Ciudad de México, a 09 de febrero de 2023

DIPUTADO FAUSTO ZAMORANO ESPARZA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO
II LEGISLATURA
PRESENTE

El que suscribe, diputado Temístocles Villanueva Ramos, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, en el Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122, Apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, 30, numeral 1, inciso b), de la Constitución Política de la Ciudad de México; 4° fracción XXI y 12 fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México; 5, fracción I, 79 fracción VI, 82, 95, fracción II, y 96 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México; remito ante el Pleno del Congreso de la Ciudad de México la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto por la que se adiciona una fracción XIII al artículo 61 y el artículo 180 bis, ambos a la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México,** al tenor de la siguiente:

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En nuestro país, la justicia penal ha sido históricamente vista como uno de los principales mecanismos para enfrentar problemáticas del orden social. Con el paso de los años, no obstante, también se ha acentuado el sentido de responsabilidad, con lo que también se han integrado expectativas de justicia social. Este cambio de paradigma es necesario a la luz de los derechos humanos y la búsqueda de un modelo de justicia integral. Y es que, contrario a los preceptos sobre los que se ha construído nuestro sistema jurídico de forma tradicional, el sistema penal no puede resolver, por sí solo. las grandes complejidades, problemáticas y dimensiones del fenómeno delictivo. El rol de la justicia penal en una sociedad como la mexicana debe articularse y adoptar una perspectiva multifactorial y multicausal del delito, de modo que las diversas instituciones del Estado se coordinen para reducir los factores que propician la comisión de éstos, así como para evitar que quienes ya han delinquido, lo vuelvan a hacer. Esto es, transitar de un modelo puramente punitivista a uno de justicia preventiva y reparativa integrales, con sentido social.

A la par, es imperante reconocer que el factor disuasivo de la justicia penal no debe radicar únicamente en la sanción como tal, sino en su eficacia y en la ejecución de las penas como consecuencia de la comisión de delitos. Es decir, la garantía en el acceso a la justicia, el cual se complementaría aplicando procesos de reinserción social efectivos, que sucedan bajo parámetros de la racionalización de la pena, para que el infractor pueda volver a la sociedad en condiciones de vida digna. En este sentido se debe considerar el hecho de que una política criminal que enfatice las largas sentencias de prisión nunca ha tenido más efecto que saturar el sistema penitenciario a costos materiales, económicos y humanos injustificables. Esto, por supuesto, va de la mano con

Doc ID: 50b84518533d02ce3cb1af95e6d5b492c7c1a701

el cambio del paradigma punitivista, apostando más bien por contar con un sistema de justicia penal equitativo que asegure justicia a las víctimas, genere mecanismos para la prevención del delito y tome por base la plena reinserción social de aquellas personas que comentan algún delito.

A partir de ello, el funcionamiento del sistema penal debe observarse desde los factores que generan la violencia y la criminalidad. Debe guiarse, además. por el objetivo de impulsar la resolución del conflicto social, que frecuentemente antecede a la violación de la ley penal, y aplicar la sanción correspondiente a los responsables de delitos en condiciones humanas, tendentes a evitar la reincidencia, favoreciendo la reintegración funcional en la sociedad. En la actualidad, desde el debate académico existen diferentes visiones de lo que debería ser la reinserción social. Vale la pena, por ejemplo, hablar de los modelos propuestos por Andrews y Bonta[1] y Ward y Brown[2] en las últimas dos décadas.

