

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE DERECHO

SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA GENERAL Y JURÍDICA

**“POPULISMO PUNITIVO EN MÉXICO Y SUS EFECTOS
EN LA SOBREPOBLACION PENITENCIARIA, DURANTE
LA ADMINISTRACION DE FELIPE CALDERON (2006-
2012) ANALISIS SOCIOLÓGICO”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

RAQUEL GARCÍA MIRANDA

ASESOR:

DR. PEDRO JOSÉ PEÑALOZA

2016

CIUDAD UNIVERSITARIA, CDMX



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGÍA
GENERAL Y JURÍDICA
SEMSOC/044/2016.**

**DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.**

La C. GARCÍA MIRANDA RAQUEL, con número de cuenta 306228649, elaboró en este Seminario bajo la dirección del Dr. Pedro José Peñaloza, el trabajo de investigación intitulado: **“POPULISMO PUNITIVO EN MÉXICO Y SUS EFECTOS EN LA SOBREPoblación PENITENCIARIA, DURANTE LA ADMINISTRACIÓN DE FELIPE CALDERÓN (2006-2012) ANÁLISIS SOCIOLÓGICO”**. La tesis de referencia satisface los requisitos necesarios, por lo que con fundamento en la fracción VII del artículo 10 del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, otorgo mi aprobación y autorizo la presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

La interesada deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes contados naturalmente a partir de que se le entregue el presente oficio, en el entendido de que transcurrido el plazo sin haberlo hecho, caducará la autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad, siempre que la iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido oportuna y que la suspensión sea por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaria General de la Facultad

Sin otro asunto, le reitero mi más amplio reconocimiento.

A T E N T A M E N T E
“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”
Ciudad Universitaria, Cd. Mx. 5 de Diciembre de 2016.



DRA. ELSSIE NÚÑEZ CARPIZO.
Directora

AGRADECIMIENTOS

A MI HIJA

Motivo de ser cada día mejor persona, acreedora de mi tiempo y amor incondicional.

A MIS PADRES

Por siempre cuidar y guiar cada uno de mis pasos, por darme fortaleza y sostenerme cuando más lo he necesitado, gracias a ustedes he logrado llegar hasta aquí, y convertirme en la mujer que soy.

A MIS HERMANOS

A ABRAHAM

Fiel amigo, consejero y guía, no hay palabras para agradecer tu apoyo incondicional en estas y cada una de las etapas de mi vida.

A MARIO

Por ser siempre cómplice de mis sueños y metas.

A NORBERTO

Mi compañero de vida, gracias por tu comprensión, paciencia y amor, por creer en mí, incluso cuando yo deje de hacerlo.

AL DR. PEDRO

Por confiar en mi capacidad, por apostarle a mis ilusiones y darme alas para seguir volando.

A MI UNIVERSIDAD

Llena de orgullo de ser universitaria jamás podré terminar de agradecer las maravillas que me ha permitido disfrutar esta máxima casa de estudi

**“POPULISMO PUNITIVO EN MÉXICO Y SUS EFECTOS EN LA
SOBREPOBLACION PENITENCIARIA, DURANTE LA ADMINISTRACION DE
FELIPE CALDERON (2006-2012) ANALISIS SOCIOLOGICO”**

Contenido

INTRODUCCIÓN	1
CAPITULO I	3
Definición Conceptual del Populismo Punitivo	3
1.1 Referencia	3
1.2 Marco Internacional	8
1.3 Desarrollo Nacional del Concepto	13
1.4 Populismo punitivo como medio de control del delito.....	17
1.5 Populismo punitivo como medio de control social.....	18
CAPITULO II	21
Definición conceptual de sobrepoblación penitenciaria.....	21
2.1 Referencia	21
2.2 Marco internacional	24
2.3 Desarrollo nacional del concepto.....	27
2.4 Sobrepoblación penitenciaria y Derechos Humanos.....	32
CAPITULO III	39
Definición y características del Gobierno Calderonista.	39
3.1 Aspectos penales	39
3.2 Características Criminológicas	48
3.3 Fundamento ideológico (Derecho penal del enemigo).....	62
3.4 Análisis de las prácticas punitivas en las políticas públicas de Calderón. .	67

CAPITULO IV	76
Marco Jurídico	76
4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	76
4.2 Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil -Directrices de Riad	79
4.3 Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la Delincuencia 2014-2018	86
El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia tiene por objeto atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia	86
El diagnóstico de este Programa Nacional es el siguiente:	86
4.4 Ley de Prevención Social del delito y la Violencia para el Distrito Federal	96
4.5 Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal	101
CAPITULO V	105
Cifras en los reclusorios Mexicanos	105
5.1 Tipos de delitos	105
5.2 Perfil socioeconómico y demográfico de los reclusos	109
5.3 Delincuencia Juvenil	115
5.4 Populismo punitivo, políticas públicas y sobrepoblación penitenciaria	120
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFIA	130

INTRODUCCIÓN

La presente Tesis tiene como objeto de investigación, el análisis sociológico de un fenómeno muy peculiar denominado “Populismo Punitivo” el cual tiene un efecto notable en la sobre población penitenciaria, particularmente sobre el sexenio del presidente Felipe Calderón Hinojosa.

¿Por qué durante la administración de Felipe Calderón? La respuesta es breve, México se encuentra en una terrible crisis donde la inseguridad juega un papel de suma importancia, aunada a la violencia que se encuentra acrecentándose de una forma notoria desde hace ya tiempo atrás, para ser más precisa diez años, cuando Felipe Calderón asume la presidencia de la Republica bajo un clima hostil donde se puso en duda la democracia y la lucha de poderes, automáticamente comenzamos con un sexenio donde se modificaron temas de seguridad pública y principalmente se hace una declaración de guerra al Narcotráfico, desatando una ola de violencia que a la fecha no se ha podido frenar. Muchos fueron los argumentos de nuestro entonces presidente para justificar aquella declaración de guerra en la cual se han perdido cientos de vidas, sin distinguir si son delincuentes o civiles, debemos reconocer que la muerte y la violencia se han convertido en algo tan cotidiano que nuestra capacidad de sorprendimiento ha llegado a su límite, desde entonces vivimos en un México negro donde todos sus habitantes tiene miedo de transitar por las calles de su país, ese país que irónicamente le otorga a sus ciudadanos el derecho de transitar libremente por la República Mexicana, ¿dónde queda el derecho de libre tránsito cuando la inseguridad es tan grande que no estás seguro ni en tu propia casa?.

Un gran número de las reformas que se implementaron de emergencia y sin las pertinentes investigaciones durante ese sexenio, tienen que ver con el aumento de penas a delitos, lo que nos lleva a cuestionarnos ¿es esta una solución a largo plazo? No lo es, sin embargo simultáneamente aumentar las penas y crear nuevas tipificaciones de delitos se ha convertido en el estandarte de un significativo número de partidos políticos, para aumentar un par de votos haciendo promesas a la sociedad y dividiendo a la población entre personas y delincuentes, sin tolerancia

alguna se ha buscado sancionar el mayor número de delitos posibles ¿Y cuál ha sido el efecto? La sobrepoblación penitenciaria, hemos llenado los reclusorios de “delincuentes”, el espacio cada día es más reducido, se han construido nuevos centros penitenciarios que siguen siendo insuficientes ¿es entonces viable la solución de acrecentar el número de presos? O ¿quizá seguir aportando impuestos para mantener y construir más centros penitenciarios?

CAPITULO I

Definición Conceptual del Populismo Punitivo

1.1 Referencia

El desafío del gran cambio tecnológico y social ha creado problemas de tensiones y violencia que se dan en el continente americano como una unidad, y al mismo tiempo, este gran cambio tecnológico y social pone en crisis las concepciones tradicionales, políticas y económicas, todos los pueblos en este momento muy especial de la historia están sacudidos por comunes contradicciones, problemas que se relacionan con la desaparición de esquemas de vida y estructuras que viven y llenan el cuerpo social.¹

El crecimiento económico disminuye los índices delictivos, si la distribución del ingreso obtenido es desigual, dicha disminución desaparece, ya que la riqueza se concentra en pocas manos, lo que hace evidente que a mayor desigualdad entre las partes de la sociedad mayor inclinación hacia la delincuencia.²

Las discrepancias fundamentales consisten en ¿cómo afrontar los problemas actuales en esta materia? De nueva cuenta circulan y están presentes las antiguas recetas, ya conocidas y reprobadas, como lo son las visiones exclusivamente punitivas y reactivas que no han servido para resolver de manera integral los problemas centrales de seguridad pública, procuración de justicia y readaptación social.³

En los últimos tiempos nos encontramos identificados con la utilización populista del Derecho penal dada a conocer e impuesta como solución por parte de todos los partidos políticos, con independencia de cuál sea su ideología. Este fenómeno conocido como *Populismo punitivo* se caracteriza por una inmediata y permanente llamada al Derecho Penal para hacer frente a determinadas

¹ David, Pedro, *Criminología y sociedad*, Pensamiento Jurídico, Buenos Aires, 1979, p. 168

² Peñaloza, Pedro, Mario A. Garza Salinas, *Los Desafíos de la seguridad pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, p.180

³ Peñaloza, Pedro, *Prevención Social del Delito: Asignatura Pendiente*, Tercera Edición, Porrúa, México, 2006, p. 29

problemáticas sociales caracterizadas por su repercusión mediática, y así mismo provocando efectos sociales de difícil reparación.⁴

El alcance de los políticos en la sociedad moderna a través de la configuración del poder penal.⁵

El Derecho penal es utilizado como reacción inmediata y no como solución para abordar el tratamiento de determinados problemas sociales. La difusión a través de los medios de comunicación social de algunas noticias, muchas veces rodeadas de escándalo, genera inmediatamente como reacción de la clase política la invocación con tintes privilegiados de utilizar el Derecho Penal como remedio a tales males, atribuyéndole unas propiedades totalmente excepcionales mágicas e inmediatas de las cuales carece. Según Cancio Meliá Catedrático de Derecho penal en la Universidad Autónoma de Madrid, vivimos como evidencia en un alcance de la criminalización como único criterio político-criminal.⁶

La actual redacción y aprobación de las leyes penales no obedece a una reflexión serena, racional y consensuada del legislador, sino que se realiza al compás que marca la coyuntura política de un país. En otras palabras, en el ámbito penal se viene legislando últimamente a golpe de *caso mediático*. Estamos asistiendo así a una verdadera instrumentalización del Derecho Penal por parte de los medios de comunicación social.⁷ Como denuncia Peter Alberch se comercia con la criminalidad y su persecución como industria cultural.⁸

No extraña, pues la compleja historia de las alternativas y los sustitutivos de la prisión en la acepción más amplia y la profusión de propuestas en esta materia.⁹ El derecho penal, por la carga de legítima violencia estatal que encierra, es la

⁴ Cfr. Jueces para la Democracia, "El populismo punitivo" en <http://www.juecesdemocracia.es/publicaciones/populismopenal/jornadas/juzgados-de-pueblo>, Fecha de consulta 17 marzo 2016.

⁵ Prattt, John, *Penal populism: Key ideas in criminology*, Routledge, New York Routledge, 2007, p. 21

⁶ *Ídem*

⁷ Jueces para la Democracia *Op. Cit.*, p.1

⁸ Alberch, Peter, *El Derecho Penal en la intervención de la política populista*, en Instituto de Ciencias Criminales, *La Insostenible situación del derecho Penal*, Editorial Comares, Granada, 2000, p. 56

⁹ Rodríguez, Luis, *La crisis penitenciaria y los substitutivos de la prisión*, Segunda edición, Porrúa, México, 1999, p. 59

expresión más idónea de un control asumido por el Estado pero acordado por la mayoría social. Sobre esta base es que una teoría de la sociedad, como el funcionalismo, más propiamente la perspectiva estructural-funcionalista, la cual, como antes he destacado, ha podido explicar el modelo de sociedad del bienestar y ha sido capaz de justificar el papel de control social que el derecho cumpliría, sea tan ampliamente aplicada por el penalismo contemporáneo, en especial el español.¹⁰

El debate en torno al uso del poder coercitivo del estado, parece no encontrar fin o perder importancia en la filosofía política. Resulta difícil hablar sobre la justificación del castigo si asumimos que consiste en la intención de causar sufrimiento como consecuencia de algo que estuvo mal hecho, o si al menos aceptamos que el daño es un elemento esencial del castigo.¹¹

Al derecho penal no debe asignársele una función utilitaria en beneficio de la política del Estado o para amparar bienes jurídicos particulares concretos como lo enfocó el nacional-socialismo, sino un fin ético social esencial para asegurar a los ciudadanos el permanente respeto de los bienes jurídicos, es decir, el respeto al Estado, a la persona, a su vida, a su libertad, a su salud, a sus bienes, a su honor, etcétera, en cuanto son el verdadero fundamento del Estado el individuo y la sociedad.¹²

En las últimas décadas se incorpora al debate la perspectiva del populismo punitivo Esta política de seguridad ha sido llamada así por el jurista francés Denis Salas término acuñado en 1995 por Bottoms en: “The philosophy and Politics of punishment and Sentencing”. Como concepto que denota las medidas represivas alimentadas por la demagogia de la inseguridad y el miedo. El miedo al otro ha sido siempre un recurso del poder político: puede producirlo el mismo como en los

¹⁰ Bergalli, Roberto y M. Enrique, *Historia ideológica del control social*, Editorial Popular, Barcelona, 1989, p. 6

¹¹ Gargarella, Roberto, *Material de Lectura del Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía Política: De la Justicia Penal a la Justicia Social*, (Parte 1) en <http://seminariogargarella.blogspot.mx/>, Fecha de consulta 19 Marzo 2016.

¹² Romo, Miguel, *Criminología y derecho*, Segunda edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, p. 25

regímenes autoritarios o servirse de él secundándolo o alimentándolo con objeto de obtener consenso y legitimación.¹³

El populismo es un concepto amorfo y polifacético que comprende un amplio espectro de actitudes, movimientos y programas políticos, que ha ido variando en el tiempo, lugares y circunstancias donde ha surgido. En el caso de los países latinoamericanos, el término se generalizó para designar a movimientos con fuerte apoyo popular pero que no buscaban realizar transformaciones muy profundas del orden de dominación existente, ni estaban principalmente basados en una clase obrera autónomamente organizada.¹⁴

Las cárceles, los reformatorios, las instancias de libertad condicional, las multas y demás funcionan dentro del simbolismo de lo punitivo porque se los invoca como sanciones que forman parte de un ritual condenatorio y derivan su significado social de este uso. La significación social de estas instituciones, así como el significado subjetivo que tienen para quienes las ocupan, están determinados en gran medida por este uso punitivo, aun cuando las instituciones tiendan a negar o minimizar su intención punitiva¹⁵

La función asignada al castigo en el populismo punitivo, está vinculada a intereses electorales, como el reconocimiento de la medida como adecuada y eficaz frente a la inseguridad, pero deja sin resolver el fin de prevención y no reconoce los límites que supone aceptar alguna de las doctrinas de justificación. Vinculándose con otras categorías analíticas desarrolladas recientemente por la dogmática penal, a saber, el derecho penal del enemigo y el derecho penal simbólico.¹⁶

Muchas veces esta invocación al Derecho Penal corre paralela a una orquestación mediática encaminada a la criminalización de determinados segmentos o grupos sociales (inmigrantes ilegales, miembros de bandas juveniles, jóvenes pertenecientes a movimientos ocupas o antisistema, homeless...) con una

¹³ Ferrajoli, Luigi, *Poderes salvajes: la crisis de la democracia constitucional*, Editorial Minina Trotta, Madrid, 2011, p. 67.

¹⁴ Deloya, Guillermo, *Perspectivas del populismo en México*, Porrúa, México, 2005, p. 85

¹⁵ Garland, David, *Castigo y sociedad moderna: un estudio de teoría social*, Siglo XXI, México, 1999, p. 225

¹⁶ Cancio Melía, Manuel y Günther Jakobs, Manuel, *Derecho Penal del enemigo*, Segunda edición, Editorial Civitas, Madrid, 2003, p.131

alta carga estigmatizante que pretenden crear en la ciudad una falsa apariencia de seguridad ciudadana, que a su vez es esgrimida como coartada política para la utilización del Derecho Penal con efectos pretendidamente balsámicos, esto es con un carácter puramente simbólico, desde los pulpitos políticos se señala a estos colectivos como los verdaderos responsables de la situación de inseguridad colectiva y a continuación se reclama una “política de tolerancia cero”, esto, es de “mano dura” como panacea para erradicar de raíz el problema . La inseguridad se convierte así en un concepto simbólico.¹⁷

En definitiva se pretende utilizar inapropiadamente el Derecho Penal para hacer política social, a lo que añadiría, también, para hacer política electoralista.¹⁸

Por otro lado, estas estrategias políticas de corte populista son muchas veces contrarias al carácter fragmentario y de *última ratio* que caracteriza al Derecho Penal. Las demás instancias de control social se presentan como desprovistas de toda eficacia, focalizándose toda la atención en la ley penal que es publicitada como el instrumento más idóneo o mejor dicho, como el único instrumento idóneo. Además este tipo de populismo punitivo no es inocuo políticamente hablando, pues actúa como un mecanismo de elusión de las propias responsabilidades políticas.¹⁹

La prevención como parte de la política criminal no se restringe al arte legislativo, es decir a la intimidación de una pena, se busca minimizar la concurrencia de la criminalidad, la cual está constituida por una gran rama de actividades que puede ir desde el alumbrado público hasta el desarrollo integral de un estado, atendiendo factores como la educación, el empleo, la salud, la vivienda, para que los factores descendentes de conducta desviada no se desemboquen con actos criminales.²⁰

La solución del problema se hace descansar exclusivamente en el sistema de justicia penal. Ello produce el tensionamiento del sistema que a la larga no podrá

¹⁷ Jueces para la Democracia, *Op. Cit.*, p.8

¹⁸ Albrecht, Peter, *Op. Cit.*, p. 17

¹⁹ Jueces para la Democracia, *Op. cit.*, p.9

²⁰ Peñaloza, Pedro, *Notas graves y agudas de la seguridad pública*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003, p. 135

soportar la presión a la que se ve sometido. Mediante esta forma de actuación los responsables políticos se construyen, además una coartada ideal para no asumir sus responsabilidades frente a la sociedad y hacen descansar de esta forma en el poder judicial, esto es, en los jueces, toda la culpabilidad del fracaso del sistema mediante la invocación de una aplicación inadecuada de la ley penal, no ajustada a las expectativas sociales creadas artificialmente desde las propias instancias políticas.²¹

Esta área penal obedece, de hecho, a un oculto intento de traspaso de responsabilidades del poder político al poder judicial, quien asume en exclusividad la carga de solucionar el problema. La intervención político- estructural para afrontar las problemáticas sociales es sustituida por una intervención judicial- penal. Lo que ya no se dice a la ciudadanía es que los medios puestos al alcance del poder judicial no son por su propia naturaleza adecuados para el logro de los objetivos de una verdadera política social transformadora que garantice la igualdad de oportunidades. La utilización de estas políticas populistas actuará a la larga como una auténtica bomba de relojería que puede acabar cuestionando los pilares sobre los que se asienta el estado social y Democrático de Derecho.²²

1.2 Marco Internacional

La tensión entre seguridad y libertad crece en América Latina. La lucha contra la inseguridad ha generado dos polos aparentemente opuestos entre quienes promuevan medidas garantistas de extensión y protección de derechos para todos, en el marco de fortalecimiento de fortalecimiento de democracias, como el marco eficaz y legítimo para enfrentar el problema. Y por otros quienes consideran que la impunidad del delito es alentada por el exceso de garantías para los delincuentes y que ello desprotege a las víctimas y a la sociedad en su conjunto, por lo que se

²¹ Jueces para la Democracia, *Op. Cit.*, p.10

²² *Ibidem*, p. 13

estima necesario o urgente medidas más duras y hasta excepcionales para enfrentarlo.²³

Si bien la solución aparentemente fácil de más cárcel, castigo y presencia policial se ha demostrado poco útil, e incluso podría generar mayores niveles de violencia. Adicionalmente la diferencia en los problemas que enfrentan los diversos países y regiones que conforman América Latina es cada vez más evidente y tiene repercusiones en las mejores formas de prevenir y enfrentar las violencias y la criminalidad.²⁴

En muchos casos parecen olvidarse que el conflicto y el delito son parte circunstancial, por ende proponer su eliminación se convierte en un objetivo con reducidas posibilidades de éxito²⁵

Cuando Foucault se interroga sobre la forma como mantener la criminalidad dentro de un rango aceptable que permita el funcionamiento óptimo de la sociedad en un marco social y económico determinado, ponía el acento sobre uno de los nudos críticos del debate actual. El autor plantea que solo a través del análisis de los mecanismos de poder mediante los cuales se gobierna la sociedad es posible entender su forma de operación. Creándose en el campo de la seguridad diversos dispositivos para controlar el delito.²⁶

Uno de los principales consiste en la fijación de una norma que señala lo permitido lo vedado través de una serie de acciones prohibidas para las cuales se determina un castigo, el segundo corresponde a la ley complementada con medidas de vigilancia y corrección denominados mecanismos disciplinarios propios de walfarismo penal como el diagnostico requerido para definir las posibilidades de reinserción y rehabilitación, en una tercera etapa se incorporan dispositivos de seguridad en donde el hecho delictivo es siempre un acontecimiento probable por

²³Basombrío, Carlos, *Seguridad y populismo punitivo en américa latina: lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes*, Wilson Center Latin American Program, Washington, Estados Unidos Norteamericanos, Marzo 2013, p.1

²⁴ *Ibidem*, p. 2

²⁵ *Ibidem*, p. 4

²⁶ Foucault Michel, *Seguridad y población: curso en el Collage de France*, en Basombrío, Carlos, *Op. Cit.*, p. 4

lo que es necesario considerar el cálculo de los costos y un promedio que señale lo tolerable. Estos dispositivos están orientados hacia el resto de la población para reducir la probabilidad de que pueda repetirse, no son para el infractor sino para generar un efecto correctivo en el resto de la sociedad.²⁷

El papel del Estado es mantener a raya la criminalidad porque se convierte en una amenaza para la autoridad y para la ciudadanía que requiere resguardar sus intereses, de este modo el control del delito es uno de los factores centrales de las políticas de seguridad pública y justicia penal, siendo la policía quien ha cumplido con el mandato y atribución del estado para la mantención del orden público a través del uso legítimo de la fuerza, a juicio de múltiples autores el sistema de justicia penal funciona bajo incertidumbre e ineficacia.²⁸

Esta característica está dada por la existencia de criterios que definen el tipo de criminalidad que es objeto de persecución, generalmente aquellos hechos que más afectan a la ciudadanía.²⁹

“Invocar mayor certeza y efectividad de las penas equivale solo a demandar un aumento del/ en el valor simbólico de la represión en una óptica de prevención general positiva”³⁰ sin atacar debidamente el proceso únicamente hacemos un manejo del control a través de sanciones.

De este modo el funcionamiento real del sistema de justicia penal entra en tensión con la visión tecnocrática que le exige mayor efectividad en su gestión y las demandas de incremento en la punitividad. En este sentido la pena aplicada y la ejecutada se convierten en un indicador del desempeño por sobre la calidad de la justicia impartida en el sistema y por su parte la demanda social por mayor castigo se basa en la percepción que los delitos están aumentando y que la impunidad crece, sumando a la sensación que el orden social está siendo amenazado y que no hay castigo frente a estas acciones. Reaparece entonces la penalidad y el control

²⁷ Pavarini, Massimo, *Un arte abyecto: Ensayo sobre el gobierno de la penalidad*, en Basombrio, Carlos, *Op. Cit.*, p. 3

²⁸ *Ibidem*, p. 4

²⁹ *Ídem*

³⁰ *Ibidem*, p.119.

como instrumentos propicios para mantener el orden social mediante el reaseguramiento autoritario. Respuestas que ponen la responsabilidad en las instituciones de justicia criminal asumiendo que es un problema que pertenece principalmente a esa órbita de acción.³¹

Ahora bien, el sistema de justicia criminal se caracteriza por diversos elementos que los hacen diferente a los demás sectores del estado. Como propone Bottoms tres aspectos son especialmente claves para entender su funcionamiento:³²

- El primero evidencia la tensión entre castigo justo y derechos humanos. En algunos espacios esta relación muestra asimetrías por la definición misma de ambos conceptos, debido a que la caracterización de lo que una sociedad considera un castigo justo ha variado significativamente en las últimas décadas. De hecho, los constantes cambios en la severidad de los castigos impuestos por la ley evidenciados en toda América latina son una demostración de este proceso en donde los derechos humanos como principios del estado de derecho son continuamente apelados y objeto de análisis de una región marcada por su constante violación.³³
- El segundo elemento que caracteriza el sistema de justicia criminal en la actualidad es el evidente énfasis en la gestión. De esta forma se establecen mecanismos de funcionamiento y discursos que ponen el acento en una lógica sistémica sumada a otra orientada al usuario y finalmente una actuarial que intenta controlar el riesgo a través de las probabilidades. Así se reduce la atención sobre elementos de justicia al trasladarse hacia la eficiencia y eficacia generando incentivos para mejorar los indicadores de logro aun cuando estos no van de la mano con el aumento de la calidad de justicia.³⁴
- Finalmente el tercer elemento es el desarrollo del clientelismo incorporado con la forma de considerar la opinión de la ciudadanía en el proceso de justicia criminal, con lo que se busca replicar conceptos propios del sector privado en

³¹ Bottoms, Anthony, *The Politics and Philosophy of Sentencing* en C. Clarkson y R. Morgan (eds.), *The Politics of Sentencing Reform* (17-49) Oxford: Clarendon Press, en Basombrio, Carlos, *Op. Cit*, p. 5. Traducción: Basombrio, Carlos.

³² *Ídem*

³³ *Ídem*

³⁴ *Ídem*

la gestión pública. si bien esos factores no explican por si mismos los cambios en las políticas de control del delito, son elementos que tienen un rol importante en las definiciones de políticas y con ello en las medidas que se pretenden implementar en la mayoría de los países de la región.³⁵

Aparecer como fuerte contra el crimen tiene impacto electoral, como confirma Garland analizando diversos contextos nacionales “La tendencia populista en la política criminal contemporánea, es en cierta medida, una postura o táctica política adaptada para lograr ventajas electorales a corto plazo” como tal puede ser revertida rápidamente si las iniciativas populares dejan de coincidir con los cálculos de beneficio político³⁶

La sintonía entre las solicitudes de la opinión pública y lo que ofrece la política debe ser directa. En algunos casos cuando se proponen políticas simplistas sin resguardo de su verdadera relevancia emerge el problema que identifican diversos autores al señalar que “Los políticos populistas buscan ganar votos sin considerar sus efectos”³⁷ de este modo la combinación entre ansiedad pública y oportunismo político es un factor clave para explicar el énfasis en el castigo, todo lo que suena a mano blanda o permisividad es inmediatamente rechazado.

Existen tres elementos esenciales para explicar el fenómeno del populismo penal. El primero corresponde a la preocupación excesiva por el sentir del electorado que favorecen los políticos, como la herramienta para vincularse con la opinión pública. El segundo punto es la tendencia por enfatizar las presunciones simplistas sobre violencia y criminalidad que posee la ciudadanía sin hacer uso de metodologías adecuadas para recabar la información. Mientras que el último elemento corresponde a la indiferencia de los políticos con los efectos causados por

³⁵ Bottoms, Anthony, *Op. Cit.*, p. 5

³⁶ Garnald, David, *The Culture of Control: Crime and Social Order In Contemporary society*, en Basombrio, Carlos, *Op. Cit.*, p. 6. Traducción Basombrio, Carlos.

³⁷ Roberts, Julian, Loreta, Stalans. D. Indermaur, *Penal Populism and Public Opinion: Lessons from five Countries*, en Basombrio, Carlos, *Op.Cit.*, p. 7. Traducción: Basombrio Carlos.

las medidas implementadas especialmente aquellas que endurecen el control y la sanción.³⁸

El populismo penal surge como una reacción política a las ansiedades propias de la modernidad tardía, que se reflejan particularmente en el incremento de la criminalidad y la percepción de inseguridad. Las políticas criminales, al igual que las de seguridad pública se configuran a partir de los intereses en juego de diversos grupos: los actores políticos, la opinión pública y los medios de comunicación, los cuales en la mayoría de los casos se desatan a partir de crisis ante la necesidad de obtener resultados prontamente. Así, el populismo penal pareciera ser cada vez más una herramienta política comunicacional más que una opción de política pública ³⁹

1.3 Desarrollo Nacional del Concepto

Para Romina Frontalini, el populismo punitivo puede definirse como un conjunto de medidas legislativas de corte penal que privilegian las demandas mayoritarias expresadas por la opinión pública, las víctimas y los sectores sociales que se identifican como potenciales víctimas, por sobre los límites normativos consagrados en las constituciones liberales, se distingue de otras formas de uso del poder punitivo por adoptar como meta el apoyo electoral que se deriva de privilegiar los intereses y opiniones de algunos grupos en detrimento de las garantías de quienes resultan destinatarios de la aplicación de las penas estas medidas pueden consistir en la creación de nuevas figuras delictivas , en el agravamiento de las penas en el caso de figuras delictivas ya existentes o la eliminación o flexibilización de determinadas garantías o beneficios del imputado.⁴⁰

El tema de la inseguridad pública se ha convertido en los años recientes en uno de los más destacados de la agenda política nacional, sin embargo este

³⁸ Basombrió, Carlos. *Op.cit.*, p.12

³⁹ *Ibidem*, p.17

⁴⁰ Frontalini Rekers, Romina, "Populismo y castigo Penal", *Revista pensamiento penal*, Editorial Jurídica Conosur, Chile, 2012, p.17

fenómeno no es exclusivo del territorio nacional. En muchos países existe un ambiente de inseguridad real y subjetiva que va en aumento y que ha llevado a concentrar en él la acción pública al grado de afectar a otros programas considerados anteriormente como prioritarios, educación y salud por poner sólo dos ejemplos.⁴¹

Si a estas condiciones que favorecen la presencia de la violencia se les suma la insatisfacción y la incertidumbre que ha generado en millones de mexicanos la caída de los ingresos y el claro deterioro de las condiciones de vida, la frustración y el miedo son elementos que potencian la agresividad, la cual puede materializarse una vez que las personas o los grupos sociales establecen la violencia como una estrategia para acceder a los recursos a los cuales consideren que tiene derecho. Esta dinámica vuelve a cada uno de los mexicanos en objeto y sujeto potencialmente portadores de la violencia directa y reflejan el proceso de cambio de un estado de precarización en estrategias de agresión, las cuales, no sólo se circunscriben a la esfera de la economía, sino también de la política y la cultura.⁴²

En primer lugar se buscan mecanismos cada vez más eficientes y funcionales para regular todas las formas de la violencia, a la que se le pretende frenar mediante la construcción de un sistema penal integral, en el cual converjan el mayor número de entidades gubernamentales y estatales. No obstante, como se sabe, muchas de estas medidas no hacen que el sentimiento de inseguridad disminuya, por lo que se recurre a flexibilizar los instrumentos de punición, por medio de servicios de seguridad privada, y a la puesta en práctica del llamado “populismo punitivo”, en particular estas dos últimas estrategias buscan enfrentar los puntos ciegos de la racionalidad gubernamental en materia de control de la delincuencia y la violencia por caminos distintos: uno, mediante dispositivos no públicos de control social y el otro a través de un discurso y una serie de prácticas que buscan generar la

⁴¹ Arteaga Botello, Nelson, “Administrar la violencia: racionalidad, populismo y desincorporación de la punición en México”. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, Vol. VIII, N° 24 Mayo/ Agosto de 2002, p. 1

⁴² Arteaga Botello, Nelson, *En busca de la legitimidad: Violencia y populismo punitivo en México 1990-2000*, Segunda edición, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México, 2006, p. 204

sensación de que la sociedad participa activamente en el castigo de los presuntos transgresores de la ley y el orden.⁴³

En su acepción antropológica, el populismo punitivo constituye un mito que pretende resolver los problemas por la sola magia del discurso y sus representaciones. Promete supuesto acercamiento del pueblo al poder político, garantizando lo imposible: la esperanza de representarlo todo de encarnar el pasado, la tradición, la nación, la continuidad histórica, involucrando al mismo tiempo el cambio y la modernización plena hacia el futuro.⁴⁴

Bottoms ha llamado populismo punitivo a este fenómeno: una serie de acciones por las cuales los políticos llevan a cabo medidas de carácter punitivo y preventivo que por su firmeza y dureza, creen que la mayoría de la gente respalda.⁴⁵ Al echar mano de este tipo de populismo, los políticos basan sus propuestas en la idea de que, efectivamente, con tales acciones se reducirá el crimen, pero además que con ellas se fortalecen la unidad moral y el consenso social sobre un problema en particular, no se duda de que tras ello se esconda la intención de satisfacer a un sector particular del electorado.⁴⁶

Con todo, el populismo punitivo va más allá de la acepción que Bottoms le da, como apunta Newburn, incluye la idea de acercar los mecanismos de control social, tradicionalmente vinculados a la policía, con la sociedad, considerando la vigilancia como un acto de corresponsabilidad.⁴⁷

En México como en gran parte de América latina, un amplio periodo de crisis y deslegitimación del poder político ha derivado en un renovado discurso populista marcado por el imperativo del cambio necesario.⁴⁸ El tema de la violencia en la agenda política no escapa a esta dinámica; se considera que ella solo puede ser prevenida en la medida en que el poder estatal y la sociedad participen, de manera

⁴³ Arteaga Botello, Nelson. *Op. Cit.*, p.1

⁴⁴ *Ibidem*, p. 45

⁴⁵ Bottoms, Anthony, *Op. Cit.*, p.26

⁴⁶ Newburn, Tim, *The modification of policing: security networks in the late modern city*, en Arteaga Botello, Nelson, *Op. Cit.*, p. 43, Traducción de Arteaga Botello Nelson.

