



22 SEP 2020

SE TURNÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE
PUNTOS CONSTITUCIONALES, Y DE
ESTUDIOS LEGISLATIVOS



77
INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE REINSERCIÓN SOCIAL

Las y los que suscriben Senadoras Nestora Salgado García, Martha Lucía Micher Camarena y Susana Harp Iturrigarria, integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA, Patricia Mercado Castro, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, Josefina Vázquez Mota, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, Claudia Ruiz Massieu y Claudia Edith Anaya Mota, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y los Senadores Juan Zepeda, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, Miguel Ángel Mancera Espinoza y Antonio García Conejo, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática y Emilio Álvarez Icaza Longoria con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano en materia de reinserción social, conforme a lo siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Las demandas sociales para la construcción de paz exigen que las violaciones a los derechos humanos no vuelvan a repetirse. En este sentido, el Estado debe orientar sus esfuerzos en la prevención social de la violencia y el delito, particularmente dirigida a la efectiva reinserción social en libertad de las personas que estuvieron en reclusión.

En los últimos cinco años, más de medio millón de personas han salido de las cárceles del país. La mayoría de las personas internas tienen expectativas de salida antes de cumplir 40 años de edad y el 24.4% de las personas privadas de su libertad se encuentra interna por reincidencia o reingreso. Estos datos dan cuenta de la urgencia de cambiar el paradigma punitivo de la reinserción social para abordarlo como un proceso de prevención que inicia en prisión, pero continúa en libertad.

Las diversas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de justicia penal y sistema penitenciario responden al principio de progresividad de los derechos humanos. Superamos así la visión de "*readaptación social*", un concepto que apelaba únicamente a la capacidad del individuo para adaptarse a la sociedad, para avanzar al concepto de "*reinserción social*" que involucra no sólo al individuo sentenciado sino también los ámbitos público y privado.

Además, se incluyeron la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción social y se sustituyó el término "pena corporal" por "pena privativa de la libertad" y el de "reo" por "sentenciado".

Con la última reforma en el año 2011, se dejó atrás el "derecho penal de autor" que buscaba reeducar al reo inadaptado para avanzar hacia el "derecho penal del acto" que busca disuadir la comisión de los delitos por medio de la convicción. Esto es, a partir del acceso a derechos y oportunidades a fin de que las personas privadas de la libertad puedan integrarse socialmente.

Sin embargo, estos avances se limitaron al sentenciado y al sistema penal, sin tomar en cuenta los recientes estándares internacionales de derechos humanos que reconocen que la reinserción social *de facto* ocurre cuando la persona es puesta en libertad; lo que incluye no sólo a quienes han



compurgado una pena o que han tenido acceso a un beneficio preliberacional, sino también a quienes han obtenido sentencias absolutorias o les revocaron la prisión preventiva oficiosa.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos de 1955, fueron actualizadas por su Asamblea General en 2015. A raíz de esta actualización, se adoptó el nombre de "Reglas Mandela".¹ Dichas reglas amplían los criterios de los derechos humanos dentro de la ejecución de las medidas privativas de la libertad, reconociéndoles a todas las personas su derecho a la dignidad, al porvenir y a la reinserción social² e incluyendo condiciones fundamentales que los Estados deben garantizar a las personas liberadas. De ahí, la relevancia de armonizar nuestra Carta Magna con los estándares internacionales de conformidad con los principios constitucionales de convencionalidad y progresividad de los derechos humanos.

En este sentido, debe admitirse que la prisión cumple como función indispensable sancionar a quienes han cometido un delito por medio de la privación legal de su libertad. Esta privación de la libertad tiene como principal característica la exclusión, es decir separar a las personas internas del cotidiano social. Por lo tanto, resulta contradictorio que la Constitución imponga al sistema penitenciario el objetivo de lograr *"la reinserción social del sentenciado y procurar que no vuelva a delinquir"*.

Como se detallará más adelante, la prisión produce efectos adversos en el individuo y en su entorno familiar y social, lo que aumenta los factores de riesgo de violencia al salir de prisión. En este sentido, el derecho a la reinserción social no puede alcanzarse a través de la pena, sino que debe perseguirse a pesar de ella.³ Es decir, debe garantizar factores de protección como la cultura y el bienestar emocional para disminuir los efectos negativos del aislamiento.

II. Para tener mayor perspectiva de la dimensión de este problema público y sustentar la presente iniciativa, se analizan a continuación los resultados del diseño constitucional e institucional que se le ha dado a la reinserción social en México.

PERFILES/INGRESOS/EGRESOS

Conforme a la información estadística publicada por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social⁴, hasta abril del 2020 había un total de 207,890 personas privadas de la libertad: por delitos del fuero común 178,740 y por delitos del fuero federal 29,150.

El 94.65% son hombres y el 5.35% mujeres. El 61.32% son sentenciados y el 38.13% son procesados.

