



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DERECHO
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

IMPLEMENTACIÓN DE EVALUACIÓN AXIOLÓGICA AL LIBERADO
(SU IMPORTANCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE PREVENCIÓN DEL
DELITO)

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN DERECHO

PRESENTA
Bertha Verdúzco Sandoval

TUTOR
Dr. en Derecho Lic. Bernabé Luna Ramos
FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON

MIEMBROS DEL COMITÉ: Dra. Anahy Rodríguez González
Dr. Bernabé Luna Ramos
Mtro. José Gregorio Vázquez Pérez
Mtro. Fernando Blancas Meneses
Dr. Pedro Ugalde Segundo

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGON

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México, septiembre 2018.



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.

ÍNDICE

Introducción

CAPITULO PRIMERO MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

| | |
|---|----|
| 1. 1 Axiología jurídica..... | 1 |
| 1.2. Anomia axiológica | 4 |
| 1.3 Política y criminología | 7 |
| 1.3.1 Política criminológica..... | 15 |
| 1.3.2 Política penal o política criminal en México..... | 22 |
| 1.4. Reincidencia..... | 27 |

CAPITULO SEGUNDO LINEAMIENTOS INTERNACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y REINCIDENCIA

| | |
|---|----|
| 2.1. Organización de las Naciones Unidas (ONU)..... | 29 |
| 2.1.1 Participación de Instituciones gubernamentales y no gubernamentales.. | 35 |
| 2.2 México en la Organización de las Naciones Unidas | 37 |
| 2.3 México y la Unión Europea (Programa EUROsociAL)..... | 43 |

CAPITULO TERCERO POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN MEXICO

| | |
|---|----|
| 3.1 Planes y programas Federales de Seguridad Publica en materia de reinserción | 47 |
| 3.2 México en la Iniciativa Mérida..... | 52 |

| | |
|--|----|
| 3.3. El Departamento de Defensa de Estados Unidos de Norteamérica en las Políticas de prevención del delito en el Estado Baja California. | 61 |
|--|----|

CAPITULO CUARTO SEGUIMIENTO AL PROCESO DE REINSERCIÓN SOCIAL EN BAJA CALIFORNIA

| | |
|--|----|
| 4.1 Instituciones que atienden la reincidencia a nivel Estatal y Federal..... | 67 |
| 4.2. La anomia axiológica en el liberado reincidente en Tijuana y sus consecuencias..... | 74 |
| 4.3. La evaluación axiológica al liberado como herramienta de enlace..... | 78 |

CAPITULO QUINTO LA PROBLEMÁTICA. LA CONFLUENCIA ENTRE LAS FUNCIONES ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL DEL ESTADO

| | |
|---|----|
| 5.1. La falta de coordinación de la Administración Publica para confrontar la problemática..... | 82 |
| 5.2 Violación a los derechos humanos del liberado | 85 |
| 5.3 Parámetros indicadores y evaluación estadística, su utilidad en la función pública..... | 88 |
| 5.4 Estadísticas..... | 94 |

| | |
|----------------------------------|-----|
| Conclusión..... | 114 |
| Referencias bibliográficas | 115 |
| Acrónimos..... | 124 |

INTRODUCCIÓN

El presente ensayo es un estudio sistemático que parte del análisis de las disciplinas que rigen la regulación penal, esto es, la criminología, la dogmática y la política criminal, con la intención de dar explicación y aportar una solución a las causas de la reincidencia delictiva, específicamente de los liberados de Centros de Reinserción Social, enfocando esta problemática en el Estado de Baja California, centrando la investigación a la ciudad fronteriza de Tijuana. Las conclusiones se basan en el análisis de las políticas públicas en materia de reinserción o reintegración del liberado al tejido social derivadas del programa nacional de prevención del delito que se establecen a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con apoyo de datos recabados en las pocas estadísticas existentes en nuestro país, lo anterior con la intención de aportar un criterio, como visión programática, que ayude a implementar un mecanismo de evaluación axiológica al liberado y obtener parámetros indicativos que reflejen los resultados de las Políticas Públicas en este rubro.

Es bien sabido que el Estado mexicano trata de cumplir con las recomendaciones e intervenciones derivadas de los acuerdos y de los tratados internacionales de los que es signatario, esto con el compromiso de respeto a los derechos humanos en el marco del nuevo modelo garantista del estado constitucional de derecho, para lograr esto, crea políticas públicas basadas en los lineamientos ordenados tales como el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, en el que, el Sistema Nacional de Seguridad Pública compuesto por Ministerio Público e Instituciones policiales de los tres órdenes, federal, estatal y municipal, deben coordinarse entre sí para cumplir con los objetivos de la seguridad pública en estricto apego a lo establecido en la Ley General para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia, esta última, reglamentaria del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. También lo es que se

cuenta con una estrategia para operativizar esto, y cuyo lineamiento se encuentra regulado en el Programa Nacional de Prevención del Delito.

Estos lineamientos deben llevar un estricto control de indicadores, sin embargo, es en este rubro en donde empieza la problemática, ya que, al no existir mecanismos de seguimiento y evaluación de resultados, el control de indicadores básicos para medir el logro de las metas propuestas es deficiente e incluso, en la mayoría de los casos inexistente. La hipótesis planteada es que estos mecanismos de seguimiento para obtener la evaluación de resultados deben atender al estado axiológico del liberado, basados en estudios criminológicos, una coordinación de políticas criminales y políticas criminológicas.

Antes de abordar la importancia de la implementación de evaluación axiológica al liberado, es necesario conceptuar los términos por separado, debiendo abordar el estudio de las Políticas Criminales y su diferenciación de las Políticas Criminológicas Sociológicas, esto es, las direcciones criminológicas así como un leve análisis de la axiología jurídica y la anomia axiológica que aportan las bases del estudio de la reincidencia y su prevención.

En segundo término, se analiza la problemática de la ineficacia de las políticas estatales salvaguardadas por la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California y su Reglamento Interno que regulan en materia de reincidencia, abordándolas desde los tres órganos de gobierno, así como de los organismos internacionales que pugnan para aportar elementos que ayuden a dar solución a esta problemática pues, de esta, se desprenden múltiples violaciones a los derechos humanos.

Por último, se plantea la necesidad de dar seguimiento al proceso de reinserción social del liberado, a través de la implementación de mecanismos de evaluación axiológica debidamente reglamentadas conforme a los lineamientos ya previstos en nuestra legislación.

Esta investigación estudia el derecho penal basado en una posición de conocimiento científico y la aplicación de un procedimiento metodológico deductivo con una tendencia criminológica y sociológica.

CAPITULO PRIMERO MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL

1. Axiología jurídica

De un universo de valores que la doctrina atiende, están los valores jurídicos, estos son inherentes al individuo y por ende son proyectados por este a la sociedad e idealizados, a través de un consenso social, hacia el exterior tomados por el derecho positivo como base de las normas para crear el derecho, valores fundamentales que, en términos jurídicos son: la justicia, la dignidad, la libertad, la igualdad, la solidaridad, seguridad jurídica y el bien común entre otros, esto, en el entendido de que los valores condicionan los fines principales del Estado que es el bien de las personas, por lo que requiere el establecimiento de un orden común que conlleve a la protección y salvaguarda de los derechos humanos. Una función de los valores jurídicos es la fundamentación de los fines del derecho y la obligación de cumplirlos y su segunda función sería servir de elementos críticos para valorar cualquier normativa jurídica existente, ya que el hombre es la fuente de todos los valores pues le es propio en su naturaleza valorar y juzgar.

En otro contexto es importante la calidad que de valor le dé a este el gobernado pues, si atendemos al significado "*Valor viene del verbo latino valere, estar bueno, servir, aprovechar. Hombre valeroso es aquel que vale, el que sirve, el que aprovecha.....En el valor entra la prudencia....En el coraje entra la cólera. El valor se alimenta con el sentimiento de nobilísimas virtudes, como el honor, la emulación, el heroísmo, la familia, la patria, el amor, hasta la fe....La justicia nos inspira valor... Una injusticia nos inspira coraje.*"¹. Resulta entonces que, los

¹ BARCIA, Roque, *SINONIMOS CASTELLANOS*, edición póstuma, corregida y considerablemente aumentada por el autor, Madrid, Daniel Jorro Editor, 1910, [citada 20/10/2017], Robarts-University of Toronto, Formato http, disponible en internet: <https://archive.org/details/sinnimoscastel00barcuoft>, p.p. 491- 492.

valores son la base que sostiene el engranaje social, son atribuibles al sujeto y que confiere a las cosas, hechos o personas una estimación, ya sea positiva o negativa, valores como honestidad, lealtad, identidad cultural, respeto y, por ultimo tolerancia, entre otros, dan la pauta para convivir pacíficamente en sociedad.

En un sentido más filosófico explica Miguel Reale que el derecho no solo se compone de normas, sino que, existen elementos imperantes como la realidad y los valores, y asevera que la noción de valor es esencial para comprender el sentido de las acciones humanas y jurídicas, puesto que determinan las elecciones que el hombre realiza. Pero para esto necesita comprender su relación con los demás hombres y con su cultura puesto que:

“Hecho, valor y norma deben, en suma, estar siempre presentes sobre cualquier indagación del Derecho, respectivamente como momentos de otros dos factores. De este modo, la Sociología jurídica, que cuida de las condiciones empíricas de la eficacia del Derecho no puede dejar de apreciar una actualización normativa de los valores en el medio social. Se podría decir que el Sociólogo del Derecho, recibiendo los valores y las normas como experiencia social concreta, tiene como meta de su indagación en hecho de la efectividad de los valores consagrados en normas positivas, al paso que el jurista, en cuanto tal, considera al valor y el hecho en razón de la normatividad, la cual es su objetivo específico. El filósofo del Derecho, por otro lado, indaga sobre las condiciones trascendentales-axiológicas del proceso empírico de la vigencia y la eficacia.”²

La filosofía jurídica le asigna ciertas características a los valores, en función de la persona, ya que es esta, para la filosofía de Reale las que rigen el Derecho tal y como lo expresa:

² RAMOS, Néstor Alejandro, “LA FILOSOFIA DE MIGUEL REALE”, Argentina, Universidad Fasta, 2011, p. 126.

....“el verdadero fundamento de ese mundo de valores que rigen el Derecho y la Política. La persona es el valor fuente. La persona es el fin”³

Se consideran características subjetivas tales como, bipolaridad, reciprocidad, necesidad de sentido, pertenencia y preferencia, objetividad e inagotabilidad, y clasifica su función en; función gnoseológica que supone un acto de conocimiento de la cosa; función ontológica por su subjetividad, son realidades del ámbito de la cultura y; función deontológica en el sentido de que el valor es reconocido por su capacidad de mover la voluntad humana como su fin, a través de estos conceptos se parte de la característica bipolar del valor, en su aspecto negativo, atendiendo a este como el *desvalor* que conlleva una conducta ilícita, que influye directamente en otros, y por tanto determinando una cierta conducta social pues está en la naturaleza del valor el reconocimiento como la elección de un motivo o fin de los actos humanos, de ahí la necesidad de determinar el valor por una escala de valores, en la escala de valores de Miguel Reale, se clasifican estos como subordinantes o fundamentales tales como el fin y subordinantes o secundarios atendiendo a estos como el medio. Es así que el *desvalor negativo* entendido este como algo ilícito, y atendiendo a su objetividad evoluciona y avanza históricamente convirtiéndose en la realidad como un ideal negativo de las aspiraciones del gobernado.

La axiología como rama de la filosofía se encarga del estudio de los valores y se clasifican, dentro de las ramas de la filosofía jurídica, como disciplinas axiológicas divididas en cuatro ramas, a decir del Maestro Eduardo García Máynez, la ética, la estética, la filosofía de la religión y por último la filosofía del derecho o teoría sobre los valores.⁴

Ahora bien, la axiología jurídica, como una asignatura de la teoría del derecho, refiere al estudio sistemático del comportamiento del individuo en relación al

³ Ibídem, p. 131.

⁴ Cfr. GARCIA Máynez Eduardo, “INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO”, 41ed., México, 1990, Editorial Porrúa, S.A., p.p. 118-119.

problema de los valores jurídicos, misma que obliga al estudio de esos valores jurídicos por ser estos causa y efecto reflejados en la crisis social y que de alguna manera modifica la conducta del individuo y lo lleva a acondicionar está a la realidad actual esos valores pero en una forma negativa, que aun sabiéndolo ilícito, puesto que es plenamente conocido, es aceptado como una realidad en su ámbito cultural y valorados como el único camino para lograr el bien común para una gran cantidad de gobernados .

Sin embargo, es menester que todos los delitos, por diferentes que puedan ser sus causas de origen, deben ser penalmente perseguidos, sancionados o cuando menos desaprobarse por el Estado; ello es una exigencia para el mantenimiento del orden jurídico. A decir de teóricos se establecen lineamientos que llevan a afirmar que el reo, a través del diario contacto con individuos permeados de una moral y principios relajados, redefine su código moral en una moral *anómica*, entendida esta como la ausencia de una ley ya establecida, es el relajamiento de los principios morales sociales vistos para el delincuente como un reto, violar las normas es la meta, solo así podrá lograr el resultado que persigue.

La axiología del liberado no se basa en el derecho positivo, no hay protocolos que den seguimiento a la integración social del reo después de ser liberado, sin embargo si está basado en los derechos humanos y ordenado por los Tratados Internacionales

1.2 Anomia axiológica

Emile Durkheim desarrollo en 1897, la primera aproximación a lo que hoy se conoce como la *teoría de la anomia y la tensión*, reformulando el concepto anomia encontrado en los antiguos textos griegos y bíblicos, esta estudia la influencia de las variables sociales de carácter macro o estructural sobre la desviación de conductas dentro de la sociedad. La idea principal básicamente es que, la existencia de determinadas circunstancias estructurales, como es el cambio en los sistemas de valores, puede debilitar la eficacia de las normas sociales en la ordenación y regulación del comportamiento individual en contradicción con la estructura institucional. Esto genera una especie de

percepción de ausencia de normas sociales o sociedad *anómica* que influirá en un aumento de las tasas criminales, define *anomia* como el proceso que resulta del cambio de los valores sociales, sin que dé tiempo a sustituirlos por otros valores alternativos. Esta corriente sociológica sigue aceptándose y desarrollándose por teóricos estadounidenses tales como Robert King Merton, quien siguiendo la teoría de Durkheim, sostiene el desarrollo de una teoría de rango medio, como la llama, pues asegura que para entender el entorno social es necesario teorizar en una escala intermedia entre las grandes teorías, una teoría social correlacionada con la estructura social o teoría estructural funcionalista, a través de estos supuestos concluyen que el individuo en sociedad está en constante debate con esta, pues lo reprime y obliga a rebelarse, esta rebeldía a su vez es rechazada y castigada por la sociedad considerándose como patologías criminales. *“contrariamente a estas concepciones, la teoría sociológica funcionalista que Merton aplica al estudio de la anomia permite, en cambio, interpretar la desviación como un producto de la estructura social, tan absolutamente normal como el comportamiento conforme a las reglas y valores predominantes. Esto significa que la estructura social no tiene sólo un efecto represivo, sino también y sobre todo un efecto estimulante sobre el comportamiento individual”*⁵.

