

INICIATIVA DE LOS SENADORES RENÉ JUÁREZ CISNEROS, EMILIO GAMBOA PATRÓN, CARLOS ALBERTO PUENTE SALAS, ENRIQUE BURGOS GARCÍA, LILIA MERODIO REZA, ANABEL ACOSTA ISLAS, MIGUEL ROMO MEDINA, LISBETH HERNÁNDEZ LECONA Y ROBERTO ALBORES GLEASON, A NOMBRE DE LOS SENADORES INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY QUE ESTABLECE LAS NORMAS MÍNIMAS SOBRE READAPTACIÓN SOCIAL DE SENTENCIADOS.

Los suscritos senadores René Juárez Cisneros, Emilio Gamboa Patrón, Carlos Alberto Puente Salas, Enrique Burgos García, Lilia Guadalupe Merodio Reza, Anabel Acosta Islas, Miguel Romo Medina, Lisbeth Hernández Lecona y Roberto Albores Gleason, a nombre de los senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México de la LXIII Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que nos confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 8, numeral 1, fracción I; 164 numeral 3, 169, y demás relativos del Reglamento del Senado de la República; sometemos a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente Iniciativa con Aval de Grupo que contiene Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, para promover el desarrollo integral de los jóvenes, conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

México enfrenta una grave crisis de seguridad pública que se fue gestando a lo largo de los años por una combinación de factores políticos, económicos y sociales. El detonante de la crisis fue la expansión del narcotráfico y el crimen organizado y la secuela de delitos que más agravan a la sociedad como el secuestro, la extorsión y el robo, así como el contrabando, la falsificación de mercancías y el tráfico y trata de personas, cuyas consecuencias sociales son, probablemente, más dañinas que el propio consumo y el trasiego de los enervantes.

Esta realidad afecta a toda la sociedad, pero sus impactos negativos son más profundos en los jóvenes que constituyen un estrato social altamente vulnerable, ya que se pueden convertir simultáneamente en víctimas o victimarios en este complejo fenómeno que afecta la armonía, la convivencia, la paz social y representa un enorme desafío para la vigencia del Estado de Derecho, la estabilidad económica, la gobernabilidad democrática, la seguridad interna e incluso la seguridad nacional poniendo en peligro la preservación del Estado.

Todos los indicadores en materia de seguridad muestran que en esta crisis los jóvenes están pagando una alta cuota, especialmente aquellos que enfrentan agudos problemas sociales como son la falta de oportunidades de educación, el desempleo y las condiciones de pobreza, marginación y desintegración familiar, que los induce a entrar a los circuitos de la delincuencia en un escenario institucional donde las políticas de prevención del delito que se han puesto en práctica tardarán años en mostrar resultados perdurables.

Hay que reconocer que es urgente romper los círculos de la violencia y de la delincuencia. Se han perdido años asumiendo que la erradicación de la violencia se dará con la simple reclusión de los jóvenes, aislándolos del resto de la sociedad y excluyéndolos del desarrollo.

Los jóvenes en los centros de reclusión son un síntoma de una sociedad que no ha podido ofrecerles una auténtica oportunidad, son reflejo de omisiones, de carencias del desarrollo, pero también de la falta de políticas de reinserción social dirigidas a quienes han caído en la desgracia de pagar una sentencia por haber transgredido la ley.

El sistema penitenciario en México pareciera que tiene como propósito incapacitar o inhibir a las personas a seguir cometiendo delitos más que promover los procesos de reinserción que permitan atender los problemas sociales, psicológicos y familiares que llevaron a una persona a una determinada actitud. El problema de la seguridad no se agota solamente encarcelando, sino que es un llamado a intervenir afrontando las causas estructurales y culturales de la inseguridad, que afectan a todo el entramado social.

Aunque todavía en México existen problemas de información para conocer con rigor la situación de la incidencia delictiva con apoyo en indicadores y encuestas institucionales, es factible acercarse a la realidad de los jóvenes en el ámbito de la seguridad pública. De acuerdo con información oficial, la incidencia delictiva aumentó de 1.4 millones de delitos en 2001 a 1.6 millones en 2014, es decir, que en tres lustros, el número de delitos se incrementó aproximadamente en más de 10 puntos porcentuales.