⁴⁷ *Ibidem*

⁴⁸ Touraine, Alain, *La debilidad del centro*, en Arteaga Botello, Nelson *Op. Cit.*, p.60

conjunta, localizando y actuando sobre aquellos que se consideran como potenciales amenazas de violencia. Las repercusiones de esta lógica implican, necesariamente, un ensanchamiento de los criterios extralegales en la prevención de la violencia. En este sentido, el populismo punitivo resulta de efectos regresivos en tanto que oculta las estructuras internas y los discursos sociales que dan forma, en este caso, al sentimiento de inseguridad.⁴⁹

Con respecto a los asuntos relacionados con la violencia y el crimen, el discurso sobre la seguridad pública refleja una posición que tiende a dejar a un ente abstracto y profundamente indefinido, como la llamada sociedad civil, a cargo de definir las nuevas actitudes antisociales pero que, sin embargo, tutela de manera muy cercana.

Esto no sería posible si no se dejara precisamente que la sociedad participara de manera directa, en conjunto con el poder político del estado, en la definición de los actos que hoy en día pueden ser objeto de persecución y castigo. De ahí que deba resaltarse este pretendido acercamiento discursivo y programático entre poder y sociedad.

De él se desprende un nuevo planteamiento de las relaciones sociales, porque al considerarse la necesidad de establecer diques a los enemigos internos, mucho menos localizables y precisos que otro tipo de amenazas pasadas, se sientan las bases para la construcción de procesos fundados en el temor y la desconfianza, elementos bastante ligados a la disolución silenciosa del contrato social⁵⁰, ante los cuales el estado no tiene más respuesta que impulsar formas diferenciadas de organización comunitaria y privada para la defensa de los espacios sociales e ignora que con ello se fomenta aún más la fragmentación y sus posibles efectos en el incremento de la violencia y el crimen.

⁴⁹ Arteaga Botello, Nelson, *Op. Cit.*, p.46

⁵⁰ Imbert, Gerard, *Los escenarios de la violencia*, Editorial Icaria, Barcelona, 1992, p. 62.

1.4 Populismo punitivo como medio de control del delito.

Un estudio más o menos riguroso del concepto de “Populismo Punitivo” y sus respectivos matices, permite inferir que el recurso al sentido común de los ciudadanos es requisito necesario y suficiente para definir la cuestión penal en términos de delitos, penas y procedimientos. En otras palabras, conforme a la lectura populista de algunos episodios se puede concluir que sobran los debates, las discusiones y en general cualquier tipo de análisis frente a la idoneidad de una reacción punitiva como la cadena perpetua⁵¹

Ahora bien si se trata de mostrar la manera como un manejo populista de la cuestión pena termina por construir “verdades” (y los efectos que ello produce) frente a materias que en principio estarían relegadas a “expertos”, lo más indicado es precisar que se entiende por “verdad” FOUCAULT⁵², la define como “un conjunto de procedimientos reglamentados por la producción, la ley, la repartición, la puesta en circulación y el funcionamiento de los enunciados. La verdad está ligada circularmente a los sistemas de poder que la producen y la mantienen y a los efectos. Poder que induce y que la acompañan. Régimen de la verdad”

Los juegos de producción de verdades desde un manejo populista de la cuestión penal arrojan como resultado, no solo la creación y difusión de discursos de diferenciación y exclusión, también la puesta en marcha de prácticas punitivas que complementan tales discursos.⁵³

Desde esta perspectiva, el populismo punitivo o como diría – PAVARINNI- la penalidad compartida desde abajo, no solo son problemáticos por el altísimo grado de improvisación respecto de las cuestiones penales, sino que configuran todo un juego de producción de “verdades” que da al traste con cualquier abordaje que pretenda ofrecer un mínimo de contención y racionalización del poder punitivo .

⁵¹ Muñoz Tejada, Julián Andrés, “Populismo punitivo y una Verdad construida”, *Nuevo Foro Penal*, S.E, Colombia, 2009, Volumen 5, N° 72, Enero- Junio 2009. p.35

⁵² Foucault, Michel, *Verdad y poder*, en Muñoz Tejada, Julián Andrés, *Op.cit.*, p. 35

⁵³ Muñoz Tejada, Julián Andrés, *Op. cit.*, p. 36

La “verdad” del discurso populista y el recurso constante al “sentido común” para hablar de la prisión no pueden ser más desafortunados. Una vulgarización del discurso carcelario, es el que ha permitido que sea la “gente” la que decida cuándo es o no conveniente una medida de la drasticidad de la, prisión. Más aun, “la verdad popular” será la que determine si es o no conveniente que se imponga la prisión perpetua.

1.5 Populismo punitivo como medio de control social.

Para entender el populismo punitivo como medio de control social debe comprenderse el concepto de Política criminal.

“Política Criminal es un sector objetivamente delimitado de la Política Jurídica general: es la Política Jurídica en el ámbito de justicia criminal. En consecuencia, la Política- criminal se refiere al siguiente ámbito: determinación del cometido y función de la justicia criminal, consecución de un determinado modelo de regulación en este campo y decisión sobre el mismo (decisión fundamental político criminal), su configuración y realización prácticas en virtud de la función y su constante revisión en orden a las posibilidades de mejora (realización de la concepción político criminal en particular) en este marco se impone especialmente a la Política criminal la tarea de revisar y, en caso dado, acotar de nuevo la zona penal, así como medir la forma operativa de las sanciones según la misión de la justicia criminal”⁵⁴

Con ello, la Política-criminal puede definirse brevemente como obtención y realización de criterios directivos en el ámbito de la justicia criminal.⁵⁵

Por su parte, Roxin desde una perspectiva más cercana al dogmático jurídico penal, pretende la vinculación de la ciencia del derecho penal a valoraciones de tipo político-criminal, así como edificar las categorías dogmáticas a partir de unos postulados político criminal que les sirvan de fundamento, de tal suerte.⁵⁶

⁵⁴ Zipf, Heinz, *Introducción a la política criminal*, en Muñoz Tejada, Julián Andrés, *Op. Cit.*, p. 16

⁵⁵ Muñoz Tejada, Julián Andrés, *Op. Cit.*, p. 16

⁵⁶ *Idem*

Del mismo modo, Jescheck Y Weigend en una perspectiva amplia, refieren el concepto de política criminal a aspectos como causas del delito, la corrección de los tipos penales, los posibles efectos preventivos de las sanciones penales, los límites del legislador para intervenir en la órbita de libertades del ciudadano y las relaciones entre el derecho penal sustantivo y el derecho penal objetivo. Para estos autores, principios como el de culpabilidad, legalidad y humanidad son inseparables de cualquier criterio de justicia que pretenda construirse.⁵⁷

Así desde un plano descriptivo, y en consonancia con las posturas arriba expuestas, la política criminal aparece como un conjunto de prácticas estatales encaminadas a prevenir la delincuencia, y, desde una perspectiva deontológica, la política- criminal debe de un lado, valorar las formas legales y accionar gubernamental de cara a los valores superiores del ordenamiento jurídico nacional e internacional y, de otro someter a una crítica externa tanto la teoría como la praxis para verificar su correspondencia con valores como la dignidad, legitimidad, justicia, libertad entre otros.⁵⁸

Finalmente si como Grosso García, asumimos la política-criminal como la manera de ejercer “el poder en relación con el fenómeno criminal, actividad ésta que se realiza en un doble sentido: como definición y como respuesta”⁵⁹ estamos admitiendo un par de cosas. En primer lugar que la política criminal es una práctica social⁶⁰ y en segundo lugar, que por suponer dos momentos en su desarrollo (definición y reacción) todo programa de política-criminal se compone tanto de discursos como de prácticas.⁶¹

Frente a esto último, cuando se aluda al concepto de política criminal, debe entenderse por esta tanto una práctica social, como un mecanismo de control social⁶² que se despliega en dos momentos. En el primero de ellos, es decir, la definición frente al fenómeno criminal, implica la emergencia y consolidación de

⁵⁷ Muñoz Tejada, Julián Andrés, *Op. Cit.*, p. 16

⁵⁸ *Ibidem*, p.17

⁵⁹ *Ibidem*, p. 18

⁶⁰ *Ídem*

⁶¹ *Ídem*

⁶² *Ídem*

discursos que a su vez legitiman y permiten el segundo momento de realización de la política criminal, esto es, la respuesta o, lo que es lo mismo, las prácticas punitivas que se siguen de poner en marcha tales discursos. En este orden de ideas, “se puede afirmar que el saber y el poder se articulan en una relación de interdependencia que vincula los dos momentos en que se ejerce la Política-Criminal (definición y respuesta)⁶³

⁶³ Muñoz Tejada, Julián Andrés, *Op. Cit.*, p. 18

CAPITULO II

Definición conceptual de sobrepoblación penitenciaria.

2.1 Referencia

La Política Penitenciaria, según lo define Mamaní Gareca es un Conjunto de medidas específicas, con rasgos propios, de creciente autonomía técnica y administrativa que, desde el Estado, con la participación de las instituciones representativas de la sociedad, fija las bases y los principios fundamentales de la ejecución de las penas privativas y restrictivas de libertad, correspondiéndole desde el punto de vista operativa establecer el armónico funcionamiento de las leyes, las instituciones y los mecanismos que posibiliten la más adecuada ejecución de las penas privativas y restrictivas, buscando el justo equilibrio entre los derechos de la sociedad y de los condenados.⁶⁴

El aumento en la población penitenciaria ha ido en aumento desde hace tiempo atrás, teniendo diversos factores relacionado directamente como son el endurecimiento de las penas así como el incremento y tipificación de delitos.

Siendo México uno de los países con mayor población penitenciaria debe considerarse un problema con prioridad en la agenda nacional debido a que los últimos años ha crecido este número exorbitantemente.

Los índices de homicidio y delito se han incrementado durante 1980 y 1990 en varios países latinoamericanos. Este fenómeno coincide con la implementación de políticas neoliberales y democratizadoras, impulsadas con el Consenso de Washington.⁶⁵ La región ha comenzado su tránsito hacia regímenes más democráticos, pero se encuentra atrapada en un espiral de delincuencia, violencia y corrupción expansiva⁶⁶

⁶⁴ Mamaní Gareca, Víctor Hugo, *La cárcel: instrumento de un sistema falaz (un intento humanizante)*, Editorial Lumen, México, 2005, p.8

⁶⁵ Aguilar, José Carlos, "Las políticas de seguridad pública en América Latina: policía, violencia y narcotráfico en México", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Editorial CDLA, Amsterdam- Holanda, Volumen 0, núm. 81, octubre de 2006, p.115.

⁶⁶ *Idem*

Correspondiente a lo expuesto en el Seminario De Impunidad y sus efectos en los procesos democráticos, en la declaración de 1996, Santiago de Chile, nos encontramos ante una contundente institucionalización de la injusticia por quienes están obligados a hacer justicia, situación que por supuesto incentiva la repetición de violaciones masivas y aumentando la voluntad de ejercer delitos, afectando a individuos y sociedades enteras. La impunidad es sencillamente lo contrario al “Estado de Derecho”, la ausencia de castigo representa uno de los principales obstáculos para la consolidación y disfrute de los Derechos humanos, la seguridad, la libertad y la justicia: puntos imprescindibles para garantizar un sistema democrático dentro de un Estado.⁶⁷

La sobrepoblación penitenciaria es la situación en que la densidad penitenciaria es mayor que 100, porque hay más personas presas que la capacidad establecida para una prisión o para la totalidad del sistema. Es producto del acelerado crecimiento de las tasas de encierro con el consiguiente aumento del número de presos y presas excediendo la capacidad instalada de las prisiones para alojarlos.⁶⁸

Todo sistema penitenciario requiere para funcionar adecuadamente de: Espacio físico (terreno e instalaciones edilicias adecuadas) y personal penitenciario (adecuadamente seleccionado, capacitado y con estabilidad en su función), en efecto si falta espacio hay sobrepoblación y hacinamiento; y si falta personal, hay anarquía y vacío de autoridad, que es llenado por los liderazgos, emergente y el surgimiento de grupos de autodefensa. Los sistemas penitenciarios deben garantizar el cumplimiento de múltiples funciones establecidas en las normativas internacionales y nacionales como alimentación, salud, seguridad, visitas, capacitación, trabajo, etcétera. Pero la falencia en estos dos requisitos básicos genera situaciones objetivas inevitables de violencia que impiden su cumplimiento.

⁶⁷ Álvarez Chinchón, Javier, “Impunidad, sistema de Justicia, estado de Derecho y democracia. ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?”, en *Espacio abierto- Revista del Centro de Investigaciones y Estudios Judiciales*, Centro de Investigación y Estudios Judiciales, Uruguay, Volumen 0, número 20, 2014, p.18

⁶⁸ Carranza Elías, “Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?”, *Anuario de Derechos Humanos*, Universidad de Chile, Chile, Volumen 0, Número 8, 2012, p. 5

En situación de sobrepoblación la salud es peor, la higiene es peor, la comida es peor, la seguridad personal tanto de las personas presas como de las personas funcionarias es peor y así sucesivamente⁶⁹

Solemos escuchar que aumenta el delito por que la justicia penal es ineficaz y se evalúa su ineficacia por el reducido número de personas que encierra. Pero vemos que en respuesta al aumento del delito o de la alarma social o de ambas cosas, la injusticia penal en el curso de los últimos quince años ha venido elevando aceleradamente las tasas de encierro.

En varios países se ha elevado el doble y en otros el triple. Si tomáramos entonces la tasa de personas presas como indicador para medir la eficacia de la justicia penal (indicador sin duda discutible, o al menos fragmentario, la conclusión sería que la justicia viene respondiendo “eficazmente” tal vez con excesiva “eficacia” sin embargo la situación de la criminalidad permanece igual o empeora, lo que ocurre es que la justicia penal es un sistema que funciona siempre a posteriori del delito para castigarlo.⁷⁰

Pero el delito es un fenómeno social que resulta de otros factores sobre los que deberemos trabajar si queremos reducirlo. De otro modo tendremos que conformarnos sólo con castigarlo (siempre en un reducido número de casos como lo verifica la criminología) pero continuara habiendo altas tasas de delito lo cual ha influido en que la investigación criminológica no haya encontrado correlación directa entre el tamaño de las poblaciones penitenciarias y los niveles de criminalidad. Tampoco entre la severidad de las penas y las tasas de delito.⁷¹

Podríamos establecer políticas criminológicas centradas en multiplicar al máximo el funcionamiento de la justicia penal y no lograríamos reducir el delito mientras no corrigiéramos los factores sociales que lo producen. O sea mientras no establezcamos paralelamente a la justicia penal más justicia social, que se logra

⁶⁹ Carranza, Elías, *Op. Cit.*, p .5

⁷⁰ *Ibidem*, p .87

⁷¹ *Idem*

reduciendo la inequidad de la distribución del ingreso, no se reducirán las tasas de delitos.⁷²

A esto se refiere el concepto de “seguridad humana” que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo cuando habla de la necesidad de una seguridad no solo ante el delito, si no integral humana, que permita el acceso de todos a la educación, la salud, la vivienda, el trabajo, la recreación, la cultura y una vida sin el constante temor al delito.⁷³

2.2 Marco internacional

La Organización de la Naciones Unidas se encuentra entre las principales organizaciones que recopilan cifras sobre la delincuencia y operación de sistemas de justicia penal, datos que tienen como último fin mejorar la comparabilidad trasnacional a través de la elaboración de indicadores.⁷⁴

La única compilación de datos duros sobre seguridad, justicia y crimen son los de la oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Esta base de datos contiene la información para el periodo 2003 a 2012, para diversos países indicadores. Las bases contienen información sobre: Recursos del sistema de justicia criminal, detenido, procesado, condenados, módulo de prisión. Estos indicadores nos sirven de insumo para construir las dimensiones estructural y funcional de los ejes transversales del sistema de seguridad y sistema de justicia.⁷⁵

Naciones Unidas también ha desarrollado una metodología para generar indicadores en materia de Derechos Humanos, dividiéndolos en tres estructurales, de proceso y de resultados. Hasta ahora, la metodología presenta únicamente alternativa para crear mediciones estandarizadas, sin buscar o generar

⁷² Carranza, Elías, *Op. Cit.*, p. 29

⁷³ *Ídem*

⁷⁴ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Estadísticas de Delincuencia y justicia penal*, en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime.html>, Fecha de Consulta 13 Noviembre 2016.

⁷⁵ Le Clercq Ortega, Juan Antonio, *Índice Global de Impunidad IGI 2015*, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Fundación Universidad de las Américas Puebla, México, abril 2005, p. 36

estadísticas o estándares unificados, sistemáticos y comparables que permitan tener una medición general de los derechos humanos del mundo.⁷⁶

El rápido crecimiento de la población privada de libertad constituye uno de los mayores desafíos que enfrentan los sistemas de justicia penal. Más de 9.800.000 de personas se encuentran privadas de su libertad en el mundo (entre sentenciados y sometidos a prisión preventiva), y en todas las regiones se verifica una alta tasa de crecimiento. Por otra parte, y en base a las estadísticas disponibles, la mayoría de los países tienen superada su capacidad de alojamiento, registrándose casos de sobrepoblación y hacinamiento muy severo, lo que determina una flagrante violación a los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad y un riesgo para la seguridad de personal penitenciario.⁷⁷

Los países con mayor población penitenciaria en el mundo, en números totales son: Estados Unidos, China, Rusia, India, Brasil, México. Durante el periodo entre 1992-2012, la tasa de encarcelamiento aumentó, en promedio más del cien por ciento, al tiempo que las tasas por delitos de drogas continúan mostrando una línea ascendente en todos los casos, en promedio casi la mitad (46%) de los presos en América Latina son presos sin condena. Esto significa, por ejemplo, que en Brasil hay más de 200 mil personas en las cárceles esperando que se les dicte sentencia y en México más de 100mil.⁷⁸

La situación penitenciaria en los países de América Latina y el Caribe es muy grave. Hay alta violencia, numerosas muertes y delitos que ocurren en el Interior de los presidios, muchos de ellos con efectos fuera de ellos y gravísimas violaciones a derechos humanos.⁷⁹

⁷⁶ Human Rights Indicators. *A guide to Measurement and Implementation*, en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_enpdf, fecha de consulta 1 de abril de 2016. Traducción de la autora.

⁷⁷ Rodríguez, María Noel, *Estrategias y buenas prácticas para reducir el hacinamiento en las instituciones penitenciarias*, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, The United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Costa Rica, 2010, p. 1

⁷⁸ Azaola, Elena, *Situación de las prisiones en América Latina*, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, México, 2015, p. 4

⁷⁹ Carranza, Elías, Coyle Andrew, *et. al, Criminalidad, cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*, Editorial siglo XXI, México, 2010, p. 125

El Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD) en cooperación con los países ha venido dando seguimiento al fenómeno de la sobrepoblación desde 1980 procurando reducir su incidencia realizando estudios periódicos de la situación regional sobre este grave problema y sobre las diversas respuestas, tanto estructurales como de emergencia que se ha venido tomando en la región.⁸⁰

El fenómeno de la sobrepoblación penitenciaria no es exclusivo de América Latina y el Caribe. Es un fenómeno mundial propio de la globalización⁸¹ que se manifiesta en la mayoría de los países tanto en los de bajos y medianos ingresos, como en los de altos ingresos ⁸² pero es en las dos primeras categorías en las que se manifiesta mayor gravedad. Al respecto cabe tener presente que todos los países de América Latina pertenecen a las categorías de medianos y bajos ingresos según la clasificación del Banco Mundial.⁸³

La política populista en el incremento de sanciones penales ha dado lugar a un gran incremento en el número de personas encarceladas.

El resultado es que muchas personas quedan sujetas a penas máximas, y muchas otras aun sin haber cometido delitos graves o violentos terminan en cárceles de máxima seguridad.⁸⁴

Durante el Periodo entre 1992 y 2012, la tasa de encarcelamiento aumento en promedio, más del cien por ciento al tiempo que las tasas por delitos de drogas continúa mostrando una línea ascendente en todos los casos.⁸⁵

⁸⁰ Carranza, Elías, Coyle Andrew, *et. al*, Op. Cit., p.125

⁸¹ Stiglitz, Joseph, "El malestar en la globalización", Editorial Siglo XXI, Madrid, 2001, p. 38

⁸²The World Bank, *World Development indicators*, 2011. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2011>, Fecha de Consulta 5 Noviembre 2016. Traducción de la autora.

⁸³ Carranza, Elías, *Op. Cit.*, p. 32

⁸⁴ Rodríguez, María Noel, *Op. Cit.*, p.4

⁸⁵ *Ídem*

2.3 Desarrollo nacional del concepto

La historia reciente del Sistema Penitenciario Nacional demuestra la notable evolución del fenómeno delictivo que ha traído como resultado un desproporcionado crecimiento en la población penitenciaria provocada por varias causas a saber: Endurecimiento de la reacción penal contra el infractor, uso desmedido de la pena privativa de la libertad, ausencia de medidas alternativas de resolución de conflictos, deficiencia de programas de prevención social de la delincuencia., Restricción para acceder a la libertad anticipada.⁸⁶

Cada vez son más frecuentes los incidentes y evidencias de la crisis penitenciaria que vive México. Se registra sobre población en los centros penitenciarios, las tasas de reincidencia son altas; los delitos de alto impacto no han dejado de crecer; la violencia prolifera en los penales; los grupos criminales operan desde el interior de los centros penitenciarios; aunque la población penitenciaria se ha duplicado, los mexicanos no nos sentimos el doble de seguros. Todos estos hechos nos indican que el sistema penitenciario no está cumpliendo sus objetivos sociales y legales.⁸⁷

El Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para el estudio del Delito y el Tratamiento del Delincuente considera que la sobrepoblación penitenciaria puede considerarse crítica cuando la cantidad de internos exceda el 120% de la capacidad instalada⁸⁸, situación que es rebasada en diversas instituciones penitenciarias del país, como en el Distrito Federal que sobre pasa el 200%. Siendo la sobrepoblación penitenciaria uno de los factores que más influye en la violación de Derechos humanos.⁸⁹

⁸⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Uso excesivo de la prisión y hacinamiento Penitenciario*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2013, p. 3

⁸⁷ Zepeda, Guillermo, *Situación y desafíos del sistema penitenciario Mexicano*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C, México, 2013, p.1

⁸⁸ Cfr. Carranza, Elías, *Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria, Respuestas Posibles*, Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente , Siglo XXI, Costa Rica, 2001, p. 20

⁸⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p. 2

Las reformas penales en México han estado orientadas a perfeccionar la visión sólo reactiva. Sergio García Ramírez lo resume así:

El autoritarismo confía en el control social punitivo: quiere gobernar con el código penal en la mano. De ahí que multiplique los tipos penales, incremente las calificativas, explore nuevas maneras de regular la conducta con la amenaza de la pena, invoque la seguridad para abrir la brecha de la inseguridad, ofrezca mano dura y providente, que en su hora será martillo sobre las libertades y las garantías de los ciudadanos.⁹⁰

La vida social se está criminalizando cada vez más. A pesar de que se dice que el derecho penal es la última ratio o el último recurso de la sociedad, en México se suele tratar de resolver problemas sociales con el derecho penal. Si los contribuyentes incumplen obligaciones, se impulsa la aprobación de tipos delictivos fiscales; si los ciudadanos no respetan el reglamento de tránsito, se elaboran complicados delitos derivados del tránsito vehicular; si no se respeta un reglamento ecológico, también se generan delitos especiales en la materia. De la misma forma, los problemas y tensiones en los hogares reciben por parte del Estado la posibilidad de penalizar la resolución de sus conflictos. Las medidas penales, por violencia institucional que implican, pueden generar problemas más graves de los que pretende resolver.⁹¹

En México aproximadamente 95% de los delitos tiene contemplada pena de prisión. Un indicador indirecto, es decir no corresponde al porcentaje de delitos de sus códigos penales, ni al de delitos cometidos o denunciados, si no se trata de una proporción de los asuntos que llegan a proceso, por lo que dependen de muchos factores, además de los de naturaleza estrictamente legal.⁹²

En una sociedad golpeada por la delincuencia, que ha visto incrementarse los indicadores de incidencia delictiva y de violencia, la respuesta del estado ha sido,

⁹⁰ García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?*, Porrúa, México, 2009, pp. 6-7

⁹¹ Zepeda, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 4

⁹² *Ídem*

preferentemente, incrementar penas, haciendo de la prisión la respuesta preeminente ante las conductas antisociales y, en particular, se ha hecho de la prisión preventiva una pilar de la política criminal mexicana.⁹³

De acuerdo a una investigación realizada por el Doctor Pedro Peñaloza catedrático de la Facultad de Derecho, la capacidad de los centros penitenciarios en el país registraba, hasta abril de 2010, los siguientes datos:

- El gobierno federal cuenta con siete centros, con una capacidad para recluir a 9 mil 494 internos y con una población de 8 mil 719; cuenta con 775 espacios disponibles.
- El gobierno del Distrito Federal (GDF) Tiene 10 centros de reclusión con una capacidad de 19 mil 88 reos, pero en ellos cohabitan más de 40mil.
- Los gobiernos estatales tienen 320 prisiones con una capacidad máxima de ocupación para 140mil 211 personas; sin embargo, en ellos se encuentran casi 174 mil, lo que significa alrededor de 34 mil reos más.
- En cuanto a los gobiernos de los municipios, estos tienen 92 centros penitenciarios para dar cabida a 3mil 625 reos, pero en ellos se encuentran recluidas en total 4 mil 118 personas.
- En total existe una sobrepoblación de más de 54 mil 500 internos que representan el 31.64 por ciento de la capacidad instalada en todo el país.
- Según el desglose en 22 entidades federativas se registran una sobrepoblación en distintos grados, aunque los casos más dramáticos se registran en el Distrito Federal, con un 110.4 por ciento; Sonora, 88.25 por ciento; Nayarit 84.46 por ciento; Estado de México, 82.75 por ciento; Jalisco, 74.06 por ciento; Morelos, 63.05 por ciento; y Puebla, con 57.62 por ciento de sobrepoblación de internos.
- Autoridades penitenciarias federales calculan que más del 50 por ciento de las instalaciones penitenciarias del país, 217 centro de reclusión presenta una severa sobrepoblación.
- En cuanto al total de internos del fuero federal, que se calcula en alrededor de los 50 mil 500 reos. La gran mayoría cerca de 40 mil se encuentran en centros

⁹³ Zepeda, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 14

de reclusión estatales, más de 4 mil en los reclusorios del Distrito Federal, unos 300 en cárceles municipales y unos 6 mil 500 más en los siete centros penitenciarios federales.

- En cifras redondas, cerca de 44 mil internos del fuero federal están recluidos en centros estatales, municipales o en el Distrito Federal; parte de ellos, debido al proceso al que se encuentran sujetos, y otros por el cumplimiento de sentencia dictada por jueces.
- El sistema penitenciario federal, con menos de dos décadas de operación, creó los Centros Federales de Readaptación Social (Ceferesos) diseñados para contener a aquellos internos clasificados como de alta peligrosidad, con excepción de la colonia de las Islas Marías (CPFIM) y el Cefereso número 4, en el Rincón, el cual tiene un módulo para internos de peligrosidad media.⁹⁴

Desde entonces y hasta la fecha se ha registrado un aumento constante en la población bajo la custodia del gobierno federal, y debido a la dinámica delictiva que se presenta actualmente, es cada vez mayor la población sujeta a proceso en centros federales.⁹⁵ La tendencia mundial en instalaciones de máxima seguridad es de una celda por persona para garantizar la seguridad del personal y del interno; sin embargo, en los Ceferesos del país se encuentran en promedio dos o tres individuos por cada celda. De acuerdo con un documento de la Secretaría de Seguridad Pública, la población penitenciaria nacional ha registrado un crecimiento sostenido en los últimos años, aunque el aumento más representativo no es en los del orden federal, si no del fuero común.⁹⁶

De acuerdo al criterio de sobrepoblación crítica propuesto por el comité Europeo para los problemas de criminalidad, existe sobrepoblación cuando el número de internos excede los espacios disponibles en el sistema penitenciario que se analice. La literatura en materia penitenciaria considera que se tiene una situación crítica de hacinamiento cuando se excede de 120% de ocupación. Después de haber llegado

⁹⁴ Peñaloza, Pedro, *Temas actuales de Derecho, el derecho ante la globalización: Los Límites Punitivos de un Estado Hemipléjico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014, p. 445

⁹⁵ Ruiz, Jose Luis, *De más de 54 mil reos, sobrecupo en cárceles*, en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/182988.html>, Fecha de consulta el 16 de Noviembre 2016.

