículos y robos violentos). Este porcentaje es el que alimenta la percepción de inseguridad y el temor en la población.

Por otra parte, explica, 5 por ciento de los delincuentes comete entre el 55 y el 60 por ciento de esos crímenes graves y violentos. Por ello, las políticas estatales deben dedicar particular atención y recursos a la prevención, combate, investigación y sanción de estos ilícitos.

Actualmente, el 75 por ciento de los recursos se canaliza a delitos menores, mientras se escatiman recursos a la inteligencia y medidas de combate, investigación y sanción del crimen organizado. Por ello

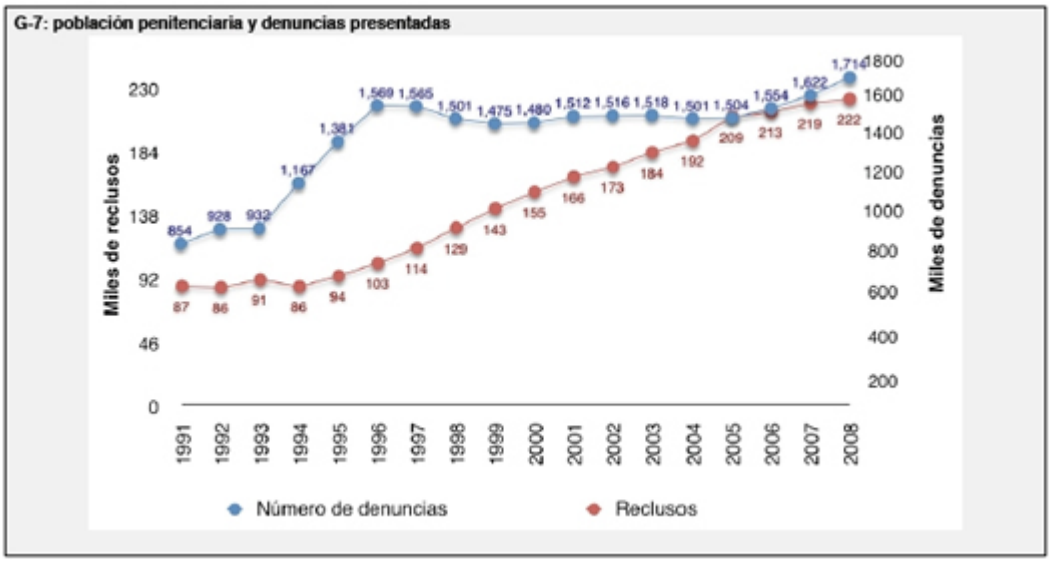
---

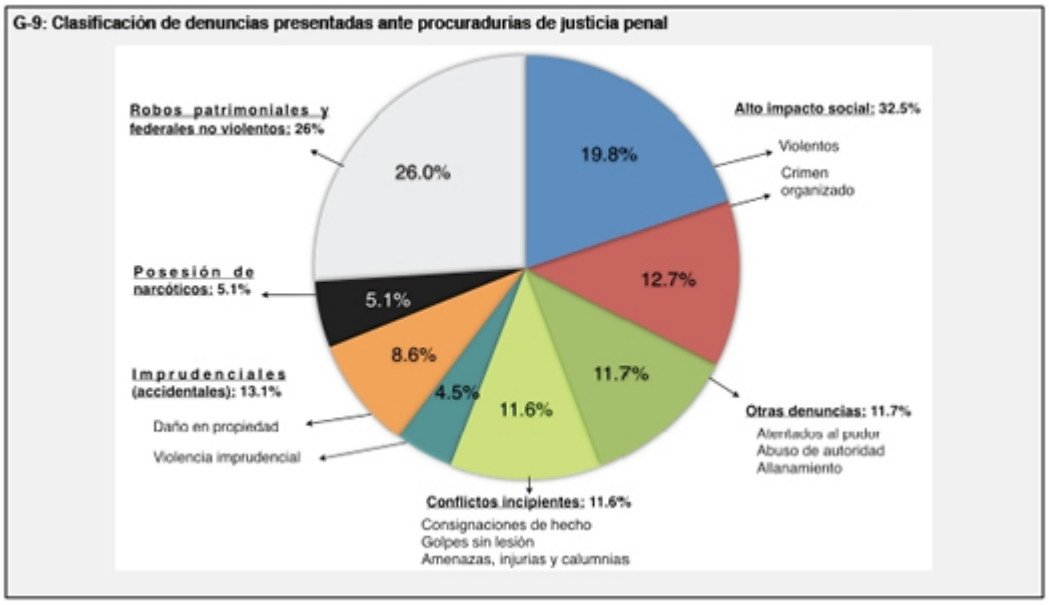
[1] Véase los datos que aporta Centro de Investigación para el Desarrollo A. C. en 2009 (CIDAC).