De los indicadores anteriores se desprende que entre los delitos que tienen mayor incidencia son los robos con el 39% del total, los delitos patrimoniales con el 14% y las lesiones con el 12%. Los delitos que tuvieron los mayores incrementos en este periodo fueron la extorsión con 332%, secuestro con 176%, los homicidios dolosos con 13% y los robos sin violencia con el 35%.

Debe destacarse el hecho de que en dicho periodo, disminuyeron los robos con violencia de 40% en el 2001 a 30% en el 2014, respecto al total de robos y, como consecuencia, aumentó la proporción de los robos sin violencia de 60% a 70%, o sea, que probablemente más personas delinquen por necesidad.

En el rubro de homicidios es relevante que en el periodo aumentaron los dolosos de 44% en el 2001 a 48% en el 2014, disminuyendo los culposos de 56% a 52%, lo que manifestaría la exacerbación de la violencia del crimen organizado y del narcotráfico que ha propiciado la muerte de miles de personas.

Por otra parte, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), revela que de acuerdo a la percepción general de la sociedad, los delitos aumentaron de 11.3 millones en 2001 a 33 millones en 2014, es decir, que hay una cifra negra de ilícitos que la población no declara ante las autoridades judiciales por diversas razones, entre ellas, la falta de confianza en los ministerios públicos, amenazas o por el exceso de trámites burocráticos.

De acuerdo con estos datos el 24% de la población de 18 años o más ha sido víctima de uno o varios delitos. De los 33 millones de delitos ocurridos, se denunciaron 3.3 millones y de éstos, sólo en el 63% se inició la averiguación previa. De los 30 millones de delitos no denunciados, aproximadamente el 31% fueron asaltos en las calles y en el transporte público, mientras que el 25% se refieren a extorsiones y el 10% a robos parciales de automóviles.

Aunque no hay estadística precisa de los delitos que cometen los jóvenes entre 15 a 29 años, es factible un acercamiento a esta cuestión con el desglose de la ENVIPE 2014 por edades de 12 a 35 años. A este segmento social se le atribuye haber cometido más de la tercera parte de los delitos ocurridos en el año 2013.

Los indicadores muestran que los jóvenes participan más en la comisión de delitos de alto impacto social. Estos son robo parcial de vehículo (80%), robo o asalto en la calle y en el transporte público (77%), robo total de vehículo (72%), robo en casa habitación (67%), lesiones por agresión (66%), robo en forma distinta a las anteriores (62%), amenazas (56%) y extorsión (42%).

De acuerdo con el INEGI, los jóvenes padecen una epidemia de violencia y muerte. De los fallecimientos en el año 2012, el 12% fueron violentos, y de estos, una tercera parte fueron jóvenes de entre 15 a 29 años de edad, la mayor parte varones. De los fallecimientos violentos se atribuyeron 44% a homicidios, 41% a accidentes y 10% a suicidios, y el resto a causas no especificadas.

La vulnerabilidad de los jóvenes se expresa también en el ámbito de la justicia. Es notorio el hecho de que en tanto se les atribuye la comisión del 30% de los delitos, representan casi el 46% del número de personas procesadas y el 49% del número de personas sentenciadas en los juzgados de primera instancia del fuero común.

En el año 2012, en los centros de reinserción social del país había 163,446 personas procesadas por la comisión de diversos delitos. De este total, 75,874 eran jóvenes entre 18 y 29 años, equivalentes al 46% de los internos. Los principales delitos cometidos por los jóvenes son robo 48%, golpes y lesiones 12%, narcóticos 5%, daño a bienes ajenos 5%, robo de vehículo 4%, homicidio 4% y, otros, con el 7% del total.