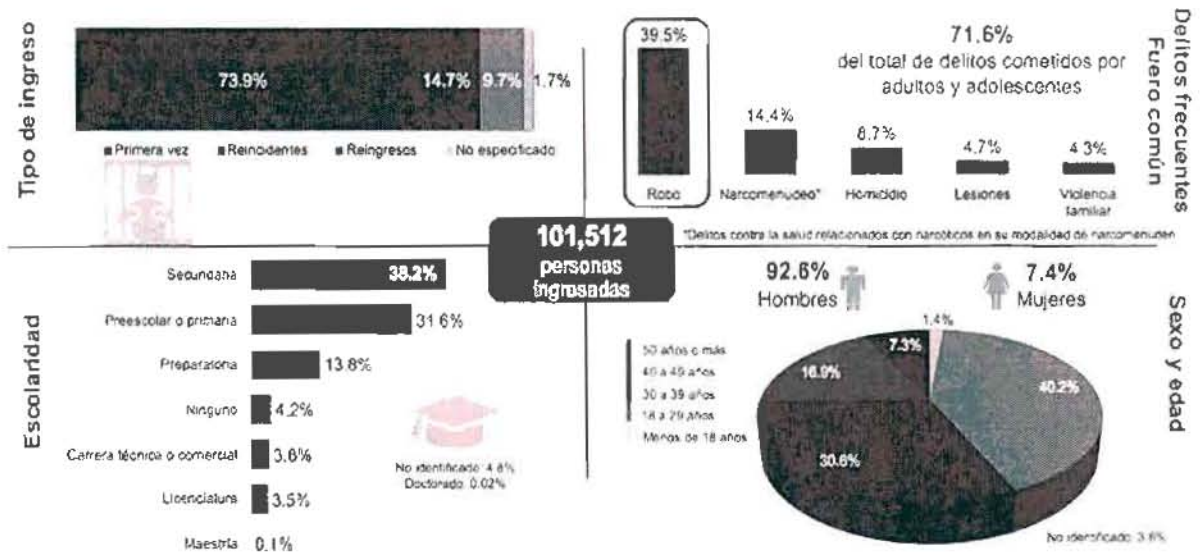
¹ ONU, 2015. Reglas Nelson Mandela

² CNDH, 2017. Reglas mínimas para el Tratamiento a Reclusos. Comisión Nacional de los Derechos Humanos Disponible en <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Reglas-Mandela-Reclusos.pdf>

³ Baratta Alessandro, Criminología y Sistema Penal. Memoria Criminológica. Ed. B. de F. Buenos Aires, 2004

⁴ OADPRS (abril 2020) Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Disponible en: http://pyrs.gob.mx/sipot/cqprs_doc/2020/Estadistica/CE_2020_04.pdf

Por otro lado, el INEGI⁵ señala que, durante 2018, un total de 99,445 personas ingresaron a los centros penitenciarios y 2,067 a centros de tratamiento y/o internamiento para adolescentes, mismos que presentaron las siguientes características:



Durante ese mismo año, 101,746 personas egresaron de los centros penitenciarios y 2,074 de centros de tratamiento y/o internamiento para adolescentes, mismos que presentaron las siguientes características:

⁵ INEGI (2019) Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública. Sistemas Penitenciarios Estatales 2018. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2019/doc/cngspspe_2019_resultados.pdf



Delitos cometidos por adultos y adolescentes
Fuero común

63.5% del total de delitos del
Fuero Común

En los últimos cinco años han ingresado 479,881 y egresado 521,351 personas del sistema penitenciario a nivel nacional, como sigue:

Centros Penitenciarios Estatales. ⁶		
AÑO	INGRESOS	EGRESOS
2016	108,870	136,620
2017	101,038	103,739
2018	101,512	103,820
2019 ⁷	147,855	145,299
TOTAL	459,275	489,478

Centros Penitenciarios Federales ⁸		
AÑO	INGRESOS	EGRESOS
2016	6,202	9,432
2017	3,015	7,396
2018	3,495	6,671
2019	7,894	8,374
TOTAL	20,606	31,873

⁶ INEGI Censos Nacionales de Gobierno, Seguridad Pública. Sistemas Penitenciarios Estatales 2017, 2018 y 2019 Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnqsp/2017/doc/cnqsp/2017_resultados.pdf
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnqsp/2018/doc/cnqsp/2018_resultados.pdf
https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnqsp/2019/doc/cnqsp/2019_resultados.pdf

⁷ Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social Dirección de Archivo Nacional de Sentenciados y Estadística Penitenciaria.

⁸ Ídem.



En síntesis, en los últimos años han egresado más personas de las que ingresan al sistema penitenciario y su perfil es claro: son en su gran mayoría hombres, privados de su libertad por el delito de robo, con educación básica y en edad productiva.

CONDICIONES PREVIAS A LA RECLUSIÓN⁹

Educación: El 72.1% cuentan únicamente con educación básica y el 19.2% con educación media superior. Respecto de los motivos por los cuales no continuaron con sus estudios, se encontró que la principal razón fue por temas económicos: 42.6% de las personas respondió que dejó la escuela porque tuvo que trabajar, mientras que 21.1% expresó que fue porque no tenía dinero.