[2] http://www.cidac.org/es/modules.php?name=News&file=article&sid=3795. "La impunidad ahoga a México". Artículo de Guillermo Zepeda.

deben desarrollarse mecanismos más sencillos, accesibles y eficientes para canalizar y resolver los casos, protegiendo los derechos de la víctima y del imputado.

**FUENTE:** elaborado por CIDAC con base en: columna 1: Encuesta de victimización ICESI; columna 2: anuarios estadísticos 2008; columna 3: base de datos CIDAC y cuadernos de estadísticas judiciales, INEGI.






Las gráficas corresponden al estudio del CIDAC

El aumento de las penalidades por los diversos delitos se ha visto correspondido por una menor capacidad de captura de los delincuentes y el consecuente incremento de la impunidad. La desconfianza que despiertan y el descrédito social de las policías y de los organismos de impartición de justicia hacen que muchos ciudadanos prefieran no denunciar los delitos de los que han sido víctimas.

Por otra parte, la situación hace impensable la readaptación social. Lejos está la cárcel de convertirse en una solución a los problemas de la justicia.

Veamos: en la actualidad, 225 mil personas mantienen sobreocupadas la mayor parte de las cárceles de México y representan un costo de 29 millones de pesos diarios para el erario público. Pero son lo pobres quienes ocupan principalmente las cárceles.[3]

Por ejemplo, en el Distrito Federal y Estado de México los reclusos cada vez son más pobres, con menos posibilidades para defenderse de un sistema de justicia más deteriorado e inhumano.[4] .

Asimismo, las personas que están en las cárceles son delincuentes menores que el mismo día en que reciben su sentencia son dejados en libertad, pues la pena que merecen por los delitos cometidos la han purgado ya con los meses o años de su detención, con el agravante de que durante ese tiempo han convivido de cerca con delincuentes altamente profesionales -ladrones, asaltantes, secuestradores, narcotraficantes- que en muchas ocasiones los reclutan para escalar en los niveles de la delincuencia. Aun en el caso de que esas personas hubieran decidido reformarse, el hecho de haber sido encarceladas, les cancela toda posibilidad de encontrar un trabajo digno con el que sostenerse y sostener a su familia.

---

[3] Las cárceles están llenas de jóvenes pobres 45% de la población tiene entre 18 y 30 años. En una encuesta del 2006 realizada por el CIDE se registró que el 68% de la población de recluidos esta por robo, de ese porcentaje el 50% esta por robo a una cantidad menor a los 2000 pesos y el 25% por menos de 500 pesos. Bergman, Marcelo; Azaola, Elena. “Cárceles en México”. CIDE, México.

[4] La tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas en 2009, advierte que la mayoría de los presos fueron sentenciados por el delito de robo, con un valor de mil 200 pesos o menos.

En cambio, quienes han cometido delitos graves con mucha frecuencia esperan su sentencia en libertad ya que pueden pagar despachos de abogados altamente especializados en cuestiones penales, lo que les da una alta probabilidad de quedar en libertad definitiva.

En ocasiones se da el caso de que los Ministerios Públicos consignen a personas que cometieron delitos menores como responsables de delitos mayores con la finalidad de fijar datos estadísticos para justificar y cubrir sus cuotas de consignaciones. Pueden pasar en cautiverio lo que dure su proceso, pero al recibir la sentencia quedarán libres, aunque ya capacitados y adiestrados para emprender delitos de alta escuela.