⁹⁶ Peñaloza, Pedro, *Temas actuales de Derecho, el derecho ante la globalización...*, Op. Cit., p. 445

a un inquietante 152% de ocupación carcelaria en 1990, el país había logrado reducir el problema en el primer lustro de los noventas, incluso llegando a tener en 1994 una ocupación carcelaria del 98%. Algunos esfuerzos de la política penitenciaria mexicana como el Centro Penitenciario Federal de alta seguridad de Almoloya, Estado de México, recibían elogios de los especialistas, sin embargo, el crecimiento de la población penitenciaria volvió a llevar al sistema a una situación de sobrepoblación a partir de 1998.

Frente a la religión asfixiante que profesa la clase política de todos los signos, por llevar a la cárcel al mayor número de personas, y observando la inutilidad para resocializarlas y ni siquiera para readaptarlas, es pertinente preguntarnos si se deben seguir construyendo más cárceles.⁹⁷

El tiempo carcelario implica globalmente un tiempo pasivo, de maquinación de barro psíquico, de casi completa inactividad, el tiempo libre en la cárcel que casi siempre es todo el día para la mayoría de los internos, no es un tiempo de libertad creativo, de aprender algo, es un nihilismo casi absoluto.⁹⁸

El objeto de los castigos no es la expiación del crimen, sino la enmienda y aviso de criminales; porque el oficio de la justicia no es vengar, sino corregir.⁹⁹

La prisión es un aparato de captura, cuyo semblante más visible es el encierro, pero esta función expresa, segregar, separar a los delincuentes o “sujetos peligrosos” del resto de la sociedad, es de por sí un mensaje acerca del precio que pagan los desviantes, los ilegales y los que amenazan al sistema.¹⁰⁰

⁹⁷ Peñalosa, Pedro, *Temas actuales de Derecho, el derecho ante la globalización...*, Op. Cit., p. 452

⁹⁸ Aranz, Enrique, *Cultura y prisión; una experiencia y un proyecto de acción sociocultural penitenciaria*, España, Popular, 1988, p. 29

⁹⁹ Mir Puig, Carlos, *Derecho Penitenciario, el cumplimiento de la pena privativa de libertad*, Atelier, Barcelona, 2011, p. 31

¹⁰⁰ Garreaud, Álvaro, *La prisión post-panóptica. Apuntes sobre el umbral del poder contemporáneo*, Catálogo de la exposición Knast sind immer die anderen, Berlín, NGBK, 2009, p. 52

2.4 Sobre población penitenciaria y Derechos Humanos

Una de las grandes preocupaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha manifestado en diversos foros, documentos recomendatorios, así como en los diagnósticos nacionales es la realidad que se presenta en el sistema de justicia penal del país. Dentro de los principales pronunciamientos realizados por este Organismo Nacional se debe rescatar la violación a los derechos fundamentales de los ciudadanos que por diversas razones son sujetos a juicio de reproche pena, lo anterior ha derivado de recurrentes demandas a los niveles de gobiernos a efecto de que antes que la represión del fenómeno criminal, se aborden políticas eficaces de prevención de la delincuencia que establezca objetivos claros, alcances, plazos de cumplimiento y que, además vaya acompañada de una verdadera política económica y social en beneficio de la ciudadanía.¹⁰¹

En nuestro país el 95% de las sentencias condenatorias dictadas en los últimos 5 años establecieron la cárcel como pena casi exclusiva. Solamente en 5% de las sanciones se contempló el uso de sanciones alternativas.¹⁰²

Importa resaltar que del total de la población penitenciaria alrededor de 45% corresponde a personas procesadas, es decir son presos sin condena. Situación que resulta aún más preocupante. Una grave deficiencia en el uso de la prisión en nuestro país es que no existe una clasificación efectiva de internos que permita separar a los procesados de los sentenciados y entre los que cometen delitos graves de los que ingresan por delitos leves, de forma tal que en la práctica se somete al mismo trato a reincidentes y habituales que a los que ingresan por delitos imprudenciales o de gravedad mínima.¹⁰³

Los anteriores factores han contribuido en un fenómeno que ya ha sido denunciado por diversos organismos internacionales y por nuestro país y que se

¹⁰¹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Op.cit.*, p. 1

¹⁰² *Ídem*

¹⁰³ *Ibidem*, p. 2

refiere al fenómeno de la violencia en las prisiones motivada en parte por la sobrepoblación penitenciaria.¹⁰⁴

Afirmamos que si se endurecen las penas y dentro del arsenal punitivo del Estado se utiliza como pena casi única a la prisión. Debe por tanto dotarse de los espacios necesarios para cumplir su función.¹⁰⁵

La historia reciente del Sistema Penitenciario Nacional nos habla de la notable evolución del fenómeno delictivo que ha traído como resultado un desproporcionado crecimiento en la población penitenciaria provocada por varias causas a saber.

- Endurecimiento de la reacción penal contra el infractor.
- Uso desmedido de la pena privativa de la libertad.
- Ausencia de medidas alternativas de resolución de conflictos.
- Deficiencia de programas de prevención social de la delincuencia.
- Restricción para acceder a la libertad anticipada.¹⁰⁶

La sobre población penitenciaria es uno de los factores que más influyen en la violación a los derechos humanos, de estas violaciones se pueden mencionar las siguientes:¹⁰⁷

VIOLACION AL PRINCIPIO DE DIGNIDAD E IGUALDAD: La ley y los tratados internacionales en materia de Derechos humanos sostienen que la ejecución de las penas y medidas de seguridad se desarrollará respetando en todo caso , la dignidad humana de los sentenciados y sus derechos e intereses jurídicos no afectados por la sentencia, sin establecerse diferencia alguna por origen étnico, raza, idioma, nacionalidad, genero edad, discapacidades, condición social, posición económica, condiciones de salud, credo o religión, opiniones, preferencias, estado civil u otros universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho

¹⁰⁴ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Op.cit.*, p. 2

¹⁰⁵ *Idem*

¹⁰⁶ *Ibidem*, p.3

¹⁰⁷ *Idem*

internacional, situación que vulnera cuando se rebasa la capacidad de los centros penitenciarios.¹⁰⁸

VIOLACION AL PRINCIPIO DE TRATO HUMANO: La persona sometida al cumplimiento de una pena restrictiva de libertad, debe ser tratada respetando su dignidad, seguridad e integridad física, psíquica y oral para garantizar que estará exenta de sufrir tratos crueles, inhumanos o degradantes, ante la falta o limitación de áreas , se genera en la prisión una serie de fenómenos dentro de los cuales la ruptura del espacio personal contribuye de manera progresiva a desestructurar la conformación de la personalidad de cualquier interno, dado que sus actividades que por un proceso de enseñanza aprendizaje adquirió desde sus etapas primarias, se ven impactadas al tener que reacomodarlas para permitir que su espacio personal e íntimo sea observado de manera permanente por diversas personas con una cosmovisión y axiología distinta y en muchas ocasiones contraria.¹⁰⁹

VIOLACION AL PRINCIPIO DE DEBIDO PROCESO: Por el volumen de asuntos que en ocasión deben atender las autoridades jurisdiccionales se aplazan las audiencias de ley y por tanto los procesos se alargan. De igual manera se limitan los servicios de comunicación con sus defensores, la posibilidad de ofrecer pruebas, y en su caso, el ser atendidos por traductores.¹¹⁰

VIOLACION AL PRINCIPIO DE REINSERCIÓN: El sistema penitenciario tiene como finalidad lograr que el sentenciado adquiera la capacidad de comprender y respetar la ley, procurando su adecuada reinserción social y la prevención de nuevas conductas delictivas. No obstante, la sobrepoblación es el factor principal para la violación de los derechos humanos de las personas reclusas, dado que existen instituciones donde por esta simple situación se somete a los internos a un trato cruel, inhumano o degradante. Bajo estas condiciones es difícil dar cumplimiento a lo mandado por nuestra carta magna en su numeral 18.¹¹¹

¹⁰⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Op.cit.*, p.3

¹⁰⁹ *Idem*

¹¹⁰ *Ibidem*, p.4

¹¹¹ *Idem*

VIOLACION A SU DERECHO A LA EDUCACIÓN: A pesar de que se ha decidido por parte del legislador que la educación es uno de los ejes de la reinserción social, la realidad es que no existe ningún centro penitenciario que cuente con la suficiente capacidad instalada para otorgar tan preciado servicio, debido a la limitación de aulas, pupitres, profesores y material didáctico, aun y cuando se han hecho notables esfuerzos para obligar a la Secretaria de Educación Pública a efecto de que apoye a estos servicios, en la práctica, según los reportes estadísticos en México, la cifra de internos que acceden a algún servicio educativo no rebasa el 20% del total de la población.¹¹²

VIOLACION AL DERECHO AL TRABAJO: La normatividad y la doctrina consideran al trabajo también uno de los ejes de la resocialización, todos los ordenamientos plantean la necesidad de dotar de trabajo al interno para que con el producto de este pueda lograr su autosuficiencia y la de su familia, no obstante desde el diseño y la operación así como el equipamiento de los centros se puede observar que no existen las instalaciones y el equipamiento adecuado para el desarrollo productivo de forma tal que este servicio se ve limitado en su acceso.¹¹³

VIOLACION AL DERECHO A LA CAPACITACIÓN: Si se observa la estadística nacional, la mayoría de los delitos que se cometen son de orden patrimonial, este dato es un indicativo de que la mayoría de los internos adolecen de las competencias y capacidades que demanda el mercado laboral en el mundo libre, motivo por el cual el legislador considero que dotarles de estas capacidades en prisión, les permite una mejor posibilidad de reinserción. No obstante, el panorama nacional indica que esta actividad esta generalmente ausente en los centros de reclusión.¹¹⁴

VIOLACION AL DERECHO DE LA SALUD: En un esquema de sobre población y hacinamiento se está expuesto a diferentes riesgos de salud como el contagio de enfermedades infecto contagiosas y epidemias, entre otros. Los servicios médicos

¹¹² Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Op.cit.*, p. 4

¹¹³ *Ibidem* p. 5

¹¹⁴ *Ídem*

en las instituciones penitenciarias son limitados y no tienen las capacidades para desarrollar medicina preventiva o de rehabilitación. El servicio se restringe en el menor de los casos a la medicina curativa, situación que se acrecienta con la sobrepoblación.¹¹⁵

VIOLACION AL DERECHO AL DEPORTE: La actividad deportiva es también insuficiente dada la limitación de las instalaciones adecuadas y personal especializado de tal manera que las actividades que desarrollan son más de carácter recreativo cuando estas se presentan.¹¹⁶

VIOLACION AL DERECHO A LOS SERVICIOS BÁSICOS: Las condiciones de habitabilidad han sido ya debidamente documentadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, cuando se carece de un espacio debidamente ventilado e iluminado, se limita la calidad de vida de las personas y esta situación se agrava más cuando aparte de estas limitantes se adolece de agua limpia y corriente, luz eléctrica, alimentación suficiente y adecuada y la dotación de los servicios más elementales que permitan preservar la dignidad de las personas, el negar de facto los servicios o ejes facilitadores para la reinserción social del sentenciado constituye una forma de trato cruel inhumano y degradante al prolongar indebidamente la estadía de personas en prisión cuando bien podrían acceder a otras formas de cumplimiento en las que no conlleva riesgos.¹¹⁷

Todo sistema democrático y de Derecho debe propugnar por la implementación de políticas que eviten el uso excesivo de la privación de la libertad, que provoca, entre otras graves consecuencias, hacinamiento penitenciario y por ende la violación de derechos fundamentales, lo que es contrario a un sistema universal de protección y defensa de los derechos humanos y al principio pro persona consagrado en nuestra carta magna.¹¹⁸

¹¹⁵ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Op.cit.*, p. 4

¹¹⁶ *Ibidem*, p.6

¹¹⁷ *Ídem*

¹¹⁸ *Ídem*

Algunas de las estrategias para reducir el hacinamiento y disminuir sus efectos incluyen la utilización de medidas sustitutivas al encarcelamiento según el derecho interno, medidas no privadas de libertad, penas privativas de la libertad más cortas, la utilización de la libertad anticipada, libertad condicional, libertad vigilada, el arresto domiciliario, el uso de dispositivos de vigilancia electrónica, el indulto, la amnistía, la reducción de la condena por buen conducta o por la participación en programas educativos y el diseño de medidas alternativas para grupos específicos como las mujeres embarazadas, las madres de niños pequeños, las personas de edad, y los reclusos con discapacidades. Así mismo se recomendó que los Estados elaborasen políticas nacionales apropiadas para reducir el uso de la prisión preventiva que podría infringir el principio de la presunción de inocencia y que se redujera el tiempo entre el inicio y el fin del proceso con sentencia definitiva.¹¹⁹

Al momento de plantear la necesidad de incrementar el uso de medidas alternativas como estrategia eficiente para reducir la sobrepoblación carcelaria, debemos tomar como precaución que estudios llevados a cabo en todo el mundo, demuestran que la introducción de alternativas puede no causar el efecto deseado y en lugar de que las nuevas medidas sean utilizadas en sustitución de la reclusión, se aplican a infractores/as que anteriormente no habían ido a prisión. Así la población reclusa permanece igual o aumenta y más personas quedan bajo el control penal. A este proceso se le denomina ampliación de la red de control penal.¹²⁰

Los derechos de las personas privadas de su libertad no sólo implican prohibiciones para los Estados sobre actos que vulneren derechos, además implica compromisos para los estados de tomar las “medidas adecuadas” para la protección eficaz de los Derechos humanos de las personas privadas de su libertad, así como

¹¹⁹ Rodríguez, María Noel, *Op. cit.*, p. 2

¹²⁰ Carranza, Elías, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe*, Editorial siglo XXI, México, 2009, p. 55

las políticas públicas adecuadas para hacer un uso racional y proporcionado de la sanción, los ex reclusos logren reinserarse a la vida social.¹²¹

El problema carcelario, tal como lo ha sostenido ILANUD en reiteradas oportunidades. Debe abordarse en el contexto de la necesidad de reformas integrales y en marco del diseño de una nueva política criminal.¹²²

Esta nueva política criminal debería consagrar como mínimo los siguientes objetivos.

- Evitar el ingreso a la justicia penal, o desviar de ella, los casos que no deberían ser motivo de esa respuesta, promoviendo mecanismos como la conciliación, mediación, y reparación a la víctima.
- Implementar sanciones no privativas de libertad, reservando la cárcel sólo para los delitos violentos y que causen grave daño social.
- Asegurar que en los procedimientos judiciales o administradores se garantice la libertad personal como regla general y se aplique como excepción la privación preventiva de libertad, observando los criterios de estricta necesidad, proporcionalidad, temporalidad y razonabilidad.
- Encarcelar el número de personas que la capacidad del sistema carcelario habilite y construir, en caso de ser necesario, respetando las recomendaciones internacionales en la materia, considerando las necesidades de las poblaciones en especial situación de vulnerabilidad.
- Ante la constatación de los efectos criminógenos y de socializadores generados por la prisionización, reinterpretar los compromisos de “reforma” y “readaptación social” consagrados en las normas internacionales, en clave de Derechos Humanos.¹²³

¹²¹ Zepeda, Guillermo, *Op. Cit.*, p.52

¹²² Carranza, Elías, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe*, *Op. Cit.*, p. 218

¹²³ Ídem

CAPITULO III

Definición y características del Gobierno Calderonista.

3.1 Aspectos penales

El presidente Calderón iniciaba su administración anunciando lineamientos prometedores, o al menos cataplasmas verbales para una población curtida y hastiada de la recurrencia a frases huecas y lugares comunes. Calderón asumió el poder en condiciones delicadas por decirlo de alguna manera; su principal contendiente alegó hasta el final que su triunfo había sido ilegítimo. El panista hacia llamados al acuerdo y a la paz, aunque algunos de sus cercanos seguidores se comportaban soberbios y amenazantes.¹²⁴

En estas circunstancias, Calderón logró asumir su mandato protegido por una estrategia organizativa y política respaldada centralmente por el PAN Y el PRI. Así, de entrada, su arribo a la presidencia estuvo marcado por un distanciamiento de la principal fuerza electoral de la izquierda mexicana, aunado al recelo y manifiesta desconfianza de una significativa franja electoral. Exhibió una notable falta de oficio político. Ya que en lugar de plantear abierta y transparentemente una política de cogobierno o de gobierno con franja de consenso, optó por llevar acabo invitaciones individuales a perredistas que pudieras contribuir a la distensión. Ante esto, la estrategia que asumió el presidente fue establecer una alianza con el PRI. De ahí a la fecha, el panismo satisfizo todos los pedimentos y concesiones que le exigió el flamante aliado.¹²⁵

Calderón estableció dos temas como ejes rectores de su administración, a saber: el empleo y la seguridad pública. Temas altamente sensibles en un país, en donde ambas asignaturas ocupan las principales preocupaciones de la mayoría de los ciudadanos.¹²⁶

¹²⁴ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?*, Segunda edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2016, p. 65

¹²⁵ *Ídem*

¹²⁶ *Ibidem*, p. 66

En sentido contrario a su lema de campaña, el tema de la seguridad pública dominó la agenda gubernamental y se convirtió en prioridad de Felipe Calderón. Desde su discurso del 1 de Diciembre colocó a la seguridad pública como la prioridad de su gobierno. En aquella ocasión, señaló que “la delincuencia pretende atemorizar e inmovilizar a la sociedad y al gobierno”; y continuo enfático: “restablecer la seguridad no será fácil, pero ¡ténganlo por seguro: esta es una batalla en la que yo estaré al frente!” Y en realidad, mediáticamente lo cumplió. Una revisión hemerográfica de los primeros seis meses coloca al titular del ejecutivo, como casi el único vocero del tema, ya que el procurador y el secretario de seguridad pública aparecieron marginalmente en los medios.¹²⁷

El presidente corroboró que arribó al poder sin ningún proyecto para garantizar la seguridad pública de los habitantes y para no dejar dudas de ello, señaló: “Instruyo al procurador general de la República y al gabinete de seguridad nacional a que, en un plazo mayor de 90 días, presenten un programa de seguridad este mandato, Calderón ordenó a sus subordinados:” crear cuanto antes un sistema único de información criminal que nos permita poner los más sofisticados avances tecnológicos al servicio de la defensa de nuestras familias”. Calderón hace su debut en público, ya con la investidura presidencial, dibujando los rasgos principales de su visión meramente punitiva frente a la criminalidad.¹²⁸

Una vez que Calderón marcó sus líneas, tuvo que trasladarlas al presupuesto federal. Incremento de 12.4 por ciento, para seguridad lo cual implicó pasar al gasto de 61 mil 066 millones de pesos (mdp) a 73 mil 340 mdp, para 2007. Esto contempla una asignación de 20.3 mdp para el Sistema Nacional de Seguridad. Otra vez, como en el pasado, el aumento presupuestal en este rubro omite acompañarse de un esquema de evaluación de resultados y mejores condiciones de vida para los policías. Felipe Calderón develó uno de sus propósitos sexenales al orientar su propuesta de gasto de manera destacada a las fuerzas armadas, al destinar 23 porciento, más al presupuesto de la Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA),

¹²⁷ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco...* Op. Cit., p. 67

¹²⁸ *Ibidem*, p. 68

que pasaría de 26 mil a 32 mil 200 millones de pesos, 8 por ciento más para la marina que pasaría de 9 mil a 11 mil millones de pesos. El objetivo era ineludible. Los tiempos que venían implicaban que las fuerzas armadas fueran tratadas con deferencia.¹²⁹

Quien tuvo un salto espectacular fue la SSP, para la que se propuso un incremento de 59 por ciento, al pasar de ¡9 mil a 15 mil mdp!, aunque al final se le otorgaron 13 mil 664 mdp, con lo cual empezó a perfilarse como la secretaría eje para la estrategia del gobierno.¹³⁰

La administración Calderonista no estuvo interesada, desde el principio en replantear el enfoque tradicional para enfrentar el delito. El paradigma siguió una lógica repetitiva: evaluar al delito sólo como un hecho jurídico, aislado de otros factores fuera del ámbito penal. Por ello, la desagregación del presupuesto en la SSP y en la PGR revelan la verdadera concepción que acompañó las acciones de esta administración. Veamos: Para “fomentar la cultura de la participación ciudadana en la prevención del delito y respeto a los derechos humanos”, se aprobaron 8.4 mdp; para la Coordinación General de Participación Ciudadana y Derechos humanos se asignaron 57.1 millones; mientras que para la Dirección General de Atención a Víctimas, 17.9 millones.¹³¹

En contraste con los anteriores tres rubros y para ubicar las prioridades del gobierno, encontramos que, a la Dirección General de Comunicación social se le otorgaron ¡73.8 mdp!, es decir por encima de al menos dos actividades que se han presumido como prioritarias.¹³²

Para ratificar y hacer palidecer las anteriores cifras, tengamos presente que únicamente para el rubro denominado “implementar operativos para la prevención

¹²⁹ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 69

¹³⁰ *Ídem*

¹³¹ *Ídem*

¹³² *Ídem*

y disuasión del delito” (desplazamientos punitivos, retenes, etc.) se destinaron ¡4 mil 501 millones de pesos!¹³³

Queda claro cuál fue la prioridad desde el inicio de la administración de Felipe Calderón. Por eso, que nadie llame a engaño, el actual gobierno no mostro presupuestalmente ningún interés en trabajar con víctimas del delito, los damnificados finales del drama criminal. Ni que decir del acercamiento del aparato de seguridad y procuración de justicia con la comunidad para actuar previamente, a la consumación de hechos delictivos o violentos. Eso estuvo descartado.¹³⁴

Otro elemento del nuevo gobierno buscó un objetivo: influir en la percepción ciudadana. La única medida que encontró para lograrlo, fue la puesta en marcha de una cadena de acciones espectaculares que intentaron influir en el estado de ánimo de una sociedad temerosa y sin confianza en las autoridades policiacas. Lograr el objetivo anterior, tenía un problema muy serio: la policía de la que se disponía, no era una vía eficaz para el propósito antes citado. Las razones son múltiples y obvias, sin embargo, Calderón contaba con las fuerzas armadas, institución de alto prestigio social y fueron éstas las que paulatinamente se convirtieron en las piezas fundamentales de las acciones de presencia del nuevo gobierno.¹³⁵

El momento del país no podía ser más complejo. Estábamos frente a tres graves desafíos: la confrontación del Estado contra el crimen organizado, especialmente el narcotráfico; la creciente crispación social motivada por elementos de coyuntura, y la insatisfecha agenda social caracterizada nuclearmente por la marginación estructural y la desigualdad social transgeneracional, que están presentes como volcanes en potencial erupción.¹³⁶

¹³³ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 70

¹³⁴ *Ibidem*

¹³⁵ *Ibidem*, p. 71

¹³⁶ *Ibidem*, p. 75

El Catálogo de acciones del presidente Calderón, tuvo serios problemas, no solo operativos sino en todo el proceso que se requiere para instrumentar políticas públicas sustentables.¹³⁷

La estrategia de Calderón de combate al narcotráfico contenía otros elementos además de los operativos policiaco-militares. Uno de estos, fueron las reformas legales propuestas por el gobierno en 2007 y 2008. En marzo de 2007 el presidente envió al Congreso una iniciativa de reforma a varios artículos constitucionales en materia de justicia penal, Oficio con el que se remite la siguiente iniciativa. Proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las principales propuestas de esta iniciativa eran: a) la inclusión del arraigo dentro del texto constitucional como una medida cautelar para delitos graves y delincuencia organizada y con un límite de 30 días (para el caso de delincuencia organizada se duplica el plazo); b) la autorización para que la policía pueda ingresar en un domicilio particular, sin orden de cateo, en caso de un delito flagrante; c) la autorización para que, en caso de delitos de delincuencia organizada, el ministerio público pueda ordenar arraigos, cateos e intervención de comunicaciones privadas cuya validez estará a revisión judicial posterior de acuerdo a lo que establezca la ley; d) la autorización para que los sentenciados del fuero común puedan purgar sus penas en prisiones federales y los del fuero federal en prisiones del orden común así como la posibilidad de que los sentenciados puedan compurgar su pena en las prisiones más cercanas a su domicilio, salvo en el caso de delitos de delincuencia organizada en los que deberán hacerlo en prisiones de máxima seguridad; e) la autorización para que en el caso de delincuencia organizada, se pueda mantener en reserva el nombre y datos del acusador; f) la posibilidad de que la víctima de un delito también pueda solicitar directamente la reparación del daño; g) la autorización para que los menores de edad no estén obligados a carearse con el inculpado; h) la autorización para que el estado pueda incautar bienes que son instrumento, objeto o producto de actividades de delincuencia organizada; i) el establecimiento de la autonomía técnica a la policía

¹³⁷ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 76

para realizar labores de investigación , aunque sigue dependiendo del ministerio público; j) el establecimiento de un Código penal único para todo el país que sería emitido por el Congreso nacional y no por los congresos estatales; k) la creación de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial que regulará estandarizará el ingreso, selección, permanencia, profesionalización, promoción, remoción, separación, sanción y reconocimiento de los policías de la federación , los estados, el Distrito Federal y los municipios ; l) la remoción libre de los agentes de ministerio público y de los policías de los municipios de los estados y del Distrito Federal y de la federación,. Paralelamente, Calderón envió otra iniciativa de reforma al Código Penal Federal a fin de establecer la prisión vitalicia para el delito de secuestro.¹³⁸

Estas propuestas se aprobaron en marzo de 2008 con la excepción de los cateos sin orden judicial, la remoción libre de los agentes del ministerio público y de los policías, así como el establecimiento del Código Penal único.¹³⁹ Quedaron pendientes de aprobación el establecimiento de un Sistema Nacional de Desarrollo Policial que se incluyó hasta fines del 2008 en la **Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública** y la incautación de bienes asociados a la delincuencia organizada que fue aprobada en la ley Federal de Extinción de Dominio, Promulgada el 29 de mayo de 2009.¹⁴⁰ Hay que mencionar que en las reformas aprobadas en marzo de 2008 también se incluyó una reforma profunda al sistema de justicia penal que supone un cambio en el sistema inquisitorio por un sistema acusatorio, conocido popularmente como “juicios orales”. Esta había sido una de las propuestas de campaña de Calderón, pero éste no la había incluido en la iniciativa de reformas que envió al Congreso en marzo de 2007. Esta última reforma implica un cambio de gran calado al sistema judicial y tiene un plazo de ocho años para instrumentarse a partir de su aprobación.¹⁴¹

¹³⁸ Chabat, Jorge, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor*, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, 2010, p. 7.

¹³⁹ Arriaga Valenzuela, Luis, “Sistema de Procuración de Justicia y Derechos Humanos en México”, *El Cotidiano*, Vol. 23. N° 150, Julio- Agosto 2008, pp. 83-88

¹⁴⁰ Chabat, Jorge, *Op. Cit.* p. 9

¹⁴¹ *Ídem*

Queda más que claro cuáles eran las prioridades de Calderón por un lado, fortalecer a la policía; por otro lado, incluir en la reforma penal modificaciones constitucionales que le quitara “estorbos formales”, para darle amplias facultades a los cuerpos de seguridad. Esto dibujo de cuerpo entero el núcleo del pensamiento del gobierno panista, proveniente del paradigma derechista de los amantes del “orden a toda costa”.¹⁴²

Con la virtual aprobación de la reforma penal enviada por el presidente al Congreso de la Unión, se inauguró una etapa extraordinariamente delicada para la vigencia de los derechos humanos y las garantías ciudadanas. El anuncio distractor para vender dicha reforma era que la parte punitiva, está dedicada a la delincuencia organizada; sin embargo, un análisis cuidadoso de las reformas constitucionales permitían aclarar el daño que puede causarse a la vigencia de un Estado constitucional de Derecho. Se insistía desde las voces oficiosas, que los ciudadanos no deberían preocuparse; que la dureza de la legislación es para la delincuencia organizada. Veamos: los defensores de la iniciativa pretendían justificarse aduciendo que el concepto de delincuencia organizada proviene de la Convención de las Naciones Unidas, firmada en Palermo en 2000. La Convención de Palermo, define en su artículo 2, como grupo delictivo organizado, a un grupo estructurado de tres o más personas que actúen concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves, con miras a) directa o indirectamente, un beneficio económico. En contraste la iniciativa enviada y aprobada por el Congreso, definía a la delincuencia organizada como “Una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia” ¿Cuál es esa ley? Se podría pensar que se trata de La Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, aprobada en 1996 (En el régimen de Zedillo). En esa ley se enlistan los Delitos que corresponden a la Delincuencia organizada: terrorismo, falsificación de moneda; lavado de dinero;

¹⁴² Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p.82

acopio y tráfico de armas, tráfico de indocumentados y así como de órganos y asaltos.¹⁴³

Sin embargo, esa no era la legislación de referencia. La ley en la materia no era otra que la propia Convención de Palermo, ratificada por México y, por lo tanto, parte de la Ley Suprema de la Unión (Según el artículo 133 constitucional) y aquí yace la esencia del asunto: esa convención tiene una definición que no corresponde a la utilizada en la reforma judicial. La referencia, al tipo de beneficio que un grupo delictivo pretende obtener, es una salvaguarda importante que está ausente en la reforma judicial. Al omitirse este pequeño gran detalle, el carácter persecutorio de una reforma constitucional sobre la delincuencia organizada, podría ser entendido a muchos otros fenómenos sociales, incluso a movimientos cívicos y de protesta social.¹⁴⁴

Por supuesto, el tema que había levantado mayor ámpula en amplios segmentos de la población, es todo el cuadro referente a las modificaciones al artículo 16 constitucional, que consagra los principios de legalidad y de debido proceso.¹⁴⁵

De manera brutal y contradictoria, haciendo caso omiso de las propias declaraciones gubernamentales, acerca de la falta de preparación y corrupción en los cuerpos policiacos, ahora se proponía otórgales impunidad e inmunidad para penetrar a los domicilios sin previa orden judicial. Nótese que aquí, los legisladores adoptaban como propio el criterio doctrinal nacido en Estados Unidos, bajo el contexto de la Guerra Fría: el concepto de amenaza clara y presente para justificar allanamientos domiciliarios. ¡Claro! Los defensores de este atropello se curaban en salud y decían que después se informaría al Poder Judicial (a los llamados jueces de control) es decir, se confía en que 400 mil policías tendrán el buen juicio y la sensatez adecuada para no cometer ninguna tropelía; con esto, no solo le daban

¹⁴³ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p.94

¹⁴⁴ Nadal, Alejandro, "Festejos del bicentenario: la reforma judicial", *La Jornada*, 2007, número 8388, 26 de Diciembre 2007, p. 25

¹⁴⁵ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p 95

carta blanca a la policía, que ya de por sí es temerario, sino a la delincuencia que controla a aquella ¡Habrás visto!¹⁴⁶

Aquí el manto protector de los legisladores, era una desafortunada resolución de la primera Sala de la Suprema Corte de Justicia, que el 17 de enero dictaminó: “La autoridad policial no requerirá de una orden de cateo para ingresar a un domicilio donde haya flagrancia del delito”.¹⁴⁷