Dependientes económicos: A nivel nacional, 70.3% de la población que estuvo privada de la libertad en 2016 tenía dependientes económicos al momento de su arresto. De esta población, 64.1% tenía hijos que dependían de él o ella y el 32.1% manifestó que sus dependientes económicos eran alguno de sus padres o ambos.

Entorno Familiar: El 74.1% de la población penitenciaria manifestó tener hijos o hijas, de los cuales el 83% mencionó tener hijos menores de 18 años. Asimismo, la encuesta reveló que las principales personas con quien residen estos hijos e hijas eran familiares, especialmente las madres o padres fuera de la prisión. Con relación al tipo de hogares donde vivían las personas previo a su reclusión, 72.5% de ellas habitaban en hogares conformados por una a cinco personas, en tanto que 17.7% residían en hogares de seis personas o más, una distribución similar al resto de la población del país. Más de la mitad de las personas reclusas vivía en hogares compuestos principalmente por la pareja y por hijos e hijas y el 5.9% personas privadas de su libertad manifestaron que alguno de sus padres estuvo recluido en algún centro penitenciario del país.

Empleo: El 88.6% de la población penitenciaria mencionó haber tenido un trabajo antes de la reclusión. Más aún, el 97% de estas personas manifestó que su trabajo era su principal fuente de ingresos, y esto se observa con independencia del tipo de delito por el que están recluidos, sea del fuero federal o del fuero común. De acuerdo con la última ocupación desempeñada por la población privada de la libertad, nueve de cada 10 personas laboraron en empleos de bajo ingreso (artesanos, operadores de maquinaria industrial, ensamblador, choferes; trabajadores en actividades primarias, ventas, actividades informales, etcétera). En contraste, únicamente el 3.8% trabajó como profesionista o técnico.

Las estimaciones¹⁰ con los datos disponibles¹¹ indican que actualmente hay 315,367 personas que tienen a su madre o padre en prisión y que por lo menos hay 790,887 personas con un padre o

⁹ Cfr.: INEGI (2018) Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en:

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

INEGI (2018) En Números: Características de la población privada de la libertad en México. Documentos de análisis y estadísticas: Vol. 1, Núm. 12, Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en:

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

¹⁰ Porcentaje de las personas privadas de su libertad que tienen hijos por la tasa de fecundidad.

¹¹ Cfr..



madre que ha salido de reclusión en los últimos 5 años. Es decir, más de un millón de personas (1,106,254) tienen o han tenido a su padre o madre en prisión en los años recientes.

Los datos expuestos denotan que el principal motivo para delinquir no es la falta de empleo, sino las profundas inequidades sociales que no satisfacen las expectativas de consumo y la realización personal. El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo¹² ha identificado que en muchas ocasiones los ilícitos se ofrecen como una posibilidad para alcanzar mejores condiciones de vida a través de la comisión de "delitos aspiracionales" con una explicación multidimensional en la que inciden la precariedad del empleo, el efectivo acceso a la educación y la cultura, la inequidad persistente y la insuficiente movilidad económica que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social.

En este mismo sentido, las hijas e hijos de las personas que están o han estado privadas de su libertad, enfrentan un panorama muy adverso y en muchas ocasiones cruel que incluye el estigma y la marginación social además de una serie de consecuencias emocionales, sociales y económicas.¹³

DETENCIÓN E INTERNAMIENTO¹⁴

Delitos: Como se señaló anteriormente, el robo es el delito más frecuente en la población penitenciaria. El Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistemas Penitenciarios Estatales 2019 del INEGI señala que durante 2018 el 39.5% de la población penitenciaria del país estaba privada de la libertad por este delito, seguido por el narcomenudeo (14.4%) y el homicidio (8.7%).

Particularmente, en el referido censo se observa una incidencia distinta respecto a las mujeres: El delito más concurrente es la privación ilegal de la libertad (41%), seguido de delitos contra la seguridad pública (25%) y contra la salud (19%).

CONAPO (2020) Indicadores demográficos de la República Mexicana Consejo Nacional de Población disponible en: http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Mapa_Ind_Dem18/index_2.html

INEGI (2018) Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf
OADPRS (abril 2020) Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social. Disponible en: http://pyrs.gob.mx/sipot/cqprs_doc/2020/Estadistica/CE_2020_04.pdf

¹² PNUD (2014) Informe Regional de Desarrollo para América Latina 2013 – 2014. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/librarypage/hdr/human-development-report-for-latin-america-2013-2014.html>

¹³ ZAVALA Paola " La herencia de la cárcel" Animal Político Disponible en <https://www.animalpolitico.com/la-maquina-de-hacer-pajaros/la-herencia-de-la-carcel/>

¹⁴ Cfr. INEGI (2018) Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2016. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf
INEGI (2019) Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública. Sistemas Penitenciarios Estatales 2018. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2019/doc/cngspspe_2019_resultados.pdf

Detención: Los datos disponibles señalan graves violaciones a los derechos humanos en los arrestos y las detenciones. En cuanto a las agresiones físicas el 59% de las personas privadas de la libertad (PPL) refirió haber recibido patadas o puñetazos, 39% golpes con objetos, el 37% lesiones por aplastamiento, el 19.4% descargas eléctricas, como sigue:

Agresiones físicas por parte de quien realizó el arresto identificadas por la población privada de la libertad. 2016



En cuanto a las agresiones psicológicas, la ENPOL señala que el 58.3% de las PPL fueron incomunicadas o aisladas, 52.5% fueron amenazadas con levantarles cargos falsos, 46.2% fueron desvestidos, 40% fueron atados, 39.2% les vendaron los ojos o les cubrieron la cabeza como sigue:

Situaciones de violencia psicológica por parte de quien realizó el arresto identificadas por la población privada de la libertad. 2016



Proceso: En 2016 había un 29.6 % de personas procesadas dentro de prisión. De ellas el 43% llevan más de dos años en reclusión sin recibir sentencia, lo que viola el plazo constitucional establecido para ello.