De estas corrientes surge la teoría criminológica de la tensión general, desarrollada por Robert Agnew, miembro de la Sociedad Americana de Criminología, y quien asegura que no solo afecta la situación financiera al individuo en su comportamiento sino que, este estrés provoca experiencias negativas y que, al estar en contacto con un entorno violento provoca el desarrollo de actividades criminales, asevera que es la situación económica del individuo, en relación con su entorno social, lo que le genera tensión y genera un

⁵ BARATTA Alessandro, “CRIMINOLOGÍA CRÍTICA Y CRÍTICA DEL DERECHO PENAL”, Introducción a la sociología jurídico-penal”, Argentina, Siglo veintiuno editores, 2001, p.59.

cambio en su conciencia o percepción de valores a tal grado que lo lleva a cometer delitos. Para Robert Agnew es necesaria la aplicación de una sociología analítica para entender el comportamiento delictivo, analizando aspectos como la incapacidad para alcanzar objetivos valorados positivamente, la pérdida o eliminación de estos objetivos alcanzados y los estímulos negativos, esto es la amenaza con estímulos nocivos o valorados negativamente.

Las dos grandes corrientes criminológicas en Estados Unidos de Norteamérica conocidas como corriente principal y corriente de la criminología crítica, se enfocan al análisis del entorno social del individuo para ubicar las causas generadoras de actos criminales, la primera analiza los actos que violan leyes criminales, en particular actos individuales de violencia, robo y abuso de drogas, estos los explican en parámetros que basan en las características individuales y su medio ambiente tales como falta de cuidados por falta de los padres, baja o nula escolaridad, asociaciones delictivas, comunidades conflictivas o desorganizadas. Estos parámetros se monitorean a través de encuestas para así, tratar de explicar esas conductas que denominan de sobrevivencia, basados en el análisis de variables tales como raza o etnia, sexo y clase social, sin embargo, estos parámetros no arrojan indicativos de cómo afectan esos aspectos la vida de las personas y las consecuencias que genera. Basados en los resultados de las estadísticas, la corriente principal de la criminología sugiere que el crimen se debe controlar rehabilitando a los delincuentes, prevenir el rezago de criminalidad y aumentar la penalidad, enfocándose únicamente en el control del crimen. La segunda corriente utiliza las mismas variables y asegura que estos aspectos tales como, raza o etnia, sexo y clase social juegan un rol esencial puesto que generan un gran conflicto social que resulta en crímenes, Estos aseguran que la forma en que se debe abordar esta problemática es a través de técnicas de análisis históricas y comparativas, observación y por último entrevistas intensivas. Basados en estos análisis recomiendan la necesidad de cambiar el entorno social reduciendo la opresión, se enfocan en los motivos generadores del crimen.

Estas corrientes, ambas basadas en la teoría de la tensión del crimen, argumentan que el individuo no comete crímenes a menos que se encuentre

fuertemente motivado para hacerlo, esto es que se encuentre gravemente sometido a estrés, y que existen factores sociales que aumentan la incidencia de crímenes tales como la opresión entre grupos sociales, lo que debe aminorarse para reducir el crimen.⁶

1.3 Política y criminología.

En primer término se define etimológicamente la palabra política que “viene del latín *politicus*, y del griego *politiké*, es una ciencia social, que en ocasiones ha sido identificada con el derecho político. Su objeto de estudio son las leyes o los fenómenos dentro de los que se desarrolla la vida del estado, su nacimiento, su marcha, sus tareas; ya como unidad básica se habla de su organización y funcionamiento, de la política estatal para el logro de sus cometidos”.⁷ Del concepto anterior se desprenden dos líneas a seguir indispensables para la materia, la primera es la política en la doctrina y siguiendo con la segunda tenemos la política en la práctica o en el ejercicio de la actividad política del estado o ejercicio del poder, y, es aquí, en donde aparece la primera disyuntiva. Para comprender la función de la Política en la doctrina es menester un leve análisis histórico de esta, partiendo de una concepción filosófica ya que es, a través de la filosofía, que nace la filosofía política cuyo objeto de estudio es el individuo y sus relaciones con la sociedad incluidos sus elementos más importantes como su gobierno, las leyes que lo rigen y derechos que le otorgan así como la conformación del poder.

⁶ Cfr. AGNEW, Robert, “Toward a Unified Criminologic. Integrating Assumptions about Crime People, and Society”, New York, New York University Press, 2011, p. 33.

⁷ MARTINEZ MORALES, Rafael I. “DERECHO ADMINISTRATIVO”, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Harla S.A de C V., México, 1997, p.188.

En la antigua Grecia, la política analizaba los principios básicos sobre las cuestiones económicas de la ciudad–estado, sin embargo, es necesario hacer énfasis en un aspecto primordial, esto es que, consideraban únicamente a los griegos libres dejando a un lado a los esclavos pues, como es bien sabido, estos no eran considerados ciudadanos ya que formaban parte de la hacienda⁸. Es precisamente en este rubro en donde se presenta el doble sentido de la política puesto que, era muy común confundir las cuestiones referentes a la administración y organización de las haciendas esclavistas con las cuestiones del Estado.

Es menester hacer referencia al concepto que de política se tenía en la antigua Grecia en donde Estado y ciudad se denominaban igual, puesto que *polis* es ciudad (del gr. *polis*, en la antigua Grecia, Estado autónomo, constituido por una ciudad y un pequeño territorio .. y del latín *politicus*, y este del gr. *politikós*, la forma f. *politike*, /adj. perteneciente o relativo a la actividad política), ⁹ y política, es todo lo relativo a la vida de la *polis* entonces resulta que en política y estado está implícito lo social, es su razón de ser.

Las corrientes del pensamiento filosófico político dan surgimiento a la teoría política, en su primer estadio o etapa antigua, cuya doctrina es representada por Aristóteles como iniciador del planteamiento conceptual y quien le da el sentido al término política como forma correcta de gobierno, sustentado en una visión filosófica (de la que se apartaría el derecho positivo) sobre el arte de gobernar *la polis*, y la utilización del poder para lograr ese fin a través del Estado que se consideraba antiguamente como una organización política que no conocía de

⁸Cfr. KARATEV, [et. al], “HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS” (Vol. I), Grijalbo S.A., Traducción José Laing, México, 1964, p.p. 19-20.

⁹ *Polis*. En: REAL ACADEMIA ESPAÑOLA “Diccionario de la lengua española” [en línea], 23ª ed., España, s.e., 2014, [fecha de consulta 31 marzo 2018], disponible en: <http://dle.rae.es/?id=Ta2HMYR>.

divisiones, en el que no había separación entre cultura, política y religión, dando pie a diversos contrastes durante la evolución de la organización política en la edad media, es en esta segunda etapa histórica en la que la polis evoluciona al sistema de gobierno conocido como feudalismo, en este se centralizo toda forma de poder a un área geográfica constreñida a la propiedad señorial, concesionada por el poder pontificio obligando a un sistema político monárquico que opaco el concepto de Estado hasta el siglo XII.

En el segundo estadio de la época antigua, esto es en el Renacimiento durante los siglos XIV y XV, surgen las primeras ideas políticas que consolidan el nuevo modelo de estado-nación y es Nicolás Maquiavelo quien sienta las premisas de esta nueva etapa, su obra “El Príncipe”, se considera como el parteaguas que da vida a la primera dirección de política criminal, misma que trae a la par la imperiosa necesidad de una reforma en el derecho penal. El estado moderno se inicia con la creación de universidades, se rescata el pensamiento aristotélico de Estado, iniciándose así la evolución del pensamiento político de estado-nación de Maquiavelo con los teóricos de la representación política Thomas Hobbes y su obra “El Leviatán”; “El contrato social” de Locke y la división de poderes, la libertad política y separación de poderes de Montesquieu y el pacto social de Rousseau.

Con la constitución del Estado se genera una problemática que se centra en los fines del Estado, no es un solo fin, sin embargo debe procurar, con todos los recursos materiales, el desarrollo integral de la persona humana, esto es que el Estado, como organización política debe involucrarse en el orden moral, en el ámbito de los valores que lo obligan a actuar con ética, por lo tanto, sus fines deben ser basados en tres dimensiones que son la justicia o el valor, las normas jurídicas y el ámbito de la realidad, esto es el espacio en el que se desarrolla la persona en conjunto y en lo individual.¹⁰

¹⁰ GONZALEZ GONZÁLEZ, Ma. De la Luz. “VALORES DEL ESTADO EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO, Segunda ed., McGraw-Hill, México, 1997, p.309.

Hoy en día se llega a la conclusión de que el Estado, como ente complejo, presenta varios aspectos, el primero es que este nace dentro de un contexto histórico, los acontecimientos históricos de cada sociedad definen su estructura y organización política misma que debe estar forzosamente regulada por una normatividad, es este otro aspecto importante pues, al estar conformado por un conglomerado de individuos agrupados solidariamente, esto obligadamente lleva a la conformación de una institución política que requiere de un tipo de gobierno cuya actividad debe estar encaminada a la búsqueda y la correcta aplicación de normas jurídicas siempre en beneficio de la sociedad.

Ahora bien, la política en la práctica, aplicada a través de la actividad política, de la conceptualización que de esta se da en la actualidad, retomamos al Dr. Rojas Armani quien retomando la definición de Dworkin indica que sin dejar de referir los *“principios como estándares que hay que observarse debido a que son una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad”* deduce que *“Las directrices políticas son estándares que proponen un objetivo que debe ser alcanzado, y que, generalmente, debe ser una mejora en algún rezago económico, político o social de la comunidad”*.¹¹ El autor le da al trabajo político el matiz meramente social que le corresponde, y que, tiene sus antecedentes en el *welfare state* o estado de bienestar, concepto que unifica teorías económicas y políticas sociales aterrizando en una propuesta o modelo general del estado y de la organización social que en Gran Bretaña ya se implementaba, y que, en el auge de la segunda guerra mundial, y como parte de los planes de reconstrucción del país, fue William Beveridge, asignado con el

¹¹ ROJAS ARMANDI, Víctor Manuel. *“El concepto de derecho de Ronald Dworkin”*, [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, [citado 19/04/2017], Revista de la Facultad de Derecho de México, (Núm. 246) México, Formato pdf. disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28798/26039>, p. 388.

encargo de elaborar un estudio de los sistemas ya existentes en Inglaterra de seguro social y similares, quien propone una política social basada en un sistema nacional de salud y esquema de seguro para protección del trabajador, de y para dar solución a esta problemática social, labor que corresponde al estado a través de la implementación de las diversas políticas y basado en tres principios básicos, el primero no intervención de intereses particulares, la segunda fue que la elaboración del sistema de seguro social debería ser considerado solo como parte de toda la política de desarrollo social y el último fue que la seguridad social debe ser en conjunto estado e individuos, para así, lograr su fin.

La criminología, como una ciencia social, se encarga del estudio de las causas y circunstancias de los distintos delitos así como de la personalidad de los delincuentes y el tratamiento adecuado para su represión, es por tanto una ciencia multidisciplinaria que estudia tanto el delito como al delincuente y la víctima, así como el entorno social en el que se da el fenómeno delictivo, esto es, el estudio de los factores internos y externos. El estudio de la conducta humana como generadora de los elementos que conforman el delito, desde lo individual hasta grupos sociales, con un método científico implementado y con la finalidad de buscar la prevención y tratamiento del delito, todo esto con la finalidad de explicar, entender y prevenir el fenómeno delictivo. “Alfonso Quiroz considera a la Criminología como la ciencia sintética, causal explicativa, natural y cultural de las conductas antisociales”¹² adoptando para nuestro país el concepto de Política criminológica.

Haciendo una breve reseña de la criminología como ciencia, esta surge a principios del siglo XIX, su evolución teórica, se ha venido desarrollando en variadas direcciones criminológicas, haciendo mención en esta investigación de las más importantes o las que marcan un referente histórico.

¹² MARCHIORI Hilda, CRIMINOLOGÍA TEORIAS Y PENSAMIENTOS, Editorial Porrúa, México, 2004, p.5.

Desde finales del siglo XVII, en los inicios de la búsqueda por la explicación del fenómeno criminal, esta se caracteriza por una fuerte carga teológica basada en la búsqueda y liberación del alma a base de castigos, en la época medieval se busca, a través del castigo basado en el dolor físico y la penitencia carnal, el mejoramiento espiritual y la redención. El avance científico se da con los descubrimientos médicos y el interés por el cuerpo físico como objeto de estudio de la conducta criminal y la explicación del o los motivos que llevan al individuo a desarrollar esta conducta, sin embargo no se consideraba el factor social y su influencia.

En el siglo XVIII, en el auge de la Escuela Clásica de derecho penal se da un gran avance con la evolución de las normas y la aplicación de los sistemas en los procesos penales, autores como Baratta la refieren como *“una fase exquisitamente filosófica del pensamiento penal italiano”*, a decir de Rodríguez Manzanera *“la Escuela Clásica fue la reacción contra la barbarie y la injusticia que el Derecho Penal representaba, procuro la humanización por medio del respeto de la ley, del reconocimiento a las garantías individuales y de la limitación del poder absoluto del Estado”*¹³. La piedra angular de la política penal, se dice que fue Cesar Bonesane de Beccaria quien con su obra *“De los delitos y las penas”* hace referencia al fin de la pena y su aplicación desde dos vertientes, una preventivo ejemplificativo y el otro fin preventivo especial reeducador, a decir del maestro Eugenio Raúl Zaffaroni, Beccaria era un opositor de la pena de muerte y hacia una división de los delitos en criminales y delitos políticos, debiendo predominar el fin preventivo ejemplificador respecto de los primeros, que eran los más graves, y el preventivo especial reeducador respecto de los segundos¹⁴ así mismo continua aseverando que la pena, además de ser útil es

¹³ RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Criminología, Ed. Porrúa, 2ª ed., México, 1985. p.235.

¹⁴ Cft. ZAFFARONI Eugenio Raúl, TRATADO DE DERECHO PENAL, PARTE GENERAL, Vol. 2, Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1988. p. 90.

necesaria, “Hemos visto que para Beccaria la pena cumple una función de prevención general y especial, es decir, eminentemente utilitaria, lo que la enrola en la corriente de los partidarios de las llamadas teorías “relativas” de la pena. A partir de esta posición, Beccaria concluía que la pena de muerte no era necesaria ni útil.”¹⁵ Esta aportación es un parteaguas y pone énfasis al problema Político-criminal de su época, haciendo énfasis a un humanismo que le da prerrogativas y derechos al delincuente, aportándole este elemento a las doctrinas filosóficas y políticas de los iluministas franceses que poca atención le daban a este tema, pues si bien es cierto, el fundamento de la Escuela Clásica de derecho penal fue el iusnaturalismo, con base filosófica basada en el racionalismo aportó en su momento un gran avance a la evolución de las normas y la aplicación de sistemas en los procesos penales, se alejó del aspecto social, puesto que al no tomar en cuenta la realidad social en la construcción del derecho, se concentró únicamente a establecer y diseñar un sistema de normas, sin tomar en cuenta el aspecto factico.¹⁶

Cabe mencionar que paralelamente a estos avances se venía dando la penología, con diversos estudios y referencias estadísticas sobre las cárceles y sus condiciones, surge la Escuela Cartográfica de Quetelet y Gerry a quienes se les conoce como los padres de la criminología debido a su trabajo estadístico para ubicar el delito, esta escuela llamada de sociología criminal, se inclinó por el análisis de los factores externos del fenómeno delictivo. A finales del siglo XIX es la medicina quien lidera el estudio y aplicación de la criminología, dando nacimiento a una serie de cátedras en las universidades tales como la antropología criminal, psicología criminal, morfología criminal, física de las pasiones, sociología criminal.