En este sentido, debe replantearse el tema de la cárcel en el proceso penal, la ya que existe un franco deterioro y hacinamiento en las prisiones mexicanas.[5]
Coincidimos pues, que medida privativa de la libertad sólo se debe aplicar en delitos graves, y se debe implementar la mediación penal como programa de prevención de la delincuencia juvenil mediante la conciliación y la reparación del daño.

Asimismo, el combate a la delincuencia no es sólo un tema policíaco -y no sólo su operación, sino la prevención del delito- protección de población vulnerable y rescate de territorios dominados por la delincuencia. Con la acción policiaca no basta, debe atacarse la operación financiera y lavado de dinero, debe promoverse la economía de las regiones dominadas por agrupaciones delictivas, desarrollar política social y de infraestructura que incremente la presencia del Estado, genere alternativas para la población de esas regiones y recupere esos espacios actualmente perdidos.

Por otro lado, existe una constante preocupación por el *boom* en la delincuencia juvenil.

Cabe resaltar que el profesor de criminología d la Universidad de Ottawa, Irvin Waller[6], ha afirma que la delincuencia juvenil corre el riesgo de aumentar si se vive en relativa pobreza, se crece en un círculo de violencia familiar o existe exclusión o deserción escolar. La crisis económica y el desempleo; la cultura de la violencia, las adicciones y el creciente aumento del mercado negro a las armas, parecen ser factores que inciden significativamente en la delincuencia juvenil.

No olvidemos que de acuerdo al Instituto Mexicano de la Juventud ha señalado que existen aproximadamente siete millones de jóvenes que no estudian ni trabajan. Así, “los narcotraficantes han hecho un análisis del bono demográfico de México y encontraron que allí hay mano de obra. Porque si los carteles han perdido a miles de personas, necesitan reponerlas.”[7]

Muchos de estos jóvenes provienen de zonas marginadas, donde el acceso a empleo y educación es limitado.

Observemos lo que ocurre en Ciudad de México, donde según la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal entre enero y septiembre 2.273 menores de edad cometieron algún delito. De ellos, la mitad proviene de barrios donde el ingreso económico promedio suele ser escaso.

---

[5] En 2006 México alcanzó una tasa de 250 presos por cada 100 mil habitantes, una de las cifras más elevadas en América Latina, lo que significa que cada noche 250 mil personas duermen hacinados en las cárceles nacionales, advirtió la Consejera de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Elena Azaola Garrido.
[6] Ponencia de Irwin Waller durante el seminario internacional "Hacia una Política Efectiva de Prevención del Delito en México", realizado en el ITAM en enero de 2009.
[7] Declaraciones de Carlos Cruz, director de Causa Ciudadana, a la Cadena BBC, “México ve crecer la delincuencia juvenil”, entrevista del 11 de diciembre de 2009.

Por todo lo anterior, queremos subrayar que ante el fracaso de la estrategia del Estado para afrontar la delincuencia es necesario transitar de un modelo reactivo, centrado en la persecución y castigo, hacia un modelo preventivo basado en el combatir las causas que lo originan.

Mientras destinemos más recursos al modelo reactivo no habrá nunca recursos humanos y económicos para perseguir, procesar, sentenciar y encarcelar a los delincuentes.

Y ante el fracaso del modelo reactivo, es conveniente afrontar el fenómeno delictivo fortalecimiento la prevención, alentando la participación ciudadana y respetando los derechos fundamentales.

En México el modelo de prevención del delito y seguridad pública "no funciona y se debe cambiar, pues la solución no son ni la pena de muerte ni el endurecimiento de las sanciones, por lo que será imposible combatir la delincuencia y el crimen organizado sin inteligencia para formar un fotografía de los posibles adversarios y amenazas".[8]

Así pues, para frenar la criminalidad es necesario avanzar hacia una legislación que impulse y fortalezca la prevención del delito contemplando factores de riesgo o asignen roles institucionales a determinados actores en las áreas de salud, educación, trabajo, desarrollo social, así como de una ley de prevención del delito en cada estado.