En la misma lógica abusiva, se constitucionalizó el arraigo y se extendió hasta ochenta días, en tanto la autoridad reúne o no, los elementos suficientes para iniciar un proceso judicial en forma; acción que ha sido seriamente cuestionada por la Suprema Corte de Justicia y por diversos organismos internacionales. Así, se exhibió como procedimiento aceptado, que pueda privarse de la libertad a los ciudadanos sin que existan pruebas contundentes que muestren su culpabilidad. Aquí el principio de presunción de inocencia estalló en mil pedazos.¹⁴⁸

¿Dónde quedaron los aspectos positivos del multicitado paquete de reformas? Fueron eclipsados por la miopía histórica de la clase gobernante y su notable incapacidad para entender que, se puede combatir al crimen organizado, sin violentar los Derechos humanos, ni atemorizar a la población. El discurso pragmático que estaba presente, era que ya no tendría que soportar los “tardados” y “engorrosos” trámites que implica la autorización judicial para legitimar el debido proceso jurídico, en contra de cualquier persona. Su objetivo, cuyo costo es altísimo, era colocar en la Constitución, las reformas para que fueran inatacables legalmente.¹⁴⁹

¹⁴⁶ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 95

¹⁴⁷ *Ídem*

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 96

¹⁴⁹ *Ídem*

3.2 Características Criminológicas

En México uno de los males que más aquejan a la población es la delincuencia. Por ejemplo, con base en el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. (CESOP), la ciudadanía considera que la delincuencia es el segundo problema más importante en el país con 29.1%, solo después de la crisis económica (CESOP 2008). Y, como parte de la inseguridad, una de las principales dificultades ha sido el narcotráfico, que ha pasado de un problema de seguridad pública a uno de seguridad nacional en virtud de las dimensiones que ha adquirido durante décadas de políticas poco eficientes para combatirlo, ocasionando que las organizaciones criminales crezcan a tal grado que las instituciones policiacas sean insuficientes para combatirlas, esto además por la poca preparación y deficiente armamento con el que cuentan , por lo que es imprescindible la presencia del ejército para complementar la estrategia de seguridad , rompiendo la línea de seguridad pública y entrando a los campos de la seguridad nacional debido a la peligrosidad que han adquirido las organizaciones criminales así como su trascendencia en el ámbito internacional ¹⁵⁰

Empero, el origen del narcotráfico, al igual que todo tipo de tráfico, se debe a la intervención estatal, “la prohibición más que ninguna otra forma de intervención estatal, tiene un efecto desestabilizador sobre toda la esfera de lo ilegal. En México ha habido tráfico de drogas ilegales desde hace mucho tiempo. Hacia la segunda década del siglo XX, cuando se dieron las primeras leyes contra la marihuana y la amapola, surgieron bandas que traficaron durante varias décadas, pero su violencia no fue muy amplia ni muy frecuente tampoco sus enfrentamientos con los representantes de la ley “a finales de los años setenta empezó a observarse un crecimiento en la curva de violencias, pero no llegó a poner en riesgo la capacidad del Estado para contener a quienes la estaban ejerciendo. Los traficantes no le disputaron al Estado de manera deliberada el monopolio de la fuerza”¹⁵¹

¹⁵⁰ Jeannetti Dávila, Elena, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007, p. 34

¹⁵¹ Astorga, Luis, “México transición democrática, organizaciones de traficantes e inseguridad”, *Razón Pública*, Fundación Razón Pública, Bogotá-Colombia, s/n, 2009, p.1

El error de diseño de los estrategias de Los Pinos fue hacer abstracción de que la lógica policiaco-militar tiene sus propios límites; de que no se puede, por razones organizativas e incluso presupuestales, movilizar por todo el país a cientos de elementos de seguridad aunado a que la presencia de esos operativos es simplemente simbólica, puesto que la delincuencia organizada tiene diversos recursos para evadir estas demostraciones de fuerza. Creer que la delincuencia organizada, puede ser desmantelada afectando solo algunos decomisos de droga o dinero es iluso y muy peligroso, puesto que al difundir semejantes acciones como avances irrefutables del régimen, implica construir escenarios reduccionistas, carentes de una comprensión más profunda de la dinámica profesional y del daño social que ocasiona el crimen organizado.¹⁵²

El consumo, **la primera** justificación del gobierno para declarar la “guerra contra el narco fue la advertencia de que México ya no era solo un país de tránsito sino que se había convertido en un país consumidor de drogas, en donde el narcomenudeo afectaba a niños y jóvenes de manera creciente y alarmante. La consigna de comunicación oficial: Que la Droga no llegue a tus hijos, lema que promovió La Secretaria de Salud y Consejo Nacional contra las Adicciones, sin embargo a partir de las estadísticas del propio gobierno.¹⁵³

La conclusión a la que se llega es que el consumo de drogas sigue siendo mínimo en relación con la población, con una tasa de prevalencia e incidencia muy bajas, en términos comparativos tanto mundiales como regionales. De hecho la idea de que México se transformó de pronto en un país de consumo resulta contra intuitiva la demanda nacional tuitiva desde la propia lógica de los traficantes; la diferencia de ganancia entre vender droga en México y hacerlo en Estados Unidos es tan inmensa la demanda nacional mexicana tan pequeña que, por más trabas

¹⁵² Peñaloza, Pedro, “Fetichismo penal, autoritarismo, y exclusión social”, *Este País*, Reyes Federico (Presidente), México, 2008, Volumen 0, Número 203, Febrero 2008, p. 24

¹⁵³ Bergalli, Roberto. *La humillación. Técnicas y discurso para la exclusión social. Violencia y sistema penal*, Balleterra, España, 2009, p. 89

que existan para introducir la droga en EEUU, esté siempre será un negocio mil veces mejor.¹⁵⁴

La violencia, **la segunda** justificación fue que el aumento de la violencia relacionada con el narcotráfico y el sentimiento de inseguridad que esta causaba en la población habían alcanzado ya niveles intolerables. Esta justificación también resulta cuestionable. En primer lugar, el aumento de la violencia anterior a 2006 es falso. Tomando en cuenta el aumento de la población, se calcula que los homicidios han caído en una proporción del 20% en la década anterior a 2007, una tendencia claramente decreciente en términos nacionales, en la que las tasas mexicanas son, otra vez relativamente bajas en términos regionales. Una vez más, los números del gobierno refutan la idea que justifico su guerra.¹⁵⁵

La falta de fortaleza estatal tiene mucho que ver en la explicación de la actual violencia, nuestro estado nunca ha sido fuerte. Una forma de comprenderlo es pensar, como Michel Mann, en las diferencias entre poder despótico y poder estructural. Para Mann, el estado es una cristalización del poder colectivo ejercido en dos dimensiones: la primera el poder despótico que se refiere a las acciones que las elites estatales pueden emprender sin negaciones rutinarias con la sociedad civil; la segunda, el poder infraestructural, que se refiere a la capacidad institucional de un estado para penetrar su territorio e implementar decisiones. Es decir un poder filtrado que permite coordinar la vida social a través de la infraestructura estatal: gravar riquezas, dar servicios, abarcar efectivamente la totalidad del territorio, etc. Es en esta dimensión del poder donde nuestro estado nunca ha sido fuerte.¹⁵⁶

Más gráficamente, esta falta de poder infraestructural se muestra en dos puntos que demuestran de forma clara la relación entre la debilidad de nuestro estado y la violencia actual: en primer lugar, en la falta de vías de comunicación y de servicios sociales en varias regiones específicas del país¹⁵⁷

¹⁵⁴ Nacár, Jonathan, "Aumentan delitos de adolescentes en el DF", *24 horas*, 2013, Número 513, 27 Agosto 2013, p. 26

¹⁵⁵ Morales Oyarvide, César, "El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos", *Nueva sociedad*, Buenos Aires- Argentina, N°234, 2011, p. 11

¹⁵⁶ *Ídem*

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 12

En **tercer lugar**, si el sustento de la guerra consistía en abatir la inseguridad y la violencia (supuestamente procedentes del crimen organizado), los resultados son indefendibles, ya que la violencia procedente del narco y provocada por la propia estrategia de guerra no ha hecho más que aumentar.¹⁵⁸

Todo indicó que el ensayo de inicio de sexenio no daba para más. Lejos de ello, colocar a las fuerzas armadas en los dispositivos de seguridad pública ha traído consigo un evidente, desgaste al Ejército, que ha mostrado sus limitaciones en estas tareas. Las denuncias de violación a Derechos humanos en contra de elementos de las fuerzas castrenses, tienden a convertirse en un signo que, en nada, favorece a su imagen tradicional.¹⁵⁹

Otro de los siete ejes de la multicitada estrategia gubernamental incluyó la prevención del delito y la participación ciudadana. Este es el eje en el que menos se ha profundizado, aunque si ha servido para adornar discursos y tratar de presentar una cara amable y social ante la dureza para increpar al crimen organizado. Se ha dicho que, la persecución de los delitos, no lo es todo y ni siquiera lo más importante. Tanto o más importante es prevenir los delitos. Tanto o más importante es que, los ciudadanos, hagamos lo que esté de nuestra parte para evitar que sucedan, para evitar que proliferé la delincuencia desde la perspectiva de Calderón en su Primer informe en el año 2007.

Como se observa en este extracto hubo poca claridad de lo que es prevención del delito y participación ciudadana. Esto no es nuevo, tiene que ver con una arraigada concepción difundida en las escuelas y propagandizada por los jefes de la cultura policial, consistente en afirmar que la policía previene los delitos y, en consecuencia, si masificamos la presencia policial, tendremos más éxito para disminuir los delitos. Perfecto.¹⁶⁰

De entrada, el nombre con el que se tituló este programa, mostro por lo menos, una pobre visión de lo que significa la relación de la autoridad con la

¹⁵⁸ Morales Oyarvide, César, Op. Cit., p.7

¹⁵⁹ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?*, Op. Cit., p. 81

¹⁶⁰ *Ídem*

comunidad. Limpiar México implica, tácitamente, aceptar que alguien lo ensucio. Ante ello puede haber sólo dos posibilidades: que los responsables sean quienes lo habitan, o alguien “externo” (“los enemigos de México”). Ahora bien, si seguimos la lógica “antiséptica” del gobierno y concluimos que el país fue “ensuciado” por alguien que podrían ser sus moradores, entonces tendríamos que superar la vocación “higiénica” y preguntarnos ¿Por qué alguien ensucia el espacio donde vive? No se requiere demasiada inteligencia para deducir que la complejidad en la que se desarrollan los habitantes, sobre todo los pobres, en los espacios urbanos hacen que tengan conflictos entre sí, o con el medio que han edificado o que les ha sido impuesto.

Por eso “Limpiar México”, desde otra mirada, implica aceptar que es necesario restablecer los vasos comunicantes éntrelos miembros de las comunidades, para que tengan los instrumentos que les permitan actuar a favor de sus interés comunes .hoy, en la mayoría de los espacios, especialmente en los conglomerados urbanos, existe una ruptura en el tejido social y una notoria ausencia del sentido de pertenencia. De tal forma que a diferencia del discurso oficial, el binomio prevención-participación ciudadana no puede dissociarse de las políticas sociales, culturales, educativas, laborales, religiosas, etc. por ello, al plantear que es posible “limpiar México” mediante acciones endógenas a la problemática que desarrolla en el tejido social, las familias, el ingreso salarial, el desempleo. La violencia urbana, en síntesis, en la exclusión social, significo simples disparos mediáticos e improductivos. ¹⁶¹

En este rubro los instrumentadores del plan inventaron tres subíndices que pretendía jugar un papel distractor. Estas acciones son las siguientes: 1) recuperación de espacios, por parte de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL); 2) Escuela segura, instrumentada por la Secretaria de Educación Pública (SEP); 3 La instalación de clínicas de rehabilitación para los adictos, encabeza por la Secretaria de Salud. Estos tres proyectos carecerían de los más elementales requisitos para presentarse como políticas públicas coyunturales,

¹⁶¹ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 91

además de que sus acciones estaban divorciadas unas de las otras, con lo cual se dificultó la rendición de cuentas y la medición de indicadores. Por si fuera poco, no tenían presupuesto asignado, al menos no aparecen en el dictamen de la Comisión de presupuesto Y Cuenta Pública. que aprobó la comisión de presupuesto y cuenta pública de la Cámara de Diputados en el año 2007

Recordemos: el término: “Recuperación de espacios “solo aparece en dos momentos, en el anexo 9. Incluido en el presupuesto para Mujeres y la igualdad de Género, con la “estratosfera” cantidad de 60 millones de pesos; y en el rubro de “prerrogativas sujetas a reglas de operación”¹⁶²

En relación con las acciones “escuela segura” y a la “instalación de clínicas para adictos”, no están mencionadas en ningún renglón de las secretarías de Educación ni de Salud, respectivamente. Por otro lado a parecía la frase “rescate de espacios públicos”, y se le asignó un poco más de mil 200 millones de pesos. La cifra parece cuantiosa, pero no lo es tanto, si la comparamos con el presupuesto total de SEDESOL, quien contaba con alrededor de 50 mil millones de pesos en efecto, esta “prioridad” equivalía a 2 por ciento.¹⁶³

En la SEP, en “programas educativos en materia de prevención de adicciones”, se destinaron 100 millones de pesos, que significa ¡.006 por ciento! Del total del presupuesto de la Secretaría, que ascendió a 173 mil millones de pesos. En contraste y para ratificar prioridades, la Subsecretaria de Inteligencia Policial ejercerá ¡440 millones!, y para no dejar dudas de donde está la preocupación central, se gastaron ¡7 mil millones de pesos! para la implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito”.¹⁶⁴

En síntesis, la absurda idea de recuperar espacios haciendo abstracción de deterioro social en que viven amplios segmentos de la población, implica algo más que realizar acciones efectivistas momentáneas. Se requiere de intervenciones de alto calado en los vectores socioeconómicos de cada comunidad que trastocuen el

¹⁶³ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 91

¹⁶⁴ *Ibidem*, p. 92

entorno estructural, desechando el reciclaje asistencialista que atraviesa toda la política social del gobierno. Creer que se puede tener una escuela segura, concebida como un espacio aislado de los factores de riesgo que están en la vida y en el escenario de los educados, es una simpleza imperdonable que confunde a las comunidades escolares y difiere soluciones integrales. Tratar por igual a niños violentados, desnutridos, obesos, frustrados o traumatizados, es la renuncia a políticas certeras y precisas, significa edificar islotes efímeros en medio de comunidades altamente desiguales, o con crecientes problemas de violencia y sentido de pertenencia.¹⁶⁵

Invertir en clínicas de rehabilitación para los adictos es una iniciativa loable, pero nada tiene que ver con la prevención; quienes concurren a ellas, ya están en el mundo de las drogas, iniciándose o profundizando en ellas. Es lamentable que se insista en difundir esta acción como preventiva; no, antes del tratamiento ya el adicto transitó por múltiples zonas de riesgo que lo impulsaron a consumir drogas legales o ilegales. Estas acciones anunciadas como propaganda preventiva y de impulso ciudadano representaban la reiterada confesión pública de la ausencia de integralidad, interinstitucionalidad y transversalidad de los programas gubernamentales.¹⁶⁶

Al final del día, estos programas se convirtieron en temas de competencia entre las dependencias involucradas, así se reproduce el diseño de indicadores basados en las atribuciones funcionales (institucionales e individuales), más que con miras a dar atención a la agenda pública. Así, el foco de atención en el mero control, por el control mismo, favoreció la desvinculación de los procesos con los impactos que debía generar y fomentar la irresponsabilidad individual y de las unidades administrativas, generando indicadores poco sustantivos. Ello a su vez, obligo a la negociación de metas simples: informativas, de actividad, que definan el resultado como dato de reporte y no como indicador de impacto en lo social (cabría

¹⁶⁵ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 93

¹⁶⁶ *Ídem*

o preguntar qué importa más: ¿aplicar un número determinado de vacunas o verificar si en efecto disminuye la tasa de morbilidad infantil?)¹⁶⁷

¿Qué necesitamos tener para que todo el sector público realice las cosas que le toca hacer, esto es, para que haya un compromiso integral? La respuesta es simple y compleja: incentivos y voluntad política ¹⁶⁸

Todo indica que el programa Limpiemos México entró en la lógica meramente propagandística, para tratar de nivelar la otra vertiente de la estrategia gubernamental, la reactiva y penal. Si, en la lógica de la gestión pública, sólo podrían calificarse de acciones voluntaristas las que contienen dicho eje gubernamental.

Palabras del titular del ejecutivo fueron publicadas en el Periódico Reforma el 2 de Junio de 2008, planteando obsesivamente que la batalla contra la delincuencia organizada, en especial contra el narcotráfico, tendría como resultado más muertos y mayor violencia. Una oferta nada tranquilizadora, ni mucho menos motivante para cohesionar acciones ciudadanas. “Nos queda claro que si queremos verdaderamente aspirar a que México sea un país seguro para nuestras familias tendremos que hacerle frente a los costos de tiempo, de recursos económicos y, por hacerle frente a los costos de tiempo, de recursos económicos y, por desgracia, de vidas humanas que desde un principio advertí que tendríamos”

Por el contrario, Calderón, el triunfo de la llamada guerra lo apuesta sólo a los factores burocrático- organizativos y técnicos (mayor coordinación y cooperación interinstitucional en México y con Estados Unidos, mando policial centralizado, por un lado, y por otro más y mejores soldados y policías, más armamento moderno, equipo de comunicación cibernético, terrestre, aéreo, etc.) subestimando al máximo

¹⁶⁷ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 93

¹⁶⁸ Muñoz García, Alfredo, “Buen Gobierno”, *Este País*, Reyes Federico (Presidente), México”, Volumen 0, Número 3, octubre 2007, p. 84

el elemento moral de la nación, y cuando lo apela se refiere a la voluntad política de su liderazgo y de la burocracia militar y civil del Estado¹⁶⁹ .

Para nuestro entonces presidente no hubo solución más viable que llenar cada espacio de militares y fuerzas policiales. Llama la atención dicha postura, puesto que se ha encargado reiteradamente de convocar a la ciudadanía a colaborar con su política. Por supuesto, es correcto convocar a los ciudadanos a colaborar, desde su ámbito, contra las conductas delictivas, sin embargo, había una notable contradicción en la convocatoria presidencial. Expliquémonos: si afirma, que el dominio territorial solamente se logró “con los operativos conjuntos del Ejército, La fuerza Aérea, La Marina y la policía” ¿Por qué razón ahora el mandatario le pide participación a la comunidad? Hacia abstracción de un hecho sociológicamente visible y económicamente verificable, a saber: la creciente ruptura del tejido social, la ausencia del sentido de pertenencia y la incredulidad hacia las autoridades, factores de riesgo que no pueden resarcirse solo policializando los territorios.¹⁷⁰

¿Cuál es el andamiaje institucional y las garantías legales de las que se nutría el presidente para garantizar reciprocidad en su llamado a la ciudadanía? Se sabía de su escasa, si no es que nula política de inclusión ciudadana para la gobernabilidad. Quedaba claro, así, que el llamado a los ciudadanos es solo un recurso publicitario que buscaba cubrir el déficit del contenido ciudadano en la orientación gubernamental; y seguramente la soledad que acompañaba al Ejecutivo en su estrategia anticrimen.¹⁷¹

Ha quedado claro que la zona más oscura y olvidada del gobierno actual era el tema que relacionaba a los ciudadanos con el poder, y a la organización horizontal de estos. Estamos ante la construcción de políticas públicas destinadas a favorecer la presencia solitaria de las fuerzas policiaco-militares. La clave de dicho

¹⁶⁹ Piñeyro, José Luis, “Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad Pública y la seguridad Nacional”, en Alvarado, Arturo y Serrano Mónica (coords), *Seguridad nacional y seguridad interior*, El Colegio de México, Colección Los Grandes problemas de México, México, Tomo XV, 2010, p. 134

¹⁷⁰ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 100

¹⁷¹ *Ídem*

diseño, suponía que, a los ciudadanos, se les controla desde el corporativismo y el clientelismo.¹⁷²

El panismo en el gobierno no ha podido deshacerse de la ideología dominante. Su concepción de la democracia se quedó estacionada en el pánico. Las redes del poder ven en la acción ciudadana una especie de kriptonita que debilitara su hegemonía. Romper la moda discursiva no ha sido fácil. Se insiste en (casi) todos los discursos en que la participación ciudadana, en la seguridad pública es fundamental; pero hasta ahora, el único caramelo que ha venido ofreciendo el gobierno es la "denuncia anónima" se quiere a ciudadanos que vigilen a hurtadillas y desde la clandestinidad de su ventana, no se les incita a organizarse horizontalmente. La denuncia y el individualismo se asocian para fomentar el aislamiento y la desconfianza.¹⁷³

No se quiere aceptar que la participación ciudadana, en su expresión más rica y trascendente, significa auto organización y autogobierno para la satisfacción de diversas necesidades. Colectivizar preocupaciones y certezas, cuestionar el ejercicio del poder y reapropiarse de los espacios públicos, son parte de las tareas que le dan sentido al concepto de ciudadanía, recrear la diversidad y agrupar los consensos son ladrillos básicos en la construcción y reconquista de zonas que, al estar vacías de contenidos y de acciones cotidianas, se convierten en refugios para fomentar la hostilidad y la polarización vecinal.¹⁷⁴

Es en espacios individualistas en donde el narcomenudeo y los asaltos pueden desarrollarse sin problemas; la venta al menudeo de las drogas y la imposibilidad de transitar con libertad son las fotografías descriptivas de la fractura del tejido social y del abandono del sentido de pertenencia.

La democracia participativa es, la matriz de la participación ciudadana, en su nombre anuncia un rumbo autoritario; busca construir la democracia con la participación y, en la dialéctica de esta, confluyen las energías de los que no tienen

¹⁷² Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué? Op. Cit.*, p. 100

¹⁷³ *Ibidem*, p. 108

¹⁷⁴ *Ibidem*, p. 109

voz. Estamos hablando de remontar la viejísima acepción del individuo que lucha y triunfa solo. No, navegar en esas aguas cómodas y nocivas tiene, a los ciudadanos del país, en la queja terapéuticas y en el reclamo aislado.¹⁷⁵

Durante 18 meses, el presidente Calderón y sus secretarios no habían atinado a proponer fórmulas novedosas y trascendentes para incorporar a los ciudadanos y garantizar la gobernabilidad democrática. Advertimos como lo expresamos líneas arriba, temor e inexperiencia, nos faltó agregar ignorancia. Seguramente el titular del Ejecutivo federal no conoce la realidad mexicana, no tiene la información de que:

- En dos terceras partes de los estados no hay leyes de partición ciudadana
- De la ausencia de secretarios del ramo en una tercera parte de las entidades federativas.
- De la falta de incorporación de la participación ciudadana en nueve leyes orgánicas de la administración pública.
- De la carencia de contenidos sobre participación ciudadana en trece leyes orgánicas de las procuradurías generales de justicia.
- De la ausencia de funciones de poder, elección y, control de la sociedad, sobre las instancias y los responsables de la política criminal en el país.
- De la nula creación del instrumento programático sobre prevención del delito como primer engranaje de la política criminal.
- De la falta de programas de seguridad públicas en 24 estados que conlleva a la nula participación ciudadana.
- De la ausencia de programas de procuración de justicia en 29 entidades que arrastra a su cauda a la participación ciudadana.¹⁷⁶

Por demagogia, oportunismo, ignorancia o quizá por las tres razones, se ha estacionado una verdad que parece indiscutible, a la cual se ha plegado tanto derechas como izquierdas: aumentar el presupuesto al aparato policiaco y

¹⁷⁵ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p.109

¹⁷⁶ Peñaloza, Pedro José, *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*, Porrúa- INACIPE, México, 2007, p. 113

ministerial se traduce en mayor seguridad. Esta es la bandera ondulante en los recintos legislativos. Semejante mandamiento tiene que ver poco con la realidad mexicana. Entre 1997 y 2007, mientras el gasto se cuadruplico, el registro de delitos se manutuvo prácticamente estable; que pese a que se gasta cada vez más para combatir el crimen, no hay los resultados prometidos. Quizá la explicación de fondo de estos anémicos resultados, además de los problemas añejos que aquejan a las fuerzas policiales esté en los criterios utilizados para canalizar los recursos: número de habitaciones, índice delictivo, población penitenciaria, avance en la aplicación en el Programa Nacional de Seguridad Pública e Inversión en proyectos.¹⁷⁷

Un componente de este modelo para armar y que representa la plataforma bélica y militar para sembrar la muerte en el territorio nacional, lo es la presencia masiva y extendida de armas múltiples calibres que están en posesión del crimen organizado.¹⁷⁸

Veamos: “Según un reporte del comité de Relaciones Exteriores del senado estadounidense, 2 mil armas atraviesan cada día la frontera sur de Estados Unidos. Así que si esta estimación es correcta entre 2007 y 2008 ingresaron a México 1.4 millones de armas. En contrapartida, a decir de Eduardo Medina Mora, procurador General de la República de la época, durante esos años se incautaron 27 mil armas”¹⁷⁹ No se requiere de mucha imaginación para deducir dónde está ese posible millón 433 mil instrumentos de exterminio que no fueron detectados por el aparato gubernamental.

No solo se confirma la ausencia de una política integral para enfrentar a la criminalidad, si no que ni siquiera existe unidad interna en la elemental medición de las acciones del conjunto del aparato de seguridad pública y procuración de Justicia. Esta es una más de las expresiones grotescas de un proyecto colapsado.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p.124

¹⁷⁸ *Ibidem*, p.129

¹⁷⁹ Sánchez Susarey, Jaime, “Fallido” *Reforma*, Editores Reforma, México 31 de Enero de 2009, p. 15

¹⁸⁰ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p.129

Es un escenario de descomposición social, de fractura de tejido social, de ausencia de sentido de pertenencia, un elemento clave para atemperar y canalizar la volatilidad de las acciones individuales de los ciudadanos es la participación organizada y consciente de segmentos de grupos y franjas de individuos que pretenden recuperar espacios y exigir el cumplimiento de las obligaciones primigenias del estado. Esta labor debería concebirse como la disputa de la hegemonía, en el sentido de confrontación de fuerzas sociales en torno a valores, visiones ideales b filosóficas activas, propuestas y proyecto de sociedad y de modelos de su desarrollo. Se trata de la constitución de poderosos movimientos de opinión que orienten mentes, corazones y voluntades de fuerzas sociales diversas en bloques diferenciados, pero articulados con sus protagonistas y aliados. Es en realidad la búsqueda de la transformación de miembros de una sociedad en ciudadanos, esto es, en actores sociales plenos.¹⁸¹

La estrecha y pre moderna visión del gobierno calderonista sólo se redujo a aprender inducir una participación ciudadana domesticada, acotada y chantajeada por sus apoyos materiales o concesiones en la interlocución.¹⁸²

Hasta ahora, lo que hemos visto ha sido la aparición de organizaciones sociales inicialmente independientes, pero inmediatamente cooptadas por el aparato gubernamental; sobre todo aprovechando la composición de sus dirigentes, aunado a sus desarticuladas proclamas – que no programas-. De ahí que estos agrupamientos – mayoritariamente empresariales se hayan montado en la irritación social y en la desesperanza ciudadana, sin poder tener las luces para articular un movimiento multclasista que plantee una agenda política pública que supere el radio de acción del limitado paradigma penalista.¹⁸³

Frente a estas inconsistencias, el gobierno encontró una magnífica oportunidad para aparentar diálogos, acuerdos, de paso, levantar banderas de inclusión y canalización de las demandas sociales e inventar su ONG de cabecera,

¹⁸¹ Grzybowski, Cándido, "Las Organizaciones no Gubernamentales y la comunicación de masas: posibilidades de movilización", *Comunicar*, Sociedad Civil, Volumen 1, número 3, Brasil, 2001, pp. 13-14

¹⁸² Peñaloza, Pedro. "México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?" *Op. Cit.*, p.130

¹⁸³ Ídem

inyectarle recursos económicos y montar comedias meramente terapéuticas, que buscaban distorsionar el ánimo ciudadano. Generalmente estas operetas tenían sus propios límites y rápidamente se volvían ridículas, se desdibujaban los “líderes” y se caían las máscaras. Y la inseguridad seguía ahí, con la rabia social intacta.¹⁸⁴

Frente a esta desorganización en la representación comunitaria y ciudadana, el poderío de la delincuencia organizada se mostraba palmariante, la fractura en el tejido social y la ausencia de cohesión perfeccionaba, alimentaba y reproducía la cultura de la violencia principal motor para la captura de espacios y territorios para convertirlos en zonas prisioneras y exclusivas del Narcotráfico. La tendencia práctica de esta lógica gubernamental, más allá de discursos y voluntarismos estériles, era dejar en el desamparo a los segmentos más pobres, sin redes sociales protectoras y sin expectativas económicas. Y en estos espacios la desesperación se convierte en aliada de la delincuencia. Así, la criminalidad molecular (común), entra a los expulsados del sistema educativo y de las múltiples expresiones de la descomposición familiar, pasaban a integrar los batallones al servicio de los mandarines del crimen.¹⁸⁵

Por su puesto lo que emergía en este tablero era la incapacidad del Estado para blindar a los habitantes, especialmente a los niños y jóvenes, con políticas sociales sólidas y duraderas que los protegiera de ser presa de la cultura que imprime e impone la obtención rápida de recursos y la extensión y socialización de la impotencia y el miedo.¹⁸⁶

La convocatoria a la participación ciudadana en la lucha contra la inseguridad debía contener en su agenda el reclamo contra la violencia intrafamiliar, la fractura del tejido social, la reivindicación del sentido de pertenencia, la recuperación de los espacios públicos mediante políticas mult institucionales, entre otras demandas. Ignorar esta articulación de propuestas sólo facilitó que el gobierno mediatizara y neutralizara la organización autónoma. La otra parte de la ciudadanía plena,

¹⁸⁴ Peñaloza, Pedro. “México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?” *Op. Cit.*, p.131

¹⁸⁵ *Ídem*

¹⁸⁶ *Ídem*

igualmente importante es de carácter jurídico y se vincula con la exigibilidad de derechos como el de la seguridad. Dicho carácter fortalece otro aspecto de la cohesión social en tanto se iguala socialmente frente a la justicia, restituyendo la confianza en esta institución fundamental de la sociedad democrática y del Estado de derecho.¹⁸⁷

Felipe Calderón se empeñaba en repetir con tozuda frecuencia –lo reiteró en Davós- que: “¡vamos a ganar!” ante semejante estímulo terapéutico, la obligación ineludible del ciudadano presidente era explicarnos qué significaba ganar. ¿Acaso Calderón dibujaba el futuro imaginario del triunfo sobre los “enemigos de México”, bosquejando un país en donde esos 500 mil individuos que, según el secretario de la Defensa, están “del otro lado” terminen en la cárcel o muertos?¹⁸⁸

También es posible que el triunfo que pronosticaba el titular del ejecutivo estaba sustentado en alguna matriz motivacional, por la que eso “enemigos de México” decidirían *motu proprio*, una mañana levantarse exorcizados o atemorizados por la eficiencia de las fuerzas del orden, cambiar de oficio y se mudarían a alguna actividad productiva, soportando trabajar honradamente. Pero mientras llegaba ese oasis con que todos soñamos, es exigible que Calderón nos convenza de la racionalidad de seguir bañando de sangre el territorio nacional.¹⁸⁹

3.3 Fundamento ideológico (Derecho penal del enemigo)

El régimen de Felipe Calderón concluyó su primer año exhibiendo la ausencia de una visión integral de la seguridad pública. Sus primeros seis meses, como lo observamos líneas arriba, fueron repetitivos y rutinarios, se creyó que, con el desplazamiento de policías y militares por el territorio nacional, se podría atemorizar al crimen organizado. Lo cierto es, que la presencia de los llamados operativos

¹⁸⁷ Peñaloza, Pedro. “México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?” *Op. Cit.*, p.133

¹⁸⁸ *Ibidem*, p.135

¹⁸⁹ *Ídem*

federales conjuntos contra la delincuencia mostró su debilidad y arrojó resultados lamentables.¹⁹⁰

Quizás, un buen ejemplo de la concepción anti garantista que campeaba en el gabinete había sido exhibido, ni más ni menos, por Patricia Espinosa, secretaria de Relaciones Exteriores, quien, sin ninguna contextualización, declaró que: ... “no hay que olvidar un dato muy importante. De cada 10 asesinatos, nueve son de personas vinculadas con las bandas de narcotráfico. No es la población civil la que está muriendo en México”.