En 1890 ya domina la Escuela Positiva de Derecho Penal nacida en Italia, con Garófalo quien elabora tratados jurídicos que sentaran las bases del positivismo, esta escuela busca el porqué de las conductas criminales, más allá de las

¹⁵ Ibídem, p.92.

¹⁶ Cfr. RODRÍGUEZ MANZANERA, óp. cit.,p.237

normas penales, a través de la aplicación de un método científico para explicar los fenómenos objeto de su estudio, la tendencia positivista, ya en todo su auge, con el aporte jurídico dio pauta a la conformación de la criminología, basándose en los conocimientos y aplicaciones de antropología y medicina, en total contrariedad a la Escuela Clásica, pues lo que no podía ser demostrado materialmente por vía de experimentación reproducible, no podía ser científico, se dice que el positivismo sacó del oscurantismo religiosos al mundo. Sus primeros percursores son Lombroso y su estudio biológico de la conducta criminal publicado en 1876, siguiendo con Ferri y el factor social, Garófalo y su determinación de factor psicológico, todos ellos apostando a un factor interno como causa de la actividad criminal,¹⁷ de estas corrientes se derivaría el llamado Positivismo crítico o Tercera Escuela, que surge en Italia de corrientes que tratan de conciliar todos los conceptos anteriores.

Actualmente los estudios criminológicos enfrentan problemáticas tales como un déficit en el perfeccionamiento y vinculación de las estadísticas criminales debido a la falta de instrumentos de medición de la continuidad de los delitos y de su nivel de gravedad, aunado a la delegación de facultades hacia la sociedad y organismos no gubernamentales, de los entes encargados de prevención del delito e incapacidad de la Administración Pública, tema que se abordara en capítulos posteriores, tal y como refieren Rafael E. Aguilera Portales y Joaquín González Cruz:

“La criminología actuarial y la seguridad privada están realizando un efecto de privatización de un fenómeno social, esto es, la privatización del crimen. La criminología, en este sentido, se presenta como una empresa industrial y prestadora de servicios de seguridad, y claro que, el Estado es el primero en prestar tales servicios como la gran empresa aseguradora por antonomasia”¹⁸

¹⁷ Cfr. RODRÍGUEZ MANZANERA, óp. cit., p.p.239-240.

¹⁸ CAMPOS RODRÍGUEZ, Fernando Gerardo. et. al, coordinadores, “Entre libertad y castigo: dilemas del Estado contemporáneo, Estudios en homenaje a la

1.3.1 Política criminológica

Ahora bien, se atribuye a Enrico Ferri el desarrollo de la política criminológica moderna por su aportación de los aspectos criminológicos positivistas en un plano ideológico e institucional, en contradicción a la Escuela Clásica, Ferri niega el libre albedrío puesto que el hombre está condicionado por diferentes aspectos y no le es optativo el delito, ya que este le debe recaer una responsabilidad social y no moral, Ferri aporta la idea de la prevención y la pena como salvaguarda de la sociedad, ponen de manifiesto la peligrosidad y la individualización de la pena lo que da pauta a la intervención directa en la política con el fin de consolidar un código penal de corte positivista.¹⁹ . .

Rafaelle Garófalo sistematiza el programa positivista dando continuación al tema de la peligrosidad, elaboro la teoría del delito natural y crimen universal, en el área de Política criminal, Garófalo es partidario de un tratamiento individualizado y la aplicación de la pena de muerte, no era partidario de la idea de la rehabilitación ni en los tratamientos especializados dentro de las prisiones, tales como dar capacitación y estudio a los reos. La escuela positivista de derecho penal, sistematizado se caracterizó por un alejamiento de la realidad y la abstracción del derecho penal, en oposición a los ideales de Ferri basados en una criminología sociológica.

En la búsqueda de lograr un equilibrio entre el derecho penal y la criminología surge la Escuela de Marburgo, creada en 1888 por Franz von Linzt, quien conjuntamente con Van Hamel y Adolf Prins fundan la Asociación Internacional de Criminalística en Alemania, conocida como “La joven Escuela” o “Escuela

Maestra Ema Mendoza Bremauntz, eds. Facultad de Derecho–UNAM, Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León , México, 2011.

¹⁹ Cfr. Ibídem, p.218.

Sociológica” en cuyos postulados se dictan las bases para el estudio de la criminalidad y su tratamiento. En su primer postulado proponen para el tratamiento y represión de la criminalidad un estudio bipartita, el social y el jurídico, afirmando en su segundo postulado que la misión del Derecho Penal es la lucha del delito pero estudiado como un fenómeno social, es por tanto un estudio encaminada en una dirección sociológico y antropológica del crimen. Propone un dualismo penal que concilia la pena y la medida de seguridad, dando un aporte filosófico, se aparta del determinismo radical del positivismo y asevera que la finalidad de la pena no termina con el solo castigo, sino que requiere de su corrección y readaptación social.²⁰ Sin embargo no se obtuvo la aceptación esperada por ser considerada como una corriente del positivismo (factico social) criminológico Italiano con un enfoque *antrópo-biológico* del criminal, esto desmerito e incluso ocasiono reacciones contrarias.

La criminología contemporánea basada en la orientación sociológica, pone de manifiesto la contradicción entre el bien y el mal a través del desarrollo de la teoría estructural –funcionalista de la anomía que busca las causas de la criminalidad, teoría introducida en las obras de Emilié Durkheim y desarrollada por Robert K. Merton, asegura que las causas de la desviación que origina el crimen no se encuentran en los factores bio-antropológicos ni es una enfermedad social, aseguran que esta desviación social es un fenómeno normal de la estructura social y solo cuando sobrepasa ciertos límites, esta desviación se

²⁰ Cfr. GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. INTRODUCCION AL DERECHO PENAL Instituciones, fundamentos y tendencias del Derecho Penal, 5ª ed., Editorial Universitaria Ramón Areces, España, 2012, p.644.

considera negativa puesto que trae aparejada un rompimiento de la organización y sus normas, cuyo sistema de reglas pierde valor, esto es la "anomía".²¹

En el periodo de 1920 a 1930 surge la llamada Escuela Sociológica Chicago en Norteamérica, basando los estudios de la criminología en el entorno urbano en combinación con la teoría, en estos 25 años anteriores a la Primera Guerra Mundial, se da un avance en la investigación criminológica que tendría como puntos sobresalientes de política criminal; la promoción mundial de la condena condicional; el rechazo parcial de la pena privativa de libertad; la lucha contra la criminalidad de categorías especiales de autores, por ejemplo, la de la criminalidad habitual; la separación del derecho penal para los jóvenes del relativo a los adultos, que implicó fundamentalmente la elevación de la mayoría de "edad penal", exigencia de madurez mental y moral, adopción de medidas como instrucción vigilada o educación, tribunales especiales, entre otras.

Es en estos años que tiene auge el desarrollo de las teorías criminológicas basadas en el estudio de la sociedad, sus valores e intereses, enfocan su objeto de estudio en los sectores económicos-sociales y sus problemáticas. Estas, realizan un análisis macro-sociológico que aborda el conflicto de clases y sus contradicciones en la estructura económica-social, basadas en las relaciones de producción, en una etapa específica de la formación económico- social.²²

Siguiendo con esta dirección sociológica, se abordan a las primeras sociologías del delito o doctrinas de la sociología norteamericana, en un periodo en el que se da el auge de las grandes urbes, y prevalece la escuela Chicago en Norte América con enfoques funcionalistas, las llamadas teorías socio estructurales de

²¹ Cfr. BARATTA , Alessandro. CRIMINOLOGÍA Y CRÍTICA DEL DERECHO PENAL Introducción a la sociología jurídico-penal, Siglo veintiuno editores Argentina s.a., *Argentina*, 2002, p.56.

²² *Ibíd*em, p.p.42-43.

comportamiento desviado, con los estudios de Robert Ezra Park, quien consideraba la ciudad como un laboratorio social para su estudio, y con la ayuda de sociólogos urbanistas añaden al fenómeno delictivo un factor de estructura social derivado de cambios en esta, apostando a factores externos del individuo y señalando a la propia estructura social como responsable de los diversos delitos como delincuencia juvenil, bandas y los de grupos de migrantes, definiendo la teoría de la subcultura que no actúan por anomia sino que tiene sus propias normas y cuya teoría se ha aplicado en las cárceles.

En los años sesentas, se imponen las Teorías de la anomía y subculturales, la primera de Emile Durkheim desarrolladas por Robert K. Merton, y la segunda que parte de dos ideas criminológicas una proveniente de la Escuela de Chicago, las llamadas teorías ecológicas de ShMackay desarrollada en 1942, estas se enfocan en el estudio de la delincuencia de determinadas áreas urbanas, cuya característica principal es su desorganización social. La segunda, teoría de la transmisión cultural y de la asociación diferencial del sociólogo Edwin Sutherland, desarrollada en 1947, en su estudio denominado “Principios de criminología”, y su teoría del aprendizaje social, asocia una influencia del entorno social inmediato sobre el aprendizaje del comportamiento antisocial del individuo, y, asegura que no es una predisposición genética, ni debilidad moral, ni la pobreza o el desorden social, sino un exceso de contactos con entornos pro-delincuenciales, por medio del cual se aprenden comportamientos desviados a través de lo que denomina asociación diferencial y, afirma que el individuo incorpora mecanismos para justificar su comportamiento antisocial, esto es que, crea *técnicas de neutralización* tales como pobreza, costumbre, mal gobierno, corrupción, etc..²³ Para Sutherland, esta proposición de asociación diferencial sirve para estudiar la desviación delictiva en su dimensión individual tal como las

²³ LARRAURI, Elena. CRIMINOLOGÍA Y DERECHO La herencia de la criminología crítica, 2ª ed., SIGLO VEINTIUNO ESPAÑA EDITORES, España, 1992, p.p.6-7.

tasas generales de delincuencia, dando una explicación basada en que, entre más desorganizada sea la sociedad aporta a este fenómeno más elementos, y, el individuo incorpora mecanismos para justificar su comportamiento antisocial lo que se denomina como *técnicas de neutralización*.

Brevemente se resumen los avances característicos del estudio de la criminología considerando que fue en la etapa de entreguerras, el periodo en donde se abordan nuevos temas tales como la preparación del derecho penal de gentes, que traía la preocupación por la paz mundial y, en la cual, se ubican destacadamente los temas de guerra de agresión y su preparación, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, terrorismo y la creación de un tribunal penal internacional. Entre 1920 y 1960 fue una etapa significada por la influencia ejercida desde la filosofía positivista marcada por las siguientes características que sólo se mencionan sumariamente: se introduce la condena condicional y la libertad condicional; el catálogo de penas se reduce prácticamente a la de prisión, de reclusión, de multa y de inhabilitación; ante la reincidencia, se agrava sensiblemente la pena; también hay apertura, incipiente a las medidas de seguridad; la medida justa de la pena la determina la peligrosidad del autor y no la gravedad del hecho o culpabilidad; la finalidad de la pena es, ante todo, segregar a los delincuentes de la sociedad; los presupuestos de la responsabilidad penal, las características del hecho punible que definen las condiciones para la aplicación de una pena se mantuvieron inalterables.²⁴

A partir de 1960 es considerada una etapa impregnada de una neutralidad político-criminal, en la que, el centro de gravedad de la reforma va de las consecuencias del hecho punible, es decir, desde los medios y métodos del derecho penal hacia el problema de la adecuación típica, la antijuridicidad y la culpabilidad, tendría las siguientes líneas sobresalientes: se mantiene la

²⁴ AGUILERA PORTALES, Rafael y GONZÁLEZ CRUZ, Joaquín. Entre libertad y castigo. Dilemas del estado contemporáneo, en homenaje a la maestra Emma Mendoza Brenautz, Edit. Laguna, México, 2011, p. 69.

tendencia hacia la prevención especial ilimitada, privilegiándose la peligrosidad del autor; se acepta como problema del derecho penal -y no sólo del ámbito jurídico-administrativo- el fin de la pena, y su consecuencia: la regulación de normas mínimas para alcanzar el fin re-socializador; de la integración como finalidad de la pena privativa de libertad se llega a la unificación de esta; se introduce el sistema de los días-multa; permanece la pena de inhabilitación: manifestación de supervivencia de las penas infamantes cuyo objeto era la exclusión del condenado del núcleo social; introducción de un sistema más orgánico de medidas de seguridad.

Estas corrientes ideológicas que, por obviedad, se han venido actualizando al paso de los siglos no han dejado en claro el porqué del delito, pues, como es sabido, son situaciones subjetivas aunadas a factores económicos, sociológicos, culturales, demográficos, climáticos por solo mencionar alguno, sin embargo se ha profundizado en cada una de estas teorías tratando de explicar el porqué del delito hasta llegar a un punto en el que, a decir de Robert Agnew, de un estudio sociológico criminológico afirma que es necesario unificar todas estas teorías en una gran y única teoría del delito, basadas en las teorías hegemónicas del autocontrol, la teoría del beneficio social y la de asociación diferencial ya que unidas generan soporte suficiente para determinar el delito basado en estadísticas modelo, esto sin discriminar ninguna teoría por tanto, requiere acciones prácticas de toda escuela criminológica para incluir la estadística de cada una en un total²⁵. La teoría hegemónica del autocontrol asegura que es una falta de control del individuo lo que ocasiona actos delictivos, sus principales

²⁵ Cfr. Journal of Theoretical and Philosophical Criminology Toward a Unified Criminology Synopsis of Toward a Unified Criminology: Integrating Assumptions about Crime, People, and Society, [en línea], New York, University Press, 2011, July, 2012, Vol. 4(2):1-9,R,[fecha de consulta 20 marzo 2018], Disponible en: <http://www.jtpcrim.org/August-2012/Agnew.pdf>, p.5.

expositores, los criminólogos Michael R. Gottfredson y Travis Hirschi aseguran que se debe diferenciar el delito como acción, e individuos con tendencia delictiva, o conducta criminal como tendencia, afirmando que la falta de autocontrol del individuo es lo que ocasiona el delito pues, en una sociedad actual las oportunidades para delinquir están presentes y que es necesaria la intervención de los adultos desde la edad temprana del individuo para evitar acciones contrarias a la norma. Con esto pretende dar solución a la problemática de todo estado en cuanto al delito, sin embargo hay oposición y resistencia pues a decir de Unnever, “la única forma de estudiar el delito es a través de las diversas escuelas y el mundo de teorías debido a la complejidad de las relaciones sociales y del individuo en particular.”²⁶

Hasta aquí se da una leve revisión del contenido de la denominada política criminal desde fines del siglo XX, ahora bien, es menester mencionar las diferentes críticas que en la actualidad se hacen a la criminología tradicional y las teorías sociales, son críticas que van desde basar su estudio en creencias arraigadas en la sociedad hasta una negación de principios y de la legitimación, muchas veces por conveniencia, existencia de normas y valores distintos o contrarios a los que se han sostenido en estas teorías, mismos que se han ido dando con la evolución de las sociedades.

