

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 370 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, SUSCRITA POR EL DIPUTADO JOSÉ SALVADOR ROSAS QUINTANILLA E INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, José Salvador Rosas Quintanilla y los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento 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 la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se modifica el artículo 370 del Código Penal Federal.

Exposición de Motivos

Frente al contexto nacional de pobreza y de sobrepoblación en los centros penitenciarios, se propone eliminar del Código Penal Federal la pena de prisión para quienes roben una cantidad menor de 20 veces la unidad de medida y actualización (80.60 pesos), sin violencia u otro agravante. La presente modificación se sustenta en los principios de proporcionalidad y mínima intervención, así como en las recientes reformas constitucionales en materia de justicia y derechos humanos.

El Código Penal Federal, en conjunto con el Código Nacional de Procedimientos Penales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 2014 y la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el mismo medio el 16 de junio de 2016, establece los lineamientos para la impartición de justicia a nivel federal.

El Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley Nacional de Ejecución Penal son posteriores, y en cierto sentido se originan en la reforma constitucional de seguridad y justicia de 2008 y en la reforma constitucional de derechos humanos de 2011.

El sistema penitenciario había estado enfocado durante décadas a la privación de la libertad como castigo; con las reformas de 2008 y 2011 fue repensado con el fin prioritario de la reinserción social. Dichas reformas constitucionales renovaron el sistema penal y de justicia, transitando de uno inquisitivo y retributivo a uno garantista, restaurativo y basado en el principio pro persona.

Las Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que los derechos son, entre otras cosas, progresivos. Esto significa que un régimen no puede pasar de un esquema con mayor acceso a los derechos humanos a uno con menos.

Por ejemplo, una vez que sea ilegal la pena de muerte en un estado, legalizarla iría en contra del principio de progresividad, pues los condenados pasarían de tener más a tener menos derechos. De igual manera, la conversión del sistema penal a uno basado en el mayor respeto a los derechos humanos es un avance que debe ser consolidado con trabajo legislativo.

El Código Penal Federal fue concebido con un enfoque retributivo y no restaurativo. El cambio de paradigma, entre un sistema que busca castigar al delincuente y uno que busca resolver el conflicto, requiere hacer las actualizaciones pertinentes al Código Penal Federal.

Después de la pena de muerte, prohibida en el territorio nacional, la privación de la libertad encarna la idea de retribución en su forma más pura y arcaica. Es decir, se da prioridad al castigo al delincuente sin tomar en cuenta los efectos negativos, sobre él y sobre el entorno social.

Por poner un ejemplo, en Alemania 6 por ciento de los delitos son sancionados a través de la privación de la libertad, mientras que en el país son alrededor de 95 por ciento.¹ El artículo 370 del Código Penal Federal, que dictamina las penas para el delito tipificado como robo, en la forma en que se encuentra actualmente, es un remanente del sistema inquisitivo. Sus consecuencias son visibles para todos: población carcelaria y falta de reinserción social.

De hecho, ciertas evidencias señalan la falta de correlación positiva entre mecanismos de control más represivos y la disminución del delito. En distintos contextos se ha demostrado que en la medida en que se recurre a la prisión con más facilidad, aumentan los indicadores de arbitrariedad, violencia institucional y reincidencia delictiva.²

El artículo 18 constitucional señala que la privación de la libertad aspira a reinsertar al sentenciado a la sociedad. Sin embargo, dicho objetivo, rara vez se logra durante el encarcelamiento debido a que en la prisión se tiende a criminalizar a los individuos, lo cual los orilla a delinquir nuevamente.³

De acuerdo con *Nuestros muchachos ¿cómo son los jóvenes en las cárceles del país?*, proyecto coordinado por investigadores de World Justice Project, México se encuentra entre los 10 países con el peor sistema de justicia penal del mundo, por debajo de países como Colombia, Nicaragua, Uganda, Etiopía, y Bangladesh. Y dentro de esta categoría, la evaluación del sistema penitenciario fue donde México obtuvo su peor calificación.⁴

Vivimos en un país con alto grado de impunidad. Que en este contexto un inculpado pueda llegar al reclusorio en menos de 24 horas por falta de dinero para costearse un abogado o un soborno, nos habla de un sistema centrado en saturar las cárceles con pequeños robos, en vez de concentrarse en castigar delitos más graves.

