

INICIATIVA QUE REFORMA EL ARTÍCULO 31 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ÁNGEL PÉREZ HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PES

José Ángel Pérez Hernández, integrante de la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión por el Grupo Parlamentario del Partido Encuentro Social, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77, 78 y demás aplicables del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma la fracción IV del artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública muestran que de 2011 a 2014 se registró un descenso sostenido en la tasa de homicidios dolosos en el país. Pero a partir de 2015 esta situación comenzó a revertirse, con incrementos año con año, hasta llegar a una tasa récord en 2018 de 23.21 homicidios por cada 100 mil personas. Fue un ascenso de 74 por ciento en los asesinatos, en sólo 4 años.

De acuerdo con el Observatorio Nacional Ciudadano, la incidencia delictiva se ha mantenido en niveles elevados, y el principal indicador de la falta de seguridad no es la excepción, el homicidio en los primeros cinco meses de 2019 alcanzó cifras récord, con 14 mil 522 víctimas, correspondiente a 11.53 por cada 100 mil habitantes. Esto significa que de enero a mayo, en promedio, cada 14 minutos y 52 segundos fue asesinada una persona; de seguir esta tendencia, 2019 se convertirá en el año más violento en la historia contemporánea de México.¹

Según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2019,² a escala nacional se estima una tasa de 37 807 delitos por cada cien mil habitantes durante 2018. En el mismo año se cometieron 33 millones de delitos asociados a 24.7 millones de víctimas.

A escala nacional, 67.2 por ciento de la población de 18 años y más considera la inseguridad como el problema más importante que aqueja hoy y las entidades federativas con mayor percepción de inseguridad pública son Chihuahua, Nuevo León, Zacatecas, Tamaulipas, Guanajuato, Michoacán, Guerrero, Veracruz, Quintana Roo, Ciudad de México y Puebla.

De lo anterior se desprende que la incidencia delictiva en el país va en aumento y que es necesario adoptar medidas, no sólo para combatir la delincuencia, sino también para reinsertarla en la sociedad.

Eugenio Cuello Calón define el delito como una acción antijurídica, típica, culpable y sancionada con una pena.³

La sanción más fuerte que se aplica a los delincuentes en la mayoría de los países democráticos consiste en privarlos de la libertad a través de cárceles. Los objetivos del encarcelamiento, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito son castigar a las personas que cometieron un delito mediante la privación de su libertad; mantenerlos resguardados para que no comenten más crímenes y, teóricamente, rehabilitarlos para evitar que reincidan.

La cárcel es un espacio irreductible del Estado, que debe administrarse eficientemente, debido a que el sistema penitenciario es eslabón del proceso de seguridad pública, que empieza y termina con la prevención del delito.

Las funciones esenciales de la administración penitenciaria son⁴

- Proteger mediante el confinamiento seguro de las personas acusadas o sentenciadas por cometer un delito.
- Generar condiciones de vida digna para las personas internas.
- Servir a través de la reinserción social de las personas reclusas, una vez que recuperan la libertad.

En el país, el sistema penitenciario encuentra su fundamento jurídico en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Nacional de Ejecución Penal, en donde se consigna que el centro penitenciario es “el espacio físico destinado para el cumplimiento de la prisión preventiva, así como para la ejecución de penas”.

En México no se ha logrado consolidar el sistema penitenciario para favorecer a los sentenciados. Se ha establecido un sistema de reinserción social basado en el respeto de los derechos humanos, conforme al cual los internos por el sólo hecho de ser personas, poseen los mismos derechos humanos que quienes no han cometido un delito.

El país ha adoptado medidas en materia penitenciaria como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela), las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas no Privativas de la Libertad para las Delincuentes (Reglas de Bangkok), entre otros, a pesar de ello, las estrategias no han arrojado resultados contundentes en el país.⁵

En México, la justificación constitucional de la cárcel ha cambiado a lo largo de la historia. Entre 1917 y 1965 el objetivo fue la “regeneración” de la persona que delinque; entre 1965 y 2008 fue la “readaptación social del delincuente”, mientras que a partir de la reforma de junio de 2008 al artículo 18 el propósito es buscar la “reinserción social del sentenciado”, de manera que quienes salen de prisión pierdan el deseo de volver a delinquir. Asimismo, desde la reforma de junio de 2011 se incorporó el respeto a los derechos humanos como la base del sistema penitenciario.⁶

Como se señaló, antes de 2008, en México el sistema penitenciario se organizaba sobre la base del trabajo, capacitación y educación y tenía como objeto la readaptación social del delincuente.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se reformó el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que el sistema penitenciario se organizará sobre la base 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.