Se piensa que, con solo encontrar las causas de delito se solucionara la delincuencia, basado únicamente en la personalidad se hace una distinción entre criminalidad y delincuencia, por tanto, no existen medidas generalizadas de prevención, solo se aplican individualmente, existe también la creencia de que los avances científicos van a predecir el delito mediante tablas de predicción, sin embargo esto resulta ilógico pues solo se generan datos individuales que si bien es cierto, serian útiles como referente estadístico, no sirven de mucho pues no

²⁶ Cfr. *Ibidem.*, p.p.48-49.

son considerados dentro de las políticas encargadas de dar solución a esta problemática social, y aunado a esto, ignoran el significado personal e individual que el delincuente tiene sobre su acción delictiva ya que adquiere nuevos valores, sin embargo estos son percibidos como una ausencia de valores sin importancia, se ignora totalmente la integridad personal del delincuente, esto es que sus tendencias religiosas, sexuales o políticas se consideran *desviaciones* y *fallas de personalidad*, ya que este es el centro de investigación, quitándole su capacidad cognoscitiva de libertad de acción considerándolo un ser incapaz de analizar sus propias acciones y que siempre actúa por error al no comprender el motivo de su acción. Se considera que, la actividad delictiva se da únicamente en grupos pequeños psicológicamente mal ajustados y que viven en áreas socialmente desorganizadas. Concluyen que el estudio de la delincuencia como fenómeno social debería estar libre de valores y ser más objetivo, ser una ciencia neutral.²⁷

1.3.2 Política penal o política criminal en México

Existen varias opiniones que refieren a la política criminal ya como ciencia, arte, disciplina e incluso como parte de la sociología, Rodríguez Manzanera la considera como una de las ciencias penales y al respecto afirma que “Esta ciencia tiene como objeto de estudio los medios de prevención de las conductas antisociales, medios que le son propuestos por el resto de la enciclopedia de las Ciencias Penales”²⁸

.La Política Penal o Política criminal como ciencia social surge desde fines del siglo XIX para dar respuesta a .la pregunta de la función del estado con el fenómeno de la delincuencia y, por consiguiente, el derecho penal está totalmente incorporado en los contenidos de la política criminal pues su objeto de

²⁷ Cfr. RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. Criminología, 2ª ed., Ed. Porrúa, México 1985, p. 446.

²⁸ Ibídem, p.114

estudio son la leyes o fenómenos dentro de los cuales se desarrolla su nacimiento. Sin embargo, para el estudio de cualquier política, y en este caso política criminal o Política Penal (en América), se presenta un problema derivado de la separación del fundamento filosófico necesario para el estudio de esta, a decir de autores como el maestro Eugenio Zaffaroni, “En general, las corrientes del pensamiento político y, particularmente, las de la acción política, necesitadas de atender al *hic et nunc*, se encuentran más cerca de las proteicas urgencias signadas por eventualidades de la circunstancia, que de la filosofía, especialmente cuando esta aspira a constituirse en sistema”²⁹. Zaffaroni concentra las políticas penales liberales, entendidas estas como divididas en un liberalismo que es sinónimo del estado de derecho y un liberalismo del estado gendarme, por tanto aceptamos la idea de que es el Estado quien controla, es el Estado y su función organizadora, administrativa, burocratizada, modificadora, a través del poder político, quedando totalmente vinculados los conceptos Poder-Política-Estado.

La Política Penal en México se puede abordar desde los cuatro estadios históricos del derecho mexicano, iniciándose durante la época del Virreinato, época en que rigieron las leyes penales de España mezcladas con los ordenamientos de la Nueva España. Es a partir del movimiento de independencia de 1810, mismo que queda consolidado en 1821, cuando se inicia la búsqueda por las bases para elaborar una constitución propia que diera estructura el nuevo Estado y su conformación política, esto se concreta con la Constitución de 1824, sin embargo, las constantes luchas internas no permitieron la implementación total de este ordenamiento nacional, por lo que siguieron aplicándose algunas leyes de la antigua estructura política y que en esa época continuaban vigentes en España tales como: la Novísima recopilación (1805), las Siete Partidas (1265), la Ordenanzas de Bilbao en materia mercantil (1737), sin embargo, siguieron

²⁹ Cfr. ZAFFARONI, óp. cit., p. 363.

vigentes leyes de la Nueva España tales como la Recopilación de Indias hasta el primer tercio del siglo XIX, durante todo este tiempo siguieron aplicándose las reglas de derecho penal implementadas en el virreinato, haciendo solo algunos cambios obligadamente en materia de delitos y fuero dado el auge de los ladrones de camino que mermaban la economía con los hurtos en los caminos de tránsito de mercancías y dinero, esto llevo al establecimiento del fuero militar para condenar más rápido a estos delincuentes así como a los funcionarios transgresores de la ley, puesto que no había codificación en la aplicación del proceso penal, este se tornaba lento se optó por los ordenamientos militares para poner orden en los procesos penales de mayor afluencia.

En 1835 se pone en vigor el primer código penal para el estado de Veracruz, por obviedad este estaba inspirado en el Código Penal español de 1822, en 1838 se expide mediante circular en todo el país que continuara vigente el código de las siete partidas así como los decretos de leyes españolas en tanto no contradigan al nuevo gobierno de México.³⁰

A mediados del siglo XIX y debido a la búsqueda por afianzar el nacionalismo, esto obligados por la pérdida de más de la mitad del territorio, se da inicio a las sesiones del Congreso Constituyente en 1856, logrando reformular la constitución plagada de ordenamientos de la Colonia, se publica en 1857 la Constitución con la implementación del derecho de juicio de amparo que incluía las garantías individuales o derechos humanos así como el sistema electoral, sin embargo el derecho penal estaba rezagado debido a los constantes conflictos que menguaron al nuevo gobierno en su transe a la conformación y estabilidad social, existía un código penal redactado desde 1862 sin embargo no había sido posible finalizarlo.

³⁰ UNIVERSIDAD AUTÓNOMA NACIONAL DE MÉXICO LA GRAN ENCICLOPEDIA MEXICANA, Tomo I, Introducción al Derecho Mexicano, 2ª ed., s.e., México, 1983, p.p. 446-447.

En 1871 se concretó el Código Penal inspirado en la Escuela de Derecho Penal, la Escuela Clásica dotando a este con una mezcla de las teorías de la justicia absoluta y la utilidad social que le otorgo al delito una característica autónoma o entidad propia, considerando que la pena llevaba un doble fin, debe servir de ejemplo y debe estar dotada de una función correctiva.³¹

Es en el gobierno del Presidente Benito Juárez que se establece en nuestro país el sistema presidencialista que se justificó en su momento por la necesidad de reconstruir el país mermado por un conflicto interno y un intento de invasión extranjera, estas circunstancias obligadas dieron pauta a la creación de forma directa de leyes de jurados penales para separar la función del fuero militar y creación de códigos procesales penales y de procedimientos, esto sin modificar la Constitución vigente en su época. Al arribo del Presidente Porfirio Díaz al poder el derecho penal se convirtió en un objeto de control social para mantener su dictadura, mediante éste, difundía un mensaje de miedo sometiendo así a sus detractores políticos y a la sociedad en general.

Las Políticas Penales implementadas en México durante el Porfiriato tenían como fin primordial el internamiento de sus detractores, la mayoría de las veces, con una cadena perpetua como pena en las penitenciarías del país, siendo la más temida la Penitenciaría de México, inaugurada en 1900 y mejor conocida como Lecumberri. Es en esta época de terror y violación a las garantías individuales que se da el rompimiento del orden social recién establecido, tales injusticias son la bandera del movimiento intelectual conocido como los Liberales. Ahora bien, dada la diferencia existente entre la criminológica y la política criminal o Política penal se sabe que, si bien es cierto, la primera ha desarrollado

³¹ Cfr. NAVA GARCÉZ, Alberto Enrique. *“200 años de justicia penal en México, Primera parte 1810-1910”*, [en línea], México, UNAM, s.a., [fecha de consulta 30 marzo 2018], disponible en: <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub03/10DrNava.pdf>, p.p.349-350.

distintas visiones e interpretaciones del hombre y la sociedad obligada por los constantes avances geográficos, científicos, éticos, políticos, filosóficos y sociológicos, ha sido indispensable e inevitable un cambio y ajuste de los referentes epistemológicos y discursivos, siempre condicionado por los avances históricos, políticos, económicos y subjetivos.

En nuestro país han establecido el termino Política criminológica para diferenciar el de Política Criminal o Política Penal, ya que, esta última se considera exclusiva de la praxis represora en el ejercicio estatal. Actualmente las Políticas Penales o criminales son aplicadas en México en el mismo esquema de las Políticas Públicas de prevención del crimen en Estados Unidos de Norte América, con la misma función social como justificación, referidas como Políticas Públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos, tal y como se establece en la Constitución Mexicana y que se sustentan en tres teorías que son la Teoría Ecológica del Delito, Teoría Epidemiológica del Delito y la Teoría de la Eficacia Colectiva tal y como lo afirma el Programa Nacional para la Prevención de la Violencia y Delincuencia.³²

Estas teorías aplicadas en Estados Unidos de Norteamérica son referidas a Latinoamérica, y México las incluye en sus Políticas de Seguridad Publica, sin embargo generan criticas ya que, si bien es cierto la teoría ecológica del delito también conocida como Escuela Chicago basada en los estudios sociales se enfocan al estudio el medio ambiente en que se desarrolla el individuo, también lo es que aplican el método estadístico sin analizar las causas reales del delito, aunado a lo anterior al aplicar estas teorías, el Estado mexicano aplica un método basado en estudios realizados en un país con una sociedad con características económicas y culturales totalmente diferentes a este.

México cuenta con una cultura que comparte referentes históricos, religiosos y morales totalmente diferentes a la sociedad en Norteamérica, y un ejemplo de eso es la diversidad de culturas europeas congregadas al norte de un continente

³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de marzo de 2014

habitado por siglos con un solo referente cultural, todas estas debieron adaptarse a la diversidad de lenguas y tradiciones en solo unos pocos siglos. La andanada de migrantes procedentes del continente Europeo y Asiático generó en el continente americano un fenómeno cultural sin precedentes, sin embargo este fenómeno se centró exclusivamente en Estados Unidos de Norteamérica, en donde se establecieron colonias denominadas *ghetos*, congregaciones sociales que continuaban con sus tradiciones y que no permitían el acceso a otras culturas, es así que se desarrollaron las colonias italianas, asiáticas, irlandesas, británicas, afroamericanas, latinas que hasta nuestros días siguen siendo la forma de organización social en este país.

En cuanto a la Teoría Epidemiológica del Delito y la Teoría de la Eficacia Colectiva, la primera apuesta al conocimiento previo del delito para poder así prevenirlo, esta teoría sustenta la fórmula de Pasteur en cuanto a prevención considerando que, si la prevención no cumplió su cometido y el delito se realiza, es entonces el resultado de una mala praxis de las Políticas Públicas. La Teoría de la Eficacia Colectiva cuestiona sobre los motivos que llevan a un individuo en determinado grupo social, a cometer un delito como consecuencia de la desigualdad económica y el espacio urbano, tomando en cuenta características tales como la vivienda, la estructura del núcleo familiar y el desinterés del grupo social hacia el hecho delictivo.

1.4 Reincidencia

La problemática de la reincidencia es un hecho probado desde los inicios de la investigación del delito, con los estudios realizados por Vons Liszt se obtuvieron resultados facticos de la incidencia y el aumento de los delincuentes llamados por el cómo *irrecuperables*, toda vez que a través de análisis y estadísticas obtuvo cifras alarmantes, pues de 1866 a 1878 los resultados reflejaron un aumento del 60% anual. Estas cifras confirmaron que el tratamiento del reincidente es

equivocado e insostenible, probando que al menos la mitad de los internos en las cárceles eran de los denominados delincuentes habituales.³³

Es importante mencionar que, al abordar el tema de la reincidencia, como muchos otros tema de la materia, se presenta una incertidumbre al no existir un concepto unificado, sin embargo, a decir de Zaffaroni, al hacer un planteamiento meramente jurídico opta por la postura dogmática y afirma que existe una problemática, “la problemática de las disposiciones legales que hacen derivar una consecuencia jurídica más grave o más privativa de derechos de la circunstancia de que la persona con anterioridad haya sido condenada o sufrido pena por otro delito, por consecuencia más grave”³⁴ es entonces considerado un castigo, sin importar que las causas del delito anterior o ultimo sea culposo o doloso así como también, la negación a recibir ciertos beneficios.

Al devenir de los años se han hecho planteamientos que han derivado en teorías variadas, para justificar la aplicación de penas más rígidas tratándose de reincidencia, por mencionar algunas en primer lugar es la teoría de la justificación por vía de la doble lesión, esta afirma que el reincidente delictivo provoca dos daños, uno inmediato y otro mediato o político, es decir, en el primero daña exclusivamente a la víctima, en el segundo afirma que el daño es al Estado y es aquí en donde reside la incongruencia pues, si afirma un daño o lesión directa al orden jurídico, entonces se deja a un lado a la víctima lo que contradice al estado de garantías. La teoría que justifica la reincidencia en base a la peligrosidad resta humanidad al individuo reduciéndolo a una cosa que actúa mecánicamente, aunada a estas es la teoría de la culpabilidad y la mayor culpa del acto que solo aplicaría para la reincidencia de ciertos delitos.

³³ Cfr. VONS Liszt, óp. cit., p.p. 117-119

³⁴ ZAFFARONI, Eugenio Raúl, «hacia un realismo jurídico penal marginal», Caracas, 1992, Ed. Monte Ávila, p.p. 117-131

CAPITULO SEGUNDO LINEAMIENTOS INTERNACIONALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN Y REINCIDENCIA

2.1. Organización de las Naciones Unidas (ONU)

De una breve semblanza de los lineamientos internacionales a los que México se constriñe, es importante la Declaración Universal de Derechos Humanos establecida por la Organización de las Naciones Unidas a través de la Carta Internacional de Declaración de Derechos Humanos pactada el 10 de diciembre de 1948, en cuyo contenido de 30 artículos se establecen como instrumentos principales: La Declaración Universal de Derechos Humanos; El pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles, Políticos y sus Protocolos facultativos.³⁵

Se desprenden varias acciones a seguir pactadas en diversas fechas y lugares, las más importantes para el tema son: Derecho a la libre determinación; Los Derechos de los Pueblos Indígenas, pactados en la Convención de Geneva, en 1989, (No 69 con 20 artículos; Derechos de la Mujer, signada en 1993 (num.48/104, 6 artículos); Derechos de los Niños, 1999 (núm. 182, 15 artículos); Derechos de las Personas Adultas Mayores, resolución 46/91 del 16 diciembre de 1991 (18 artículos) y Derechos de las Personas con Discapacidades, firmada 20 de diciembre de 1993 (número 48/96 14 reglas); Prevención a la Discriminación, Durban 2001;

Es importante atender el aspecto económico-social que se presenta en la gran mayoría de los países desarrollados y en vías de desarrollo, la llamada sociedad globalizada o en vías de globalizarse, cuyas características son la división de clases y, por tanto, la acumulación de riquezas en unas cuantas manos, dándose en oposición a esto una creciente pobreza. En la actualidad este sistema va

³⁵ NACIONES UNIDAS, “*Declaración Universal de Derechos Humanos*”, pagina web, [en línea], fecha de consulta 02 abril 2018, Disponible en: <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>.

generando un aumento de delitos derivados por la producción y comercialización de drogas, que genera a la par un consumo de armas de fuego creando formas de riqueza y flujo de dinero que impactan y descontrolan a las políticas públicas entre otras. A este fenómeno se le conoce como criminalidad global, misma que a decir de juristas y teóricos, requiere reformas tanto en las políticas sociales como en las públicas de prevención toda vez que las ya establecidas son insuficientes.