Para Andrews y Bonta, una mejor opción para atender la comisión del delito es poner mayor esfuerzo en la rehabilitación de los infractores. En sus artículos de 1998 y 2006, sostienen que los programas que se adhieren al modelo Riesgo-Necesidad-Responsividad (RNR) reducen la reincidencia del agresor hasta en 35%. De esta manera, su modelo describe a quiénes deben recibir los servicios (casos de riesgo moderado y alto); los objetivos apropiados para la rehabilitación (necesidades criminógenas) y las estrategias de influencia efectivas para reducir la conducta criminal (en términos de aprendizaje social cognitivo). Desde otra perspectiva, el modelo de Ward y Brown, parte de la idea de que "el mejor camino para reducir las tasas de reincidencia delictiva es dotar a los sujetos con las herramientas que necesitan para vivir en forma más satisfactoria, más que simplemente desarrollar manejos de riesgo cada vez más sofisticados". Así, el objetivo de este modelo es que las personas infractoras busquen la satisfacción de ciertas áreas de su vida para la obtención de un bienestar personal, humano y social que garantice su reinserción a la vida en sociedad.

Ahora bien, es necesario reconocer que la obligación del Estado de garantizar el derecho a la reinserción social efectiva no concluye cuando la persona sale de la prisión o cumple una pena, sino que adquiere un nuevo sentido una vez que está fuera de ella. Por ello, debe asegurarse que posteriormente, pueda ejercer plenamente todos sus derechos, su libertad, su realización personal y la de su familia con un enfoque de prevención social. En México, la premisa constitucional contenida en el artículo 18 constituye la base sobre la cual se rige el sistema penitenciario. En este sentido, dicho artículo, en cuanto al sistema penitenciario a la letra expresa:

---

[1] Ver: Donald A. Andrews, J. Bonta. y R.D. Hoge, "Classification for effective rehabilitation: Rediscovering psychology", *Criminal Justice & Behavior*, 1990, 17, pp. 19-52; y Donald A. Andrews y J. Bonta, *The Psychology of Criminal Conduct*, Cicinnati, Anderson, 2006.

[2] Tony Ward y M. Brown, "The good lives model and conceptual issues in offender rehabilitation", *Psychology, Crime and Law*, 10, 2004, pp. 243- 257.

Doc ID: 50b84518533d02ce3cb1af95e6d5b492c7c1a701

"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. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

[...]"

Su importancia radica en que a partir de ese momento se determina que la base sobre la cual se organizará el Sistema Penitenciario será el respeto a los derechos humanos. Por otro lado, la reforma al párrafo segundo del Artículo 18, nace de igual forma con la modificación al artículo 1 constitucional de la misma fecha que señala:

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad".

Conforme a lo anterior, la base de organización del sistema penitenciario para alcanzar la reinserción social de toda persona privada de su libertad tiene como fundamento primordial, además del respeto a los derechos humanos, la obtención de un empleo mediante la capacitación, la educación, la salud y el deporte. Todos estos elementos conforman el Plan de Actividades y los Programas individualizados de prestación de servicios, con ejes transversales de vinculación social y mediación penitenciaria.

Los ámbitos de intervención en el proceso de reinserción social se llevan a cabo a través de la asistencia técnica, que es el conjunto de actividades de prestación de servicios individuales proporcionado por personas profesionales en las áreas de la salud, educación, trabajo, capacitación laboral y criminología. Todo lo anterior, orientado al fortalecimiento de las capacidades, habilidades, destrezas, conocimientos, así como a la prevención, promoción y protección a la estabilidad y la salud integral personal, primando la atención terapéutica enfocada al tratamiento clínico, especializado en las ramas médica, psicológica e intervención profesional para las adicciones.

Por último, las acciones de apoyo para la motivación y superación de las personas privadas de la libertad con base en programas de participación voluntaria para fortalecer su formación integral por medio de la cultura, el arte, actividades cívicas, deportivas, recreativas y de activación física como herramientas de estimulación y fortalecimiento a su formación integral. Estos servicios deben proveerse con base en la accesibilidad, aceptabilidad, progresividad y adaptabilidad a las necesidades propias de las personas internas.