Más claro ni el Agua. Los narcotraficantes no son población civil ¿Qué serán? Espinosa no logró desentrañar ese misterio; lo que sí era claro para la funcionaria es que dichos ciudadanos no tienen los derechos de los “otros mexicanos”, por lo tanto su muerte no debe preocuparnos o no tanto: no son “población civil”. ¿Y el precepto igualitario ante la Ley? No, no es aplicable para ellos, son “enemigos de México” su marco regulatorio es el llamado “Derecho Penal del enemigo”. Así que se les puede aplicar cualquier medida excepcional. La reaparición de la pre moderna Ley del Talión es inocultable, pero ahora desde el Estado, y no como una reacción primitiva de los particulares. Aquí estaba la modernidad prometida caminando de espaldas a la historia.¹⁹¹

Todo indica que los tiempos que vivimos son muy similares a otras épocas de la historia. Antes como comedia, hoy como tragedia decía Marx. La tozudez de ignorar otras opciones y reproducir esquemas represivos nos tienen en la frontera de la ingobernabilidad. De nueva cuenta, como antes se insiste en imponer dos concepciones diferentes del hombre: el “normal” y el “anormal”. Al primero, como aceptaba el “orden”, se le vinculaba con el libre albedrío. El segundo estaba sujeto al determinismo. Es decir, el “anormal” se resistía al “orden” y delinquía porque era constitucional y psíquicamente inferior por Razones ajenas a su “voluntad”¹⁹²

¹⁹⁰ Peñaloza, Pedro. “México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?” *Op. Cit.*, p. 79

¹⁹¹ *Ibidem*, p.135

¹⁹² Del Olmo, Rosa, *América Latina y su criminología*, Siglo XXI, México 1991, p. 31

Así la única salida que ofrece la política de la guerra contra los “enemigos” es la cárcel, entendida como aparato de control social y como estructura disciplinaria. En sus albores el capitalismo cumplía una función precisa: educar a las masas de ex campesinos y convertirlas en proletariado través del aprendizaje coactivo de la disciplina del salario.¹⁹³

Ahora la disciplina de la fábrica invade a la sociedad; si es la sociedad la que se va haciendo fábrica, entonces también podemos decir que es la sociedad entera la que se hace cárcel. La cárcel sobrevive como instrumento terrorista, tiende a persistir como única respuesta a las formas de desviación que socialmente son vistas cada vez más como políticas y/o para aquellos sujetos respecto de los cuales se ha experimentado el completo fracaso de un control social no experimental.¹⁹⁴

La coyuntura mexicana tiende a ser más proclive a los dispositivos de “emergencia”. La “alarma social” se convierte en la convocatoria al linchamiento de “los otros”, que son los que señalan la clase dominante y que puede ser cualquiera. En nuestros días se reproduce la persecución de los otros, de los distintos. La mayoría de los que pueblan las cárceles son jóvenes o son pobres. John Lea nos recuerda que el encarcelamiento a gran escala de los pobres también ayuda a desestabilizar a la familia y fomenta la delincuencia. El Estado termina complementando la gobernanza delictiva organizada como mecanismo clave de la integración perversa. En la práctica, el Estado ya no actúa como unificador social y guardián de los derechos de la ciudadanía, si no como entidad para la reproducción de la fragmentación social.¹⁹⁵

Frente a la incapacidad para dotar de “tranquilidad” a los mexicanos “normales” el grupo en el poder ha llegado al extremo de atropellar la esencia del estado social y democrático de derecho. Con el apoyo de otros partidos se constitucionalizo el símbolo de un régimen autoritario: el arraigo, cuya aplicación viola el debido proceso y su núcleo procesal que es la presunción de inocencia. El

¹⁹³ Del Olmo, Rosa, “América Latina y su criminología”, Op.Cit., p. 31

¹⁹⁴ *Ídem*

¹⁹⁵ Lea, John, *Delito y Modernidad*, Coyoacán, México, 2006, p. 341

gobierno ha hecho caso omiso de las recomendaciones del Subcomité para la Prevención de la Tortura de la ONU que llaman a eliminar tal dispositivo. Hasta la Suprema Corte lo ha cuestionado.¹⁹⁶

Estas muestras de violaciones a los derechos humanos, son, como nos recuerda Roberto Bergalli, el verdadero sentido de la violencia penal contemporánea, tanto a nivel de la teoría jurídico penal como en el ámbito del conocimiento criminológico.¹⁹⁷

El camino de las visiones Punitivas en México es obvio. Bauman las retrata plásticamente. Siempre que se detecta y se hace pública una falla al orden habitual, los pobres pasan a ser los “sospechosos de siempre”, destinados a apaciguar el clamor popular. De esa manera se deja claro que el tema de la pobreza es, en primer y ante todo, tal vez exclusivamente, un tema que atañe a la ley y el orden.¹⁹⁸

La tentación es eliminar un manchón del paisaje, borrar la suciedad del lienzo impoluto de un mundo ordenado y una sociedad normal.¹⁹⁹

Sin lugar a dudas, la “guerra contra el narcotráfico” es el rasgo definitorio del sexenio de Felipe Calderón. La “guerra contra el narcotráfico” se ha venido desarrollando a través de distintos “operativos conjuntos” cuyo principal propósito es rescatar los espacios públicos del control criminal. Estos operativos son coordinados por las corporaciones militares y policiales federales y respaldados por las fuerzas estatales y locales de seguridad. La “guerra contra el narcotráfico” emergió entonces como una decisión de soberanía en un contexto de crisis política y social y apunta a la intervención de las fuerzas armadas para recuperar los territorios en manos del crimen organizado y aplicar la ley sin distinciones. La estrategia consiste en el ejercicio del poder desde los niveles más elevados (el federal) a los más bajos (el estatal y el municipal) este enfoque global de soberanía incluye la desarticulación de las organizaciones criminales, la detención del mayor

¹⁹⁶ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 151

¹⁹⁷ Bergalli, Roberto, *La humillación. Técnicas y discurso para la exclusión social. Violencia y sistema penal*, Balleterra, España, 2009, p. 89

¹⁹⁸ Bauman, Zygmunt (ed.), *Vida de consumo*, Fondo de Cultura Económica, México, 2007, p.172

¹⁹⁹ *Ídem*

número posible de delincuentes y el decomiso de cargamentos de drogas, el despliegue de operativos militares en varias regiones del país y el incremento permanente de recursos destinados a las fuerzas militares.²⁰⁰

En este marco “la guerra contra el narcotráfico” debe entenderse en función de una específica articulación entre la soberanía y gubernamentalidad. El gobierno neoliberal mínimo y el enfoque gerencial de la política del gobierno panista no impidieron el resurgimiento de la vieja estructura de soberanía basada en el ejercicio de prerrogativas arbitrarias y extrajurídicas de poder. Pero, a diferencia de aquella, el poder central no cuenta con una estrategia administrativa y logística que lo vitalice. El estado ha puesto en marcha la violencia de la soberanía sin concentrar esfuerzos en una de las estructuras de seguridad, inteligencia, policiales y de justicia para combatir el narcotráfico.²⁰¹

Las reacciones demasiado apresuradas y la falta de especulación razonable sobre las intenciones del enemigo han aumentado los niveles de violencia. Las capacidades logísticas de las fuerzas militares se han desgastado por que la violencia estatal no retrocede en ningún momento y apunta a cada vez más flancos de combate. Se quiere dar la imagen de una soberanía ineludible ante un enemigo sagaz y disperso, pero las organizaciones de la droga, algunas más que otras son las máximas beneficiarias del desgaste del accionar militar y policial. Adicionalmente, la cifra de abatidos por el gobierno, que incluye desde miembros menores a latos directivos de los carteles, no es suficiente aun en su enormidad para producir una diferencia política que detenga el alud de la violencia.²⁰²

²⁰⁰ Pereyra, Guillermo, “México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2012, 74, número 3, Julio-Septiembre 2012, p. 447

²⁰¹ *Ídem*

²⁰² *Ídem*

3.4 Análisis de las prácticas punitivas en las políticas públicas de Calderón.

El gobierno de Felipe Calderón tomo el tema de la delincuencia como bandera de campaña electoral y propuso un enfrentamiento frontal contra la delincuencia, tal como lo propuso en campaña, lo hizo en los primeros días de gobierno, pero esta guerra emprendida provocó muchas opiniones: que si lo hacía para legitimarse, por presiones internacionales, para desviar la atención de otros problemas nacionales²⁰³

Cuando Felipe Calderón asume la presidencia en diciembre de 2006 hereda una situación en materia de seguridad caracterizada por lo siguiente: a) control territorial de partes del país del narcotráfico; b) una guerra entre carteles de la droga causante de altos niveles de violencia; c) una renuencia del gobierno de Fox para usar la fuerza pública; d) conflictos con Estados Unidos por la narcoviencia en la frontera e) un flujo estable de drogas hacia Estados Unidos, que no se vio afectado por las políticas anti narco de Fox; f) un aumento considerable en los niveles de consumo de drogas ilícitas en México, tendencia visible desde la década de los noventa.²⁰⁴

Una de sus primeras acciones fue enviar cantidades no tan numerosas de soldados para el combate al tráfico de drogas ilegales, pero con una enorme difusión televisiva al igual que en medios radiofónicos e impresos²⁰⁵

El segundo aspecto que queda por analizar es que la militarización complejiza la violencia a través de los grupos criminales, la indiferencia de acciones y operaciones entre gobierno y narcotráfico, y el debilitamiento de los vínculos entre el poder federal y los niveles estatales y locales del gobierno.²⁰⁶

En efecto, el gobierno estuvo atrapado entre lo urgente y lo importante. Decidió optar por lo urgente, que para los círculos oficiales se traduce únicamente en incrementar la presencia policiaca y, con ello, mantener un discurso mortecino,

²⁰³ Pérez Lara, Jorge Enrique, "La Guerra contra el narcotráfico: ¿Una guerra perdida?", *Espacios Públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca- México, 2011, Volumen 14, número 30 , enero- abril 2011, p. 225

²⁰⁴ Chabat, Jorge, *Op. Cit.*, p.7

²⁰⁵ Perez Lara, Jorge Enrique, *Op. Cit.*, p. 218

²⁰⁶ Pereyra, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 450

carente, carente de conceptos multicausales y ayuno de propuestas integrales, como ha sido la constante desde el 1° de diciembre de 2006.²⁰⁷

Para el presidente y sus asesores, el dogma del Derecho penal punitivo parece ser su fiel compañero. En el primer informe presidencial por cierto impregnado de todo el ritual faraónico que caracterizó “al día del presidente”, creado por la matriz priista, se refrendó el enfoque meramente policial, frente a la inseguridad pública.²⁰⁸

En el texto presidencial del primer informe de gobierno se sostuvo que la “Secretaría de Seguridad Pública inicio la implantación de un amplio y profundo proceso de reingeniería y puso en marcha la estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia”. La cual se apoya en siete ejes: 1) alinear las capacidades del Estado mexicano contra la delincuencia; 2) prevención del delito y participación ciudadana. Para transitar de un modelo policial reactivo y punitivo, al de aproximación integral con la sociedad, en el que se enmarca el programa Limpiemos México Zona de Recuperación (sic); 3) desarrollo institucional; 4) sistema penitenciario; 5) combate a la corrupción; 6) tecnología plataforma México, y 7) indicadores de medición establecidos con la sociedad civil.

Por otra parte, otro eje de los siete que se planteaba en la estrategia de la presente administración, fue el denominado “Plataforma México”, y lo propuso Patricio Patiño subsecretario de seguridad Pública Federal, Reformas el 11 de Septiembre de 2007 y arranco formalmente a los trece meses después de haber iniciado el actual gobierno y, que tiene que ver con la puesta en marcha de tecnología de punta para perfeccionar el control y los datos criminales. Dentro de este esquema, se anunció que una vez instalado el Centro Nacional de Evaluación y Control de Confianza, se podrán evaluar entre 90 y 110 mil agentes de seguridad por año. La capacidad del centro de evaluación que tenía la SSP era de 9 mil exámenes por año, y era completamente insuficiente para los 600 mil agentes que trabajan en el país tanto de seguridad pública como de privada.

²⁰⁷ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p.82

²⁰⁸ *Ídem*

Venimos de una historia al alza en el comportamiento delictivo. En el país, la delincuencia del orden común creció de 1970 a 1993 a un ritmo de 4.02 por ciento anual, mientras que de 1993 a 1995 lo hizo en 32.99 por ciento, cada año. Y en los años posteriores siguió una curva ascendente.²⁰⁹

Con 18 meses transcurridos, el calderonismo repitió y siguió sosteniendo un modelo de confrontación con el crimen que poco tiene que ver con la matriz del garantista que debería vertebrar el comportamiento de un Estado constitucional del derecho. A estas alturas, una revisión de la política gubernamental requiere pasarla por parámetros multidimensionales; es, en estos circuitos, en donde el régimen mostro debilidades.²¹⁰

Frente a la creciente violencia y las impactantes ejecuciones que se convirtieron en la escenografía cotidiana en amplias franjas del territorio nacional, la única oferta del grupo en el poder, fue la amplificación de una orientación pragmática y efectivista que buscaba socializar la idea de que, los gobernantes no sólo están haciendo su trabajo, sino que lo están haciendo con sonados triunfos.²¹¹

Para seguir con este acompañamiento pedagógico, un informe oficial señalaba que “el reforzamiento de los operativos militares había provocado que la violencia se desplazaban de una zona a otra”²¹² esto implicaba que la persecución policiaco- militar solo favorecía a la movilidad de la criminalidad.²¹³

En este mismo informe se grafican los cuatro primeros trimestres de 2007 y el primero de 2008, y se muestra la movilidad de las ejecuciones y el desplazamiento de estas entre Guerrero, Michoacán, Baja California, Sinaloa y Chihuahua. De manera sumaria, la acción policiaco militar sólo golpeaba parcialmente al narcotráfico, puesto que la lógica económica con que opera el crimen organizado está regida por la sobre ganancia. De esta manera, tiene lugar

²⁰⁹ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 87

²¹⁰ *Ídem*

²¹¹ *Ibidem*, p. 97

²¹² Mercado Angélica, “Reporte de la reunión del Gabinete de Seguridad Nacional”, *Milenio*, 13 de Mayo de 2008, p. 12

²¹³ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p.101

un mecanismo de administración de los daños que incluye la sustitución del personal que pueda ser detenido y, la disminución, del margen de utilidad, la que generalmente está calculada suponiendo los decomisos. Mientras la demanda sea estable y creciente, los golpes que se puedan dar en la producción y distribución de las drogas serán siempre leves, sobre todo si nos atenemos a la dimensión de los dividendos que se obtienen de este tipo de actividades ilícitas.²¹⁴

La siguiente consecuencia negativa de la guerra y el uso de las Fuerzas Armadas en la lucha contra el narcotráfico son los problemas de ejecución: los militares no actúan con una lógica adecuada para el combate a la delincuencia y el trabajo policial en sus operativos. Entrenados para allanar y matar, no siempre entregan a los criminales a la autoridad competente, convirtiendo esta mano dura contra los traficantes en un asunto de castigo y venganza expedita, sin participación de aparato judicial, prácticamente en algo extralegal, y existen además problemas de coordinación relacionados con el desarrollo de rivalidades entre policías y militares, que en algunos casos han llegado hasta enfrentamientos abiertos.²¹⁵

Pero hay más: Buscaglia critico la orientación gubernamental al enfatizar que, “la actual estrategia de combate al crimen organizado no es suficiente, ya que apenas se aplica 33 por ciento, de los puntos que contiene la Convención Contra la Corrupción, y 48 por ciento, de la Convención de Palermo, que tiene que ver con sus cuestiones de delincuencia organizada”²¹⁶

Se supondría que, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), juega el papel de instrumento resto de las políticas públicas sexenales; pero, sólo es eso, una suposición, el Plan Global de Desarrollo son, en realidad una bodega impresa de propuestas y reclamos, pero ajena a la decisión unipersonal del Presidente de la República. Los cinco capítulos que corresponden a otros tantos ejes de la política de este plan son: 1) Estado de Derecho y seguridad, 2) economía competitiva y

²¹⁴ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p. 101.

²¹⁵ Will Panters y Héctor Castillo, “Violencia e inseguridad en la Ciudad de México: entre la fragmentación y la politización” en *Foro Internacional*, Colegio México A.C, México, 2007, Volumen XLVII, N°3, julio- septiembre, p. 592.

²¹⁶ *Ídem*

generadora de empleos, 3) igualdad de oportunidades, 4) sustentabilidad ambiental y 5) democracia efectiva y política exterior responsable.²¹⁷

Este plan propone una estrategia integral donde estos cinco ejes están estrechamente relacionados. ¿Cuál integralidad? ¿Y de cuales estrategias compartidas? Si algo ha caracterizado a la función pública es la inconexión y la ausencia de indicadores coincidentes y simétricos. De ninguna manera se puede afirmar que exista algún mecanismo que encuadre a los cinco ejes en estrategias longitudinales y medibles.²¹⁸

La improvisación, la visión parcial, la competencia abusiva, el sabotaje interno y los golpes bajos, son los signos distintivos que se practican en un gabinete donde la mediocridad brilla como nunca ¿Puede haber una visión integral, si no hay políticas de largo aliento?²¹⁹

Después de cuatro años del actual gobierno y, en pleno vía crucis nacional, es sensato afirmar que Felipe Calderón arribó a los Pinos sin la menor idea de lo que son los fundamentos básicos para construir políticas públicas. Su polémico asenso a la presidencia, lo hizo con, por lo menos, dos agravantes imperdonables: 1) la falta de un diagnóstico serio para encarar los desafíos de la compleja agenda nacional y, 2) una descomunal insensibilidad política y un desplante de soberbia que le impidieron impulsar la construcción de puentes de dialogo que ayudaran a desactivar la polarización política y social creciente.²²⁰

Como hemos observado, las ideas vendidas y expuestas reiteradamente por el presidente Calderón, se oponen a los números. El desglose presupuestal arroja luz sobre una realidad penosa: se están usando recursos del contribuyente para engordar una estructura que no cumple con los propósitos anunciados. Una observación ineludible: los recursos para los municipios son canalizados mediante la aplicación de una formula basada principalmente en los indicadores delictivos. Al

²¹⁷ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p.113

²¹⁸ *Ídem*

²¹⁹ *Ídem*

²²⁰ *Ibidem*, p. 137

proceder de esta manera se confirma el paradigma reduccionista y meramente penalista. Se olvida la naturaleza del delito como manifestación social multifactorial.²²¹

Ya se ha demostrado, que el dogmatismo llegó para quedarse en el grupo gobernante. Lo anterior, pese a que los resultados son exiguos, en el transcurso del actual sexenio los recursos asignados a las instancias de seguridad se han incrementado exponencialmente. La superstición punitiva plantea que el aumento en el mismo número de policías mejora la seguridad. El dogma, sin embargo, se derrumba: a pesar de la voluminosa inyección de recursos y de engrosamiento de las filas policiales, los índices delictivos no bajan; peor aún, se incrementan.²²²

Otro elemento que exhibe la ineficacia de las medidas es el referente al contraste entre detenidos y presos: Calderón recibió las cárceles con 210 mil 800 reclusos; ahora se dice que hay cerca de 231 mil, es decir una diferencia de 21 mil. Sin embargo, de acuerdo con información de las fuerzas federales, se ha detenido a 102 mil hombres y mujeres relacionados con la delincuencia organizada. ¿Dónde quedaron los 81 mil que no fueron recluidos?²²³

A estas alturas del texto está muy claro que el presidente inicio su mandato solo, y solo lo está terminando. Los aliados de las políticas de Calderón brillan por su ausencia. Quizá las élites de la burguesía sean las más satisfechas con la conducción del país, gracias al paraíso fiscal en el que se encuentran, y a los privilegios que ejercen. Sin embargo, en materia de seguridad pública, pocos segmentos sociales son los que avalan las líneas seguidas por el gobierno, más allá de las capas de la población que sufren una inseguridad subjetiva y son susceptibles de aceptar las propuestas del populismo punitivo, los que se acercan al oficialismo, lo hacen por distintas razones, en algunos casos de buena fe; están desesperados y han sido víctimas de algún delito, destacadamente de secuestro.²²⁴

²²¹ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p.146

²²² *Ibidem*, p. 147

²²³ *Ibidem*, p. 148

²²⁴ Muñoz García, Alfredo, *Op. Cit.*, p. 84

El presidente Calderón actuó prisionero de dos vectores, a saber la relación umbilical con la Casa Blanca, y su pragmatismo político; por lo cual hizo caso omiso de los análisis y opiniones que demostraban que la llamada “Guerra global” contra las drogas ha fracasado en todo el mundo con consecuencias devastadoras para individuos y sociedad.²²⁵

Las aparentes victorias en eliminar una fuente u organización de tráfico son negadas casi instantáneamente por la aparición de otras fuentes de producción y tráfico.²²⁶

Un eficaz diseño de políticas requiere de una clara articulación de los objetivos de la política. La Convención Única de 1961 sobre estupefacientes dejó en claro que, el máximo objetivo del sistema era el mejoramiento de la “salud y bienestar de la humanidad”²²⁷

Esto nos recuerda que inicialmente las políticas de drogas se desarrollaron e implementaron con la esperanza de alcanzar resultados en términos de una reducción de los daños a los individuos y la sociedad – crimen, mejor salud –, y más desarrollo económico y social. Sin embargo hemos estado evaluando nuestro éxito en la guerra a las drogas, principalmente con medidas totalmente diferentes que informan sobre procesos, números de arrestos, las cantidades incautadas, o a la severidad de los castigos. Estos indicadores pueden decirnos cuan exigentes somos en materia reactiva, pero no nos dicen el nivel de éxito que hemos alcanzado para mejorar “la salud y el bienestar de la humanidad”²²⁸

Por tal motivo las políticas de drogas deben basarse en los principios de derechos humanos y salud pública. Así mismo debemos terminar con la estigmatización y la marginación de las personas que usan ciertas drogas, y de aquellos que están involucrados en los niveles más bajos del cultivo, la producción

²²⁵ Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?, Op. Cit.*, p.153

²²⁶ Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas, en www.globalcommissiondrug.org, Fecha de consulta: 14 de mayo 2016

²²⁷ *Ídem*

²²⁸ *Ídem*

y la distribución, y tratar a las personas dependientes de las drogas como pacientes, no como delincuentes.²²⁹

Por eso, podemos afirmar, con certeza, que la curva de aprendizaje de la administración Calderoniana resultó demasiado onerosa en más de un sentido, para los contribuyentes y, políticamente, un desastre para los haberes panistas. Lo anterior tiene sustento en las cifras, los hechos y las sensaciones ciudadanas mayoritarias. La revisión documentada y puntual del curso que siguió el gobierno, comprueba que el saldo del licenciado Calderón es deficitario.²³⁰

Pasemos ahora a enumerar y reflexionar sobre los costos económicos negativos que ha implicado el mantenimiento de la contienda bélica calderonista, y los efectos positivos de esos dineros públicos si se hubieran gastado en satisfacer las inmensas necesidades sociales en México.²³¹

Algunos analistas insisten en que el aumento exponencial del presupuesto de seguridad pública debe ser evaluado más que en razón de dicho aumento, en función de los resultados tangibles referidos a los objetivos planteados. Dichos resultados brillan por su ausencia, pues en el Estado mexicano y en particular en las secretarías responsables de la seguridad pública, así como en la cadena de seguridad y justicia (el sistema policiaco-judicial-penitenciario), prevalece la corrupción política, la impunidad policial y judicial, la ineficiencia administrativa, la poca transparencia presupuestal, la falta de una formal rendición de cuentas presupuesta y programática, y de un personal profesional de carrera. En pocas palabras predomina un Estado opaco, ineficiente, patrimonialista, ¿fallido con fallas?, como esta está de moda política catalogarlo por sectores burocráticos o académicos norteamericanos y del propio país, ¿o en descomposición? Que requiere una profunda reforma política y administrativa.²³²

²²⁹ Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas, *Op. Cit.*, p. 2

²³⁰ Peñalosa, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?*, *Op. Cit.*, p.154

²³¹ Peñeyro, José Luis, "El ¿saldo? De la guerra de Calderón contra el narcotráfico", *El cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2012, Núm. 173, mayo- junio 2012, p. 11

²³² Peñeyro, José Luis, *Op. Cit.*, p. 11

Empero, la descomposición estatal va acompañada de la descomposición de amplios sectores de la sociedad mexicana mediante actitudes anómicas o francamente delincuenciales, en particular entre los jóvenes (narcomenudistas, contrabandistas, roba autos, traficantes de niños y mujeres, sicarios, etc.), pero así mismo entre la población adulta, actitudes delictivas cuya mayor degradación salarial y moral sucede entre los jóvenes sicarios, quienes se contratan por un sueldo semanal promedio de mil 500 pesos sin límite de personas a asesinar.²³³

Actitud amoral que la resume una dramática frase de los actuales sicarios: “preferimos vivir poco, pero bien, que mucho pero mal”. Este es otro saldo social oculto que si bien no se inició con la guerra calderonista, si se ha amplificado cuantitativamente y cualitativamente: ahora abarca a cientos de jóvenes e incluso a niños sicarios. ¿Podrán rehabilitarse psicológicamente y readaptarse socialmente en nuestras carenciadas cárceles juveniles? Se van a requerir muchos años para sanar y cicatrizar las múltiples heridas del cuerpo social mexicano. Calderón no tiene conciencia de los gravísimos daños sociales infligidos, y seguramente tampoco el conjunto de la clase gobernante y de la oligarquía dominante, con excepción de algunos de sus miembros que han sufrido con carne propia o de sus familiares.²³⁴

²³³ *Ibidem*, p. 12

²³⁴ *Ídem*

CAPITULO IV

Marco Jurídico

4.1 Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.

El artículo 18 de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917** desarrolla la diferencia entre prisión preventiva y la punitiva, tema importante para conocer un factor que ha contribuido notoriamente el aumento en la sobrepoblación penitenciaria así mismo este artículo señala las bases sobre las que se organizara el sistema penitenciario, las cuales influyen y podrían ser estudiadas en la reincidencia penitenciaria al no haber cumplido su función en la reinserción social.

Este artículo ha sido modificado en el año 2008 cuya reforma corresponde a la pena de prisión y su ejecución, primero se da un cambio de denominación de pena corporal por pena privativa de la libertad, segundo se sustituye al sistema penal por el sistema penitenciario que se refiere al ámbito ejecutivo de la pena de prisión o privativa de libertad, tercero también cambia el termino de readaptación social por el de reinserción social, la nueva redacción señala que para lograr la reinserción del sentenciado, el sistema penitenciario se organizará sobre la base y capacitación para el trabajo, la educación, y agrega la salud y el deporte cuarto también existe una nueva correlación entre delincuencia organizada y la pena privativa de libertad, para tal efecto se destinarán centros especiales, parece buena la idea, pero habrá que tomar en cuenta la erogación de recursos económicos, su mantenimiento y el personal especializado para cumplir esta encomienda.

Artículo 18 Constitucional:

“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.

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.

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.”

Deben existir espacios designados y separados para prisión preventiva y sentenciados, situación que al no ser aplicada vulnera la principal finalidad de la pena privativa de la libertad toda vez que entorpece una correcta reinserción social mencionada en el párrafo segundo la cual tiene como base el trabajo, la capacitación y educación, lamentablemente ni los medios son aplicables y mucho menos se da una readaptación social.

4.2 Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil -Directrices de Riad.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil son adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su resolución 45/112, de 14 de diciembre de 1990 y establecen las normas para la prevención de la delincuencia juvenil e incluso medidas de protección de personas jóvenes quienes han sido abandonadas, descuidadas, abusadas o quienes se encuentran en situaciones marginales, en otros términos, en “riesgo social”.

Las Directrices incluyen la fase pre-conflicto, es decir, antes de que los jóvenes entren en conflicto con la ley. Se concentran en el niño y se basan en la

premisa de que es necesario contrarrestar aquellas condiciones que afectan e influncian desfavorablemente el desarrollo sano del niño. Para ello, se propusieron medidas exhaustivas y multidisciplinarias para asegurar a los jóvenes una vida libre de crímenes, victimización y conflictos con la ley. Las directrices se enfocan en modalidades de intervención preventiva y protectora y tienen como objetivo la promoción por un esfuerzo conjunto de un papel positivo de parte de varios organismos sociales, incluyendo la familia, el sistema educativo, los medios de comunicación y la comunidad, así como las personas jóvenes mismas.

En estas Directrices se considera que la prevención de la delincuencia juvenil es parte esencial de la prevención del delito en la sociedad. Es fundamental que los jóvenes se orienten hacia la sociedad para evitar la delincuencia juvenil

Es por ello que Las Directrices de Riad definen como principios fundamentales:

- a) La prevención de la delincuencia juvenil como parte de prevención general del delito en la sociedad.
- b) La participación social para la procuración del desarrollo armonioso de la primera infancia y adolescencia.
- c) Centrar la atención en el niño, así como estimular la participación activa del adolescente en la sociedad.
- d) Los programas preventivos deben centrarse en el bienestar de los jóvenes desde su primera infancia.
- e) Reconocer la necesidad y la importancia de aplicar una política progresista de prevención de la delincuencia, y elaborar medidas que eviten criminalizar y penalizar al niño por una conducta que no causa graves perjuicios a su desarrollo ni perjudica a los demás.

Crear servicios y programas con base en la comunidad para la prevención de la delincuencia juvenil.

Una forma directa de atender esta situación en particular, es atendiendo no solo de forma inmediata sino a largo plazo es la creación de políticas públicas en el

área de educación, cubriendo un factor que genera entre otros puntos oportunidades de empleo a mediano y largo plazo, implementando mejoras y aumentando la calidad de educación, se estaría proporcionando soluciones y oportunidades para niños y jóvenes principalmente.

Así mismo las Directrices tocan prácticamente todos los ámbitos sociales: los tres principales entornos en el proceso de socialización familia, escuela, comunidad; los medios de comunicación; la política social; la legislación y administración de la justicia de menores. La prevención general debe consistir en “planes generales de prevención en todos los niveles de gobierno y debería incluir entre otras cosas mecanismos para coordinar los esfuerzos realizados por los organismos gubernamentales y no gubernamentales; supervisión y evaluación continuas; participación comunitaria mediante un amplio abanico de servicios y programas; cooperación interdisciplinaria; participación de los jóvenes en las políticas y procesos de prevención.