Desde la conformación de la Organización de las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial se han venido implementando estrategias para prevenir la delincuencia derivadas en Planes y Programas dirigidos a fomentar la paz y el orden social, esto tiene sus orígenes que datan desde 1872, fecha en que se crea la Comisión Internacional de cárceles nacida de la Convención de Londres y, cuya función inicial era recolectar estadísticas de las penitenciarías con la finalidad de buscar reformas a los sistemas establecidos. De 1925 a 1935 se convocó a tres asambleas siendo en la última que adoptó el nombre de Comisión Internacional Penal y Penitenciaria adhiriéndose en 1950 a la Asamblea de las Naciones Unidas.³⁶

A partir de la Segunda Guerra Mundial suspenden sus funciones y se traslada íntegramente a las Naciones Unidas, incluida la práctica de celebrar conferencias internacional cada cinco años para establecer estrategias sobre cuestiones relacionadas con la lucha de la delincuencia, celebrándose el primer Congreso de las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza el año de 1955, siguiendo

³⁶ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), *“Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955-2010, 55 años de logros”*, pagina web[en línea], fecha de consulta 02 abril 2018, Disponible en: http://www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/55years_ebook_es.pdf

ininterrumpidamente desde entonces, siendo a la fecha 13 Congresos de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal³⁷.

Las nuevas formas de criminalidad global y que son una prioridad para la sociedad global se convierten en una prioridad para la organización mundial de las Naciones Unidas a partir del Tercer Congreso Celebrado en Estocolmo Suecia, 1965, ahí se crea el (UNICRI) Instituto Interregional de las Naciones Unidas para la Investigación sobre Delincuencia y Justicia, en esta convención se analizó la relación entre la delincuencia y la evolución social, siendo en el Cuarto Congreso celebrado en Kioto, Japón, 1970, en donde se establecen recomendaciones para mejorar la planificación de la prevención del delito con la finalidad de lograr un mejor desarrollo económico y social. Este Congreso fue el primero precedido de reuniones previas regionales que se celebraron en todos los Continentes, África, América Latina, Asia, Europa y Oriente Medio confirmando el delito de terrorismo y el de secuestro como prioritarios en las Políticas a implementar, en el tema de la criminalidad global.

En el quinto Congreso celebrado en Ginebra Suiza, 1975, se aprueba la Declaración sobre la Protección de todas las Personas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes.

El Sexto congreso realizado en Caracas, Venezuela en 1980, dentro del marco del tema prevención del delito y calidad de vida, se reconoce que para la prevención del delito y su atención las políticas deben basarse en características sociales, culturales, políticas y económicas de cada país.³⁸

³⁷ NACIONES UNIDAS. “13º CONGRESO SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL”, página web[en línea], fecha de consulta 05 abril18, Disponible en : <http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/about.shtml.p.12>

³⁸ México no es la excepción pues su alineación es clara, basta ver el artículo 26 de nuestra Carta Magna para verificar la tendencia a seguir a la par de los lineamientos internacionales.

En el Séptimo Congreso celebrado en Milán, Italia, 1985, aprueban nuevas reglas mínimas en administración de justicia de menores dentro del marco Prevención del delito, justicia la paz y el desarrollo, y tratados sobre tratamiento de reclusos extranjeros.

En el Octavo Congreso de Habana Cuba, realizado en 1990, se recomiendan medidas contra la lucha contra la Delincuencia organizada y el terrorismo en el marco del tema cooperación internacional en materia de prevención del delito y se aprueban normas sobre tratamiento de reclusos, directrices para prevenir la delincuencia juvenil, reglas para menores privados de la libertad, sobre uso de armas de fuego, directrices para funcionarios públicos, abogados. En esta misma Asamblea se aprueban instrumentos como el Tratado de modelo de Extradición, asistencia recíproca en asuntos penales, traspaso de reos y, un punto importante es que en esta Asamblea se consolida la Red de Instituciones del Programa para investigar sobre delincuencia y justicia junto con otros organismos que tendrán injerencia en la elaboración de las políticas públicas en materia de prevención del delito en los países integrantes, entre estos esta México. En el Noveno Congreso celebrado en El Cairo Egipto, se centra en la cooperación internacional y asistencia técnica para fortalecer el estado de derecho, en el marco del tema menos crimen más justicia: seguridad para todos, es en este Congreso que la Red de Instituciones del Programa acoge con “beneplácito” al Instituto Nacional de Justicia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, un organismo gubernamental dotándolo de facultades para la toma de decisiones de la Asamblea de las Naciones Unidas y que más tarde intervendría directamente en la conformación de las Políticas Publicas en materia de Prevención del Delito en México y otros países.

En cuanto al Décimo Congreso celebrado en Viena, Austria en el año 2000, celebración del milenio, se firma el compromiso para fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia transnacional y la reforma penal.³⁹

En el Onceavo Congreso, Bangkok, Tailandia, 2005, se aprueba la declaración de Bangkok que establece fundamentos de la coordinación y cooperación internacional (sinergias) poniendo en práctica la normatividad “50 años de establecimiento de normas en materia de prevención del delito y justicia penal” llevándose a cabo seminarios que hacen énfasis en el tema de delincuencia urbana, se realizó la recopilación de reglas y normas ya preestablecidas por las Naciones Unidas en materia de prevención del delito y justicia penal para mujeres, La Declaración en Materia de Crimen y Justicia, Resolución 58 de la Asamblea General de la ONU, en cuyo párrafo 25 se establecen lineamientos en materia de prevención del delito, derivadas del Congreso de Viena y que se concretan en el año 2007. El Doceavo Congreso celebrado en Brasilia, Brasil 2012, se establecen pilares que se seguirán para lograr la prevención, actualización de justicia criminal y cooperación internacional.

En el último Congreso celebrado en Doha, Qatar en 2015, se elabora el Proyecto de Declaración de Doha sobre la integración de la prevención del delito y la justicia penal en el marco más amplio del programa de las Naciones Unidas para abordar los problemas sociales y económicos y promover el estado de derecho a nivel nacional e internacional así como la participación pública, con esto se intensifica la cooperación internacional, iniciando el auge de la defensa del estado de derecho y garantizar que los sistemas de prevención del delito y justicia penal sean eficaces, dando especial relevancia a la colaboración estrecha de la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito por sus siglas UNODC, plasmado en el acuerdo que a la letra dice:

“12. Reafirmamos que la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito sigue siendo un asociado indispensable para el cumplimiento nuestras

³⁹ *Ibíd.*

*aspiraciones en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal y para la aplicación de lo dispuesto en la presente Declaración.*⁴⁰

Ahora bien, para llegar al punto medular de esta investigación, se menciona el Octavo Congreso de la Naciones Unidas para Prevenir el Crimen y Tratamiento de los criminales celebrado en La Habana, Cuba, el 27 de agosto de 1990, con 29 artículos pactados en la materia y las acciones en materia de Derechos Humanos en Administración de Justicia y Protección a personas sujetas a prisión o detención, en materia Social y de Desarrollo, resolución 66/137, 2011 y Promoción y Protección de sus Derechos Humanos regla 53/144.

La convención Mundial de Derechos Humanos realizada en Viena, en la celebración a la Asamblea del Milenio en 2000, se signó el pacto de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en este, entre otros lineamientos se pactó, en la Resolución General de Asamblea número 55/2-sep 2000,⁴¹ obligaciones sobre libertad, equidad, solidaridad, tolerancia, respeto a la naturaleza, compartiendo los estados firmantes la responsabilidad para la protección de la naturaleza así como asuntos económicos y sociales, la paz internacional y la seguridad, y que, en el doceavo Congreso de las Naciones Unidas en materia de Crimen y Justicia, celebrada en Brasil en el año 2012, de las resoluciones aprobadas en el Congreso, se aprobó la Declaración del Salvador sobre estrategias amplias ante problemas globales: los sistemas de prevención del delito y justicia penal y su desarrollo en un mundo de evolución, se pactó en el punto 53, los tres pilares que se tomarían para lograr su objetivo y

⁴⁰ *Ibíd.* Naciones Unidas, 13º CONGRESO SOBRE PREVENCIÓN DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL, p.14.

⁴¹ NACIONES UNIDAS, “*Asamblea General, Quincuagésimo quinto periodo de sesiones, Tema 60) b del programa*”, página web [en línea], fecha de consulta 05 abril18, Disponible en: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

que son, prevención, actualizar el sistema de justicia criminal y la cooperación internacional.⁴²

Los anteriores se desprenden de los principios básicos en materia de leyes, estipulados en el octavo Congreso de Naciones Unidas para la Prevención del Crimen y Tratamiento de Víctimas, celebrado en la Habana Cuba el 27 de agosto de 1990, y que en su Resolución número 45/110 diciembre 1990, prevé las reglas básicas para promover la implementación de medidas mínimas para salvaguardar a las personas sujetas a medidas de justicia criminal.

2.1.1 Participación de Instituciones gubernamentales y no gubernamentales

En el 11º Congreso de las Naciones Unidas, se aprueba la “Declaración de Bangkok”, pacta en materia de Prevención y Justicia Penal (resolución 60/177, en materia de Justicia y Sinergia). Es este documento político que abre la puerta a la regularización de instituciones y organizaciones civiles, pues establece los lineamientos para la coordinación y cooperación internacional fortaleciendo estas, creándose el Centro para la Prevención Internacional del Delito por sus siglas en español (CIPC), encargado de propiciar herramientas tecnológicas, favorecer el intercambio entre las naciones, crear una base de datos que ayude en la labor de prevención y mejora de las Políticas y programas que establecerían las directrices o pautas para la prevención de la delincuencia urbana.

El 13º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Doha del 12 al 19 de abril del 2015 se analiza la problemática en la aplicación de políticas y estrategias amplias para la prevención del delito y justicia penal para promover el estado de derecho a nivel

⁴² Naciones Unidas. “12º Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal”, página web [en línea], fecha de consulta 05 abril 18, Disponible en https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_18/V1053831s.pdf.

nacional e internacional, y apoyar el desarrollo sostenible, para esto se signó el “Proyecto de Declaración de Doha sobre integración de la prevención del delito y la justicia penal en el marco más amplio del programa de las Naciones Unidas para abordar los problemas sociales y económicos..”⁴³ Este congreso se caracteriza por aportar a la defensa del estado de derecho y prevención y combate de la delincuencia, sustentar el principio de dignidad humana, realizar nuevas investigaciones sobre los nexos entre la delincuencia urbana y otras manifestaciones de delincuencia organizada, el intercambio de experiencias, fomentar la inclusión social y posibilidades de empleo para facilitar la reinserción con la alianza público-privadas y reconoce como aliado indispensable para lograr estos objetivos a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito por sus siglas UNODC.

En cuanto a la participación de Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, su participación activa en la prevención del delito se da a partir de la necesidad de abordar esta, desde un contexto que procure el desarrollo económico y social, tal y como se plasmó en el Cuarto Congreso de las Naciones Unidas (Kioto 1970), reconociéndose en el Sexto Congreso (Caracas 1980) que la prevención del delito se basa en circunstancias sociales, culturales, políticas y económicas.

El Consejo ha realizado 25 periodos de sesiones, en la sesión 23 realizada en mayo del 2014, se aprobó el fortalecimiento de las políticas sociales como instrumento para la prevención del delito, estableciendo, entre otras las Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana, Prevención de la delincuencia juvenil, estrategias y prácticas para eliminación de la violencia contra la mujer. ⁴⁴

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ Con fundamento en la Declaración de Salvador sobre Estrategias Amplias ante el Problemas Globales: Los sistemas de Prevención del Delito y Justicia Penal y

México es parte de la organización a través de la Red de Especialistas en materia de Seguridad Pública que presiden organismos no gubernamentales, organismos públicos, instituciones académicas y especialistas académicos que conforman la red, la Comisión Nacional de Seguridad (CNS), a través de la Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada (UPPSP), ha promovido la participación de la Red Nacional de Analistas para la Seguridad Pública (RNASP).⁴⁵

2.2 México en la Organización de las Naciones Unidas

Es importante la convención de Viena, pues en esta se elaboran estrategias directas que se implementan en el Estado Mexicano, derivadas de los lineamientos implementados se han elaborado a la fecha tres “Recopilaciones de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de Prevención del Delito y la Justicia Penal, otorgando la facultad para implementarlas a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) siendo la primera publicada en el año de 1992, la segunda en 2007 y la última publicada en 2016.

Retomando la segunda publicación, ya que es de trascendental importancia la implementación del término *delincuencia urbana*, se transcriben algunos de sus lineamientos importantes para el tema y que consta de cuatro partes, la primera en materia de personas detenidas, sanciones no privativas de libertad, justicia de

su Desarrollo en el Mundo de Evolución (resolución 65/230 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

⁴⁵ SECRETARIA DE GOBERNACION, “*II Seminario Internacional de Políticas Policiales Basadas en la Evidencia: Red Nacional de Analistas para la Seguridad Pública*”, 2017, página web[en línea], fecha de consulta 06 abril 2018, Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/documentos/ii-seminario-internacional-de-politicas-policiales-basadas-en-la-evidencia-red-nacional-de-analistas-para-la-seguridad-publica>

menores y justicia restaurativa; La segunda parte versa sobre arreglos jurídicos, institucionales y prácticos para la cooperación internacional; la tercera parte sobre prevención del delito y cuestiones relacionadas con las víctimas; la cuarta parte sobre la buena gobernanza, la independencia del poder judicial y la integridad del personal de la justicia penal.

Se transcribe de la segunda parte que sobre arreglos jurídicos, institucionales y prácticos para la cooperación internacional que establece en la Sección II, declaraciones y planes de acción, numeral 36. Declaración de Bangkok sobre sinergias y respuestas: alianzas estratégicas en materia de prevención del delito y justicia penal

Resolución 60/177 de la Asamblea General.

“Nosotros, los Estados Miembros de las Naciones Unidas, Habiéndonos reunido en el 11° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal, celebrado en Bangkok del 18 al 25 de abril de 2005, para decidir la adopción de una acción concertada más eficaz, en un espíritu de cooperación, a fin de combatir la delincuencia y procurar que se haga justicia.”

En la Segunda Parte. Capítulo II. Declaraciones y planes de acción, pagina 287 se desprende:

“32. Para promover los intereses de las víctimas y la rehabilitación de los delincuentes, reconocemos la importancia de seguir elaborando políticas, procedimientos y programas en materia de justicia restaurativa que incluyan alternativas del juzgamiento, a fin de evitar los posibles efectos adversos del encarcelamiento, ayudar a reducir el número de causas que se presentan ante tribunales penales y promover la incorporación de enfoques de justicia restaurativa en las prácticas de justicia penal, según corresponda.”⁴⁶

⁴⁶NACIONES UNIDAS.” *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*”, OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA DROGA Y EL DELITO, VIENA, NACIONES UNIDAS, NEW YORK, 2017, [en línea], [fecha de consulta 06 abril 2018],

Y la aplicación del término delincuencia urbana:

“34. Subrayamos la necesidad de considerar la posibilidad de adoptar medidas para prevenir la expansión de la delincuencia urbana, incluidas la mejora de la cooperación internacional y la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios judiciales en esa esfera y la promoción de la participación de las autoridades locales y la sociedad civil.”