Doc ID: 50b84518533d02ce3cb1af95e6d5b492c7c1a701

Es necesario y urgente que, en nuestra Ciudad, el punto de partida para la atención de personas privadas de su libertad por la comisión de un delito sea el respeto y garantía de sus derechos humanos, con miras a su reinserción en la sociedad. Los centros penitenciarios deben servir no sólo como espacios para la sanción de una pena, sino para la correcta y completa rehabilitación social y comunitaria de aquellas personas que han cometido un delito, atendiendo las causas contextuales que permiten y fomentan la existencia del fenómeno delictivo. Esto ayuda, también, a generar un círculo virtuoso que empiece con la justicia preventiva y culmine con la justicia reparativa. Hoy por hoy, esta es una discusión que nos toca como Congreso de la Ciudad de México, en aras de iniciar el necesario proceso de transformación institucional del sistema penal del que adolece todo nuestro país y nuestra región. Y esa es, justamente, la motivación detrás de la presente iniciativa.

II. ANTECEDENTES

El 16 de junio de 2016 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Nacional de Ejecución Penal, que reconoció a las personas privadas de la libertad como titulares de derechos, estableció un enfoque diferenciado en su tratamiento y creó procedimientos administrativos y judiciales para la exigibilidad y justiciabilidad de sus derechos. A la par, la Ley busca normar el control de la ejecución penal a través de juzgados especializados. Por su parte, en la Constitución Política de la Ciudad de México se reconoce a las personas privadas de la libertad como un grupo de atención prioritaria que tienen derecho a vivir en condiciones de reclusión adecuadas y que favorezcan su reinserción social y familiar. Lo anterior vino a consolidar un proceso de transformación en materia procesal penal que inició con la reforma constitucional de 2008 en materia de seguridad pública y justicia penal.

En materia de la ejecución penal y de las personas que cometen delitos, la reinserción social constituye un nuevo paradigma que conlleva diversos cambios, principalmente de las y los operadores jurídicos, así como del despliegue de sus funciones. Dichos aspectos deben redundar en la aceptación social y cultural, y encaminarse hacia una transformación profunda que rompa con la concepción tradicional que se tiene de quien delinque y de las penas, y se entiende su función social. Conforme a ello, el modelo de reinserción social implica dos aspectos fundamentales en los que se sustenta el cambio de paradigma. Por un lado, las personas privadas de la libertad dejan de ser tratadas de acuerdo con su personalidad y se les considera sujetos de derechos y obligaciones, con esto se da una ruptura con los modelos anteriores. Así, el modelo de reinserción social deja atrás cualquier pretensión de tratamiento a una persona y se centra en favorecer la civilidad, gobernabilidad y seguridad del centro penitenciario a cargo de la autoridad administrativa para dar cumplimiento a las resoluciones judiciales.

El concepto de reinserción social implica entonces la desideologización de la pena privativa de la libertad; deja de tener un objetivo terapéutico o correctivo de la

Doc ID: 50b84518533d02ce3cb1af95e6d5b492c7c1a701

personalidad; no se valora el arrepentimiento o la aceptación del castigo ni se busca la corrección del delincuente para que ya no delinca. "Las medidas penales modifican el ejercicio de los derechos y libertades, de manera que su cumplimiento no exige que el sujeto experimente ni acredite un cambio en otras dimensiones de su vida, como la espiritual o psicológica". Por otro lado, hace de la ejecución penal un tema que corresponde a las autoridades jurisdiccionales y no a las autoridades administrativas, y esto es uno de los aspectos más importantes del nuevo paradigma.

III. FUNDAMENTO JURÍDICO

1. La **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, menciona en su artículo 18, párrafo segundo que "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"

2. La **Constitución Política de la Ciudad de México** expresa su artículo 11, apartado L que "las personas privadas de su libertad tendrán derecho a un trato humano, a vivir en condiciones de reclusión adecuadas que favorezcan su reinserción social y familiar, a la seguridad, al respeto de su integridad física y mental, a una vida libre de violencia, a no ser torturadas ni víctimas de tratos crueles, inhumanos o degradantes y a tener contacto con su familia".