El Artículo 9 de las **Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil** establece que:

“Deberán formularse en todos los niveles del gobierno planes generales de prevención que, entre otras cosas, comprendan:

a) Análisis a fondo del problema y reseñas de programas y servicios, facilidades y recursos disponibles;

b) Funciones bien definidas de los organismos, instituciones y personal competentes que se ocupan de actividades preventivas;

c) Mecanismos para la coordinación adecuada de las actividades de prevención entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales;

d) Políticas, estrategias y programas basados en estudios de pronósticos que sean objeto de vigilancia permanente y evaluación cuidadosa en el curso de su aplicación;

e) Métodos para disminuir eficazmente las oportunidades de cometer actos de delincuencia juvenil;

f) Participación de la comunidad mediante una amplia gama de servicios y programas;

g) Estrecha cooperación interdisciplinaria entre los gobiernos nacionales, estatales, provinciales y municipales, con la participación del sector privado, de ciudadanos representativos de la comunidad interesada y de organismos laborales, de cuidado del niño, de educación sanitaria, sociales, judiciales y de los servicios de aplicación de la ley en la adopción de medidas coordinadas para prevenir la delincuencia juvenil y los delitos de los jóvenes.

h) Participación de los jóvenes en las políticas y en los procesos de prevención de la delincuencia juvenil, incluida la utilización de los recursos comunitarios, y la aplicación de programas de autoayuda juvenil y de indemnización y asistencia a las víctimas;

i) Personal especializado en todos los niveles.”

Las estrategias planteadas como parte del programa de prevención general, perfectamente podrían ser viables, lamentablemente se convierten en estrategias fallidas al no ser aplicadas formalmente en la práctica.

En el capítulo IV estas Directrices establecen procesos de socialización específicamente en su artículo 10 menciona que:

“Deberá prestarse especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración eficaces de todos los niños y jóvenes, en particular por conducto de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentran en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral, así como mediante la acción de organizaciones voluntarias. Se deberá respetar debidamente el desarrollo personal de los niños y jóvenes y aceptarlos, en pie de igualdad, como copartícipes en los procesos de socialización e integración.”

La familia: como primer contacto y guía en la sociedad, debiendo esta institución otorgar los medios para una armonía en la infancia y la estimulación en una adolescencia de participación activa en la sociedad.

La educación: como derecho de todos los niños y jóvenes al acceso a la enseñanza pública, así como la integración y estimulación de valores fundamentales, el respeto a la identidad y características culturales, desarrollo en medida de lo posible de habilidades, aptitudes y capacidades físicas y mentales, suministrar información y orientación en lo que se refiere a la formación profesional, las oportunidades de empleo, proporcionar apoyo emocional positivo a los jóvenes y evitar el maltrato psicológico, los sistemas de educación deberán tratar de trabajar en cooperación con los padres, las organizaciones comunitarias y los organismos que se ocupan de las actividades de los jóvenes.

La comunidad: Deberán establecerse servicios y programas de carácter social, o fortalecerse los ya existentes, que respondan a las necesidades, problemas, intereses e inquietudes especiales de los jóvenes y ofrezcan, a ellos y a sus familias, asesoramiento y orientación adecuados, deberán establecerse servicios especiales para brindar alojamiento adecuado a los jóvenes que no puedan seguir viviendo en sus hogares o que carezcan de hogar, en el plano local deberán crearse o reforzarse organizaciones juveniles que participen plenamente en la gestión de los asuntos comunitarios, estas organizaciones deberán alentar a los jóvenes a organizar proyectos colectivos y voluntarios, en particular proyectos cuya finalidad sea prestar

Los medios de comunicación: Deberá alentarse a los medios de comunicación a que garanticen que los jóvenes tengan acceso a información y material procedentes de diversas fuentes nacionales e internacionales, que den a conocer la contribución positiva de los jóvenes a la sociedad, difusión de información relativa a la existencia en la sociedad de servicios, instalaciones y oportunidades destinados a los jóvenes.

Deberá instarse a los medios de comunicación en general, y a la televisión y al cine en particular, a que reduzcan al mínimo el nivel de pornografía, drogadicción y violencia en sus mensajes y den una imagen desfavorable de la violencia y la explotación, eviten presentaciones degradantes especialmente de los niños, de la mujer y de las relaciones interpersonales y fomenten los principios y modelos de carácter igualitario.

Respecto a los procesos de socialización que hacen hincapié en la integración de familia, educación, comunidad, y medios de comunicación, son áreas difíciles de cubrir respecto a la situación actual de nuestro país, debido a que existe un incremento en familias disfuncionales que atañen a situaciones como desempleo, falta de educación, carencia de oportunidades, medios hostiles dentro de la sociedad y la constante agravada por los medios de comunicación es la violencia difundiendo y haciéndonos partícipes pasivos acostumbrándonos a ella, perdiendo el asombro a situaciones violentas.

Las **Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil** desarrolla en sus Artículos del 45 al 51 el tema de “**Política social**” de la siguiente manera:

- *“Los organismos gubernamentales deberán asignar elevada prioridad a los planes y programas dedicados a los jóvenes y suministrar suficientes fondos y recursos de otro tipo para prestar servicios eficaces, proporcionar las instalaciones y el personal para brindar servicios adecuados de atención médica, salud mental, nutrición, vivienda y otros servicios necesarios, en particular de prevención y tratamiento del uso indebido de drogas y alcohol, y cerciorarse de que esos recursos lleguen a los jóvenes y redunden realmente en beneficio de ellos.*
- *Sólo deberá recluírse a los jóvenes en instituciones como último recurso y por el período mínimo necesario, y deberá darse máxima importancia a los propios intereses del joven. Los criterios para*

autorizar una intervención oficial de esta índole deberán definirse estrictamente y limitarse a las situaciones siguientes:

a) cuando el niño o joven haya sufrido lesiones físicas causadas por los padres o tutores;

b) cuando el niño o joven haya sido víctima de malos tratos sexuales, físicos o emocionales por parte de los padres o tutores;

c) cuando el niño o joven haya sido descuidado, abandonado o explotado por los padres o tutores;

d) cuando el niño o joven se vea amenazado por un peligro físico o moral debido al comportamiento de los padres o tutores; y

e) cuando se haya manifestado en el propio comportamiento del niño o del joven un grave peligro físico o psicológico para el niño o el joven mismo y ni los padres o tutores, ni el propio joven ni los servicios comunitarios no residenciales puedan hacer frente a dicho peligro por otro medio que no sea la reclusión en una institución.

- *Los organismos gubernamentales deberán dar a los jóvenes oportunidad de continuar su educación a jornada completa, financiada por el Estado cuando los padres o tutores no los puedan mantener, y de adquirir experiencia profesional.*
- *Los programas de prevención de la delincuencia deberán planificarse y ejecutarse sobre la base de conclusiones fiables que sean resultado de una investigación científica, y periódicamente deberán ser supervisados, evaluados y readaptados en consonancia con esas conclusiones.*
- *Deberá difundirse entre la comunidad profesional y el público en general información científica acerca del tipo de comportamiento o de situación que pueda resultar en la victimización de los jóvenes, en daños y malos tratos físicos y psicológicos contra ellos o en su explotación.*

- *La participación en todos los planes y programas deberá ser, en general, voluntaria. Los propios jóvenes deberán intervenir en su formulación, desarrollo y ejecución.*
- *Los gobiernos deberán comenzar a estudiar o seguir estudiando, formulando y aplicando políticas, medidas y estrategias dentro y fuera del sistema de justicia penal para prevenir la violencia en el hogar contra los jóvenes o que los afecte, y garantizar un trato justo a las víctimas de ese tipo de violencia.”*

El presupuesto designado a planes y programas dedicados jóvenes no refleja la finalidad de las directrices debido a la carencia de programas sociales dedicados a jóvenes, la ausencia de estos denota un factor de delincuencia juvenil en nuestra sociedad mostrando como constante la falta de estudios, de apoyo social, la desintegración familiar, la inmersión en drogas y alcohol entre otros factores que pudiesen ser atendidos por programas gubernamentales mencionados por las Naciones Unidas.

4.3 Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la Delincuencia 2014-2018

El Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia tiene por objeto atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia.

El diagnóstico de este Programa Nacional es el siguiente:

“La violencia y la delincuencia son situaciones que generan amenazas a los derechos humanos (2) y afectan la construcción de la seguridad ciudadana, la cual se traduce en un bien público que brinda certeza a las personas respecto a su integridad física, psicológica, patrimonial y social; por tanto, permite el ejercicio de derechos como la libre movilidad y la convivencia pacífica.

Es conveniente precisar que en el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) se entiende por violencia, una acción en la que existe el uso deliberado de la fuerza física o el poder, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones. Quedan incluidas las diversas manifestaciones como la violencia de género, la juvenil, la delictiva, la institucional y la social, entre otras.

La delincuencia es entendida como un fenómeno social, multicausal y multifactorial, el cual se expresa mediante una conducta que quebranta un orden social o legal determinado; es decir, un delito (BID, s/f) para obtener, principalmente, un beneficio económico, gratificación sexual o poder.

A partir del año 2006, la violencia y la delincuencia se han incrementado en México. De ahí la importancia de diseñar políticas públicas que permitan disminuir la frecuencia, gravedad y consecuencia de estas situaciones. Al respecto, es importante tomar en cuenta que diversos estudios han documentado la ineficacia de políticas basadas sólo en la sanción y control de estas problemáticas; en contraste, señalan la pertinencia de las políticas públicas que integran de manera complementaria la prevención, es decir, aquellas que se dirigen a atender los factores y causas de la violencia y la delincuencia. (Human Rights Watch, 2011; CIDAC, 2013; y CIPC 2008, 2010, 2012)

En congruencia, el PNPSVD establece acciones específicas para contribuir a disminuir las causas y factores de estas problemáticas, priorizando a aquellos grupos que registran una mayor exposición a tales situaciones ya sea como víctimas o como agresores, lo que hace necesario establecer un contexto sobre las principales manifestaciones de la delincuencia y la violencia.”

Es así como se han identificado a la violencia y delincuencia como dos principales situaciones que afectan la seguridad ciudadana como bien público, así mismo ambas situaciones deben entenderse como fenómenos sociales con múltiples causas y factores atendiéndolas con políticas enfocadas a disminuir la frecuencia, gravedad y consecuencias a través de un minucioso análisis de los procesos de socialización atendiéndolos y correlacionándolos unos con otros toda vez que estos fungen como fenómenos multifactoriales que debieran atenderse en una etapa de prevención entre estos procesos de socialización e integración se encuentran: la familia como base y primer contacto social, la educación como refuerzo de valores y respeto, enseñanza académica y estimulación del desarrollo de aptitudes mentales, físicas y culturales, otro proceso de socialización es la comunidad como medio en el que se desarrolla el individuo y que influye como medio de control social, y finalmente los medios de comunicación como difusores de información pública así como estimuladores en la participación de jóvenes en programas sociales.

El Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la Delincuencia 2014-2018 aborda las deficiencias en las capacidades institucionales para la prevención social de la siguiente forma:

“Los esfuerzos gubernamentales en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia son recientes en nuestro país.

En 1998 el Gobierno Federal integró el Fondo de Seguridad Pública (FOSEG), mismo que a partir de 2009 se conoce como Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública (FASP); éste consiste en recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados y del Distrito Federal para la seguridad pública, destinados exclusivamente:

- Reclutamiento, formación, selección, evaluación y depuración de los recursos humanos vinculados con tareas de seguridad pública.

- *Equipamiento de las policías judiciales o sus equivalentes, peritos, ministerios públicos, policías preventivos o custodios de centros penitenciarios y de menores infractores.*
- *Establecimiento y operación de la red nacional de telecomunicaciones e informática para la seguridad pública y servicio telefónico nacional de emergencia.*
- *Construcción, mejoramiento o ampliación de instalaciones para la procuración e impartición de justicia, centros penitenciarios y de menores infractores e instalaciones de los cuerpos de seguridad pública y sus centros de capacitación.*
- *Seguimiento y evaluación de los programas señalados. (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2014).*

Por otro lado, en 2008 se creó el Subsidio para la Seguridad Pública en los Municipios (SUBSEMUN), el cual se incrementó en 25% de 2008 a 2013, pasando de \$3, 573, 200,000 a \$4, 559, 800,000 pesos. De este recurso, a partir del ejercicio fiscal 2012, al menos 20% es destinado para el desarrollo y aplicación de políticas públicas en materia de prevención social del delito con participación ciudadana.

Actualmente, el SUBSEMUN, a través de la transferencia de recursos a los municipios y, en algunos casos, a las Entidades Federativas, se propone fortalecer el desempeño de las funciones en materia de seguridad pública, profesionalizar y equipar a los cuerpos de seguridad pública en los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, fortalecer los niveles de seguridad y confiabilidad que demanden las instituciones de seguridad pública, promover una política preventiva, y alinear las capacidades del Estado mediante una estrategia de prevención social del delito.

La elaboración y desarrollo de las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia requiere que los servidores públicos cuenten con conocimientos que les permitan identificar este tipo de

situaciones a partir de los factores que las generan, así como sus causas y consecuencias, más allá de criminalizar a las personas que cometen actos de violencia o delincuencia.

Por ende, los retos que se identifican para la siguiente administración son:

- Establecer estrategias de coordinación entre las distintas secretarías involucradas en la atención de aquellos factores que podrían estar generando violencia y delincuencia.*
- Crear mecanismos que permitan la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y fomentar la participación activa de la ciudadanía.*
- Fortalecer las capacidades técnicas y metodológicas de los servidores públicos para aplicar el enfoque de prevención social.*
- Generar información sobre los factores que configuran violencia y delincuencia en los diferentes territorios del país, así como su frecuencia y gravedad.*
- Definir instrumentos de medición que permitan observar el comportamiento de estas problemáticas lo que servirá para la toma de decisiones informadas.”*

Existen tantas deficiencias institucionales que impiden que las políticas sean realmente encaminadas a la prevención social, en nuestros gobiernos existen cientos de prioridades, pero cabe destacar que entre ellas no se contempla activamente la prevención social del delito.

Determinar las causas y factores de cualquier fenómeno social es de suma importancia por ello El Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la Delincuencia 2014-2018 define los Factores de riesgo asociados a la violencia y la delincuencia que a continuación se describen

“Para efectos del Programa, se entiende por factores de riesgo aquellas situaciones de tipo individual, familiar, escolar o social que

incrementan las probabilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas. Es importante enfatizar que la sola existencia de estos factores no implica que las personas inmersas en tales situaciones cometerán actos de violencia o delincuencia; sino que las coloca en una situación de mayor riesgo de experimentarlas.

La literatura especializada en prevención reconoce la influencia de una combinación de causas estructurales y factores de diversa índole (individuales, familiares, sociales e institucionales) que en su conjunto pueden facilitar la presencia de situaciones de violencia y delincuencia. Sin embargo, es muy remota la probabilidad de que uno de estos factores por sí solo genere este tipo de problemas. Los factores de riesgo identificados en las investigaciones son:

- *Embarazo temprano*
- *Consumo y abuso de drogas legales e ilegales*
- *Ambientes Familiares deteriorados o problemáticos.*
- *Deserción escolar*
- *Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación.*
- *Capital social debilitado y participación social incipiente*
- *Entornos de ilegalidad*
- *Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados.*
- *Marginación y Exclusión Social.”*

Son diversos los factores de riesgo que incrementan las posibilidades de que las personas desarrollen conductas violentas o delictivas y será oportuno que al detectar estos factores se integran y se atendieran oportunamente como puntos de prevención.

En el tema de embarazo temprano abarca temas más complejos que la implementación de campañas públicas que difundan la forma y uso de métodos

anticonceptivos, y la decisión responsable de tener relaciones sexuales, el embarazo temprano implica un análisis social de las familias en donde crecieron estos jóvenes, conocer su nivel de estudios, metas y oportunidades.

El consumo y el abuso de drogas es un factor que debe atenderse tanto en el área de prevención como posterior en una atención médica y psicológica para la desintoxicación y abandono del uso de sustancias de esta índole.

Ambientes familiares deteriorados o problemáticos son factores que difícilmente se pueden controlar, su atención conlleva la voluntad de los afectados para asistir a terapias o mejorar las relaciones familiares que pueden ser perjudiciales para una infancia en armonía, así como para el adolescente en desarrollo que posteriormente queda vulnerable a ciertas situaciones como podrían ser las dos mencionadas anteriormente (embarazo temprano y el uso o abuso de drogas) entre otras.

La deserción escolar puede ser un factor clave de la delincuencia, en muchas ocasiones se ha mencionado el abandono de estudios como consecuencia de pocas oportunidades para seguir haciéndolo es así como estos desertores son captados por tres sectores, el comercio informal, delincuencia, y migración a países como Estados Unidos.

La falta de oportunidades laborales está relacionada con la deserción escolar sin ser causa- efecto la carencia de preparación escolar minimiza las oportunidades laborales dignas que pueden convertirse nuevamente en la captación de los tres sectores mencionados en la deserción escolar.

Capital social debilitado y participación social incipiente, la estimulación a la participación social principalmente en jóvenes ha sido un principio mencionado por las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil.

Entornos de ilegalidad: estos entornos son constantes y han provocado una falta de credibilidad en la justicia provocando movimientos de inconformidad y mostrando desigualdad social.

Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados demuestran que no hay interés en programas sociales para fomentar la convivencia social y

familiar como método de propiciar un ambiente sano y en armonía para niños y jóvenes.

Marginación y exclusión social son temas extensos que conllevan la desigualdad social, la falta de oportunidades y el reflejo de un México fracturado socialmente.

La violencia y la delincuencia en los grupos de atención prioritaria para el Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la Delincuencia 2014-2018 es por ello que define ciertos puntos a abordar para caminar a soluciones como son las siguientes:

“Cumplir la meta de un México en Paz requiere de un trabajo interinstitucional que reconozca la problemática actual, y al mismo tiempo la aborde desde sus causas y factores de riesgo. El PNPSVD reconoce a la violencia y a la delincuencia como problemáticas reales en todo el país, cuyas manifestaciones e incrementos son heterogéneas en función de: las especificidades del territorio, el grado de exposición al riesgo que presentan algunos grupos poblacionales, y las dinámicas del ámbito en el que ocurren.

Como se expresa en la siguiente tabla, los niveles medios de delitos de fuero común son diversos entre las regiones.

Delitos de fuero común, media regional	
Zona	Media regional
Zona noroeste	2,258.94
Zona noreste	1,256.62
Zona occidente	1,303.35
Zona centro	1,589.45
Zona sureste	1,456.46

En este sentido, si bien el presente Programa incluye acciones a nivel nacional, la mayoría de sus estrategias se focalizan en el ámbito local, dando prioridad al trabajo con ciertas poblaciones que se ven mayormente afectadas por los factores de riesgo recién señalados, destacando: los niños, niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres, además de otros grupos afectados por la violencia y la delincuencia.”

Para cumplir la meta de un México en Paz se requiere principalmente de un trabajo interinstitucional, reconocer la problemática actual y su origen, y finalmente detectar principales grupos afectados por la violencia y la delincuencia para abordar causas y factores de riesgo.

El Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la Delincuencia 2014-2018 comentan el tema de Población penitenciaria de la siguiente manera:

“La población penitenciaria es uno de los sectores menos visibles de la sociedad. Su condición de privación de la libertad en conjunto con los estigmas que la rodean, la posicionan en un contexto de violencia constante que transgrede sus derechos humanos.

El sistema penitenciario mexicano está conformado por 420 centros, de los cuales 15 son federales, 303 son estatales, 91 son municipales y 11 están en el Distrito Federal. En enero de 2013, la población penitenciaria total era de 242,754, de los cuales el 95.20% de la población son hombres y 4.80% mujeres. El 79.58% se encuentran en reclusión por delitos del fuero común y 21.42% por delitos del fuero federal. (SEGOB, 2013)

La finalidad de la pena es la reinserción social y la prevención de la reincidencia. Estos objetivos deben perseguirse a través del respeto a los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 18).

Sin embargo, el informe de la Auditoría Superior de la Federación (ASF 2013) reporta que durante 2011, el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social operó sólo parcialmente el esquema de reinserción social, porque ninguno de los 15 Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS) a su cargo, ofreció las cinco actividades para la reinserción; y en los Centros Estatales de Readaptación Social (CERESOS), 14 entidades federativas tampoco lo hicieron.

Con base en el registro de los internos que asistieron a las actividades de reinserción, ASF determinó que el promedio de participación de los internos del fuero federal en CEFERESOS fue de 38.9% y en CERESOS de 34.5% (Auditoría Superior de la Federación, 2013).

Por otro lado, este sistema presenta algunas debilidades en materia de género:

- Las mujeres tienen menos acceso al servicio médico y a los programas de educación y trabajo; además de que las oportunidades laborales disponibles para ellas suelen reforzar estereotipos de género (Azóala, 1994).

- Alrededor de 96% de ellas son madres (Inmujeres, 2002) y a menudo son las únicas responsables de sus hijas e hijos, ya sea porque eran madres solteras antes de ser detenidas o por haber sufrido el abandono del padre de las y los hijos después del encarcelamiento.

- Las mujeres que son aprehendidas en estado de embarazo y enviadas a prisión preventiva deben concebir en el recinto (Giacomello, 2013). Al respecto, es importante señalar que la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados define que "en los centros de reclusión para mujeres, se brindarán la atención médica y servicios ginecológicos necesarios y, en su caso, la atención especializada durante el embarazo y posterior a éste"(Artículo 6º). La Ley también establece que "las hijas e hijos de internas que permanezcan con ellas dispondrán de los espacios

correspondientes para asegurar su desarrollo integral (...)" (Artículo 3º). Sin embargo, los centros no cuentan con instalaciones y servicios para atender debidamente a las hijas e hijos de las reclutas niñas y niños (Giacomello, 2013).

El tipo de trabajo que se debe realizar con estas poblaciones requiere de intervenciones integrales y coordinadas entre las instituciones públicas, el poder judicial y los responsables de los centros penitenciarios; sus derechos humanos deben ser respetados, se les debe dotar de herramientas que les permita reinserirse en la sociedad, y evitando así la reincidencia."

Prestar atención a la sobrepoblación penitenciaria es de suma importancia debido a que es el reflejo de las políticas públicas en materia de seguridad y deberían estar reguladas principalmente por el artículo 18 Constitucional atendiendo a la reinserción social y la prevención de la reincidencia.

La sobrepoblación penitenciaria nos muestra dos factores de suma importancia en materia del manejo de políticas públicas populistas al incremento de penas que ha aumentado considerablemente la población penitenciaria, así como el análisis de condiciones sociales de los reclusos que nos aportarían datos para la implementación de políticas útiles para prevenir delitos.

4.4 Ley de Prevención Social del delito y la Violencia para el Distrito Federal

Esta ley tiene por objeto establecer las bases para la articulación de programas, proyectos y acciones tendientes a la prevención social del delito y de la violencia en el Distrito Federal.

En sus artículos 2 y 4 la **Ley de Prevención Social del delito y la Violencia para el Distrito Federal** define el concepto de prevención y cuáles serán sus principios *respectivamente*.

“Artículo 2. La prevención social del Delito y la Violencia se entenderán como el conjunto de políticas, estrategias e intervenciones orientadas a reducir el riesgo de que se produzcan efectos perjudiciales para las personas y la sociedad, incluido el temor a la delincuencia, así como a intervenir para influir en sus múltiples causas y manifestaciones.

El Gobierno del Distrito Federal, en coordinación con las Delegaciones, desarrollará políticas e intervenciones integrales a través de medidas de cooperación permanentes, estructuradas y concretas, mismas que se coordinarán con las estrategias para el desarrollo social, económico, político y cultural.”

“Artículo 4. La prevención social del Delito y la Violencia deberá observar como mínimo los siguientes principios:

I. Respeto irrestricto a los derechos humanos;

II. Integralidad. El Gobierno y las Delegaciones, en sus ámbitos de atribuciones, desarrollarán políticas públicas eficaces integrales, que conciban a la prevención social como un todo sistémico y no la suma de estrategias y acciones aisladas;

III. Intersectorialidad y transversalidad. Consiste en articular, homologar y complementar los programas, políticas públicas, estrategias y acciones del Gobierno y las Delegaciones, en rubros vinculados a la materia de esta Ley;

IV. Trabajo conjunto. Comprende el desarrollo de acciones conjuntas entre el Gobierno y las Delegaciones, así como la participación ciudadana y comunitaria de manera solidaria;

V. Continuidad. Implica la secuencia de las políticas públicas y acciones de gobierno a fin de garantizar los cambios socioculturales en el mediano y largo plazos, a través del fortalecimiento de los

mecanismos de participación ciudadana y comunitaria, la asignación de presupuesto, el monitoreo y evaluación de resultados;

VI. Interdisciplinariedad. El diseño de políticas públicas tomará en cuenta conocimientos y herramientas de distintas disciplinas, así como las experiencias nacionales e internacionales;

VII. Diversidad. Consiste en considerar las necesidades y circunstancias específicas determinadas por el contexto local territorial, el género, la procedencia étnica, sociocultural, religiosa, así como las necesidades de grupos vulnerables o en riesgo, mediante la atención integral diferenciada y acciones afirmativas;

VIII. Proximidad. Comprende la resolución pacífica de conflictos, con estrategias claras, coherentes y estables, de respeto a los derechos humanos, promoción de la cultura de la paz y sobre la base del trabajo social comunitario, así como del contacto permanente con los actores sociales y comunitarios, y

IX. Transparencia y rendición de cuentas. En los términos de las leyes aplicables.”

La Ley de Prevención Social del delito y la Violencia para el Distrito Federal en su capítulo segundo, artículos del 7 al 11 describe los ámbitos de la prevención social del delito y la violencia y sus ámbitos de intervención.

“Artículo 7. La Prevención Social del Delito y la Violencia involucran los siguientes ámbitos de intervención:

I. Social; II. Comunitario; III. Situacional; y IV. Psicosocial.

“Artículo 8. La prevención en el ámbito social comprende la reducción de los factores y condiciones sociales, que fomentan el desarrollo de conductas delictivas, mediante:

- I. Programas integrales de desarrollo social, cultural, urbano y económico que no produzcan estigmatización, incluidos los de salud, educación, deporte, vivienda y empleo;*
- II. Programas específicos enfocados a las familias, mujeres, jóvenes, niños y niñas y comunidades en condiciones de vulnerabilidad;*
- III. Promoción de actividades que eliminen la marginación y la exclusión;*
- IV. Prevención de adicciones entre niños, jóvenes y adultos;*
- V. Fomento de la solución pacífica de conflictos;*
- VI. Diseño e instrumentación de estrategias de educación y sensibilización de la población para promover la cultura de legalidad y tolerancia, respetando al mismo tiempo las diversas identidades culturales; y*
- VII. Políticas públicas que modifiquen las condiciones sociales de la comunidad y generen oportunidades de desarrollo; particularmente, para grupos vulnerables o en situación de riesgo.”*

“Artículo 9. La prevención en el ámbito comunitario comprende la participación ciudadana y comunitaria en acciones tendientes a establecer las prioridades en esta materia, mediante:

- I. Elaboración de diagnósticos participativos;*
- II. Mejoramiento de las condiciones de seguridad del entorno y el desarrollo de prácticas que fomenten una cultura de prevención, autoprotección, denuncia ciudadana y utilización de los mecanismos alternativos de solución de controversias;*
- III. Mayores facilidades para el acceso de la comunidad a los servicios básicos;*
- IV. Inclusión de todos los sectores sociales en la toma de decisiones; particularmente, las mujeres, las y los jóvenes, las niñas y los niños, y grupos vulnerables;*

- V. *Impulsar el desarrollo comunitario, la convivencia y la cohesión entre las comunidades frente a problemas que les aquejan;*
- VI. *Participación activa de la comunidad en la implementación de los programas y acciones, así como en su evaluación y sostenibilidad, y*
- VII. *Fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil.”*

“Artículo 10. La prevención en el ámbito situacional consiste en modificar el entorno para eliminar las condiciones que facilitan la victimización y la percepción objetiva y subjetiva de la inseguridad, mediante:

- I. Mejoramiento del desarrollo urbano, ambiental y el diseño industrial, considerando entre otros aspectos, los sistemas de transporte público, los mecanismos de vigilancia a través de circuito cerrado, el uso de sistemas computacionales y de nuevas tecnologías;*
- II. Métodos apropiados de vigilancia, siempre que respeten el derecho a la intimidad y a la privacidad;*
- III. Medidas administrativas encaminadas a disminuir la disponibilidad de medios comisivos o facilitadores del delito, y*
- IV. Estrategias para prevenir la repetición de casos de victimización.”*

“Artículo 11. La prevención en el ámbito psicosocial tiene como objetivo incidir en las motivaciones individuales respecto de condiciones delictivas o de violencia, con referencia a los individuos, la familia, la escuela y la comunidad, que incluye como mínimo:

- I. Impulsar el diseño y aplicación de programas formativos en habilidades para la vida, dirigidos principalmente a la población en situación de riesgo y vulnerabilidad;*

II. La inclusión de la prevención de la violencia, la delincuencia y de las adicciones en las políticas públicas del Gobierno y las Delegaciones en materia de educación, y

III. El fortalecimiento de las capacidades institucionales que aseguren la sostenibilidad de los programas de prevención social.”

La prevención social del delito atendida correctamente e interinstitucionalmente los factores establecidos por el Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la delincuencia tendría un resultado totalmente reflejado en el ámbito social y principalmente en el tema que nos atañe “sobrepoblación penitenciaria” siendo este un problema arraigado con pocas soluciones expuestas o propuestas respecto a temas de suma importancia social como son: el embarazo temprano, el consumo y abuso de drogas legales e ilegales, ambientes familiares deteriorados o problemáticos, deserción escolar, falta de oportunidades laborales, ausencia de participación social, entornos de ilegalidad, espacios públicos insuficientes y deteriorados, marginación y exclusión social son factores que sin se atienden aisladamente no se considerarían como factores de la sobrepoblación penitenciaria pero al correlacionarlos y analizarlos sociológicamente tienen una influencia notable en este tema.

4.5 Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal

El Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal toca el tema en su capítulo segundo el tema de pena de prisión y el cumplimiento de esta definiéndolo de la siguiente manera:

“Artículo 25. Lugar para compurgar las penas privativas de libertad. Lo serán aquellos Centros Penitenciarios que estén a cargo del Jefe de Gobierno por conducto de la Secretaría o la Subsecretaría.”

Estos centros deberían tener como principal finalidad la reinserción social con los medios antes mencionados en el artículo 18 Constitucional.

“Artículo 26. Cumplimiento de la pena. El sitio destinado para el cumplimiento de las penas privativas de la libertad será distinto y completamente separado de aquél destinado a la prisión preventiva; las mujeres quedarán recluidas en lugares diferentes a los de hombres; los adolescentes y los adultos jóvenes que hayan sido sentenciados siendo adolescentes estarán separados de los adultos, y los presos del orden común de los del orden federal, de conformidad con las disposiciones reglamentarias aplicables.”