De la tercera parte. Prevención del delito y cuestiones relacionadas con las víctimas:

“1. Prevención del delito

37. Directrices para la cooperación y la asistencia técnica en la esfera de la prevención de la delincuencia urbana (Resolución 1995/9 del Consejo Económico y Social). A. Planificación y ejecución de actividades de cooperación y asistencia (1). En los proyectos de cooperación en materia de prevención de la delincuencia urbana”⁴⁷, es menester hacer mención que se deberían tener en cuenta los principios que se enuncian a continuación:*

“1. Enfoque local de los problemas

2. La delincuencia urbana se caracteriza por una multiplicidad de factores y formas. Con frecuencia será útil adoptar un enfoque interinstitucional y responder de forma coordinada en el plano local, de conformidad con un plan de acción integrado para la prevención del delito. Este plan incluirá:

a) Un diagnóstico local de los fenómenos delictivos, sus características, los factores que los propician, la forma que revisten y su alcance; ⁴⁸

Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf.

⁴⁷ *Ibídem.* En este Congreso se adopta por primera vez el término delincuencia urbana asignado por las Teorías ecológica del delito, epidemiológica del delito y la Teoría de la eficacia colectiva.

⁴⁸ Es importante para el tema del enfoque local del problema de la delincuencia desde un diagnóstico integral mismo que se pacta en el Congreso a través de esta directriz.

b) La determinación de todos los agentes pertinentes que podrían participar en la recopilación del mencionado diagnóstico y en la prevención de la delincuencia, así como en la lucha contra el delito, por ejemplo: instituciones públicas (nacionales o locales), autoridades locales elegidas, sector privado (asociaciones y empresas), sector voluntario, representantes de la comunidad, y otros;

c) Cuando proceda, la institución de mecanismos de consulta que promuevan un mejor enlace, el intercambio de información, una labor conjunta y la elaboración de una estrategia coherente;

d) La elaboración de posibles soluciones a estos problemas en el contexto local”

Como punto medular para la presente investigación son los lineamientos adoptados y que deben implementarse en materia de prevención de reincidencia transcritos a continuación para su posterior análisis, refiere que, para que el Plan de acción integrado se amplió y eficaz, sus actores deberán seguir lineamientos que se resumen en a) definir; b): Considerar la posibilidad de hacer intervenir a una gama de actores que representen; c): Examinar el interés que revisten para el plan de acción de prevención del delito factores) Considerar la adopción de medidas a diversos niveles.. i) Prevención primaria, ii) La prevención de la reincidencia, y es en este punto, que reviste vital importancia para el presente trabajo de investigación:

”II) La prevención de la reincidencia

a. Facilitando la adaptación de los métodos de intervención policial (respuesta rápida, intervención en la comunidad local, etcétera);

b. Facilitando la adaptación de los métodos de intervención judicial y la aplicación de otras medidas de corrección:

i. Diversificación de los métodos de tratamiento y de las medidas adoptadas según la naturaleza y la gravedad de los casos (programas de sustracción a la jurisdicción penal, mediación, un sistema especial para menores, y otros);

ii. Investigación sistemática de la reintegración de los delincuentes que hayan participado en la delincuencia urbana mediante la aplicación de medidas no privativas de la libertad.”⁴⁹

En este rubro el Estado mexicano aun no implementa, dentro de sus políticas públicas de prevención del delito, un protocolo de seguimiento para cumplir con estos lineamientos e incluso, aún no se establece el término delincuencia urbana en la tipificación penal, siguiendo con los lineamientos:

“iii. Apoyo social y educativo en el marco de la pena de prisión, durante su cumplimiento o como preparación para la puesta en libertad;

c. Dando una función activa a la comunidad en la rehabilitación de los delincuentes;

iii) Una vez cumplida la condena: ayuda y apoyo social y educativo, apoyo familiar, y otros; ⁵⁰

iv) Protección de las víctimas introduciendo mejoras prácticas en la forma en que se las trata, por medio de:

a. Una mayor comprensión de los derechos y el modo de ejercerlos eficazmente;

b. El refuerzo de los derechos (en particular el derecho a la indemnización);

c. La introducción de sistemas de prestación de asistencia a las víctimas.”⁵¹

En el punto que refiere a la ejecución e implementación se prevé políticas para los tres órdenes de gobierno:

⁴⁹ Naciones Unidas, “Oficina contra la Droga y el Delito, *Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*”. op. cit., p.293

⁵⁰ La omisión en el seguimiento al tratamiento de reintegración social del liberado se acrecienta debido a la falta de parámetros indicadores que reflejen la atención a este sector de la sociedad.

⁵¹ Naciones Unidas, Oficina contra la Droga y el Delito, “*Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal*”, op. cit., p.p. 291, 294.

B. Ejecución del Plan de Acción

1. Autoridades centrales. Las autoridades centrales, en la medida en que se lo permita su competencia, deberían:

- a) Prestar activamente apoyo, asistencia y estímulo a los agentes locales;*
- b) Coordinar la política y las estrategias nacionales con las estrategias y necesidades locales;*
- c) Organizar mecanismos de consulta y cooperación entre las diversas administraciones que intervengan a nivel central.*

2. Autoridades a todos los niveles ..

5. Las autoridades competentes a todos los niveles, deberían:

- a) Velar permanentemente por que se respeten los principios fundamentales de los derechos humanos al promover esas actividades;*
- b) Estimular y llevar a cabo programas de capacitación e información para apoyar a todos los profesionales que participen en la prevención de la delincuencia;*
- c) Comparar las experiencias y organizar intercambios de conocimientos técnicos;*
- d) Establecer un mecanismo para evaluar periódicamente la eficacia de la estrategia aplicada y prever la posibilidad de revisarla."⁵²*

Es este último punto, en específico, la base y fundamento del presente trabajo de investigación, pues es en materia de estos lineamientos acordados en los Tratados Internacionales, de los que el estado mexicano es parte, que se violenta en gran parte la falta de seguimiento y atención a los reos liberados para prevenir la reincidencia y dar cumplimiento con esto a los diversos programas Nacionales que en materia de prevención de delincuencia pacta el estado Mexicano con la sociedad gobernada.

⁵² *Ibíd.*

2.3 México y la Unión Europea, (Programa EUROsociAL).

Es indispensable hacer mención de la labor que realiza el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en América Latina, este ha pactado algunas sugerencias a través de la organización EUROsociAL, con el Programa para la Cohesión Social en América Latina, concepto definido como:

*“La cohesión territorial es un objetivo estratégico de integración de las políticas de desarrollo, que busca el crecimiento económico, la equidad social, la sostenibilidad ambiental y la gobernanza política de la sociedad, por medio de un equilibrio armónico de los proyectos de desarrollo de cada una de las unidades espaciales que conforman un sistema territorial integrado.”*⁵³

El referido programa es financiado por de la Comisión Europea para la cooperación entre la Unión Europa y América Latina en busca de contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, así como el fortalecimiento institucional, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas, focalizando su atención en las áreas de género, gobernanza y políticas sociales.⁵⁴

A nivel global, México se ha adherido a todos los anteriores a través de los Tratados Internacionales de los que es signatario, y la EUROsociAL no es la excepción pues se incluye a la Red Latinoamericana de Desarrollo Regional y

⁵³ SILVA LIRA, Iván y ECHEVARRÍA PERICO, Rafael. *“Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial Estudios de caso en América Latina”*, ed. Programa EUROsociAL, España, 2014. , [en línea], [fecha de consulta 08 abril 2018], Disponible en: http://www.sia.eurosoci-al-ii.eu/files/docs/1411564241-ESTUDIO%205%20PROYECTO%20ILPES%202%20Ed_C_DEF.pdf, p.35.

⁵⁴ EUROsociAL, *“PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, Dossier de presentación”*, [en línea], [fecha de consulta 08 abril 2018], Disponible en: [http://eurosoci-al.eu/files/2017-09/Dossier%20Presentacion % 20 EUROsociAL_ES.pdf](http://eurosoci-al.eu/files/2017-09/Dossier%20Presentacion%20EUROsociAL_ES.pdf).

Red de Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe (CESALC), así como a la Red de Transparencia y acceso a la Información (RTA) apoyada por la EUROsociAL, presidiendo en el 2015 la Red Latinoamericana de Desarrollo Social, para el establecimiento de directrices internacionales cuyos objetivo principales son contribuir al mejoramiento en el marco de las políticas públicas que mejoren la cohesión social a través del aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones homologas de ambas regiones, su herramienta de trabajo son consultorías en cooperación de Europa y América Latina⁵⁵.

En México, la EUROsociAL, interviene con una agenda de trabajo en áreas específicas tales como Desarrollo Regional con apoyo a la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en la implementación de la Estrategia Nacional de Desarrollo Regional (Programas Regionales de Desarrollo del Norte, Centro y Sur-Sureste de México) , en el rubro de Finanzas Publicas, apoyando al Servicio de Administración Tributaria (SAT), en la creación de Núcleos de Apoyo Contable y Fiscal en 58 centros universitarios y en el área de Institucionalidad Democrática, a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) apoyando la Red de Transparencia. ⁵⁶

Este organismo internacional apporto a la Comisión Intersecretarial para la Prevención social de la violencia y la delincuencia, en México, los criterios para la elaboración del Protocolo de actuación implementado en los Programas para la cohesión social en América Latina, mismos que van dirigidos a las Políticas de Reinserción,⁵⁷ con la finalidad de lograr aminorar la delincuencia y sus flagelos. En este, aplican en específico diez temas entre los que destacan el abordar el

⁵⁵ Óp. cit. EUROsociAL, PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, ficha México.

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ Este programa de la Comisión Europea surge en el marco de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la ALCUE, celebrada en Guadalajara México con la primera fase (2005-2010), siguiendo en una segunda fase (2011-2015) para dar continuidad al mandato político de promoción de la cohesión social.

sentimiento de inseguridad de que el preso tiene y su incapacidad para adaptarse, la perspectiva de género e incorporar diferentes tipos de evaluación para valorar las políticas criminales, entre otros.

Basado en una política de *hinterland*⁵⁸, propone a los Estados Latinoamericanos que se regulen políticas internas por regiones, apoyado por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, apoyada por Naciones Unidas y la Fundación Internacional para Iberoamérica sobre Administración de Políticas Públicas FIIAPP. La finalidad del programa es contribuir al diseño de las políticas públicas en América Latina para lograr una cohesión social que mejore la calidad de vida de la sociedad marginada, compartiendo las experiencias análogas de los diferentes países miembros, con esto se busca que, con herramientas que desarrollen el trabajo cooperativo y la intervención de consultorías implementadas a través del trabajo conjunto de redes de organismos, denominados como consolidados y emergentes entre instituciones de Europa y América Latina disminuya el flagelo de la delincuencia.

Esta se compone específicamente de cuatro organismos, la Fundación Internacional y Para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas, FIIAPP, con sede en Madrid España, Expertice France, con sede en París Francia, el Instituto Italo-Latinoamericano, organización internacional con sede en Roma, Italia, la Secretaria de la Integración Social Centroamericana, Secretaria General de Área o Subsistema Social del SICA, presente en América Central.⁵⁹

En materia de Seguridad en el marco del Encuentro Anual del Programa realizado en la ciudad de Antigua, Guatemala en julio de 2014, se analizó la alianza entre actores de seguridad y el rol de los actores locales y comunitarios, reconociendo el papel de estos por los diversos entes en los que se han firmado

⁵⁸ La Unión Europea define el término *hinterland*, como espacio de influencia de un polo o aglomeración que concentran los factores determinantes del crecimiento que establecen lazos de dominancia sobre otros espacios.

⁵⁹ *Ibídem*.

convenios, siendo los más importantes los pactados y reconocidos ante la Organización de Estados Americanos y el Consejo de la Unión Europea mismos que se refieren a continuación:

Organización de las Naciones Unidas pacto de Alianza estratégica para prevención de delincuencia y justicia penal, ratificado en la Declaración de Bangkok; Resolución del Consejo Económico y medidas para promover la prevención eficaz del delito (2002); Resolución del Consejo Económico y Social y sus directrices de cooperación(1995); participación y aceptación de asistencia técnica en la esfera de prevención de delincuencia urbana; directrices de la ONU en materia de delincuencia juvenil, Asamblea General(1990).

Ante la Organización de Estados Americanos; compromiso para la seguridad pública en América Latina (2008); Declaración de San Salvador sobre seguridad ciudadana en las Américas (2011).

Ante la Unión Europea (UE), Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre Prevención de la Delincuencia en Unión Europea-COM (2004); Decisión del Consejo (JAI) por el que se crea la Red Europea de Prevención de Delincuencia(2001); Decisión del Consejo en la que se aprueba Programa 2007-2013 (JAI 2007).

El programa realizó el Encuentro regional de prevención del delito (II Encuentro Anual del Programa) estableciendo líneas de acción específicamente elaboradas para abordar la problemática y brindar apoyo mediante cooperación de experiencias e inclusión en los programas, una de estas líneas de acción es en materia de justicia y seguridad ciudadana, Inserción social-laboral de las personas privadas de la libertad e *intersectorialidad* y enfoque de género.⁶⁰

⁶⁰ EUROsociAL. Programa para la Cohesión Social en América Latina, “SIA Sistema de Información, encuentro regional en prevención del delito”, [en línea], [fecha de consulta 13 abril 2018], Disponible en: <http://sia.eurosociail.eu/actividad.php?id=1530>.

El objetivo primordial en el II Encuentro Anual del Programa fue, fomentar la transversalización del tema de la prevención de la violencia en las políticas de los distintos sectores que intervienen en Seguridad y Justicia a nivel regional y con la Unión Europea y presentar el Protocolo Regional de Política Integral en Prevención de la Violencia y el Delito. México intervino a través de la Embajada de México en Guatemala y del Centro de Estudios y Análisis para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, por sus siglas CESVIDE.⁶¹

CAPITULO TERCERO POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DEL DELITO EN MEXICO

3.1 Planes y programas de Seguridad Pública Federales en materia de reinserción.

El marco jurídico de las Políticas Publicas en Seguridad se consagran en el artículo 26 de nuestra Carta Magna, estipulando que será el Ejecutivo el obligado a diseñar un sistema de planeación de desarrollo nacional capaz de lograr el crecimiento del país, derivándose de este el actual Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. El artículo 21 de la referida Carta Magna dispone de la seguridad pública y su primer fin que es la prevención de los delitos, estableciéndose que, en materia de seguridad pública, corresponde al Sistema Nacional de Seguridad Publica, conformado por el Ministerio Publico y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, y es a estos que corresponde planificar y diseñar el Programa Nacional de Prevención del Delito, esto lo realizan basándose en

⁶¹ Esta organización social fue presidida, en 2017, por la Doctora Laura Carrera Lugo, quien actualmente se desempeña como Presidenta de la Escuela Iberoamericana de Policía, en cuyo organismo participan Andorra, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, España, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana y México, a través de la Secretaria de Seguridad Publica encomendado directamente a la Policía Federal.

listados casuísticos auxiliándose con el Instituto Nacional de Estadística, y Geografía INEGI, estos listados casuísticos contienen encuestas de opinión, mapeos delictivos, normas estadísticas y bancos especializados de datos y para su real función se cuenta con la Ley General del Sistema de Seguridad Pública, LGSP⁶².