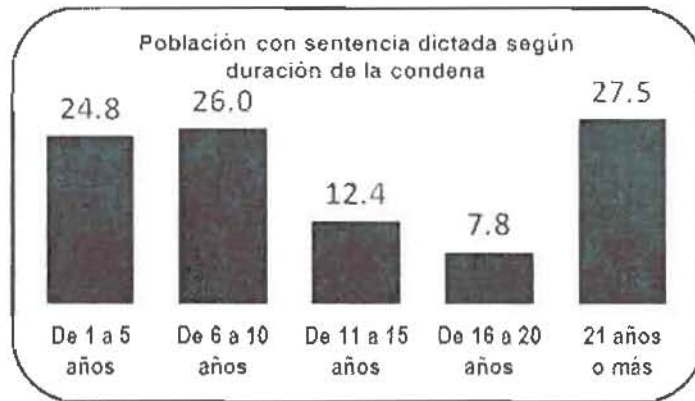
Sentencia: Respecto al tiempo en prisión, la ENPOL señala que el 50.8% tienen sentencias de menos de 10 años en prisión. Ello sin contar los beneficios preliberacionales a los que podrían tener acceso:

Población privada de la libertad según su situación jurídica. 2016 (porcentaje)



■ Con sentencia dictada
■ En proceso

Población con sentencia dictada según duración de la condena



Tomando en cuenta la edad promedio de las personas privadas de la libertad y la media de las sentencias, se puede afirmar que la mayoría tienen expectativas de salida antes de los 40 años.

CONDICIONES EN RECLUSIÓN

El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2019 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos¹⁵ promedió con 6.7 y 7.5 las condiciones generales de los centros penitenciarios estatales y federales respectivamente

Es de subrayar las deficiencias que el promedio nacional indica para la atención psicológica brindada a las personas privadas de la libertad en centros estatales cuya calificación es de 3.5 y los programas de desintoxicación que merecieron una calificación aún más baja: de 2.1.

En cuanto al promedio nacional de los centros federales, la calificación relativa a la atención psicológica mejora. Sin embargo, sigue siendo reprobatoria con 5.1 En cuanto a los programas de desintoxicación voluntaria el promedio apenas supera a los centros locales con 2.2.

La CNDH¹⁶ señala que el consumo de drogas en la población en internamiento penitenciario supera el 50%. Sin embargo, este dato es sólo una aproximación ya que al no existir en muchos centros un registro actualizado de las personas con adicciones, el porcentaje real es incierto.

El problema de la farmacodependencia que se presenta en personas que cometen conductas delictivas en nuestro país no es algo secundario, sino una necesidad que demanda atención prioritaria ya que el consumo de estas sustancias complica la integración social y es un factor de

¹⁵ CNDH (2018) Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, Centros Estatales y Centros Federales, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/web/diagnostico-nacional-de-supervision-penitenciaria>

¹⁶ CNDH (2018) Un modelo de atención y tratamiento para las personas farmacodependiente en prisión, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Disponible en: <http://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/archivos/pdfs/Tratamiento-Farmacodependencia-Prision.pdf>



riesgo de reincidencia.¹⁷ Es en prisión donde la atención al consumo problemático por medio de tratamientos de desintoxicación adecuados y estrategias de reducción de daños debe de consolidarse para procurar la sana convivencia y el bienestar emocional de los internos tan necesario en el proceso de reinserción.

Otro aspecto relevante de las condiciones de internamiento tiene que ver con la violencia¹⁸ cotidiana que se vive en las cárceles. La ENPOL muestra que 39.8% de las mujeres recluidas ha sido víctima de algún delito, mientras que, en el caso de los hombres, 32.8% fueron víctimas. Los delitos más recurrentes son: robo de objetos personales, lesiones, amenazas, extorsión y delitos sexuales. Ello sumado al alto índice de agresiones físicas y psicológicas reportadas en la detención, contribuyen a perpetuar los círculos de violencia.

En este sentido, los ejes constitucionales de la reinserción (educación, capacitación, trabajo, salud y deporte) funcionan como controles informales que inciden como inhibidores del delito, sin embargo, estos ejes han resultado insuficientes porque desatienden la salud emocional y el acceso a la cultura como ejes fundamentales para romper dichos círculos de violencia.