Nuevamente como lo proclama el artículo 18 Constitucional debe existir una separación de presos en prisión preventiva y sentenciada y ¿realmente existe? Esta respuesta es clave para conocer los índices de población carcelaria que conlleva el abuso de prisión preventiva en nuestro país, aunado al hacinamiento penitenciario que esto provoca como reflejo de un uso desmedido del Derecho Penal, sancionando conductas que bien podrían ser atendidas por otras áreas del derecho o soluciones alternativas de controversias.

El Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal en su artículo 65 describe lo que sería la prevención especial del sistema penitenciario.

“Artículo 65. El Sistema Penitenciario del Distrito Federal se constituirá sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como ejes rectores del tratamiento técnico progresivo, para lograr la reinserción social del sentenciado. La Autoridad Ejecutora, así como los directores de los Centros Penitenciarios, deberán respetar a los sentenciados el libre acceso a todos los derechos que la sentencia de privación de la libertad no haya suspendido, sin discriminación alguna. La Autoridad Ejecutora podrá suprimir el libre acceso a un derecho o prerrogativa de los

sentenciados en los Centros Penitenciarios cuando su ejercicio tenga fines ilícitos.”

Sería importante atender los puntos expuestos como medios para la reinserción social como son la educación, capacitación y trabajo y no solo mencionarlos. Desarrollar e implementar programas y proyectos que permitan un avance en la utilización de la cárcel como medio de reinserción social y no únicamente como medio de control social, sancionando conductas ilícitas sin prevenir futuras reincidencias.

En su artículo 66 el **Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para el Distrito Federal** establece las bases del sistema penitenciario, *así mismo en el artículo 85 se habla del sistema de reinserción social*

“Artículo 66. Bases del sistema penitenciario. La finalidad de las bases del Sistema Penitenciario será la de modificar y neutralizar los factores que han influido en la conducta del individuo para delinquir, facilitarle la comprensión del hecho delictivo en la existencia de la víctima, para con ello lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir.”

“Artículo 85. Sistema de reinserción social. El Sistema de Reinserción Social tendrá carácter progresivo y técnico, la progresividad del régimen penitenciario consistirá en un proceso gradual y flexible que posibilite al sentenciado, por su propio esfuerzo, avanzar paulatinamente hacia la recuperación de su libertad, el cual estará acompañado por el seguimiento de los profesionistas técnicos de la autoridad penitenciaria y constará de cuatro periodos: I. Estudio y diagnóstico; II. Ubicación; III. Tratamiento; y IV. Reincorporación Social.”

Es muy interesante analizar como reinsertar a un individuo a la sociedad mediante un periodo de aislamiento, neutralizar factores que influyeron para delinquir cuando esos factores se encuentran fuera, en la sociedad, no en un centro de reclusión.

CAPITULO V

Cifras en los reclusorios mexicanos

5.1 Tipos de delitos

Dentro del gran número de reclusos en los centros penitenciarios hay un número que interesa más a la sociología, conocer el tipo de delito cometido por cada uno podría mostrarnos las constantes y detonantes para realizar un análisis social que nos daría información más detallada facilitando la elaboración de políticas encaminadas a la prevención social del delito.

Cuando una persona ingresa a un Centro Penitenciario, es de vital importancia que se realicen, lo más pronto posible, estudios de personalidad para comenzar a construir el programa de reinserción social adecuado a las necesidades requeridas del penado. Estos estudios, o diagnóstico clínico criminológico, serán la base que cimentara la formación del recluso dentro de la prisión, para que al recobrar su libertad cuente con los elementos cognoscitivos, hábitos, costumbres, disciplina y capacitación necesarios para que logre inyectar las normas y valores que sirvan como contención en su psique ante el surgimiento de ideas criminales, así como otorgarle las armas con que pueda luchar lícitamente en la sociedad por su superación personal, volviéndose un sujeto que desea ser socialmente útil, pero sobretodo que puede serlo, amén de estar capacitado para lograrlo.²³⁵

Dado que la población carcelaria se incrementó a lo largo de la última década, esta menor proporción de nuevos admitidos indica que las penas son cada vez más severas, lo que sucede es que en las cárceles hay, en proporción, menos personas acusadas de delitos recientes y más personas con condenas largas. Es decir, el crecimiento de la población carcelaria se produce más por que las condenas son más extensas que por que haya más delincuentes recién detenidos. En términos técnicos esto significa que el crecimiento de la población carcelaria obedece más a stock que a flujo. En resumen este dato presenta evidencia indirecta adicional

²³⁵ Palacios, Gerardo Saúl, *La cárcel desde adentro. Entre la reinserción social del semejante y la anulación del enemigo*, Porrúa, México, 2009, p.118.

acerca del incremento de las penas de nuestro sistema de administración de justicia.²³⁶

En el año 2013 existían 242 mil 754 internos en el país, lo cual equivale a 207.1 internos por cada cien mil habitantes. De estos 79.6 por ciento (193 mil 194 personas) ha sido procesado o sentenciado por delitos de competencia local. El 20.4 por ciento restante (49 mil 560), corresponde al ámbito de competencia federal. Cabe mencionar que del total de los internos, 217 mil 900 se encuentran en alguno de los 405 centros de dependencia local, mientras que los 24 mil 854 restantes están en unos de los 15 centros federales del país.²³⁷

Al respecto, cabe señalar que la proporción de internos federales en la población en los centros de los sistemas penitenciarios estatales depende de la infraestructura local: nivel de seguridad para traslados y la existencia de juzgados federal en los complejos penitenciarios estatales que puedan apoyar a la federación con los internos federales en proceso.²³⁸

Según datos del INEGI, en 2011 42.9 por ciento de los internos fueron acusados o condenados por robo. El tipo de robo por el que hay más gente en prisión es el robo a casa habitación, con 8.4 por ciento del total de los delitos. Además, 17.3 por ciento de los internos por delitos del fuero común han sido procesados o sancionados por homicidio; 11.8 por ciento por delitos sexuales; 6.3 por ciento por delitos patrimoniales (incluye el fraude, el despojo, el abuso de confianza y la extorsión) y 5.8 por privación ilegal de la libertad. Esta tabla nos permite ver que la mayor parte de los internos sin sentencia están en la cárcel por robo, por lo que se refiera a los internos por delitos del fuero federal, el segmento más significativo es el de los procesados y lo sentenciados por delitos contra la

²³⁶ Bergman, Marcelo, *et. al.*, *Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional*, Centro de investigación y Docencias Económicas, México, 2014, p. 32.

²³⁷ Solís, Leslie, *et. al.*, *La Cárcel en México ¿para qué?*, México Evalúa, Centro de análisis de políticas públicas, México, 2013, p. 27.

²³⁸ *Ibidem*, p. 28

salud (48.2 por ciento) seguidos de los internos por delitos contra la Ley Federal de Armas y Explosivos (27.1 por ciento)²³⁹

La mitad de los internos en las cárceles del Distrito Federal y del Estado de México cumplen condenas por robo. Al analizar la tendencia de la última década se observa que decrece el número de internos por robo simple, pero se mantiene constante (aproximadamente un tercio de los internos) el de quienes están presos por haber cometido robos con violencia. El robo todavía representa el porcentaje mayoritario de los detenidos, aunque con menor preponderancia que en encuestas anteriores (49% en 2013 contra 55% 2009 y casi 60% en 2002 y 2005). Esto podría obedecer no necesariamente a que el Ministerio Público (MP) lograra capturar a delincuentes más peligrosos sino en los últimos años los cargos que les imputan son más severos. Es decir, dadas las reformas al Código Penal, el ministerio público califica con mayor frecuencia los hechos como violentos en comparación con años anteriores, tendencia cuyos resultados deberían ser estudiados con cuidado.²⁴⁰

El robo ha mostrado ser un delito constante con variaciones en la forma de ejecutar el delitos, lo que podría llevarnos a analizar los factores de este delito, en el ámbito social podrías considerar la falta de empleos dignos, carencia de oportunidades para continuar estudios, incluyendo el embarazo temprano considerando una carencia de preparación escolar disminuyendo la oportunidad de obtener recursos dignos suficientes.

Por otra parte, destaca que ha habido un crecimiento en el porcentaje de internos que están presos por homicidios dolosos. Uno de cada ocho internos fue imputado por homicidio, la tasa más alta de toda la serie. Sin embargo al tiempo que se aumentan los homicidios dolosos., se reducen los culposos. En la sumatoria de ambos los porcentajes son similares en las cuatro mediciones en las cuatro mediciones, entre 14 por ciento y 16 por ciento. Aunque no lo sabemos, entre 14 por ciento y 16 por ciento. Aunque no lo sabemos, con estos datos es posible que los MP consignen como dolosos casos que antes se consideraban como culposos,

²³⁹ Solís, Leslie, *et. al.*, *Op. Cit.*, p.29

²⁴⁰ Bergman, Marcelo, *et. al.*, *Delito y cárcel...*, *Op. Cit.*, p.31

de igual forma hubo un cambio importante en la tendencia que se observa en los delitos contra la salud. Esto se explica por qué en los últimos años se han construido varias cárceles federales y, dado que estos delitos pertenecen al fuero federal, las cárceles comunes del Distrito Federal y el estado de México tienen mucho menos presos condenados por estos delitos. En resumen, este cambio obedece a variaciones en el sistema carcelario, ya que las cárceles de los estados cada vez albergan menos presos del fuero federal.²⁴¹

Los delitos contra la salud destacan en los últimos años tanto en la influencia de la población penitenciaria como en áreas de interés social para conocer cuáles son los factores que están influenciando en la delincuencia y particularmente en los jóvenes, ¿será que las oportunidades para los jóvenes han disminuido? Atendiendo factores como educación, y empleo la juventud está siendo condicionada y reprimida, toda vez que cada vez es más difícil el acceso a la educación pública de calidad mencionando destacadamente a nivel medio superior, superior causando un déficit en las oportunidades de empleos dignos.

Tomando en cuenta que la mayor parte de los internos son acusados o condenados por robo (en el caso de delitos del fuero común) o delitos contra la salud (en el fuero federal), examinemos ahora por cuánto tiempo, en promedio, permanecen en la cárcel. Durante 2011, 58.8 por ciento de las condenas impuestas en el país fueron de menos de tres años en prisión, que en el contexto legal mexicano corresponden a sanciones por delitos no violentos. Esto quiere decir que la mayor parte de los recursos destinados al sistema penitenciario van a delitos menores, principalmente posesión de narcóticos y pequeños hurtos no violentos. La política criminológica en México ha “abaratado” la prisión que debería ser el último recurso de la sociedad.²⁴² ¿Para qué sirve la cárcel en México si la gran mayoría de quienes purgan sentencias en prisión están ahí por delitos menores, con sentencias de menos de tres años, que bien podrían recibir sanciones alternativas? Los datos sugieren que la capacidad de persecución criminal del estado es baja y se limita a

²⁴¹ Bergman, Marcelo, *et. al.*, *Delito y cárcel...*, *Op. Cit.*, p.31

²⁴² *Ibidem*, p. 30

los eslabones más débiles de la cadena delictiva. El costo social que tiene encarcelar a estos individuos que deberían tener penas menores, no carcelarias, es muy alto. Se abusa de la cárcel como pena y se dejan de lado sanciones alternativas que serían mucho más apropiadas y menos costosas.²⁴³

5.2 Perfil socioeconómico y demográfico de los reclusos

En esta sección se presentan y se analizan comparativamente tanto la composición demográfica como socioeconómica de la población en reclusión en cárceles del Distrito Federal y el Estado de México en los años 2002, 2005, 2009 y 2013. Este análisis se realiza a través de los siguientes indicadores claves: 1) descriptivos de edad (edades media y mediana) para todos los delitos 2) pirámides de edad, 3) nivel de escolaridad, 4) trabajo un mes antes de ser detenido, 5) tipo de trabajo y 6) antecedentes de servicios en la policía o el ejército.²⁴⁴

Edades.- comenzamos con los descriptivos de edad para los delitos más frecuentes entre la población carcelaria de la región del Distrito Federal- Estado de México, donde observamos que la edad media de detención ronda, en todos los años de la encuesta, los treinta años de edad en ambos sexos.²⁴⁵

Identificando esta edad como una media en jóvenes adultos que probablemente nos denoten la carencia de oportunidades y la exclusión social.

Escolaridad.- el nivel de escolaridad Entre la población carcelaria no es bajo. La mayoría tiene entre siete y nueve años de escolaridad, es decir, entre primaria completa y estudios de secundaria.²⁴⁶

La escolaridad detona el factor de una carencia de oportunidades para la continuidad de estudios en nivel medio superior y superior.

Trabajo.- respecto a cuantos reclusos trabajaban un mes antes de ser detenidos por el delito por el que se hallaban reclusos, se observa que la enorme

²⁴³ Bergman, Marcelo, *et. al., Delito y cárcel...*, Op. Cit., p.30

²⁴⁴ *Ibidem*, p.17

²⁴⁵ *Ídem*

²⁴⁶ *Ibidem*, p. 19

mayoría 91.4 por ciento de los reclusos, efectivamente trabajaba un mes antes, no obstante se observa una ligera tendencia a la alza en 2013 en la proporción de reclusos que no trabajaban, que llega en este último año a 10.3 por ciento.²⁴⁷

Falta de empleos dignos, con salarios suficientes para la manutención de una familia promedio es una característica que destaca en el perfil socioeconómico de los reclusos.

Tipo de trabajo.- para todos los años que tenían un trabajo observamos que la ocupación más frecuente, casi la mitad, era el autoempleo o trabajo por cuenta propia (no manual), seguido de los empleados privados y los ocupados en trabajos manuales, como obrero, albañil, campesino o jornalero. También se encuentra una minoría de reclusos que trabajaban en el gobierno un mes antes de ser detenidos.²⁴⁸

El comercio informal con consecuencia del abandono escolar y la carencia de oportunidades para conseguir empleos dignos.

Participación en la policía o las fuerzas armadas.- en este caso podemos ver que para el conjunto de todos los años de los que contamos con información, la proporción de reclusos que efectivamente tienen experiencia policial o militar llega a 13.1 por ciento. Es importante considerar, sin embargo que se observa una ligera tendencia hacia la reducción proporcional de este tipo de recluso, particularmente desde el año 2013, cuando solo se registra 11.6 por ciento de reclusos con este perfil.²⁴⁹

En esta sección se analiza el contexto familiar de la población en reclusión del Distrito Federal y el Estado de México. Se analiza con base en cinco indicadores clave 1) tiene hijos 2) se fue de su casa antes de los quince años 3) consumo de alcohol y drogas en el hogar de la niñez. 5) tuvo un familiar preso durante la niñez.

²⁴⁷ Bergman, Marcelo, *et. al., Delito y cárcel...*, *Op. Cit.*, p. 21

²⁴⁸ *Ídem*

²⁴⁹ *Ibidem*, p. 22

Estos indicadores sirven para entender la dinámica familiar de dicha población y el posible efecto de la misma en su conducta.²⁵⁰

Hijos.- en el primer indicador del contexto familiar observamos que alrededor de siete de cada diez reclusos efectivamente reporta tener hijos al momento de la encuesta y que desde el año 2002 esta es una proporción que se mantiene relativamente estable.²⁵¹

La familia es factor fundamental en el análisis sociológico del delito, mencionado anteriormente la prevención del delito debe comenzar con la armonía y cuidado de una niñez para desarrollar un adolescente activo socialmente lo que conlleva a analizar ¿cuál será el futuro de los hijos de reclusos? No tendría que ser una constante forzosamente, destacando que si podría ser un factor de riesgo que influya socialmente en otras generaciones.

Abandono del hogar.- en el contexto familiar durante la niñez del recluso, se observa que una proporción importante (26.8) del total) de los reclusos abandonaron temporal o definitivamente, su casa antes de los quince años. En este indicador llama la atención una tendencia progresivamente incremental en el tiempo en la proporción de reclusos en esta situación, lo cual puede indicar varias cosas, entre ellas una descomposición del contexto familiar en la región.²⁵²

Nuevamente el contexto familiar juega un rol de suma importancia, la afectación del primer entorno social influye en la infancia y hace vulnerable al menor ante factores que detonan la delincuencia.

Ligado con lo anterior, contamos con el indicador clave de las causas o motivos de la salida del hogar antes de los quince años lo que nos da más detalles respecto de la naturaleza y calidad de las relaciones familiares de los reclusos durante su niñez. En este caso observamos que el motivo principal del abandono del hogar es la violencia intrafamiliar, con alrededor de uno de cada cuatro casos.²⁵³

²⁵⁰ Bergman, Marcelo, *et. al., Delito y cárcel...*, Op. Cit., p. 23

²⁵¹ *Ibidem*, p. 24

²⁵² *Ibidem*, p. 25

²⁵³ *Ibidem*, p. 26

Consumo de alcohol y drogas en el hogar.- además en el contexto familiar de la niñez entre la población carcelaria en la región del Distrito Federal y el Estado de México, se suma otra pieza de evidencia, que se refiere al consumo de alcohol y drogas en el hogar de la niñez de estos reclusos. Empezando con el consumo excesivo de alcohol entre los padres o adultos con los que vivía el recluso, se observa entre 2002 y 2013 una tendencia incremental al reporte de tal abuso de alcohol. De manera similar, en cuanto al reporte de uso de drogas en el hogar de la niñez. Esta última tendencia en el reporte de uso de drogas en el hogar de la niñez es grave por la rapidez con que sucede: en el año 2002 a casi 10 por ciento en 2013. Con independencia de si esta circunstancia se puede relacionar con el comportamiento criminal en la niñez, la adolescencia o la edad adulta, lo que llama la atención es el incremento en el uso excesivo de alcohol y el mayor uso de drogas ilegales en los hogares de la niñez de la población carcelaria en la región ²⁵⁴

Familiares en prisión.- En este caso la proporción de reclusos que reportan que algún miembro de su familia (también) estuvo en la cárcel se incrementa progresiva y significativamente entre 2002 y 2013, mientras que en 2002 alrededor de uno de cada cinco reclusos (19.5%) reportaban haber tenido un familiar en cárcel, en 2013 esta proporción llegó a uno de cada tres reclusos.²⁵⁵

La repetición de acciones en el entorno familiar demuestra que un antecedente delictivo juega un papel importante en el entorno social de niños y jóvenes.

Como se puede observar, el contexto familiar de la población en reclusión ha vivido en los últimos años un proceso de descomposición importante que posiblemente tenga una repercusión negativa en los factores de prevención de la violencia y la delincuencia en el Distrito Federal y el Estado de México.²⁵⁶

²⁵⁴ Bergman, Marcelo, *et. al., Delito y cárcel...*, *Op. Cit.*, p. 27

²⁵⁵ *Ibidem*, p. 28

²⁵⁶ *Ibidem*, p. 29

La influencia familiar siendo de suma importancia en los factores de la delincuencia es un tema que alarma debido a que sus alcances son difíciles de controlar en una sociedad fracturada por la exclusión y el miedo.

Existen algunos datos ilustrativos adicionales que nos sirven como insumo en el debate de la política de prevención social y situacional del delito en esta zona del país. Los datos adicionales son: a) conocimiento entre víctima y victimario, b) drogas, alcohol y delito c) horario del delito, d) lugar del delito, e) armas de fuego f) delitos contra la salud g) delitos sexuales, h) participación de la policía en el delito, i) reincidencia, j) los montos del delito y k) otras evidencias más generales.

Conocimiento entre víctima y victimario.- De acuerdo con la información proporcionada por los internos, 52 por ciento de las víctimas eran desconocidas para ellos, proporción similar a la que encontramos en las dos encuestas anteriores (55%).²⁵⁷

Drogas, alcohol y delito.- una elevada proporción de los internos reporta haber tomado alcohol o consumido drogas por lo menos seis horas antes de haber cometido el delito.²⁵⁸

Horario del delito.- respecto a la hora del día en que ocurrió el delito, entre 2002 y 2009 se registró que un tercio de los reclusos cometieron sus delitos durante la mañana, un tercio durante la tarde y un tercio durante la noche con una leve inclinación hacia mayor actividad delictiva durante la noche, pero en general con la distribución de horarios bastante similar.²⁵⁹

Lugar del delito.- poco más de la mitad de los reclusos (56%) dicen que sus delitos los cometieron en la calle. Mientras que uno de cada cuatro (24%) lo cometió al interior de una casa o edificio. Estos porcentajes no han variado significativamente a través de los años.²⁶⁰

²⁵⁷Bergman, Marcelo, *et. al., Delito y cárcel...*, *Op. Cit.*, p. 40

²⁵⁸ *Ídem*

²⁵⁹ *Ibidem*, p. 41

²⁶⁰ *Ídem*

Armas de fuego.- destaca que entre quienes llevaban armas para cometer el delito, hay una proporción creciente de internos que efectivamente las utilizaron, mientras que en 2002 solo 35 por ciento de los portadores reconoció haber utilizado el arma, en 2013 esta proporción supero 56 por ciento. Sin duda, esto indica un agravamiento en el uso de la violencia contra las víctimas.²⁶¹

Delitos contra la salud.- del total de internos por delitos contra la salud, en 2002, 52 por ciento fueron detenidos por comerciar con mariguana y 36 por ciento con cocaína. En 2005 los resultados fueron 44 por ciento y 46 por ciento, respectivamente y en 2009, 35 por ciento y 58 por ciento. En 2013 la proporción sigue siendo mayor para la cocaína respecto a la marihuana.²⁶²

Delitos sexuales.- en cuanto a la relación que los detenidos por delitos sexuales tenían con sus víctimas, en un 46.3 por ciento de los casos se trataba de un familiar. Las víctimas de delito sexuales tenían menos de diez años en 16.4 por ciento de los casos, entre 10 y 17 años en 51.7 por ciento de los casos y entre 18 y 24 años en 14.2 por ciento de los casos. Estas cifras no parecen mostrar diferencias a través de los años.²⁶³

Participación de la policía en el delito.- un dato interesante es lo que informan los internos acerca de la participación de la policía en los delitos que cometieron. Del total de respuestas válidas para delitos de robo y comercialización de drogas, 5.7 por ciento de los informantes en 2009 dicen que la policía participo en el robo cometido; cifra similar a la reportada en 2005(5.6 %) por otro lado 12.2 por ciento de los reclusos afirmó que la policía o alguna otra autoridad participo del de comercialización de drogas. Dada la alta probabilidad de que esta cifra esté afectada por el subreporte quizá por temor a represalias contra ellos o sus familias, la participación de la policía puede ser mayor.²⁶⁴

²⁶¹ Bergman, Marcelo, *et. al., Delito y cárcel...*, Op. Cit., p. 41

²⁶² *Ibidem*, p. 42

²⁶³ *Ídem*

²⁶⁴ *Ibidem*, p.43

Reincidencia.- este es un tema de la mayor importancia por dos razones principales, primero, porque los datos recabados sobre reincidencia nos remiten a la capacidad que tiene la autoridad de capturar a delincuentes “profesionales”; es decir, a aquellos que, a pesar de haber estado en la cárcel, están dispuestos a seguir delinquiendo una vez libres, y segundo, porque nos arroja luz acerca de cuan efectiva es la política de reinserción social.²⁶⁵

En las cárceles del Distrito Federal y el Estado de México, la gran mayoría de los individuos están presos por algún tipo de robo en el que el monto del delito era, en 50 por ciento de los casos, menor de 11600 pesos. La alta proporción de internos por delitos de poco valor o daño monetario ha sido una constante desde el año 2002 y 2013, la mayor parte de los internos detenidos por robo o por delitos contra la salud realizaron operaciones de escaso valor económico. La tasa de reincidencia aumenta en la región es decir, se incrementa la proporción de presos que ya han estado en la cárcel. A esto se suma que la población carcelaria per se crece también en la región, lo que indica un agravamiento del estado de la violencia delictiva en la misma, además de la evidente ineficacia de la política penitenciaria en sus objetivos de reinserción social.²⁶⁶

5.3 Delincuencia Juvenil

La educación, el empleo y la vida digna son derechos universales ineludibles que todo gobierno debería proporcionar a sus gobernados puesto que también son los pilares indiscutibles para el desarrollo del propio país. En México al igual que en la mayoría de los países latinoamericanos no existe equidad en la impartición de tales derechos así podemos ver que tan solo en el D.F y el Estado de México el 65.6% de chicos de 15 y 25 años han visto truncado su futuro por no encontrar las oportunidades para obtener estudios superiores y de calidad o al menos capacitación para el trabajo (bachillerato tecnológico) proporcionado por el gobierno en todos sus niveles (federal, estatal, municipal). Así mismo, ven como desesperanza la posibilidad de salir de la situación económico- social en la que se

²⁶⁵ Bergman, Marcelo, *et. al.*, *Delito y cárcel...*, *Op. Cit.*, p. 47

²⁶⁶ *Ídem*

encuentran. En América Latina, la pobreza y la falta de educación son factores adversos que actúan unos sobre otros pueden llegar a ser precursores de delitos.²⁶⁷

De acuerdo al Estudio La violencia Juvenil en México: Un niño o niña creciendo en la pobreza, sin acceso a una educación de calidad y con oportunidades limitadas para involucrarse en actividades productivas, puede verse fácilmente atrapado en un círculo de violencia que continúe hasta su vida adulta.

La mejor prevención de la delincuencia es atender a las generaciones futuras desde la niñez disminuyendo los factores que los pongan en riesgo, atender su entorno básico desde el contexto familiar hasta facilitar las oportunidades de empleo mediante la preparación escolar y capacitación.

La cuestión sobre el concepto de delincuencia juvenil nos obliga, ante todo, a esclarecer dos conceptos: delincuencia y juvenil²⁶⁸. Se considera que la delincuencia es un fenómeno específico y agudo de desviación e inadaptación²⁶⁹. Se dice en este sentido que la “delincuencia es la conducta resultante del fracaso del individuo en adaptarse a las demandas de la sociedad en que vive²⁷⁰, definición que dice todo y nada a la vez ya que, nos preguntamos si se refiere a todas las demandas de la sociedad o sólo algunas y si todas las personas adultas o menores son capaces de adaptarse.²⁷¹

Debido al influjo de la escuela clásica del Derecho Penal y el positivismo psicobiológico; es frecuente considerar a la delincuencia como una realidad exclusivamente individual; sin embargo , en la actualidad la gran mayoría de los criminólogos sostienen que la delincuencia es un fenómeno estrechamente vinculado a cada tipo de sociedad y refleja las principales características de la

²⁶⁷ Infante, Salome, *Políticas de equidad*, Instituto Politécnico Nacional, Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos, México, 2010, p. 1.

²⁶⁸ Herrero, César, *Criminología (parte general y especial)*, Tercera edición, Editorial Dykinson, Madrid, 1997, p. 31

²⁶⁹ Izquierdo, Ciriaco, *Delincuencia juvenil en la sociedad del consumo*, Editorial mensajero, Bilbao, 1980, p. 7

²⁷⁰ Comité sobre Delincuencia Juvenil, en Elizalde, Guillermo, *Delincuencia Juvenil*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2012, p. 37

²⁷¹ Elizalde, Guillermo, Op. Cit., p. 5

misma, por lo que, si se requiere comprender el fenómeno de la delincuencia es necesario conocer la sociedad, con sus funciones y disfunciones.²⁷²

Herrero Herrero define la delincuencia como: el fenómeno social constituido por el conjunto de infracciones, contra las normas fundamentales de convivencia, producidas en un tiempo y lugar determinados.²⁷³

Es necesario limitar el adjetivo de juvenil para poder entender la delincuencia juvenil, en este caso es aplicable el concepto que se da dentro de las ciencias penales que define la delincuencia juvenil como “la delincuencia llevada a cabo por personas que no alcanzado aún la mayoría de edad”,²⁷⁴ evidentemente penal pues no en todos los países coincide la mayoría de edad penal y que supone una barrera temporal que la conciencia social así como la legal han fijado para marcar el tránsito desde el mundo de los menores al mundo de los adultos. Esto nos permite afirmar lo que expone Herrero Herrero, que el termino delincuencia juvenil es un concepto eminentemente Socio- histórico.²⁷⁵

Técnicamente el delincuente juvenil es aquella persona que no posee la mayoría De edad penal y que comete un hecho que está castigado por las leyes²⁷⁶

En el **Código Penal del Distrito Federal** queda fijada la mayoría de edad a los 18 años establecidos en el “Artículo 12 (validez personal y edad penal). Las disposiciones de este Código se aplicarán a todas las personas a partir de los dieciocho años de edad”

La delincuencia en general y la juvenil en particular, es un fenómeno complejo, al que evidentemente, no se le pueden aplicar causalidades estrictas, sin embargo algunos de los factores importantes y destacables son los siguientes:

- Factores Familiares: La familia no completa es un factor que parece de gran importancia y algunos autores lo han defendido como paso para prevenir la

²⁷² Elizalde, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 6

²⁷³ Herrero, Cesar, *Criminología...*, *Op. Cit.*, p. 225

²⁷⁴ *Ibidem*, p. 360

²⁷⁵ *Ibidem*, p. 362

²⁷⁶ Garrido, Vicente, *Delincuencia juvenil*, Alhambra, Madrid, 1986, p. 11

delincuencia (Reinhart, Ortega) pero ha dejado de ser importante por el simple hecho, de que una familia completa puede estar destruida en su interior y, por otro lado puede darse también el caso inverso de familias incompletas, que a pesar de ello, ofrecen buenas condiciones para un desarrollo sano.²⁷⁷

El contexto familiar ha demostrado ser un factor de suma importancia en el desarrollo social del individuo.

Entre los jóvenes con problemas de delincuencia siempre existen abundantes sujetos con un grupo familiar gravemente alterado. Algunos importantes son: el alcoholismo, abandono del padre o la madre, drogas etc. sin descartar familias con fracasos educativos, falta de bases no económicas sino educativas hacen que el joven no sienta afición por la formación, aunque esto está siempre en tema de debate, por otro lado, está la familia con nivel educativo bajo que espera sus hijos alcancen lo que ellos no pudieron conseguir.²⁷⁸

Las constantes son evidentes, la familia, educación, empleo, consumo de drogas y alcohol, estas deben atenderse en el área de prevención elaborando políticas que las incluyan y sean atendidas mediante programas sociales.

- Factores ambientales: necesario remarcar que cualquier conducta humana, pero más todavía la que analizamos, se inserta en medio de una estructura urbana, en medio de un entramado social en medio de una estructura urbana, en medio de un entramado social, en medio de una estructura o desestructura social. No es por azar que la delincuencia sea crónica en unos barrios, crítica en otros y solo esporádica en algunos. Y por lo tanto algún papel ha de jugar las características del barrio. Una gran parte de las problemáticas de delincuencia y de di sociabilidad juvenil está estrechamente ligada a la historia del barrio en que se produce.²⁷⁹

La sociedad es un factor que en muchas ocasiones se omite atender en el área de reinserción social, ¿Cómo reinsertamos a un individuo, apartándolo de la sociedad? Los factores sociales son una influencia inevitable en la delincuencia,

²⁷⁷ Elizalde, Guillermo, *Delincuencia...*, Op. Cit., p. 10

²⁷⁸ *Ídem*

²⁷⁹ *Ídem*

podemos controlar a un individuo dentro de un reclusorio, al cumplir su pena privativa de libertad hay una gran probabilidad de reincidencia debido a que sacamos al individuo de su entorno para someterlo y controlarlo, al salir de este centro de reclusión los factores que influyeron para que ese individuo cometiera el delito siguen ahí, y el individuo sigue sin saber con enfrentarlas sin omitir que afuera nada cambio.