Por lo que respecta al fuero federal, en el año 2012 se registró un total de 39,253 personas procesadas, de las cuales 18,035 eran jóvenes procesados de entre 18 y 29 años, equivalentes al 46%. Los delitos por los cuales los jóvenes están sujetos a proceso en orden descendente son: 56% narcóticos; 30% armas prohibidas; 3% defraudación fiscal; 2% robo y 2% por organización delictiva.

Por otra parte, los indicadores oficiales registran un total de 35,891 personas sentenciadas por delitos federales, de los cuales 16,582 son jóvenes que representan el 46.2%. Es notorio el hecho de que el 62% de los jóvenes hayan sido condenados por delitos contra la salud, básicamente acusados de consumo de drogas, en tanto que el 29% está en prisión por el uso ilegal de armas de fuego.

Es preocupante también que los jóvenes constituyan un estrato demográfico que equivale a un poco más de la cuarta parte de la población del país, pero en los penales representan aproximadamente la mitad de los internos y, sin embargo, se les trata igual que a los adultos en un entorno de prevención social donde no se respetan los derechos humanos y sin políticas adecuadas para su reinserción social.

En la infraestructura penitenciaria estatal hay saturación, conviven reos de alta peligrosidad con infractores primerizos, induciendo la contaminación criminológica y haciendo nugatoria toda acción que permita una adecuada reinserción social de los jóvenes que tienen capacidades y habilidades para una reincorporación al trabajo una vez cumplida la pena que purgan, ya que éstas no son mayores a los 3 años en la mayor parte de los casos, debido al tipo de delitos en que incurrieron.

Por estas razones, en esta iniciativa se proponen reformas y adiciones a la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados con el objeto de promover una eficiente reinserción social de los jóvenes infractores. Al efecto, se propone que en los convenios entre órdenes de gobierno para la creación y manejo de instituciones penales para el tratamiento de adultos delincuentes, se incluyan acciones ejecutivas específicas para los jóvenes entre 15 y 29 años de edad.

Igualmente, en el tratamiento individualizado para la reincorporación social de los internos, además de considerar sus circunstancias personales, los usos y costumbres y la ubicación de sus domicilios, en el tratamiento deberá tomarse en cuenta la edad de los sujetos, para lo cual, deberán desarrollarse acciones específicas para la reincorporación de los jóvenes hasta los 29 años de edad.

Se establece también que los menores infractores serán internados, en su caso, en instituciones diversas a las asignadas a los adultos y deberán tener acceso a programas integrales de reincorporación social. Para los tratamientos de preliberación se establecerán procedimientos especiales que promuevan la reincorporación social pronta y expedita de los jóvenes de hasta 29 años.

Por otro lado, en los procesos de asignación de internos al trabajo y en la capacitación laboral, deberá tomarse en cuenta la edad de los internos. Para ello, se deberán establecer programas específicos para los jóvenes de hasta 29 años de edad que promuevan su desarrollo personal y laboral una vez que alcancen su liberación. De esta manera, se facilitará su reinserción integral en la sociedad.

En cuanto a la educación que se imparte a los internos no solo deberá tener un carácter académico, cívico y ético. Los programas educativos en los centros penitenciarios deberán tomar en cuenta la reincorporación social y el desarrollo social de los jóvenes. Los patronatos para los liberados de las entidades federativas deberán considerar acciones específicas dirigidas a jóvenes liberados de hasta 29 años de edad.

De esta manera, se trata de impulsar un cambio en las formas de tratamiento de los jóvenes infractores de la ley, garantizando sus derechos humanos y tratando de evitar que las cárceles sean una escuela para delincuentes. El país está perdiendo una parte importante de sus jóvenes encarcelados por razones económicas y sociales que pueden ser útiles a la sociedad una vez que cumplan sus condenas y sean reincorporados de forma integral a la sociedad.

De acuerdo con lo anterior, las senadoras y senadores integrantes de los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional y del Partido Verde Ecologista de México en el Senado de la República, ponemos a la consideración de la Asamblea, la siguiente iniciativa con:

Proyecto de Decreto

Artículo único.-Se reforman y adicionan los artículos 3, segundo párrafo; 6 primer y tercer párrafos; 8, último párrafo; 10; 11; y 15, primer párrafo, todos de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados para quedar como sigue:

ARTÍCULO 3...