Sin embargo una de las primeras complicaciones al estudiar la seguridad pública es que no hay una definición única y precisa acerca de esta, cada autor, cada dependencia gubernamental tiene una definición distinta, dependiendo de sus funciones, objetivos, intereses e inclinación política. Son posibles ciertas generalizaciones, por ejemplo, cuando se habla de seguridad cada individuo la percibe de distintas maneras, esto se debe a la naturaleza dual de este término. Tiene tanto una connotación objetiva, como una subjetiva, es decir, al hablar de seguridad, cualquier tipo de seguridad, no sólo se hace referencia a la realidad palpable, sino también a una percepción individual o colectiva sobre el tema.⁶³

Es un hecho que la seguridad pública está a cargo de la federación, los estados y los municipios, y que dentro de sus funciones de investigación, persecución, sanción de infracciones preventivas esta también su función para atender y lograr la prevención del delito, esto debe ser con estricto apego a los principios rectores que rigen las actuaciones de esta Institución y que son legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalidad, honradez y respeto a los derechos humanos, todos estos le dan el carácter civil, disciplinado y profesional que las Instituciones de

⁶² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y con jurisprudencia, texto vigente al 5 de febrero de 2017, Comentada por Profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM, Coord. Sergio R. Márquez Rábago, México, Porrúa, 2017, pp110-112

⁶³. PÉREZ GARCÍA, Gabriela C. *“Diagnóstico sobre la seguridad pública en México”*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, Abril 2004, [en línea], [fecha de consulta 13 abril 2018], Disponible en: [http://pdba. Georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf](http://pdba.Georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf) p. 10.

Seguridad Publica debe tener, debiéndosele otorgar los mecanismos necesarios para asegurar su fin, sin embargo, es en este rubro en donde se presenta la mayor problemática pues se otorga una facultad contraria a su fin, ya que, si el fin de la pena es la educación, no se puede delegar esa función al mismo ente, (policía) no se puede obligar, educar a fuerzas, pues esto resulta contraproducente.

Atendiendo a la Maestra Ema Mendoza Bremauntz se entiende a esta institución gubernamental como:

“La policía es un cuerpo de seguridad organizado y subordinado al Estado, la cual nace para proteger el cumplimiento de la ley; ejecuta las normas jurídicas del Estado, así mismo, advierte la obligación de imponer toda fuerza social, moral y material ante cualquier persona física o a sus gobernados que pongan en peligro la ley, el orden público y la seguridad pública que el Estado ofrece. La Policía ejerce el poder coercitivo del Estado”⁶⁴

Hasta el año 2014 se estructura su organización a través del Sistema Nacional de Seguridad Publica que surge con el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 estableciendo la coordinación del Ministerio Publico y las Instituciones policiales de los tres órdenes, Federal, Municipal y Estatal para cumplir los objetivos de esta. Actualmente es el Comisionado de Seguridad Publica a quien atañe la organización y funcionamiento de esta a través de la Subsecretaria de Prevención y Participación Ciudadana, y como Órgano Administrativo Desconcentrado al Subsecretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Publica quedando dentro de este rubro la de Prevención y Readaptación social.

⁶⁴ CAMPOS RODRÍGUEZ, Fernando Garardo. et. al, coordinadores, “Entre libertad y castigo: dilemas del Estado contemporáneo, Estudios en homenaje a la Maestra Ema Mendoza Bremauntz, eds. Facultad de Derecho–UNAM, Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2011, p.44.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018,⁶⁵ publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero del año 2013, documento en el que se contemplan los objetivos de las políticas públicas, establece acciones específicas para alcanzarlos y precisa indicadores para medir avances obtenidos definiéndose en los siguientes : apartado VI Objetivos, estrategias y líneas de acción, apartado VI.1 México en paz, objetivo 1.3 Mejorar las condiciones de Seguridad Pública, ordena en la estrategia 1.3.1: Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, en este punto, como evaluación, refiere únicamente de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención social de la Violencia y la Delincuencia.

Dentro de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), que para dar cumplimiento al Pan Nacional, son importantes al tema las siguientes: desaparece la Secretaria de Seguridad Pública(SSP) integrándose a la Subsecretaria de Planeación y Protección Institucional, quedando como despacho de Secretaria de Seguridad Pública⁶⁶, a través de este decreto se transfieren las facultades de esta a la Secretaria de Gobernación quedando conformada con 24 Unidades Administrativas y Órganos Administrativos desconcentrados y entidades, en seguridad publica destacan el Consejo de Menores, Policía Federal, Prevención y readaptación social, Servicio de Protección Federal, Centro de Investigación y Estudios de Seguridad.

La autoridad recae directamente en la Secretaria de Gobernación, otorgándose al Sistema Nacional de Seguridad Pública, este a su vez se integra por el Consejo Nacional de Seguridad Pública, cuatro Conferencias Nacionales; Procuración de justicia, Secretarios de Seguridad Pública, Sistema Penitenciario

⁶⁵ GOBIERNO DE LA REPUBLICA. “*PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018*”, Reformado y publicado en DOF 30 marzo de 2014, [en línea], fecha de consulta 05 abril18, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014, p.108

⁶⁶ Reformas publicadas mediante decreto en DOF 02 de enero de 2013.

y Seguridad Pública Municipal, Consejos Locales e instancias Interregionales y el Secretariado Ejecutivo del Sistema.

Las facultades se ejercen a través del Comisionado Nacional de Seguridad Pública y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública quienes son nombrados directamente por el Ejecutivo.⁶⁷ Por reforma publicada el 09 de julio de 2016, se da aprobación para que el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública funja como enlace operativo e integrante de la instancia tripartita coordinadora de la consolidación del Sistema de Justicia Penal.

Con esto se creó una supersecretaría a cargo del Secretario de Gobernación, con funciones, además de sus atribuciones en materia de Política interior, enlace federal y coordinación de entidades federativas, las de coordinar asuntos de seguridad nacional y protección civil, la protección de derechos humanos, asuntos migratorios y organizaciones religiosas, contribución para fomentar el desarrollo político y las actividades democráticas ciudadanas, la prevención del delito, el sistema penitenciario, la política migratoria, los conflictos sociales y la relación con las agrupaciones políticas, sociales y religiosas.

⁶⁷ En ejercicio de sus funciones (facultades a que refieren las fracciones XII, XII I Bis, XIV, XV, XVII-XXIV, XXVII,, XXIX y XXXI del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal) sin embargo se presentó acción de inconstitucionalidad, fallando la SCJ mediante resolución en la que se nulifica nombramiento exclusivamente por el ejecutivo y se sujeta a ratificación del Congreso de la Unión. Acción de Inconstitucionalidad DOF 11-02-2015, publicada por segunda ocasión DOF 19-03-2015 (En la porción normativa que indica “comparecer cada seis meses ante las comisiones de Gobernación y de Seguridad Pública del Senado para presentar la política criminal y darle seguimiento cuando ésta se apruebe o se modifique”)

En este contexto el Secretario de Gobernación tiene a su cargo 17 Órganos Administrativos Desconcentrados para su funcionamiento interno, independientemente de las 16 Secretarías de Estado que marca la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.2 México en la Iniciativa Mérida

Ahora bien, el fin del Plan Nacional 2013-2018 es restablecer el tejido social, alineando el sistema nacional a la Regla 58 de la declaración de Viena en materia de crimen y la justicia (regla 55/59), una primicia es establecer protocolos de actuación de los cuerpos de seguridad policíacos del país, para asegurar el respeto irrestricto de derechos humanos así como la elaboración de indicadores que reflejen la situación del país, y es, a través de este lineamiento que se permite la intervención de la Agencia de los Estados Unidos para el desarrollo Internacional, conocida por sus siglas en inglés como USAID,⁶⁸ que se ostenta como una agencia gubernamental que trabaja para eliminar la extrema pobreza mundial y permitir la capacitación de la sociedad democrática para alcanzar así su potencial resiliente.⁶⁹ La USAID interviene en las políticas de prevención del delito de nuestro país dando pauta a la implementación de la Iniciativa Mérida

⁶⁸ Este organismo se creó en 1961 por John F. Kennedy, Presidente de los Estados Unidos de Norteamérica, con el fin dar seguimiento al pacto signado por México en 1951 conocido como Ley de Seguridad Mutua. Fuente: USAID FROM THE AMERICAN PEOPLE. [en línea], fecha de consulta 05 junio18, Disponible en: <https://www.usaid.gov/es/mexico/historia>

⁶⁹ Entendida la resiliencia como la capacidad de superar la adversidad, en términos psicológicos, reponerse a situaciones de dolor emocional., esto es saber cómo sobrevive la sociedad en extrema pobreza, cuanto soporta y cuál es su límite.

que por obviedad viene aparejada con grandes recursos económicos.⁷⁰ Se informa que la idea original se denominó “Plan México” y que, por iniciativa del Gobierno de México, específicamente por el Centro de Información y Seguridad Nacional por sus siglas(CISEN) definido como un órgano de inteligencia civil, al servicio del estado mexicano, dependiente jerárquicamente y funcional de la Secretaria de la Función Pública, se solicita el apoyo económico del gobierno de Estados Unidos para prevenir el tráfico ilegal en las fronteras controlado por la delincuencia organizada de México, a lo que Estados Unidos acepto apoyando con 1400 000 000 mil cuatrocientos millones de dólares, asegurando que no habrá intervención a la soberanía de nuestro país y que México aportaría 7. 000 siete mil millones de dólares. Cabe mencionar que, como condición para asignar el presupuesto, el gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica solicito al Gobierno de México el inicio de reformas legales en el aparato judicial y que la policía y los militares fueran ajenos a la corrupción y violación de los derechos humanos.⁷¹

Los principales objetivos del Plan Mérida son: *Mejora en los programas de las agencias de seguridad de nuestros socios en la vigilancia de su territorio; Equipamiento y activos para apoyar a las agencias de seguridad homólogas*

⁷⁰ ARÁMBULA REYES, Alma. Investigadora Parlamentaria, [et. al], “INICIATIVA MÉRIDA COMPENDIO”, Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de diputados LX Legislatura, 2008 [en línea], fecha de consulta 29 abril18, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>.

⁷¹A raíz de esto en el año 2008 se promulgan sendas reformas en el Procedimiento penal como es sabido, tales como la implementación del nuevo sistema de juicios orales así como los intentos de depuración de las policías, todo lo anterior para lograr obtener el presupuesto asignado por el gobierno de los Estados Unidos.

*Tecnología computarizada para fortalecer la coordinación de las fuerzas de seguridad e información entre México y EE.UU; Tecnologías para aumentar la capacidad de México para recolectar inteligencia para propósitos de orden público; Producir un hemisferio más seguro y protegido, donde las organizaciones criminales ya no amenazarán a los gobiernos ni a la seguridad regional; e Impedir la entrada y la propagación de drogas ilícitas y amenazas transnacionales en toda la región y hacia Estados Unidos.*⁷²

A raíz de la aceptación del presupuesto asignado por el gobierno de Estados Unidos en 2008, el Estado mexicano a implementando Políticas Publicas en materia de Prevención del delito, con la finalidad de coordinar la estrategia nacional para reducir índices de violencia a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas; aplicar campañas a la comunidad en materia de prevención de delito; dar seguimiento y evaluación de las acciones de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la Delincuencia y la Violencia.

Las reformas más trascendentales se dieron en el año 2014, implementadas por el Gobierno de la Republica, se modifica el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y Delincuencia por sus siglas PNPSVD, dirigidas con el objeto de atender los factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia y cuyo marco normativo son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las Directrices de la Organización de las Naciones Unidas, para la prevención de la delincuencia juvenil, conocidas como “Directrices de Riad”.⁷³

⁷² *Ibíd*em, p. 9

⁷³ NACIONES UNIDAS, DERECHOS HUMANOS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO, “*Directrices de las Naciones unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, Adoptadas y proclamadas en la Asamblea General en su resolución 45/112*”, de 14 de diciembre de 1990, [en línea], fecha de consulta 05

Los fundamentos descansan en el enfoque de la seguridad ciudadana, con participación de esta, además de atender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado.

El programa aborda cinco sectores de prevención que son el social, situacional, comunitario, psicosocial y prevención policial orientados a la comunidad, divididos en tres niveles de intervención, primario, secundario y terciario.

Es importante el aspecto teórico ya que este programa se sustenta en la aplicación de las Teorías ecológica del delito, la Teoría epidemiológica así como la Teoría de la eficacia colectiva, aplicados en las políticas de prevención del delito en Estados Unidos de Norteamérica tal y como se refirió en el presente ensayo y que tratan de explicar los motivos de la violencia, sin embargo, del análisis realizado a dichos planes y programas se desprende que ninguno de ellos menciona la atención al liberado ni establecen mecanismos para evaluarlo y evitar que este sector de la sociedad reincida delictivamente, es importante referir que, a manera comparativa, estas políticas implementadas en ambos países, si bien es cierto buscan homologar sus lineamientos, esto es cuestionable puesto que, desde un punto de vista sociológico resulta que, el entorno socioeconómico y cultural de referencia entre ambos países es totalmente opuesto, sin similitud alguna, es por lo anterior improbable que se generen resultados positivos tal y como se ha venido observando al través de estos diez años desde su implementación, como se demuestra con los anexos estadísticos en el presente trabajo de investigación.

Analizando el consenso que ha tenido el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, como objetivo de la primer meta del programa que es México en Paz, dentro de los objetivos, estrategias y líneas de acción se contempla en el numeral VI.1 México en Paz, objetivo 1.3 asegura el mejoramiento de la Seguridad Pública, y cuya estrategia plasmada en el numeral 1.3.1 establece la aplicación, evaluación y seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y

abril18, Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/PreventionOfJuvenileDelinquency.aspx>.

la Delincuencia 2014-2018 (PNPSVD)⁷⁴, cuyo objetivo principal es atender factores de riesgo y de protección vinculados a la violencia y la delincuencia.

En el aspecto de atención a reos liberados que sustenta el Plan Nacional para Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, tema de esta investigación, contempla:

CAPITULO III. OBJETIVOS, ESTRATEGIAS Y LINEAS DE ACCION

Estrategia 2.6. Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a población interna en el sistema penitenciario.

Líneas de acción

2.6.1 Promover la atención en salud y educación de niñas/os que viven con sus madres internas en Centros Penitenciarios.

2.6.2 Impulsar la convivencia y el respeto de los Derechos Humanos de la población interna en el sistema penitenciario

2.6.3 Impulsar programas de inclusión y reinserción laboral de la población liberada del sistema penitenciario, sin discriminación directa o indirecta...⁷⁵

Se da la pauta a la protección de los derechos humanos de los reos liberados consagrados en la Constitución haciendo especial énfasis al derecho a un trabajo digno y a la no discriminación, sin embargo, no se especifica dentro del programa, en este rubro, una línea de acción específica por tanto no existen protocolos para dar seguimiento a estos lineamientos.