Es decir, el sistema penitenciario se organizará, sobre las bases no sólo del trabajo, capacitación y educación como antes se establecía, sino ahora la salud y el deporte serán medios para lograr la “reinserción”. Un cambio esencial que trajo consigo esta reforma fue la adopción del concepto de reinserción social como fin del sistema penitenciario. Con la sustitución de conceptos como reo por sentenciado, pena corporal por sanción privativa de libertad, y readaptación por reinserción, se pretendió orientar al sistema penitenciario hacia una visión más humanista y garantista con enfoque de derechos humanos.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se modifica la denominación del capítulo I del título primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos, el 18, a efecto de establecer que el sistema penitenciario se organizará además sobre la base del “respeto de los derechos humanos”.

Las reformas de 2008 y 2011 implicaron una transformación importante en cómo se concibe la prisión preventiva y la ejecución de las penas, y en la relevancia que se le concede a dicha etapa en el proceso de justicia penal. Estas reformas modificaron principalmente, y de forma fundamental, los artículos 17, 18, 19 y 21 de la Constitución Mexicana, relacionados con el sistema penitenciario y el sistema de seguridad pública, en aspectos tales como: a) reinserción social; b) judicialización de la ejecución de sanciones; c) uso de la prisión preventiva, y d) medidas distintas del encarcelamiento.⁷

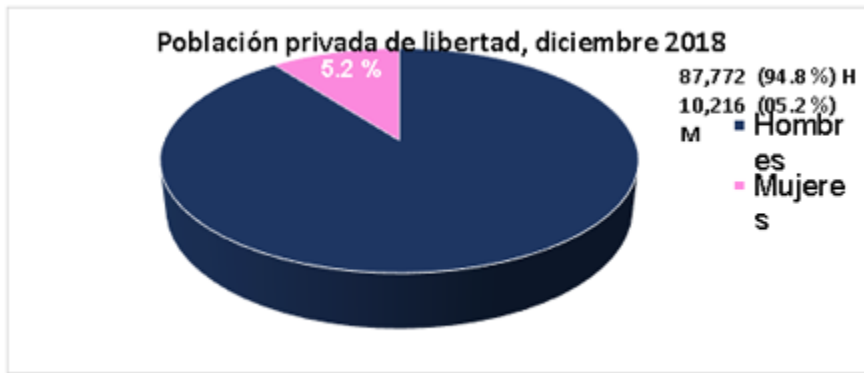
Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) si bien el sistema penitenciario hoy descansa sobre el fundamento constitucional de la protección de los derechos humanos, existen retos importantes que impiden que las personas privadas de la libertad en México gocen de garantías básicas y de un trato digno en reclusión.

En el país hay diferentes tipos de centros penitenciarios en función del organismo responsable de su administración y de acuerdo con el tipo de delitos. Según cifras del Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, para diciembre de 2018 el total de centros penitenciarios en México era de 308. Para la misma fecha, estos centros albergaban una población de 197,988 personas privadas de la libertad.

En diciembre de 2018, los centros penitenciarios del país reportaban una capacidad instalada de 217 mil 580 lugares, lo cual representaba 91 por ciento de ocupación de las personas privadas de la libertad a escala nacional. Si bien de forma conjunta no se rebasaba dicha capacidad, 33.7 por ciento de los establecimientos (103) tenía condiciones de sobrepoblación.⁸

En cuanto a la población privada de la libertad para diciembre de 2018, algunos datos relevantes incluyen

- 87 mil 772 (94.8 por ciento) eran hombres y 10 mil 216 (5.2) mujeres.
- 166 mil 213 (83.4) personas se encontraban sujetas al fuero común y 32 mil 775 (16.6) al federal.
- 75 mil 30 (37.9) se encontraban en proceso y 122 mil 958 (62.1) estaban cumpliendo una sentencia.