Un sistema de justicia deficiente que no provee seguridad, pero sí restringe libertades. En contexto así es común que un sujeto privado de su libertad por un delito no violento ve impedida la posibilidad de reinserción y se inserte en círculos viciosos que propician actitudes violentas, por el contacto con otros reos.

Miremos más de cerca. Sólo en 2016, 104 mil 363 personas fueron ingresadas en los centros penitenciarios estatales, 92 mil 999 por delitos del fuero común. Cien mil ciudadanos mexicanos, en promedio de entre 18 y 29 años de edad y con un máximo grado de estudios concluidos en la secundaria.⁵ Si en las condiciones actuales nuestro sistema penitenciario difícilmente puede lograr la reinserción, estaremos condenando a la juventud a un futuro como criminales, a menos que cambiemos la ruta. Esta reforma apunta en ese sentido.

Lo innecesario y perverso del artículo 370 en su redacción actual queda más claro cuando se conoce que 41 por ciento de quienes ingresan en los penitenciarios de nuestro país lo hacen por la comisión de delitos contra el patrimonio, de los cuales 83 por ciento lo hacen por robo. Estamos hablando de cerca de una tercera parte de la población penitenciaria.⁶

Según la información recabada por el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, desde 2011 y hasta 2017, los centros penitenciarios administrados por las entidades federativas alojaron a más gente de lo que podían. La tasa nacional más baja se registró en 2016, periodo en el cual la sobrepoblación de las prisiones estatales llegó a 110 por ciento.⁷

Creemos que esto se debe a la implementación del Nuevo Sistema de Justicia, el cual restringe el uso de la prisión y por lo tanto, puede convertirse en una solución sostenible a lo largo del tiempo. Debemos trabajar porque así suceda.

Un sistema garantista privilegia el respeto a los derechos humanos tanto del imputado como del ofendido. En este sentido, buscará restablecer la pérdida o resolver el conflicto, respetando la integridad física de ambos ciudadanos, en la medida de lo posible. Esto no significa eliminar la prisión, sino limitarla a los casos en que sea absolutamente necesaria y positiva. Encontrar el punto medio entre la impartición de justicia y los derechos humanos es posible aplicando el principio de *ultima ratio* y el principio de proporcionalidad.

El principio de intervención mínima, o *ultima ratio*, significa que las sanciones penales se deben limitar a lo indispensable, en beneficio incluso de la tolerancia de ilícitos leves. Esto implica que un castigo debe utilizarse sólo cuando no haya más remedio, es decir, tras el fracaso de cualquier otro modo de protección.⁸

Proporcionalidad significa hallar el punto medio en el que consistirá la justicia del caso. Esto significa procurar que la acción sea la adecuada para lograr el fin que se proponga, que sea la menos lesiva al derecho que afecta y que la existencia de un perjuicio sea menor o igual al beneficio que obtiene.⁹

Por los motivos expuestos y tomando en cuenta que 43.6 por ciento de la población (53.4 millones) vive en pobreza y 7.6 (9.4 millones) en pobreza extrema, condenar a prisión a un ciudadano por robar una cantidad menor de 20 veces la unidad de medida y actualización es desproporcionado y viola el principio de intervención mínima.¹⁰

El ejemplo de la Ciudad de México es ilustrativo: En 2003 fue contratado el ex alcalde de Nueva York Rudolph Giuliani, quien ahora es un cercano asesor de Donald Trump, para formular recomendaciones en materia de seguridad. De acuerdo con Juan Martín Pérez García, entonces secretario ejecutivo de la Red por los Derechos de la Infancia en México, la política de cero tolerancia promovida por Giuliani tuvo un uso de limpieza social, contra los jóvenes de clase baja.¹¹

Un cambio de dirección ocurrió con la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal el 16 de junio de 2016. Desde entonces la población en las cárceles de la capital disminuyó 16.4 por ciento, lo que significa 5 mil 752 internos menos. ¿Qué cambió? El catálogo de delitos castigados con prisión. Hay que ser contundentes al respecto: No se trata de 5 mil criminales impunes, se trata de 5 mil ciudadanos, en su mayoría jóvenes, que pudieron hacerse responsables, sin comprometer su futuro yendo a prisión.¹²

En el mismo sentido apunta esta reforma al Código Penal Federal. En lugar de eliminar tipos penales del catálogo de privación de libertad, cómo se hizo con el Nuevo Sistema de Justicia Penal, en La Ciudad de México, la reforma presentada propone ajustar la proporción de las penas por el delito de robo a escala federal.