En dichos convenios se determinará lo relativo a la creación y manejo de instituciones penales de toda índole, entre las que figurarán las destinadas al tratamiento de adultos delincuentes, alienados que hayan incurrido en conductas antisociales y menores infractores, especificándose la participación que en cada caso corresponde a los Gobiernos Federal y Locales. **Los convenios deberán incluir acciones ejecutivas específicas para el tratamiento de jóvenes que se encuentren entre 15 y 29 años de edad.**

...

...

...

...

...

...

...

ARTÍCULO 6.-El tratamiento será individualizado, con aportación de las diversas ciencias y disciplinas pertinentes para la reincorporación social del sujeto, consideradas sus circunstancias personales, sus usos y costumbres tratándose de internos indígenas, así como la ubicación de su domicilio, a fin de que puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a aquél, esto último, con excepción de los sujetos internos por delincuencia organizada y de aquellos que requieran medidas especiales de seguridad. **En todos los casos, en el tratamiento deberá tomarse en cuenta la edad del sujeto, para lo cual deberán desarrollarse acciones específicas para la reincorporación de los jóvenes hasta de 29 años de edad.**

...

El sitio en que se desarrolle la prisión preventiva será distinto del que se destine para la extinción de las penas y estarán completamente separados. Las mujeres quedarán recluidas en lugares separados de los destinados a los hombres y tendrán la infraestructura, información y personal capacitado para el cuidado de sus hijas e hijos que permanezcan con ellas, así como para el desarrollo pleno de sus actividades. Los menores infractores serán internados, en su caso, en instituciones diversas de las asignadas a los adultos **y deberán tener acceso a programas integrales de reincorporación social.**

...

...

I a VI...

...

...

a) y b)

...

...

I a II...

...

...

...

ARTÍCULO 8...

I.- a V...

...

...

Para los tratamientos de preliberación, se establecerán procedimientos especiales que promuevan la reincorporación social pronta y expedita de los jóvenes de hasta 29 años de edad.

ARTÍCULO 10.- La asignación de los internos al trabajo se hará tomando en cuenta los deseos, la vocación, las aptitudes, tratándose de internas, en su caso, el estado de gravidez, la capacitación laboral para el trabajo en libertad y el tratamiento de aquéllos, así como las posibilidades del reclusorio. **En todos los casos, deberá tomarse en cuenta la edad de los internos. Se establecerán programas específicos para jóvenes de hasta 29 años de edad que promuevan su desarrollo personal y laboral, una vez que alcancen su liberación.** El trabajo

en los reclusorios se organizará previo estudio de las características de la economía local, especialmente del mercado oficial, a fin de favorecer la correspondencia entre las demandas de éste y la producción penitenciaria, con vistas a la autosuficiencia económica del establecimiento. Para este último efecto, se trazará un plan de trabajo y producción que será sometido a aprobación del Gobierno del Estado y, en los términos del convenio respectivo, de la Secretaría de Seguridad Pública.

...

...

ARTÍCULO 11.- La educación que se imparta a los internos no tendrá sólo carácter académico, sino también cívico, social, higiénico, artístico, físico y ético. Será, en todo caso, orientada por las técnicas de la pedagogía correctiva y quedará a cargo, preferentemente, de maestros especializados. **Los programas académicos deberán tomar en cuenta la reincorporación social y el desarrollo integral de los jóvenes.**

...

...

ARTÍCULO 15.- Se promoverá en cada entidad federativa la creación de un Patronato para Liberados, que tendrá a su cargo prestar asistencia moral y material a los excarcelados, tanto por cumplimiento de condena como por libertad procesal, absolución, condena condicional o libertad preparatoria. **El Patronato deberá considerar acciones específicas dirigidas a liberados hasta 29 años de edad.**

...

...

...

...

TRANSITORIO

Artículo único.-El presente Decreto entrará en vigor a los treinta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el salón de sesiones del Senado de la República, a los 7 días del mes de abril de 2016.

S u s c r i b e n,