La CNDH hace cada año la medición de la eficiencia y eficacia de los sistemas penitenciarios tanto federal, como de las entidades federativas, a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria.

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de 2018,⁹ por lo que se refiere a la reinserción social del interno en lo relativo a actividades laborales, de capacitación para el trabajo, educativas y deportivas, las deficiencias detectadas con mayor incidencia en los 165 centros estatales visitados fueron, entre otras, en 70 por ciento la falta de actividades laborales y de capacitación para el trabajo, en 70 no se cuenta con algún programa para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria eficiente, 50 tiene deficiencias en los servicios de salud, en 34 de los centros estatales persiste la sobrepoblación, lo que genera otro tipo de problemáticas que afectan su funcionamiento y en 44 por ciento de los establecimientos locales supervisados existe hacinamiento, con áreas que rebasan de manera importante su capacidad.

Con relación a los centros federales, en 14 concurre la carencia de actividades laborales y de capacitación; así como de actividades educativas en 13 de los establecimientos. El derecho de protección de la salud es un problema generalizado en los centros federales dada la falta de personal médico, así como por la deficiencia en su atención. En 14 centros se observó insuficiencia en los programas para la prevención de adicciones y desintoxicación voluntaria y en 13 de los centros federales se detectó falta de acceso de las personas privadas de la libertad en actividades deportivas.

Los centros penitenciarios estatales alcanzaron en su conjunto una calificación del 6.45 sobre 10. Durante la supervisión se detectó que es importante prestar atención en el rubro de reinserción social del interno por insuficiencia o inexistencia de actividades laborales y de capacitación y por insuficiencia o inexistencia de actividades educativas.

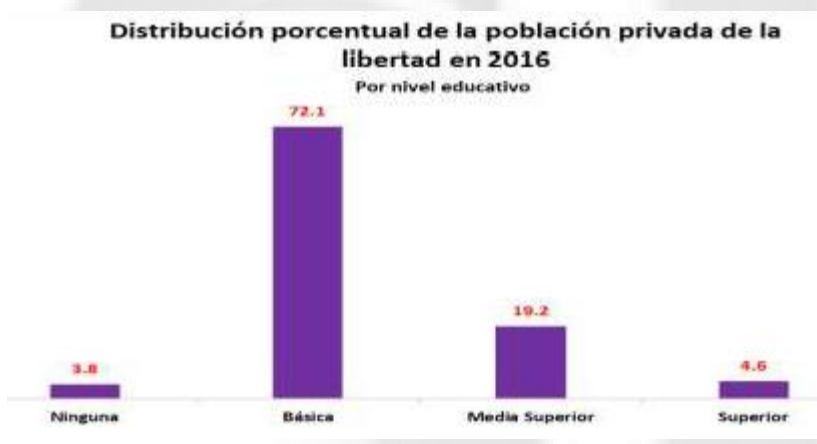
Los centros federales de reinserción social alcanzaron una calificación de 7.48. Durante la supervisión se detectó que es importante prestar atención en el rubro de reinserción social del interno por insuficiencia o

inexistencia de actividades laborales y de capacitación, insuficiencia o inexistencia de actividades educativas e inadecuada vinculación de la persona privada de la libertad con la sociedad.

De acuerdo con el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2018 de la CNDH en los centros penitenciarios del país hay una falta de actividades laborales y de capacitación para el trabajo, no se cuenta con algún programa para la prevención de adicciones y de desintoxicación voluntaria eficiente, hay deficiencias en los servicios de salud y falta de actividades deportivas.

Ante esta realidad es necesario emprender acciones desde el Poder Legislativo con el propósito de que se dé cumplimiento al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de que el sistema penitenciario se organice sobre la base del respeto de los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para él, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad.