- Factores sociales: carencia del medio familiar y escolar, mal uso del tiempo libre, agresividad desarrollada por los medios de comunicación; densidad de la población en los grandes centros urbanos; insuficiencia de los equipos socioculturales, etc.²⁸⁰
- Factores económicos: nivel de vida insuficiente, desempleo, falta de cualificación profesional son algunos que favorecen, sin embargo, como se ha mencionado también en niveles altos se da este fenómeno. De esta forma se puede decir que el factor económico no es muy relevante, pero si debe tomarse en cuenta.²⁸¹
- Factores políticos: crisis, falta de sentido cívico, etc.
- Factores individuales: difíciles de categorizar ya que cada individuo es diferente y se tendría que analizar el aspecto psicológico de cada uno para poder llegar a algunas características, pero nunca generalizadas.²⁸²

Todos los factores antes mencionados son principios fundamentales contemplados por las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, aunadas para la elaboración de políticas que puedan prevenir y controlar factores de riesgo en la delincuencia.

²⁸⁰ Elizalde, Guillermo, *Delincuencia...*, Op. Cit., p. 10

²⁸¹ Ídem

²⁸² *Ibidem*, p. 11

5.4 Populismo punitivo, políticas públicas y sobrepoblación penitenciaria

El populismo punitivo utilizado como medio de control social en la elaboración de políticas públicas, muestra las debilidades que tenemos como sociedad, los políticos utilizan el aumento de penas y creación de nuevos tipos penales para alimentar el miedo y resentimiento social que existe respecto a la presente inseguridad, lo cual directamente ha reflejado una consecuencia alarmante en el crecimiento de población penitenciaria.

En una sociedad golpeada por la delincuencia, que ha visto incrementarse los indicadores de incidencia delictiva y violencia, la respuesta del estado ha sido preferentemente, incrementar las penas, haciendo de la prisión la respuesta preminente ante las conductas antisociales.²⁸³

El estado ha privilegiado el incremento de las penas, así como el número de conductas que son castigadas con la cárcel, bajo el supuesto efecto disuasivo de la pena. A pesar de que se dice que el derecho penal es la *última ratio* o el último recurso de la sociedad, en México se suele tratar de resolver los problemas sociales con el derecho penal. Si los contribuyentes incumplen sus obligaciones, se impulsa la aprobación de tipos delictivos fiscales. Si los ciudadanos no respetan el reglamento de tránsito, se elaboran complicados delitos derivados del tránsito vehicular. Si no se respeta un reglamento ecológico, también se generan delitos especiales en la materia. Las medidas penales, por la violencia institucional que implican, pueden generar problemas más graves de los que pretenden resolver, como la sobrerregulación y la sobrecarga del sistema de procuración y administración de justicia (lo cual resulta particularmente relevante en el contexto del sistema penal acusatorio, pues su eficacia y eficiencia dependen en buena medida de que sólo los casos más graves lleguen a juicio, mientras que la gran mayoría debería resolverse por mecanismos alternativos de solución de conflictos y criterios de oportunidad) además de que el espectro penal en México sigue creciendo, la sanción preeminente en la legislación penal mexicana es la prisión. En

²⁸³ Solís, Leslie, *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 27

México aproximadamente 95 por ciento de los delitos tienen contemplada pena de prisión.²⁸⁴

La prisión como método de control social ha sido utilizada para calmar el resentimiento social, legitimando al estado como salvador y protector de la población mediante la captura de aquellos que no han seguido los lineamientos sociales.

Existe un relativo consenso entre los autores en que el concepto de populismo punitivo remite por lo menos a dos aspectos: por un lado, un uso electoral del derecho penal por parte de los políticos, o como diría LARRAURI, siguiendo a BOTTOMS, “populismo punitivo se refiere a cuando el uso del derecho penal por los gobernantes aparece guiado por tres asunciones: que mayores penas pueden reducir el delito; que las penas ayudan a reforzar el consenso moral existente en la sociedad; y que hay unas ganancias electorales producto de este uso”²⁸⁵

Por otro lado bajo la égida de que el “problema es de todos” y que el sentido común puede proveer lo necesario para resolver los problemas de la gente ordinaria²⁸⁶, se rehúsa al acompañamiento de expertos y en su lugar se apela al “pueblo” para que defina los problemas que le conciernen así como la manera como deben ser afrontados.²⁸⁷

La verdad del discurso populista y el recurso constante al “sentido común” para hablar de la prisión no pueden ser más desafortunados. Una vulgarización del discurso carcelario, es el que ha permitido que sea la “gente” la que decida cuándo es o no conveniente una medida de la drasticidad de la prisión. Más aún, “la verdad popular” será la que determine si es o no conveniente que se imponga la prisión perpetua. Estamos frente a una verdad construida a fuerza de quimeras, frente al desprecio del más elemental sentido de humanidad, aquel que implica la puesta en marcha de prácticas completamente bárbaras (no es que las existentes lo sean

²⁸⁴ Solís, Leslie, *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 19

²⁸⁵ Laurauri, Elena, *Populismo punitivo... y como resistirlo!*, en Muñoz Tejada, Julián Andrés, *Populismo punitivo...*, *Op. Cit.*, p. 15

²⁸⁶ Muñoz Tejada, Julián Andrés, *Populismo punitivo...*, *Op. Cit.*, p. 17

²⁸⁷ *Ibidem*, p. 32

menos), que cuenta con la venia de un estribillo que no podría ser más molesto por lo que esconde y por lo que implica: “los buenos somos más” esta “verdad” y sus efectos, en termino de prácticas punitivas, conduce a un manejo populista de la cuestión penal y más concretamente de la cuestión carcelaria.²⁸⁸

La verdad popular sobre el castigo, renuncia a cualquier tipo de límite frente a su imposición. Basta saber que la decisión fue adoptada “democráticamente”, para silenciar y dejar sin valor las pequeñas disidencias. De nuevo “los buenos somos más” y como somos más, podemos hacer lo que queramos. El valor de la libertad y la vida ajenas es visto con desdén por quienes claman la cadena perpetua.²⁸⁹

En conclusión la vinculación activa del ciudadano en el diseño de la política-criminal ejerce una terrible fascinación. La cuestión penal es definida por las mayorías y ello torna sus decisiones en una intocable “verdad” democrática. A medida que pasa el tiempo, las razones y voces de los “expertos” son más ajenas a la racionalidad del sentido común, que en todo caso siempre tendrán mejores perspectivas frente a los problemas y, en consecuencia, soluciones más idóneas frente a los mismos.²⁹⁰

El concepto de política criminal y de la falsa percepción de que los incrementos punitivos son una medida idónea para reducir la comisión de delitos.²⁹¹

De acuerdo a Heinz Zipf la política-criminal puede definirse brevemente como obtención y realización de criterios directivos en el ámbito de justicia criminal.²⁹²

La política criminal aparece como un conjunto de prácticas estatales encaminadas a prevenir la delincuencia y, desde una perspectiva deontológica, la política-criminal debe, de un lado valorar las normas legales y el accionar gubernamental de cara a los valores superiores del ordenamiento jurídico nacional e internacional, y, de otro someter a una crítica externa tanto la teoría como la praxis

²⁸⁸ Muñoz Tejada, Julián Andrés, *Populismo punitivo...*, *Op. Cit.*, p. 37

²⁸⁹ *Ibidem*

²⁹⁰ *Ibidem*, p. 38

²⁹¹ *Ibidem*, p. 15

²⁹² Zipf, Heinz, *Introducción a la política criminal*, Edersa, Madrid, 1979, pp. 3-4

para verificar su correspondencia con valores como la dignidad, legitimidad, justicia, libertad, entre otros.²⁹³

Finalmente si como Grosso García, asumimos la política-criminal como la manera de ejercer “el poder en relación con el fenómeno criminal, actividad ésta que se realiza en un doble sentido: como definición y como respuesta”.²⁹⁴

Cuando la política- criminal es entendida como práctica social (mecanismo de control social si se quiere) tiene como una de sus finalidades la prevención del delito. Y esa es precisamente una de las principales exhortaciones que hiciera Beccaria desde el siglo XVIII. En efecto el marqués de Beccaria sostenía que “(m)ejor es prevenir los delitos que castigarlos. Este es el fin principal de toda buena legislación, que es el arte de conducir a los hombres al máximo de felicidad, o al mínimo de infelicidad posible, para hablar según todos los cálculos de los bienes y de los males de la vida”²⁹⁵

Parte del problema de la preminencia de la prisión en las leyes mexicanas es que las autoridades han tomado como un indicador de efectividad del sistema el número de arrestos, consignaciones y encarcelamientos. La premisa de esta política es maximizar los dos efectos criminológicos de la privación de la libertad la incapacitación o separación de la sociedad de una persona procesada o sentenciada por un delito (prevención especial); y la ejemplaridad y disuasión para posibles infractores (prevención general).²⁹⁶

A pesar de que los códigos penales contemplan toda una gama de sanciones alternativas, en la práctica solo se registran significativamente las multas y la reparación del daño, otras sanciones como tratamiento en libertad, trabajo en favor de la comunidad, o semilibertad son impuestas en muy escasas ocasiones, por no decir que están en desuso. Entre las principales razones por las que no se ha

²⁹³ Muñoz Tejada, Julián Andrés, *Populismo punitivo...*, Op. Cit., p. 17

²⁹⁴ Grosso García, Manuel Salvador, *La reforma del sistema penal colombiano. La realidad de la imagen perspectiva político criminal*, Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, Colombia, 1999, p. 16

²⁹⁵ Beccaria, Cesare, *De los delitos y de las penas*, Comares, España, 2002, p. 87

²⁹⁶ Solís, Leslie, *et. al.*, Op. Cit., p. 20

desarrollado el potencial de estas medidas, menos gravosas que la prisión, y más adecuada para tratar delitos menores, están la falta de regulación para su instrumentación y, principalmente, a que no existe la infraestructura, los recursos y la organización que estructure y de seguimiento cabal al cumplimiento útil de su sanción.²⁹⁷

Consistente con la política que da preeminencia a la prisión como castigo, se ha restringido el ejercicio del derecho a la libertad durante el juicio a miles de personas que de conformidad con el marco legal y por la conducta antijurídica que se intenta demostrar que cometieron debería tener acceso a su derecho de permanecer en libertad por el tiempo que dure su proceso. El uso y el abuso de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y hacinamiento en el sistema penitenciario.²⁹⁸ Cabe destacar que a nivel nacional el porcentaje de internos sin condena en el ámbito federal ha aumentado en los últimos años.

El estado mexicano le ha dado preeminencia a la prisión como castigo. Del total de sentencias condenatorias que se dictaron en 2011, 96.4 por ciento de ellas tuvieron prisión como pena. Se ha abusado también de la prisión como sanción, así como del recurso de prisión preventiva. ¿Para que usamos nuestras cárceles si conviven en unos mismos espacios procesados y reincidentes? Es difícil pensar que el objetivo de reinserción se cumple, mucho menos en las condiciones en las que se encuentran las cárceles actualmente.²⁹⁹

En las prisiones estallan y se hacen evidentes las improvisaciones, las contradicciones y las incongruencias de la política criminológica. La problemática del sistema penitenciario en el país se ha venido agudizando en los últimos dos lustros. La política criminal ha propiciado que en tan solo una década la población

²⁹⁷ Beccaria, Cesare, *Op. Cit.*, p. 87

²⁹⁷ Solís, Leslie, *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 20

²⁹⁸ *Ibidem*, p. 22

²⁹⁹ Solís, Leslie, *et. al.*, *Op. Cit.*, p. 26

penitenciaria se ha duplicado, sin que, por cierto, los mexicanos se sientan dos veces más seguros que hace diez años.³⁰⁰

Las autoridades han tomado como un indicador de efectividad el número de arrestos, consignaciones y encarcelamientos. La premisa de esta política es maximizar los dos efectos criminológicos de la privación de la libertad: la incapacitación o separación de la sociedad de una persona procesada o sentenciada por un delito (prevención especial); y la ejemplaridad y disuasión para posibles infractores (prevención general).³⁰¹

Un indicador crucial que ilustra unos de los principales objetivos del sistema y el mandato constitucional del sistema penitenciario es: Artículo 18 "... lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir"

Sin embargo el diagnóstico ha demostrado que como sociedad le hemos hecho un uso excesivo de la prisión, como medida cautelar y como sanción. También se ha señalado que las condenas pequeñas tienen efectos criminógenos sobre los sentenciados y que debería realmente hacer del derecho penal la última respuesta de la sociedad ante los conflictos incipientes y no violentos. Replantear el sistema de sanciones y hacer un uso responsable de la prisión como medida extrema repercutiría en reducir la sobrepoblación penitenciaria, que es uno de los principales detonantes del fracaso de las políticas de reinserción social y del deterioro de las condiciones de internamiento penitenciario.³⁰²

Un primer paso es hacer una revisión profunda de nuestra legislación penal. Muchas conductas, como los accidentes de tránsito que arrojen solo daños materiales y no presenten una conducción culpable por parte de los conductores, podrían ser descriminalizados o canalizados a la justicia cívica o a mecanismos alternativos de resolución de controversias. Muchas conductas que actualmente

³⁰⁰ Zepeda, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 55

³⁰¹ *Ibidem*, p. 56

³⁰² *Ibidem*, p. 69

están configuradas como delitos, podrían perfectamente salir de los códigos penales y recibir un tratamiento como infracciones.³⁰³

Es importante señalar que, en el proceso de reforma penal en marcha, la transformación del marco normativo procesal, no ha sido acompañado de una revisión profunda del sistema de sanciones y los elementos de la política criminológica contenidos en los códigos penales. Por ello muchos tipos penales se podrían derogar y trasladar al ámbito de la justicia cívica o administrativa, revisar las sanciones previstas para diversos delitos, así como fortalecer y expandir las sanciones no privativas de libertad.³⁰⁴

En la última década, el sistema penal de varios países de América Latina ha experimentado una reformulación profunda en términos de incorporación de principios democráticos al funcionamiento del sistema de justicia. Esto ha provocado el abandono paulatino de sistemas penales, lentos e ineficientes y poco confiables, que generaban malestar en todos los involucrados de manera directa (operadores judiciales, víctimas e inculpados) e indirectamente a la sociedad en su conjunto. En este contexto se inserta la Reforma Constitucional al Sistema de Justicia Penal en México de 2008. Dicha reforma es la respuesta del Estado y la sociedad al descontento frente a un proceso penal poco democrático e irrespetuoso de los derechos humanos básicos que, desde hace décadas, arrastra problemas más serios como lentitud, ineficacia, sobresaturación, etc. se trata probablemente de la reforma constitucional más ambiciosa desde la Constitución de 1917.

El cambio apunta al abandono de un sistema de corte netamente inquisitivo (denominado sistema mixto), para dar paso a un sistema acusatorio, que respete los principios de oralidad, publicidad, contradicción, concentración, continuidad, e inmediación.³⁰⁵

el “Novo Pacto Social” que reclamara Helio Jaguaribe, hace más de diez años, adquiere vigencia: “asegurar el pleno empleo; facilitar el crédito y elevar la

³⁰³ Zepeda, Guillermo, *Op. Cit.*, p. 69

³⁰⁴ *Ídem*

³⁰⁵ Bergman, Marcelo, *et. al., Delito y cárcel...*, *Op. Cit.*, p. 59

producción mínima de alimentos; elevar el nivel de educación, universalizando la educación básica y generando redes de escuelas de promoción y educación; ampliar los servicios sociales, fundamentalmente en vivienda, salud, previsión y asistencia social”³⁰⁶

³⁰⁶ Helio, Jaguaribe, *Hacia un nuevo pacto social*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 42

CONCLUSIONES

Primera.- El populismo punitivo ha representado una parte importante de estrategias políticas las cuales se caracterizan por una reacción a través del derecho penal y la cual ejerce un control social, alejado de ser una solución, contradice al principio de *Ultima ratio* dejando en el ámbito penal la solución de la delincuencia, que a largo plazo ha generado una crisis en el sistema, cuestionando los pilares del estado social y democrático del derecho.

Segunda.- El carácter punitivo en materia penal surge como efecto mediático de una crisis de inseguridad en la cual son principalmente las víctimas quienes apoyan propuestas populistas utilizadas por políticos y vinculadas con intereses electorales.

Tercera.- Otra función del populismo punitivo puede ser identificada como medio de control social para regular la violencia a la que se pretende frenar mediante la construcción de un sistema penal cada vez más amplio y estricto.

Cuarta.- La sobrepoblación penitenciaria puede comprenderse cuando hay más personas presas que la capacidad establecida para una prisión

Quinta.- Uno de los principales factores relacionados con la sobrepoblación penitenciaria es el incremento de las penas en ciertos delitos, así como la nueva tipificación de ciertas conductas, hechos que conllevan a aumentar directa y desproporcionalmente la población penitenciaria.

Sexta.- Ante la sobrepoblación penitenciaria que atañe a nuestro país es oportuno reconsiderar el camino del sistema penal, para evitar seguir construyendo centros penitenciarias que albergan a cientos de procesados y sentenciados que a largo plazo no son viables para la economía mexicana.

Séptima.- Calderón asume la presidencia con propuestas en materia de seguridad pública, las cuales convirtió en prioridad en la agenda gubernamental, así como en el presupuesto federal.

Octava.- Calderón fijo como estrategia de seguridad pública el combate a la delincuencia organizada etiquetando a todo aquel que representara un peligro para la ciudadanía como “enemigo”

Novena.- La estrategia planteada contra la delincuencia organizada fue únicamente de carácter policiaco-militar, movilizándose en todo el país, dando como resultado un aumento evidente en la violencia relacionada con el narcotráfico.

Décima.- El primer paso para prevenir la violencia y la delincuencia es reconocer que sus causas son multifactoriales y principalmente sociales.

Décima primera.- Resulta importante destacar que la criminalidad afecta predominantemente a los pobres.

Décima segunda.- Considerando que la violencia y delincuencia en nuestro país tienen diversos factores sociales que las propicias sería importante hacer un estudio de las constantes que destacan las cuales numeraría como un trinomio:

1. **Educación.**
2. **Empleo.**
3. **Salud.**

Décima Tercera.- En México se ha hecho uso de la prisión como castigo preeminente ante otras alternativas.

Décima Cuarta.- El aumento en la población penitenciaria en relación con el incremento de las penas en relación con el populismo punitivo podría observarse como un efecto o consecuencia de la severidad en el sistema penal.

Décima Quinta.- Replantear el sistema de sanciones y hacer uso del derecho penal como la última respuesta de la sociedad.

BIBLIOGRAFIA

I. LIBROS

Arnanz, Enrique, *Cultura y prisión; una experiencia y un proyecto de acción sociocultural penitenciaria*, España, popular, 1988

Arteaga Botello, Nelson, *En busca de la legitimidad: Violencia y populismo punitivo en México 1990-2000*, Segunda edición, México, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, 2006

Arturo y Serrano Mónica (coords), *Seguridad nacional y seguridad interior*, México: El Colegio de México, Colección Los Grandes problemas de México, México, Tomo XV, 2010

Basombrío, Carlos, *Seguridad y populismo punitivo en américa latina: lecciones corroboradas, constataciones novedosas y temas emergentes*, Wilson Center Latin American Program, Washington, Estados Unidos Norteamericanos, Marzo 2013

Bauman, Zygmunt (ed.), *Vida de consumo*, FCE, México, 2007

Beccaria, Cesare, *De los delitos y de las penas*, Comares, España, 2002

Bergalli, Roberto y M. Enrique, *Historia ideológica del control social*, Editorial Popular, Barcelona, 1989

Bergalli, Roberto, *La humillación. Técnicas y discurso para la exclusión social*,. Violencia y sistema penal, Balleterra, España, 2009

Bergman, Marcelo, Fondevila, Gustavo, Villalta, Carlos, *Delito y cárcel en México, deterioro social y desempeño institucional*, Centro de investigación y Docencias Económicas, México, 2014

Cancio Melía, Manuel y Günther Jakobs, Manuel, *Derecho Penal del enemigo*, Segunda edición, Ed. Civitas, Madrid, 2003

Carranza, Elías, *Cárcel y Justicia Penal en América Latina y el Caribe*, Editorial Siglo XXI, México, 2009

Carranza, Elías, Coyle, Andrew, Isaksson, Christer, *Criminalidad, cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe: cómo implementar el modelo de derechos y obligaciones de las Naciones Unidas*, Editorial siglo XXI, México 2010

Carranza, Elías, *Justicia Penal y Sobrepoblación Penitenciaria, Respuestas Posibles*, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Editorial Siglo XXI, Costa Rica, 2001

Chabat, Jorge, *La respuesta del gobierno de Calderón al desafío del narcotráfico: Entre lo malo y lo peor*, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, México, 2010

Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Uso excesivo de la prisión y hacinamiento Penitenciario*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 2013

David, Pedro, *Criminología y sociedad, Pensamiento Jurídico*, Buenos Aires, 1979

Del Olmo, Rosa, *América Latina y su criminología*, Editorial Siglo XXI, México 1991

Deloya, Guillermo, *Perspectivas del populismo en México*, Porrúa, México, 2005

Elizalde, Guillermo, *Delincuencia Juvenil*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2012

Ferrajoli Luigi, *Poderes salvajes: la crisis de la democracia constitucional*, Ed. Minina Trotta, Madrid, 2011

García Ramírez, Sergio, *La reforma penal constitucional (2007-2008). ¿Democracia o autoritarismo?*, México, Porrúa, 2009

Garland, David, *Castigo y sociedad moderna; un estudio de teoría social*, Editorial Siglo XXI, México, 1999

Garreaud, Álvaro, *La prisión post-panóptica. Apuntes sobre el umbral del poder contemporáneo*, Catálogo de la exposición Knast sind inmer die anderen, Berlín, NGBK, 2009

Garrido, Vicente, *Delincuencia juvenil*, Alhambra, Madrid, 1986

Grosso García, Manuel Salvador, *La reforma del sistema penal colombiano. La realidad de la imagen perspectiva político criminal*, Ediciones jurídicas Gustavo Ibáñez, Bogotá, Colombia, 1999

Instituto de Ciencias Criminales, *La Insostenible situación del derecho Penal*, Editorial Comares, Granada, 2000

Helio, Jaguaribe, *Hacia un nuevo pacto social. México*, Fondo de cultura económica, México, 2000

Herrero, César, *Criminología (parte general y especial)*, 3ª edición, Editorial Dykinson, Madrid, 1997

Imbert, Gerard, *Los escenarios de la violencia*, Editorial Icaria, Barcelona, 1992

Infante, Salome, *Políticas de equidad*, Instituto Politécnico Nacional, Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos, México, 2010

Izquierdo, Ciriaco, *Delincuencia juvenil en la sociedad del consumo*, Editorial mensajero, Bilbao, 1980

Jeannetti Dávila, Elena, *Institucionalización de un nuevo sistema de inteligencia para la seguridad nacional en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007

Le Clercq Ortega, Juan Antonio, *Índice Global de Impunidad IGI 2015*, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Fundación Universidad de las Américas Puebla, México, abril 2005

Lea, John, *Delito y Modernidad*, Coyoacán, México, 2006

Mamani Gareca, Víctor Hugo, *La cárcel: instrumento de un sistema falaz (un intento humanizante)*, Ed. Lumen, México, 2005

Mir Puig, Carlos, *Derecho Penitenciario, el cumplimiento de la pena privativa de libertad*, Atelier, Barcelona, 2011

Palacios, Gerardo Saúl, *La cárcel desde adentro. Entre la reinserción social del semejante y la anulación del enemigo*, Porrúa, México, 2009

Peñaloza, Pedro, Mario A. Garza Salinas, *Los Desafíos de la seguridad pública en México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002

Peñaloza, Pedro José, *¿Castigo sin prevención? La crisis del modelo de seguridad pública en México*, Porrúa- INACIPE, 2007

Peñaloza, Pedro, *México a la deriva y después del modelo policiaco, ¿Qué?*, Segunda edición, Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2015

Peñaloza, Pedro, *Notas graves y agudas de la seguridad pública*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 2003

Peñaloza, Pedro, *Prevención Social del Delito: Asignatura Pendiente*. Tercera Edición, Porrúa, México, 2006

Peñaloza, Pedro, *Temas actuales de Derecho, el derecho ante la globalización: Los Límites Punitivos de un Estado Hemipléjico*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2014

Pratt, John, *Penal populism: Key ideas in criminology*, Routledge, New York Routledge, 2007

Rodríguez, Luis, *La crisis penitenciaria y los substitutivos de la prisión*, Segunda edición, Porrúa, México, 1999

Rodríguez, María Noel, *Estrategias y buenas prácticas para reducir el hacinamiento en las instituciones penitenciarias*, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, The United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders , Costa Rica, 2010

Romo, Miguel, *Criminología y derecho*, segunda edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1989

Solís, Leslie, De Buen, Néstor, Ley, Sandra, *La Cárcel en México ¿para qué?*, México Evalúa, Centro de análisis de políticas públicas, México, 2013

Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2001

Zepeda, Guillermo, *Situación y desafíos del sistema penitenciario Mexicano*, México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C, México, 2013

Zipf, Heinz, *Introducción a la política criminal*, Edersa, Madrid, 1979

II. HEMEROGRAFÍA

Aguilar, José Carlos, "Las políticas de seguridad pública en América Latina: policía, violencia y narcotráfico en México", *Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, Editorial CDLA, Ámsterdam- Holanda, Volumen 0, núm. 81, octubre de 2006

Álvarez Chinchón, Javier, "Impunidad, sistema de Justicia, estado de Derecho y democracia. ¿Es peor la impunidad que el crimen en sí mismo?", *Espacio abierto-Revista del Centro de Investigaciones y Estudios Judiciales*, Centro de Investigación y Estudios Judiciales, Uruguay, Volumen 0, número 20, 2014

Arriaga Valenzuela, Luis, "Sistema de Procuración de Justicia y Derechos Humanos en México", *El Cotidiano*, Volumen 23. N° 150, Julio- Agosto 2008

Arteaga Botello, Nelson, "Administrar la violencia: racionalidad, populismo y desincorporación de la punición en México". *Espiral*, Estudios sobre Estado y Sociedad, Volumen VIII, N° 24 Mayo/ Agosto de 2002

Astorga, Luis, "México transición democrática, organizaciones de traficantes e inseguridad" *Razón Pública*, Fundación Razón Pública, Bogotá-Colombia, s/n, 2009

Azaola, Elena, "Situación de las prisiones en América Latina", *Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología*, México, 2015

Carranza Elías, "Situación penitenciaria en América Latina y el Caribe ¿Qué hacer?", *Anuario de Derechos Humanos*, Universidad de Chile, Chile, Volumen 0, Número 8, 2012

Frontalini Rekers Romina, "Populismo y castigo Penal", *Revista pensamiento penal*, Editorial Jurídica Conosur, Chile, 2012

Grzybowski, Cándido, "Las Organizaciones no Gubernamentales y la comunicación de masas: posibilidades de movilización", *Comunicar*, Sociedad Civil, Volumen 1, número 3, Brasil, 2001

Mercado Angélica, "Reporte de la reunión del Gabinete de Seguridad Nacional", *Milenio*, 13 de Mayo de 2008

Morales Oyarvide, César, "El fracaso de una estrategia: una crítica a la guerra contra el narcotráfico en México, sus justificaciones y efectos", *Nueva sociedad*, Buenos Aires- Argentina, N°234, 2011

Muñoz García, Alfredo, "Buen Gobierno", *Este País*, Reyes Federico (Presidente), México, Volumen 0 Número 3, octubre 2007

Muñoz Tejada, Julián Andrés, "Populismo punitivo y una Verdad construida", *Nuevo Foro Penal*, S.E, Colombia, 2009, Volumen 5, N°72, Enero- Junio 2009

Nacár, Jonathan, "Aumentan delitos de adolescentes en el DF", *24 horas*, 2013, Número 513, 27 Agosto 2013

Nadal, Alejandro, "Festejos del bicentenario: la reforma judicial", *La Jornada*, 2007, número 8388, 26 de Diciembre 2007

Peñaloza, Pedro, "Fetichismo penal, autoritarismo, y exclusión social", *Este País*, Reyes Federico (Presidente), México, 2008, Volumen 0, Número 203, Febrero 2008

Sánchez Susarey, Jaime, "Fallido" *Reforma*, Editores Reforma, México 31 de Enero de 2009

Pereyra, Guillermo, "México: violencia criminal y guerra contra el narcotráfico", *Revista Mexicana de Sociología*, Universidad Nacional Autónoma de México - Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2012, 74, número 3, Julio-Septiembre 2012

Pérez Lara, Jorge Enrique, "La Guerra contra el narcotráfico: ¿Una guerra perdida?", *Espacios Públicos*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca-México, 2011, Volumen 14, número 30, enero- abril 2011

Piñeyro, José Luis, "El ¿saldo? De la guerra de Calderón contra el narcotráfico", *El cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2012, Núm. 173, mayo-junio 2012

Will Panters y Héctor Castillo, "Violencia e inseguridad en la Ciudad de México: entre la fragmentación y la politización", *Foro Internacional*, Colegio México A.C, Ciudad de México, 2007, Vol. XLVII, N°3, julio- septiembre

III. LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil -
Directrices de Riad

Programa Nacional para la prevención social de la violencia y la Delincuencia 2014-
2018

Ley de Prevención Social del delito y la Violencia para el Distrito Federal

Reglamento de la Ley de Ejecución de Sanciones Penales y Reinserción Social para
el Distrito Federal

IV. PÁGINAS WEB

Jueces para la Democracia.... "El populismo punitivo" en <http://www.juecesdemocracia.es/%20publicaciones/%20populismopenal%20jornadas%20juzgados%20de%20pueblo>, Fecha de consulta 17 marzo 2016

Gargarella, Roberto, Material de Lectura del Seminario de Teoría Constitucional y Filosofía Política: De la Justicia Penal a la Justicia Social, (Parte 1) en <http://seminariogargarella.blogspot.mx/>, Fecha de consulta 19 Marzo 2016

Human Rights Indicators. A guide to Measurement and Implementation, en http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Human_rights_indicators_enpdf, fecha de consulta 1 de abril de 2016. Traducción de la autora

Informe de la Comisión Global de Políticas de drogas, en <http://www.globalcommssiongrugs.org>, Fecha de consulta: 14 de mayo 2016

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Estadísticas de Delincuencia y justicia penal, en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/crime.html>, Fecha de Consulta 13 Noviembre 2016

Ruiz, José Luis, De más de 54 mil reos, sobrecupo en cárceles, en <http://archivo.eluniversal.com.mx/nacion/182988.html>, fecha de consulta el 16 de Noviembre 2016

The World Bank. World Development indicators. 2011. <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators/wdi-2011>, Fecha de Consulta 5 Noviembre 2016. Traducción de la autora.

CONFERENCIAS

Le Clercq Ortega, Juan Antonio, Índice Global de Impunidad IGI 2015, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, Fundación Universidad de las Américas Puebla, México, abril 2005, p. 36

Rodríguez, María Noel, Estrategias y buenas prácticas para reducir el hacinamiento en las instituciones penitenciarias, ILANUD, The United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, Costa Rica, 2010, p.1

Seminario impunidad y sus efectos en los procesos democráticos. Declaración de Santiago. Santiago de Chile, Diciembre de 1996.