EXTERNACIÓN

La Ley Nacional de Ejecución Penal,¹⁹ define que las personas privadas de su libertad son aquellas personas procesadas o sentenciadas que se encuentran en un Centro Penitenciario. Ello implica una variedad de supuestos jurídicos al salir de prisión: personas en prisión preventiva que obtienen un cambio en la medida cautelar, personas en prisión preventiva a quienes les dicten sentencia absoluta, personas sentenciadas que en resolución de segunda instancia o amparo resulten inocentes, personas que obtengan libertades anticipadas o algún beneficio preliberacional y personas que hayan terminado de cumplir su pena.

De acuerdo con la ENPOL, a nivel nacional, el 94% de la población privada de la libertad durante 2016 consideró que podría tener reinserción familiar una vez cumplida su condena. Sin embargo, sólo 40.1% manifestó que podría lograr una reinserción social al abandonar el Centro Penitenciario.

Aunado a ello, debe resaltarse que un 7% de las personas privadas de su libertad no tienen expectativas de tener una vivienda al salir y entre quienes sí tienen esta expectativa sólo el 63% indica que espera habitar su antigua vivienda, lo que arroja que el resto de las personas no esperan regresar al hogar en donde se encontraban antes de ingresar a un centro penitenciario.²⁰

La condición de vulnerabilidad de las personas liberadas se agudiza cuando los lazos familiares y las redes de apoyo se deterioran. Ello puede tener implicaciones tan inmediatas como el no contar con recursos para trasladarse, consumir alimentos o para tener un lugar de alojamiento,

¹⁷ Idem

¹⁸ Óp. cit. ENPOL

¹⁹ Ley Nacional de Ejecución Penal, Artículo 3, Fracción XVII Disponible en:

²⁰ Cfr. Estrategias de reinserción social. Propuestas para una política pública en la Ciudad de México. Instituto de Reinserción Social, Gobierno de la Ciudad de México, 2018. Disponible en <https://www.reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5b6/b5b/019/5b6b5b019c0cf579067633.pdf>

colocándoles en riesgo de vivir en situación de calle o regresar a los contextos en los que cometieron el delito.²¹

Además, la población liberada se enfrenta a la estigmatización y discriminación social por haber estado en un centro penitenciario. Ello, aunado a una serie de limitaciones - desde no contar con un documento para comprobar su identidad, hasta la exigencia de no tener antecedentes penales para conseguir empleo- obstaculiza el proceso de reinserción, ya que la falta de ingresos aumenta el riesgo de reincidencia, en particular en comunidades que han sido afectadas por los círculos de reproducción de la violencia que hoy son parte de su realidad cotidiana.

Aunque las mujeres se enfrentan a muchos problemas durante su reingreso a la sociedad, similares a los de los hombres, las necesidades en su proceso de reinserción que pueden ser diferentes debido a los roles de género y estereotipos sociales que las colocan en una condición de mayor vulnerabilidad.

REINCIDENCIA

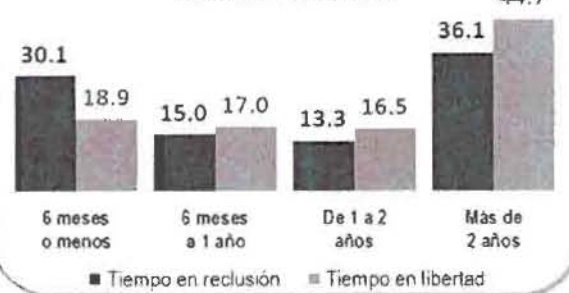
A nivel nacional, 25.9% de la población privada de la libertad en 2016 fue juzgada penalmente por algún delito de manera previa al proceso que determinó su reclusión actual; y 24.7% estuvo reclusa previamente en un Centro Penitenciario. Es de subrayar que de acuerdo con los datos de la ENPOL de las personas reincidentes en prisión el 35.9% reincidió en el primer año después de la puesta en libertad.

Estos datos se agravan al considerar la enorme cifra negra en cuanto a reincidencia ya que de acuerdo con la ENVIPE²² el 93% de los delitos no se denunciaron o no se inició una averiguación previa y del total de averiguaciones previas abiertas tan sólo el 20% tuvo alguna consecuencia jurídica. Es decir, solo 1.4% de los delitos tiene consecuencias penales.

Población privada de la libertad según sus antecedentes penales, 2016 (porcentaje)



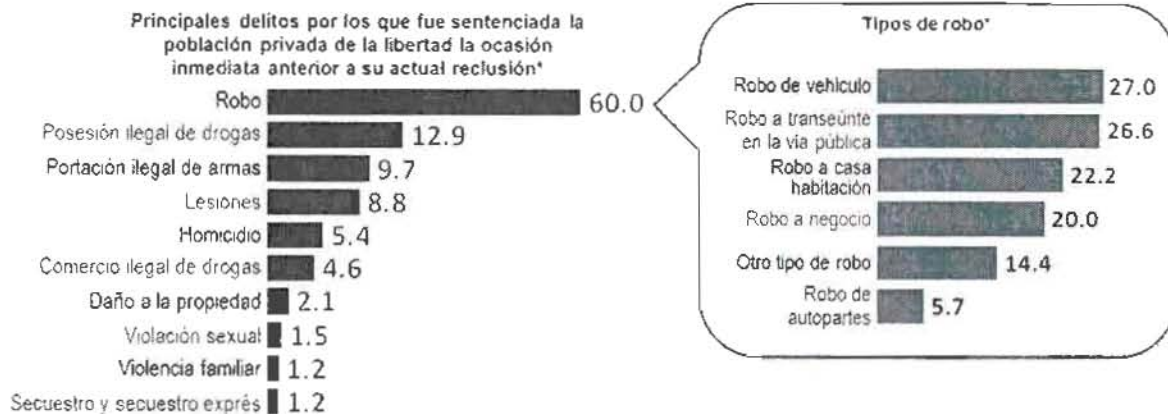
Tiempo que permaneció recluso y en libertad en relación con la última vez que estuvo interno en un Centro Penitenciario