En este sentido la evidencia empírica es contundente. Recordemos que un según un estudio realizado de manera reciente en 107 países que focalizaron la lucha contra la delincuencia organizada con mecanismos represivos y no con preventivos el resultado fue que se generó más delincuencia.[9]

Es así, que la presenta iniciativa propone la creación de una comisión intersecretarial, que reoriente los esfuerzos institucionales para fortalecer un modelo preventivo del delito a efecto de:

a) Involucrar a la sociedad civil en el diseño y construcción de las políticas públicas en materia de seguridad pública para recuperar la confianza ciudadana;
b) Impulsar la rendición de cuentas de las autoridades encargadas de la seguridad pública en abono de la defensa de los derechos ciudadanos;
c) Actualizar el sistema de seguridad pública con la adopción de modelos y prácticas eficientes de otros países;
d) Promover la coordinación de los tres niveles de gobierno en materia de prevención del delito;
e) Transitar de un modelo a reactivo a uno preventivo generando políticas públicas alternativas ante el incremento de la criminalidad;
f) Fortalecer la cultura de la legalidad, la prevención y la denuncia en la ciudadanía;
g) Combatir estratégicamente las adicciones, particularmente en niños, adolescentes y adultos jóvenes, y
h) Evaluar las políticas públicas y sus resultados en materia prevención del delito.

Queremos reiterar que el problema de la inseguridad se debe en gran medida a la desigualdad social y no se resuelve eliminando garantías ni endureciendo penas. Frete a ello, el Estado mexicano debe ofrecer mejores condiciones de vida a los ciudadanos, como vivienda, educación y trabajo.

---

[8] Declaraciones de Joseph Padan, Julio César Kala y Julián Gudiño Galindo, especialistas en la materia, durante su participación en el tercer Congreso Internacional de Política Criminal y Prevención del Delito, realizado en septiembre de 2008.

[9] Ponencia de Edgardo Buscaglia durante el seminario internacional "Hacia una Política Efectiva de Prevención del Delito en México", realizado en el ITAM en enero de 2009..

Por ello, en virtud de las consideraciones, y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

**DECRETO**

**Artículo Único.-** Se adicionan los párrafos once, doce y trece al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 21.…
…

…

…

…

…

…

…

…

…

a)...

b)...

c)…

d)…

e)…

**El Gobierno Federal contará con el Consejo Nacional de Prevención Social del Delito, compuesto con dependencias del Ejecutivo Federal y que tendrá por objeto coordinar, definir y evaluar las políticas, programas y estrategias y acciones dirigidas a la prevención social del delito.**

**Con la participación ciudadana, el Consejo Nacional de Prevención Social del Delito, presentará anualmente el programa de prevención del delito con la finalidad de reducir los índices delictivos en el Estado a través del combate a las adicciones y el fortalecimiento de la cultura de la legalidad, la prevención del delito y la denuncia. Imparcialidad, honestidad, profesionalización y rendición de cuentas serán principios que regirán al programa.**

**Las entidades federativas y los municipios constituirán, con arreglo a sus respetivas leyes, consejos de prevención del delito.**

## TRANSITORIOS

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

**Segundo.-** El Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal tendrán un plazo de noventa días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, para expedir la legislación federal con relación al Consejo Nacional de Prevención Social del Delito.

**Tercero.-** El Consejo Nacional de Prevención Social del Delito, así como los consejos de prevención social del delito de las entidades federativas y municipios, quedarán instalados dentro de los ciento veinte días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

## SUSCRIBEN

**SEN. JOSÉ LUIS GARCÍA ZALVIDEA**

**SEN. CARLOS SOTELO GARCÍA**

**SEN. JOSÉ RANULFO LUIS TUXPAN VÁZQUEZ**

**SEN. ROSALINDA LÓPEZ HERNÁNDEZ**

**SEN. RUBÉN FERNANDO VELÁZQUEZ LÓPEZ**

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a los dos días del mes de junio de dos mil diez.