Según la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) de 2016,¹⁰ ese año 68.1 por ciento de la población privada de la libertad tenía entre 18 y 39 años de edad. Por otro lado, 94.1 de la población sabía leer y escribir, y 72.1 contó con estudios de educación básica: preescolar, primaria, secundaria o carrera técnica con secundaria terminada.



Conforme a la Enpol de 2016, a escala nacional, 71.1 por ciento de la población que se encontró privada de la libertad durante 2016 realizó alguna actividad laboral en el centro penitenciario. De ella, 23.2 llevó a cabo labores artesanales y 20.2 realizó actividades de maquila.

Por lo que se refiere a la educación, 31.3 por ciento de la población que se encontró privada de la libertad durante 2016 se inscribió en programas educativos. De las personas que no se inscribieron, 31.9 no tuvo interés en seguir estudiando, y a 13.4 no se permitió inscribirse.

Por otro lado, 82.2 por ciento de la población privada de la libertad a escala nacional en 2016 realizó de manera regular actividades de acondicionamiento físico, mientras que 71.3 llevó a cabo actividades de lectura.

Las actividades laborales, educativas, deportivas y de salud que se imparten en los centros penitenciarios no dan cabal cumplimiento a lo previsto en el artículo 18 constitucional.

Asimismo, es importante señalar en los centros penitenciarios estatales se detectaron condiciones de autogobierno/cogobierno en 45 por ciento.

La CNDH alertó que el autogobierno y el cogobierno en los centros penitenciarios se ha incrementado en los últimos años, con la detención de personas involucradas con la delincuencia organizada. Tan solo en cinco años consecutivos 42 penales han registrado esta problemática. Los diagnósticos del Sistema Penitenciario que

realiza la CNDH anualmente, señalan que el autogobierno creció en el último lustro.¹¹ El autogobierno en las cárceles debilita la seguridad y la vida de los internos.

A fin de dignificar al sistema penitenciario de nuestro país, bajo la perspectiva del respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad, el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad pública colabora en el fortalecimiento del sistema penitenciario.

El Sistema Nacional de Seguridad Pública se integra por

- I. El Consejo Nacional de Seguridad Pública, que será la instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas;
- II. La Conferencia Nacional de Procuración de Justicia;
- III. La Conferencia Nacional de Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes;
- IV. La Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario;**
- V. La Conferencia Nacional de Seguridad Pública Municipal;
- VI. Los consejos locales e instancias regionales; y
- VII. El Secretariado Ejecutivo del Sistema.

Para efectos de esta iniciativa se destaca la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario, la cual se integra por los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la federación y de las entidades federativas.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública dispone en la fracción IV del artículo 31 que es función de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario “proponer mecanismos para implantar la educación y el deporte como medios de reinserción social”.

De su lectura se desprende que esta fracción no incluye los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo y la salud como lo establece expresamente el artículo 18, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con el propósito de armonizar lo previsto en el artículo 18 constitucional con el artículo 31, fracción IV de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y a fin de que los titulares de los órganos de prevención y de reinserción social o sus equivalentes de la Federación y de las entidades federativas den cabal cumplimiento a dicho precepto constitucional, se presenta esta iniciativa, ya que según los resultados del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria de 2018 de la CNDH y la Enpol de 2016, en los centros penitenciarios del país no hay un absoluto respeto a los derechos humanos de los internos en materia de trabajo, capacitación para el mismo y la salud.

En razón de lo expuesto, se propone reformar el artículo 31, fracción IV antes citado, de conformidad con el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 31.- Son funciones de la Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario:</p> <p>I. Impulsar la coordinación del Sistema Penitenciario Nacional;</p> <p>II. Promover la homologación de los mecanismos, sistemas y procedimientos de seguridad en los centros penitenciarios de reinserción social;</p> <p>III. Proponer al Consejo Nacional, políticas, programas y acciones en materia de reinserción social;</p> <p>IV. Proponer mecanismos para implementar la educación y el deporte como medios de reinserción social;</p> <p>V. Promover la adopción del trabajo comunitario como mecanismo de reinserción social en las legislaciones aplicables;</p> <p>VI. Plantear criterios para eficientar los convenios que se celebren entre la Federación y las entidades federativas, a efecto de que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia, extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa, con estricto apego a las disposiciones legales aplicables;</p> <p>VII. Promover el intercambio, registro, sistematización y consulta de la información de seguridad pública en el Sistema Nacional de Información;</p>	<p>Artículo 31.- ...</p> <p>I. ...</p> <p>II. ...</p> <p>III. ...</p> <p>IV. Proponer mecanismos para implementar los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios de reinserción social;</p> <p>V. ...</p> <p>VI. ...</p> <p>VII. ...</p> <p>VIII. ...</p>