²¹ Idem

²² INEGI (2019) Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Instituto Nacional de Geografía y Estadística. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2019/>

Por otro lado, es importante hacer mención que el 60% de la población privada de la libertad con antecedentes penales fue sentenciada por el delito de robo la última vez que fue juzgada penalmente, mientras que 12.9% fue procesada por posesión ilegal de drogas



Estos datos confirman que el objetivo del sistema penitenciario establecido en la Constitución referente a procurar que las personas no vuelvan a delinquir no está generando los resultados esperados, por lo que resulta urgente ampliar el alcance de la reinserción social para abordarlo también desde un enfoque de prevención social y no sólo punitivo.

III. La iniciativa de reforma al artículo décimo octavo constitucional se presenta conforme a los principios de convencionalidad y progresividad de los derechos humanos en observancia al artículo primero constitucional y a los instrumentos internacionales siguientes:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención Americana sobre Derechos Humanos,
- Reglas Nelson Mandela de las Naciones Unidas para el Tratamiento a reclusos.
- Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes
- Principios y Buenas Prácticas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas
- Directrices de Prevención del Delito del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.

Además, se alinea con la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible" contribuyendo con los objetivos: 1, 3, 4, y 16 referentes al fin de la pobreza, salud y bienestar, educación de calidad y paz justicia e instituciones sólidas, respectivamente.

En este sentido, la presente iniciativa tiene los siguientes objetivos:

- 1) Reconocer el derecho a la reinserción social en dos dimensiones: como una garantía individual de las personas que están en cárcel o han sido liberadas, y como un derecho de las víctimas y de la sociedad en general en tanto que busca la justicia social por medio de



la prevención del delito y la violencia desde un enfoque integral, transversal, especializado y de género

- 2) Reconocer a la cultura y la salud emocional de las personas privadas de su libertad como factores de protección esenciales para disminuir las violencias, promover su efectiva reinserción social y evitar riesgos de reincidencia

El primer objetivo retoma lo establecido en las reglas Reglas Mandela²³ en sus numerales 107 y 108:

Regla 107. Se tendrá debidamente en cuenta, desde el comienzo de la ejecución de la pena, el porvenir del recluso después de su liberación, y se alentará y ayudará al recluso a que mantenga o establezca relaciones con personas u organismos externos que puedan favorecer su reinserción social y el interés superior de su familia.

Regla 108 Los servicios y organismos, oficiales o no, que ayuden a los reclusos liberados a reinsertarse en la sociedad velarán por que se proporcione a estos, en la medida de lo posible, los documentos y papeles de identidad necesarios, alojamiento y trabajo dignos y ropa apropiada para el clima y la estación, así como los medios necesarios para que lleguen a su destino y puedan subsistir durante el período inmediatamente posterior a su puesta en libertad.

Así mismo, la presente iniciativa recupera lo establecido en las *Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, o también llamadas Reglas de Bangkok*,²⁴ que reconocen que las mujeres internas en centros penitenciarios conforman uno de los grupos en condiciones de mayor vulnerabilidad, con necesidades y condiciones específicas que requieren ser abordadas desde un enfoque de género. Dichas reglas establecen en sus numerales 46 y 47 la consideración del particular apoyo que requieren las mujeres durante su reintegración social y su reingreso a la sociedad luego de su liberación.

Es importante destacar que las diferencias de género asignadas a hombres y mujeres tienen un efecto directo en los patrones de conducta delincencial. La incidencia delictiva tiene una participación predominantemente masculina (95%) que desde el punto de vista criminológico se relaciona con los estereotipos de género que vinculan al hombre como el proveedor, el valiente, el que usa la fuerza y somete. En este sentido las condiciones carcelarias, refuerzan estos estereotipos y complican la expectativa de conductas diferentes al salir de prisión. De ahí la necesidad de abordar la perspectiva de género para diferenciar el contexto de hombres y mujeres frente a los factores de riesgo y protección, los hechos delictivos y los procesos de reinserción social.