Sostenemos que es un sinsentido en términos tanto económicos como morales, mandar a prisión a alguien que robó menos de dos mil pesos. En el marco de la cuarta transformación debemos legislar para corregir un modelo que proscribía y criminaliza la pobreza. Por el bien de todos, primero los pobres.

Considerandos legales

Convención Americana sobre Derechos Humanos

Artículo 7. Derecho a la Libertad Personal: 1. Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. 2. Nadie puede ser privado de su libertad física, salvo por las causas y en las condiciones fijadas de antemano en las Constituciones Políticas de los Estados parte o por las leyes dictadas conforme a ellas. 3. Nadie puede ser sometido a detención o encarcelamiento arbitrarios. 4. Toda persona detenida o retenida debe ser informada de las razones de su detención y notificada, sin demora, del cargo o cargos formulados contra ella.

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 5. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Artículo 6. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad 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.

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.

Por lo expuesto sometemos a consideración de esta asamblea el siguiente

Decreto que adiciona un primer párrafo al artículo 370 del Código Penal Federal

Único. Se **adiciona** un primer párrafo al artículo 370 del Código Penal Federal, recorriéndose los existentes, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 370. **Cuando el valor de lo robado no exceda de veinte veces el salario, se impondrá una pena hasta de cincuenta días multa y no se impondrá pena privativa de la libertad.**

...

...

...

Transitorio

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

Notas

1 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*. Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia,

http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf.

2 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*. Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia,

http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

3 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*. Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia,

http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

4 Manuel Hernández Borbolla. (2018). “Tres de cada 10 presos en México son jóvenes”, en *Huffington Post*,

https://www.huffingtonpost.com.mx/2018/04/04/la-4a-compania-la-pelicula-que-retrata-como-las-carceles-mexicanas-siguen-siendo-universidades-del-crimen_a_23402974/

5 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*. Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia,

http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

6 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*. Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia,

http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

7 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2016). *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México*. Dirección General de Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia,

http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/wp-content/uploads/2018/01/en_numeros2.pdf

8 Julio Roberto Sánchez Francisco (2007). *El principio de intervención mínima en el Estado mexicano*. Consejo de la Judicatura Federal,

https://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/23/r23_17.pdf

9 Rubén Sánchez Gil (2009). “Recepción jurisprudencial del principio de proporcionalidad en México”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*,

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5893/7830>

10 Coneval (2016). *Pobreza en México. Resultados de pobreza en México 2016 a nivel nacional y por entidades federativas*,

<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

11 Fernando Camacho Servín (2014). “Castigar con cárcel robos pequeños, ‘negocio y sistema de limpieza social’, según la Redim”, en *La Jornada*,

<http://www.jornada.com.mx/2014/12/30/politica/016n1pol>

12 David Saúl Vela (2017). “Nuevo sistema penal deja libres a casi seis mil reos en la Cdmx”, en *El Financiero*,

<http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/nuevo-sistema-penal-deja-libres-a-casi-seis-mil-reos-en-la-cdmx>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de marzo de 2019.

Diputado José Salvador Rosas Quintanilla (rúbrica)

TEXTO VIGENTE	TEXTO A MODIFICAR
Código Penal Federal	Código Penal Federal
Artículo 370.-	Artículo 370.-
	Cuando el valor de lo robado no exceda de veinte veces el salario, se impondrá una pena hasta de cincuenta días multa y no se impondrá pena privativa de la libertad.
Cuando el valor de lo robado no exceda de cien veces el salario, se impondrá hasta dos años de prisión y multa hasta de cien veces el salario.	Cuando el valor de lo robado no exceda de cien veces el salario, se impondrá hasta dos años de prisión y multa hasta de cien veces el salario.
Cuando exceda de cien veces el salario, pero no de quinientas, la sanción será de dos a cuatro años de prisión y multa de cien hasta ciento ochenta veces el salario.	Cuando exceda de cien veces el salario, pero no de quinientas, la sanción será de dos a cuatro años de prisión y multa de cien hasta ciento ochenta veces el salario.
Cuando exceda de quinientas veces el salario, la sanción será de cuatro a diez años de prisión y multa de ciento ochenta hasta quinientas veces el salario.	Cuando exceda de quinientas veces el salario, la sanción será de cuatro a diez años de prisión y multa de ciento ochenta hasta quinientas veces el salario.