<p>VIII. Formular los lineamientos para que la federación y las entidades federativas cumplan, en el ámbito de sus competencias, con la obligación de adquirir, instalar y mantener en operación equipos que permitan bloquear o anular de manera permanente las señales de telefonía celular, de radiocomunicación, o de transmisión de voz, datos o imagen en el perímetro de centros de readaptación social, establecimientos penitenciarios o centros de internamiento para menores, federales o de las entidades federativas, cualquiera que sea su denominación.</p>	
<p>Dichos equipos serán operados por autoridades distintas a las de los establecimientos penitenciarios en centros remotos, contarán con sistemas automáticos que envíen señales de alarma ante cualquier interrupción en su funcionalidad y serán monitoreados por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la colaboración de los concesionarios de redes públicas de telecomunicaciones.</p>	<p>...</p>
<p>El bloqueo de señales a que se refiere este artículo se hará sobre todas las bandas de frecuencia que se utilicen para la recepción en los equipos terminales de comunicación móvil y en ningún caso excederá de veinte metros fuera de las instalaciones de los centros o establecimientos a fin de garantizar la continuidad y seguridad de los servicios a los usuarios externos.</p>	<p>....</p>
<p>IX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables y el Consejo Nacional.</p>	<p>IX. ...</p>

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública

Fundamentación

Artículos 18 y 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, fracción VIII, 6, fracción I, numeral 1, 77 numeral 1, y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados.

Denominación del proyecto

Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Único. Se **reforma** la fracción IV del artículo 31 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para quedar como sigue:

Artículo 31. ...

I. a III. ...

IV. Proponer mecanismos para implementar **los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo**, la educación, **la salud** y el deporte como medios de reinserción social;

V. a IX. ...

Transitorio

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

Notas

1 *Reporte sobre delitos de alto impacto*, mayo de 2019 [en línea]. Disponible en web:

<http://onc.org.mx/wp-content/uploads/2019P/08/reporte-mayo.pdf>

2 En línea. Disponible en web: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2019/doc/envipe2019_presentacion_nacional.pdf

3 <http://www.encyclopedia-juridica.com/d/delito/delito.htm>

4 *El sistema penitenciario mexicano* [en línea]. Disponible en web:

<https://www.cmic.org.mx/comisiones/sectoriales/edificacion/Sistema%20Penitenciario%20Mexicano/conspdf.pdf>

5 *Sistema penitenciario* [en línea]. Disponible en web:

<https://www.qroo.gob.mx/eje-2-gobernabilidad-seguridad-y-estado-de-derecho/sistema-penitenciario>

6 *La cárcel en México ¿para qué?*, en línea. Disponible en web:

https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2016/05/MEX-EVA_INDX-CARCEL-MEXICO_10142013.pdf

7 *Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos penitenciarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2001-2017*, en línea. Disponible en web:

<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Estudio-Cumplimiento-Impacto-Recomendaciones-Generales.pdf>

8 *Estudio sobre el cumplimiento e impacto de las recomendaciones generales, informes especiales y pronunciamientos penitenciarios de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos 2001-2017*, en línea. Disponible en web:

<https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/Estudio-Cumplimiento-Impacto-Recomendaciones-Generales.pdf>

9 En línea. Disponible en web:

https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/sistemas/DNSP/DNSP_2018.pdf

10 *Principales resultados*, en línea. Disponible en web:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/proyectos/encotras/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf

11 <https://www.milenio.com/policia/crece-el-autogobierno-en-carceles-de-mexico>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de febrero de 2020.

Diputado José Ángel Pérez Hernández (rúbrica)