Además, conforme a los datos expuestos, el perfil de las personas inocentes o culpables que abandonan por cualquier supuesto el sistema penitenciario tienen denominadores comunes: son pobres, con educación básica, experiencia en trabajos precarios, abuso del consumo de drogas y

²³ ONU, 2015. Reglas Nelson Mandela. Asamblea General de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/175>

²⁴ ONU (2010) las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes, o Reglas de Bangkok. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/30_Reglas-de-Bangkok.pdf



alcohol y con contextos violentos en el ámbito familiar y social. Es decir, nacen y crecen en exclusión. Al entrar a prisión su exclusión se acentúa y al salir no tienen otro contexto al cual regresar que no sea de nuevo la marginalidad, donde los contextos de violencia y pobreza aumentan el riesgo de cometer un delito.

En estas condiciones, recobrar la libertad no significa necesariamente recobrar derechos, ni tener un piso mínimo de oportunidades para integrarse a la sociedad. De hecho, es preciso reconocer que el tiempo en prisión, el estigma y la discriminación entre otros factores ponen en las personas liberadas en seria desventaja social. La igualdad y la no discriminación implican para esta población acciones afirmativas de prevención acompañadas de presupuesto público suficiente para generarles un piso común de oportunidades.

Además, conforme a los *Principios y Directrices Básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos*,²⁵ las garantías de no repetición han de incluir la promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales.

La prevención social del delito engloba las estrategias y medidas encaminadas a reducir el riesgo de que se produzcan delitos e influir en sus múltiples causas. Justamente por ser multicausal es necesario abordarlo con medidas *transversales, integrales, especializadas* y de manera coordinada a nivel federal, estatal y municipal, porque es indispensable la proximidad con las comunidades para evitar los distintos factores de riesgos de violencia y delincuencia en la diversidad de territorio.

Respecto al segundo objetivo de la presente iniciativa, referente a la necesidad de sumar a los ejes del sistema penitenciario a la cultura y la salud emocional, es preciso mencionar que conforme a las *Directrices de Prevención del Delito del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas*,²⁶ la prevención social del delito se enfoca en promover el bienestar de las personas y fomentar un comportamiento favorable a la sociedad mediante la aplicación de medidas sociales, económicas, de salud y de educación, haciendo particular hincapié en los niños y los jóvenes, y centrando la atención en el riesgo y los factores de protección relacionados con la delincuencia y la victimización mediante el desarrollo social

En este mismo sentido, las Reglas Nelson Mandela, disponen:

Regla 105 En todos los establecimientos penitenciarios se organizarán actividades recreativas y culturales que favorezcan el bienestar físico y mental de los reclusos.

De igual forma, los *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas*²⁷ establecen que las personas privadas de libertad tendrán derecho a participar en actividades culturales.

Como se explicó, las PPL viven una situación emocional compleja, en donde muchas veces ellas y ellos son víctimas de delitos en su vida previa a la reclusión y/o en internamiento. Comúnmente

²⁵ ONU (2005) Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/remedyandrepairation.aspx>

²⁶ Directrices de Prevención del Delito del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas. Directriz 5. Disponible en: http://www.ipji.org/fileadmin/data/documents/UN_documents/UN_GuidelinesPreventionCrime_2002_SP.pdf

²⁷ *Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de Libertad en las Américas. Principio XIII*

enfrentan carencia de afecto y experiencias de abandono, frustración, desánimo, desinterés que sumado al consumo de sustancias tóxicas refuerzan los factores de riesgo de violencia.

La prisión, debe significar una oportunidad para cuidar su salud y atender los problemas físicos y emocionales. Es por ello por lo que el Estado debe reconocer la obligación de atender y tratar a las personas con farmacodependencia, procurar el bienestar emocional de las y los internos y procurarles un porvenir libre de violencia, que incida en la disminución de los delitos y el bienestar social.

Hay un consenso social y político que parte de una estrategia de pacificación del país que implica atender las causas de la violencia y la delincuencia. Ello trae consigo la responsabilidad legislativa de generar iniciativas sobre prevención, que es la más elemental forma de justicia que tiene como principal objetivo detener el aumento de víctimas en México.

La cárcel como respuesta al delito es sólo una respuesta parcial y transitoria, que únicamente tiene sentido si dota a las personas de las herramientas necesarias para que al salir en libertad tengan la posibilidad de integrarse a una realidad distinta a la que los llevó a prisión, lo que permite la verdadera reconciliación social.

A continuación, se expone el cuadro comparativo de las modificaciones propuestas:

LEY VIGENTE	PROPUESTA
<p>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.</p> <p>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.</p> <p>La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.</p>	<p>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.</p> <p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos. En reclusión se garantizará el trato digno y humanitario basado en el trabajo y la capacitación para el mismo, la educación, la salud física y emocional, la cultura y el deporte como medios para lograr la reinserción social de las personas privadas de la libertad y procurar la no reincidencia. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p> <p>La Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías garantizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el derecho a la reinserción social de las personas liberadas mediante la implementación de políticas públicas transversales, integrales, especializadas, con enfoque de género y prevención social de la violencia y de la delincuencia, que atiendan las causas estructurales de las mismas y favorezcan condiciones de vida digna para las personas liberadas, sus</p>

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o

familias y su entorno social. La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

La Federación y las entidades federativas establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia para los adolescentes, que será aplicable a quienes se atribuya la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad. Este sistema garantizará los derechos humanos que reconoce la Constitución para toda persona, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos a los adolescentes. Las personas menores de doce años a quienes se atribuya que han cometido o participado en un hecho que la ley señale como delito, sólo podrán ser sujetos de asistencia social.