   Por su parte, el artículo 41 expone que "la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva del Gobierno de la Ciudad de México, en colaboración con las alcaldías y sus habitantes, para la prevención, investigación, sanción de infracciones administrativas y persecución de los delitos, la impartición de justicia, la reinserción social, el acceso a una vida libre de violencia y la protección de las personas frente a riesgos y amenazas que atenten contra sus derechos y libertades.

3. La **Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José"** expresa en su artículo 5, numeral 6 que "las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados".

4. Las **Reglas de Tokio** menciona en la Regla 58 que "el fin y la justificación de las penas y medidas privativas de la libertad son, en definitiva, proteger a la sociedad contra el crimen. Sólo se alcanzará este fin si se aprovecha el período de privación de la libertad para lograr, en lo posible, que el delincuente una vez liberado no solamente quiera respetar la ley y proveer a sus necesidades, sino también que sea capaz de hacerlo".

Doc ID: 50b84518533d02ce3cb1af95e6d5b492c7c1a701

IV. ORDENAMIENTOS A MODIFICAR

Con la finalidad de tener mayor claridad sobre el objetivo que persigue la iniciativa, se presenta el siguiente cuadro comparativo:

Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México	
Texto vigente	**Texto propuesto**
Artículo 61. Las atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías, en forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad en materia de seguridad ciudadana y protección civil, son las siguientes: I. a XII. (...) ***Sin correlativo***	Artículo 61. Las atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías, en forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad en materia de seguridad ciudadana y protección civil, son las siguientes: I. a XII. (...) **XIII. Fortalecer el proceso de reinserción social de las personas que egresan del sistema de justicia penal de la Ciudad de México y sus familiares de forma integral y personalizada; a través de programas sociales gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil, como una herramienta de prevención y evitar la comisión de nuevos delitos, garantizando en todo momento el respeto de los derechos humanos.**
Sin correlativo	**Artículo 180 Bis. Las Alcaldías establecerán mecanismos de seguridad ciudadana, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad en materia de reinserción y reintegración social y familiar; y el acceso a una vida libre de violencia, según el mandato de la Constitución Local, señalado en el artículo 41.**

V. PROYECTO DE DECRETO

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se presenta ante el Pleno del Congreso de la Ciudad de México, II Legislatura, la presente Iniciativa con Proyecto de Decreto:

ÚNICO. Se adiciona una fracción XIII al artículo 61 y el artículo 180 bis a la Ley Orgánica de Alcaldías de la Ciudad de México para quedar como sigue:

Artículo 61. Las atribuciones de las personas titulares de las Alcaldías, en forma subordinada con el Gobierno de la Ciudad en materia de seguridad ciudadana y

Doc ID: 50b84518533d02ce3cb1af95e6d5b492c7c1a701

protección civil, son las siguientes:
I. a XII. (...)
XIII. Fortalecer el proceso de reinserción social de las personas que egresan del sistema de justicia penal de la Ciudad de México y sus familiares de forma integral y personalizada; a través de programas sociales gubernamentales, no gubernamentales y de la sociedad civil, como una herramienta de prevención y evitar la comisión de nuevos delitos, garantizando en todo momento el respeto de los derechos humanos.

Artículo 180 Bis. Las Alcaldías establecerán mecanismos de seguridad ciudadana, en coordinación con el Gobierno de la Ciudad en materia de reinserción y reintegración social y familiar; y el acceso a una vida libre de violencia, según el mandato de la Constitución Local, señalado en el artículo 41.

TRANSITORIOS

PRIMERO. Remítase a la Jefatura de Gobierno para su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

SEGUNDO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

Dado en el H. Palacio Legislativo de Donceles, al día 09 del mes de febrero de 2023.

DIPUTADO TEMÍSTOCLES VILLANUEVA RAMOS

Doc ID: 50b84518533d02ce3cb1af95e6d5b492c7c1a701