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

participación en un hecho que la ley señale como delito.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los Tratados Internacionales que se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a su consideración la presente iniciativa con proyecto de:

DECRETO

Que reforma y adiciona el artículo décimo octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTÍCULO ÚNICO. - Se reforman los párrafos segundo y tercero del artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



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. En reclusión se garantizará el trato digno y humanitario basado en el trabajo y la capacitación para el mismo, la educación, la salud física y emocional, la cultura y el deporte como medios para lograr la reinserción social de las personas privadas de la libertad y procurar la no reincidencia. Las mujeres cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

La Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías garantizarán, en el ámbito de sus respectivas competencias, el derecho a la reinserción social de las personas liberadas mediante la implementación de políticas públicas transversales, integrales, especializadas, con enfoque de género y prevención social de la violencia y de la delincuencia, que atiendan las causas estructurales de las mismas y favorezcan condiciones de vida digna para las personas liberadas, sus familias y su entorno social. La Federación y las entidades federativas podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

...
...
...
...
...

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 deberá, en un plazo no mayor a 90 días a partir de la publicación del presente Decreto, adecuar la legislación secundaria que corresponda.

TERCERO. - Las entidades federativas contarán con un plazo de 365 días contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto para la implementación de políticas públicas sobre reinserción social

ATENTAMENTE

HOJA DE FIRMAS DE LA INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE REINSERCIÓN SOCIAL




INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 18
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REINSERCIÓN SOCIAL

Susana Harp I	
Nestora Sagodola	
Josefine Vazquez Kott	
Claudia Ruiz Garza	
Patricia Merced	
Emilio Alvarez Tazal	
Martha L. Michela C. de la Cruz	

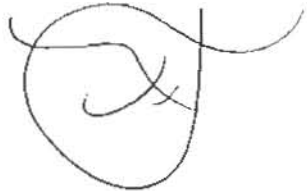




INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 18
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REINSERCIÓN SOCIAL

Miguel A. Mancera	
Antonio García Lonejo	
JUAN ZEPEDA	
Claudia Edith Anaya	
Veronica Camino Fajal	



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 18
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REINSERCIÓN SOCIAL

Vínculo de la Siente	
Sen. Indira Rosales. San Roman.	
MARIO ZAMORA	



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 18
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REINSERCIÓN SOCIAL

ORGANIZACIONES FIRMANTES:

1. OCUPA Organización Comunitaria por la Paz
2. Observatorio Nacional Ciudadano
3. Centro ProDH
4. México Unido Contra la Delincuencia
5. Reinserta
6. CAIFAM Centro de Atención Integral de Familiares con Personas Privadas de la Libertad
7. Mujeres Unidas para la Libertad
8. Mujeres Libres Mexico
9. Instituto RIA
10. Fundación Mexicana de Reintegración Social Reintegra
11. CEA Justicia
12. Casa de las Muñecas Tiresias
13. La Bola
14. Documenta
15. Equis Justicia
16. ASILEGAL
17. Movimiento Por la Paz
18. Nosotrxs
19. Corazón Capital
20. Espacio Progresista
21. La Cuadra
22. ActivistasMX
23. Ateneo Nacional de la Juventud
24. Instituto Internacional de Justicia Restaurativa y Derecho (IDEJURE)
25. El 77. Compañía de teatro en libertad
26. Compañía de Teatro Penitenciario
27. Foro Shakespeare
28. Derechos Sin Barreras
29. Viral
30. Almas Cautivas
31. Prison Yoga Project
32. Elementa DDHH México
33. Elementa DDHH Colombia
34. INSADE
35. Kolectiv.feat – Proyecto libertad.
36. Justicia Transicional MX



INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 18
CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE REINSERCIÓN SOCIAL

37. La Cana Reinserción Social
38. ReCode MX
39. LibreMente
40. DePrisiones
41. Poliana
42. Prison Art
43. Ágora
44. CORPORA En Libertad
45. RENACE
46. Instituto de Justicia Procesal Penal, A.C
47. COMCAVIS Trans
48. Red por los Derechos de la Infancia, REDIM
49. Asociación de Derechos Humanos Cozumel Trans
50. Cuerpos en Prisión Mentes en Acción Colombia
51. Asociación Nicaragüense Trans
52. Colectivo Trans del Uruguay
53. Reverde-ser
54. YouthBuild
55. Colectivo La Yeca
56. Solidarilab México
57. Colectiva Diversa Morelos
58. Unión Social y Ayuda Comunitaria
59. Gráfica Canera Querétaro
60. Gráfica Siqueiros Oaxaca
61. Juntos y Abrazados
62. Solidari Labs
63. Fundación Plan B
64. Teatro entre 2
65. Catalizador Social AC
66. Arte Sin Fronteras
67. La Boussole
68. Alterbike
69. Fundación que Transforma
70. Laboratorio de Innovación para la Paz, A.C