⁷⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril del 2014.

⁷⁵GOBIERNO DE LA REPUBLICA. “PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA Y LA VIOLENCIA 2014-2018”, Diario Oficial de la Federación.30/04/2014 [en línea], fecha de consulta 01 junio 2018, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014.

En su primera línea de acción establece medidas tales como: coordinar estrategias para reducir índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de las organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.

Realizando un seguimiento a las Políticas de intervención se observa en el último punto, como se empata con La estrategia de Cooperación para el Desarrollo de USAID/México, signado en abril de 2014, y modificado el 13 de noviembre de 2015, apoya tres Objetivos de Desarrollo para fortalecer el Estado de derecho y los derechos humanos, reducir crimen y violencia relacionada con las drogas, y promover los esfuerzos de transparencia e integridad de la Iniciativa Mérida, el programa bilateral de cooperación en seguridad, se observa un encuadre de las mismas con el Plan Nacional de Desarrollo , en el Anexo A. del acuerdo de cooperación establece los objetivos a desarrollar del acuerdo USAID/México con el Plan Nacional Desarrollo de México⁷⁶. Este anexo presenta una tabla en cuya estructura se entrelazan los cuatro actores principales, siendo el primer plano el marcado como los objetivos de la USAID (FY 2014-2018) cuyo objetivo central es replicar el modelo de prevención de crimen y violencia a los sujetos e instituciones involucradas, el segundo; una estructura bilateral en la que se indica a la Iniciativa Mérida (VI Pilar); el tercer rubro señala al Gobierno de México, los avances de los objetivos a través de las dos líneas de acción del Plan Nacional de Desarrollo, México en Paz y México inclusivo; y como principal complemento del Gobierno Mexicano asigna a la Secretaria de Gobernación para *asegurar la prevención y participación ciudadana*.⁷⁷.

Aplicado únicamente a las zonas marcadas como prioritaria en el acuerdo Iniciativa Mérida, cuyas prioridades son la lucha contra narcóticos, leyes fuertes para asegurar puertos, aeropuertos, fronteras y en especial atención a prevenir el

⁷⁶ Ibídem, p.61

⁷⁷ Cfr. USAID/MEXICO FROM THE AMERICAN PEOPLE, COUNTRY DEVELOPMENT COOPERATION STRATEGY, FY2014 FY2018. Op. cit., p. 61

cruce hacia Estados Unidos de Norteamérica de substancias ilícitas y armas, se apoya por lo que denominan un sistema prosecutor encaminado al logro de un sistema judicial eficiente así como de un sistema de prisiones más seguro. Con un presupuesto para México de \$ 2 500 millones de dólares, otorgándose inicialmente 1, 400 millones y el resto de los fondos para la iniciativa a solicitarse en los presupuestos de los años fiscales 2009 y 2010, este acuerdo, por sus firmantes se visualiza como un nuevo paradigma de cooperación para la Seguridad de los países⁷⁸.

En el pilar IV de la iniciativa Mérida se pacta la intervención del Departamento de Estado de los Estados Unidos de Norteamérica a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (en inglés; *United State Agency for International Development*) por sus siglas USAID, influenciando las Políticas Públicas de México, a través de la Embajada y Consulados de Estados Unidos de Norteamérica en México.⁷⁹

⁷⁸ Cfr. INICIATIVA MÉRIDA COMPENDIO, Lic. Alma Arámbula Reyes, Op.cit., p. 6

⁷⁹ Parte de estos acuerdos se encuentra el signado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior de la República Mexicana, por sus siglas ANUIES, conformada por 191 Instituciones de educación superior, incluida la máxima casa de estudio, la Universidad Nacional Autónoma de México, recibiendo presupuesto para apoyar a la formación de profesionistas con capacidad para instrumentar eficazmente el nuevo sistema de justicia penal así como “*generar mecanismos sostenibles que acompañen las funciones de las y los futuros jueces e impartidores de justicia*”, de esta forma el programa se introduce a las instituciones educativas del país y llega a través de estas al Poder Judicial. Fuente: Embajada y consulados de Estados Unidos en México [en línea], fecha de consulta 13 abril 2018, Disponible en: <https://mx.usembassy.gov/es/palabras-de-la-embajadora-durante-firma-de-acuerdo-con-anuies/>.

Es importante referir que desde el año 2012, el Proyecto USAID, en el marco del Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC), inicio trabajos con la colaboración del gobierno de México para identificar y sistematizar las áreas más conflictivas, esto con el fin de realizar sus trabajos, siendo estas zonas denominadas como Polígonos en los que, se apersona la Secretaria de Desarrollo Social, por sus siglas SEDESOL, para hacer efectiva la aplicación del Programa HABITAT, programa que actualmente se encuentra reconocido como Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos ONU-Hábitat, organismo que en sus inicios se creó como Fundación Hábitat, órgano afín al Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente (PNUMA).

Es desde el año 2002, que el Programa ONU-Hábitat instaura representaciones legales en México y otros países de América Latina enarbolando como propósito el “Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en proceso de urbanización”. En México se institucionalizo en 2003 a través del Programa Hábitat de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y, a partir del año 2013 el Programa Hábitat quedo a cargo de la Secretaria de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).⁸⁰

Es importante referenciar históricamente a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, por sus siglas en ingles UNESCO, para entender su participación en nuestro país, siendo de especial interés los principales antecedentes históricos de los que se ostenta, y que son:

⁸⁰ SECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRIRORIAL Y URBANO, *“Reglas de operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes”*. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION [en línea], fecha de consulta 02 junio 2018, Disponible en: https://www.gob.Mx/cms/uploads/attachment/file/25/7_Reglas_de_Operacion_Habitat_2015._DOF.pdf. Publicado 31 de diciembre de 2014 (Novena Sección)

La Comisión Internacional de Cooperación Intelectual (CICI), Ginebra, creada en 1922 y cuyo último antecedente data de 1946; su agencia ejecutiva, el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual (IICI), París, 1925-1946. El Comité de Cooperación Intelectual, como se le llamó formalmente, fue la última organización de cooperación, con eje en Ginebra, en crearse. Fue de importancia trascendental pues reunió personalidades de la talla de Albert Einstein, Hendrik Antoon Lorentz, Marie Sklodowska-Curie y Gilbert Murray. México se integró en 1926, siendo oficial su ingreso en 1931, estando activo hasta 1939, año en que se retira por cuestiones económicas y políticas.⁸¹

La Oficina Internacional de Educación (OIE) nace Ginebra en 1925 y se mantiene funcionando como hasta 1968, sin embargo, a partir del año de 1969 la OIE forma parte integrante de la Secretaría de la UNESCO, aunque cuenta con su propio estatuto la designación de sus consejeros miembros se designa por “La Conferencia General de la UNESCO”. Es una organización no gubernamental, de carácter privado que agrupo en sus inicios a los principales pedagogos suizos con la finalidad de proporcionar liderazgo intelectual y promover la coordinación internacional en materia educativa⁸².

La UNESCO se constituye formalmente en 1942, año en que se reúnen los Gobiernos de los países europeos que enfrentan a los nazis y realizan la Conferencia de Ministros Aliados de Educación (CAME). En 1945, al finalizar la segunda guerra mundial se reúne un consejo de las Naciones Unidas, con la

⁸¹El Colegio de México. Programa del doctorado de Historia.” México y el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual 1926-1939”. *Revista Tzinzun No. 49. Morelia. ene./jun. 2009*. Intelectual. [en línea], fecha de consulta 08 de junio 2018, Disponible en:http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-28722009000100007.

⁸² Oficina Internacional de Educación. Historia. UNESCO-IBE 1995-2018 [en línea], fecha de consulta 08 de junio 2018, Disponible en: <http://www.ibe.unesco.org/es/quienes-somos/historia>.

promoción de Francia e Inglaterra, se firma por 40 países y se crea la UNESCO, organismo autónomo de las Naciones Unidas otorgando autorización a esta para formar parte de su organización⁸³

3.3. El Departamento de Defensa de Estados Unidos de Norteamérica en las Políticas de prevención del delito en el Estado Baja California.

La intervención del Departamento de Defensa de Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID),⁸⁴ en el Estado de Baja California, se da a través de la adhesión al programa Hábitat, que es promovido por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, por sus siglas en inglés) y otros organismos internacionales, este fue implementado en nuestro país, en 2003 a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL),⁸⁵ este programa nace de la fusión del Programa Superación de Pobreza Urbana y Mujeres Jefas de

⁸³ La UNESCO cuenta con su Constitución o Carta Magna de la que se desprende su autonomía de las Naciones Unidas, en su Artículo II, de los Estados miembros, establece que los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen derecho a formar parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Fuente, [en línea], fecha de consulta 17 abril 2018, Disponible en: http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=15244&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html.

⁸⁴USAID/MEXICO FROM THE AMERICAN PEOPLE, COUNTRY DEVELOPMENT COOPERATION STRATEGY, FY2014 FY2018, Approved April 2014 whit addendum as of November 2015, UNITED STATES AGENCY, INTERNATIONAL DEVELOPMENT. [en línea], fecha de consulta 05 abril 2018, Disponible en: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/USAID-Mexico-CDCS-with-Addendum-1-as-of-Nov-2015.pdf>.

⁸⁵ Diario Oficial de la Federación, publicado 30 de abril de 2003.

Familia, que son integrados al Programa Hábitat en 2003, marcando en sus inicios como principal objetivo mitigar la pobreza patrimonial radicada en las zonas urbanas marginadas de México, a través de fusionar la política social con el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, para configurar una estrategia integral que incida en el mejoramiento de la calidad de vida de los más desfavorecidos. Iniciando operaciones con 32 ciudades seleccionadas, cuya población excedía de 100 mil habitantes, entre estas se seleccionó a la ciudad de Tijuana Baja California en donde se incrementa el otorgamiento de subsidios para la vivienda, especialmente en la zona este de la ciudad. Las reglas de operación del programa se plantean con estricto respeto a los principios planteados en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Nacional de Desarrollo Social y Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio.

Cabe destacar que la prioridad inicial fue la demanda de suelo y vivienda con la aplicación de recursos propios de Hábitat y del Ramo 33, esto con miras a la superación de la pobreza y conducción del desarrollo urbano, sin embargo, a partir del 2012 se integra una nueva vertiente al programa denominado Intervención Integral y Prevención en ciudades con Emergencia Social, con la finalidad de la prevención de la violencia en los espacios territoriales definidos como polígonos. El Municipio de Tijuana entra en el programa por ser de los 5 municipios, el de mayor incidencia delictiva y que concentra casi la mitad de la población estatal, esto es el 49.8%, siendo en la zona este de la ciudad hacia donde se incrementara la mancha urbana, según proyecciones de movilidad urbana de la Comisión Nacional de Población, CONAPO, basadas estadísticas realizadas por Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI al 15 de marzo del 2015, y que arroja un total de población para el Municipio de Tijuana de 1 641 540 habitantes.⁸⁶

⁸⁶ Anuario estadístico y geográfico de Baja California 2017, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Gobierno del Estado de Baja California, México, [en

Dadas las características señaladas y aunado a la creciente incidencia de la violencia en Tijuana, que se seleccionan los Polígonos ubicados en el área este de la ciudad, por ser el área de crecimiento y una de las más conflictivas, específicamente en los fraccionamientos populares conocidos como Camino Verde, Granjas Familiares y Mariano Matamoros.

Las medidas a aplicar se establecen con la intención de eliminar la extrema pobreza y capacitar a la sociedad resiliente⁸⁷ democrática para alcanzar su potencial, esto con el fin de enfocarse a la problemática, y que dé respuesta a las interrogantes de ¿Cómo vive la población en extrema pobreza? ¿Cuánto soporta y cuál es su límite?, así como el análisis de las características del medio ambiente, sin embargo, no se pone énfasis a la reincidencia delictiva.

Estos lineamientos observan la estrategia de dar seguimiento y evaluar las acciones, a nivel federal de la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la delincuencia y la violencia, ente creado a partir de la firma del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, esta es integrada por titulares de las Secretarías de Gobierno y cuyo titular es el Presidente de la República, quien delega al Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de crear y desarrollar instrumentos válidos de procedimiento para la prevención, detección de actos que puedan auspiciar la comisión de delitos.

Esto por supuesto que debe aterrizar a nivel estatal y municipal mediante los mecanismos correspondientes, sin embargo tal y como resulta del análisis de

línea], fecha de consulta 17 abril 2018, Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/ueva_estruc/anuarios_2017/702825094874.pdf.cuadro 3.2

⁸⁷ El programa muestrea a la población tijuanense realizando un estudio social meramente experimental, sin embargo a 15 años de intervención de la USAID, estas referidas zonas de la ciudad de Tijuana son las de más alta incidencia delictiva, según se observa en encuestas anexas a la presente investigación.

estos documentos, el programa de la USAID en la ciudad de Tijuana, está directamente enfocado al control del tráfico de drogas y de armas en la línea fronteriza, y se confirma nuevamente la omisión de la figura del reincidente, la no aceptación del liberado reincidente como tal, dejando claro el abandono a este grupo de la sociedad, cuya repercusión y responsabilidad recae en la sociedad misma.

El 19 de septiembre de 2014 se publica la Ley Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en Baja California⁸⁸ con el objeto de desarrollar las bases de coordinación en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia con el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública ordenados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, respectivamente.

Hasta mayo de 2015, en Baja California, la responsabilidad final recaía en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California como dependencia gubernamental encargada de hacer que se respeten los derechos individuales para fortalecer la sana convivencia, y para lograrlo elabora las estrategias y líneas de acción necesarias, una de estas estrategias es la adhesión a convenios nacionales para la prevención del delito.⁸⁹ Con la creación de Centros Estatales de Prevención del Delito, con participación ciudadana, estas políticas han tenido por cometido dotar de respuesta a la pregunta del quehacer estatal con el fenómeno de la delincuencia, pero, estas estrategias solo contemplan la problemática de la reinserción social en lo concerniente a la población interna y

⁸⁸ Publicada Diario Oficial de la Federación, 19 septiembre 2014.

⁸⁹ Dentro del Programa Nacional de Prevención al Delito se firmó un acuerdo de adhesión entre la Secretaría de Gobernación y el estado de Baja California con el objetivo de establecer las políticas necesarias para hacer frente al problema de delincuencia en el Estado. Publicado en el diario oficial de la federación el 04 de abril del 2014.

en cuanto a establecer mecanismos de evaluación de acciones y resultados, únicamente se contemplan para el fortalecimiento de las capacidades institucionales, en ningún momento consideran una evaluación axiológica al reo liberado, tal como lo vemos en los actuales planes y convenios que a nivel nacional y estatal se han celebrado y de cuyo análisis se ratifica lo antes mencionado.

En el Convenio de adhesión al Programa Nacional de Prevención del Delito celebrado entre la Secretaria de Gobernación y el Estado de Baja California. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de marzo del dos mil catorce, se otorgan recursos presupuestarios a la entidad de Baja California en el marco del Pan Nacional de Desarrollo cuyo monto será acorde con los siguientes objetivos y estrategias específicas:

1 Fomentar corresponsabilidad ciudadana y actores sociales en prevención de delito. (Tres estrategias de participación ciudadana).

2 Reducir vulnerabilidad ante violencia y delincuencia de la población con atención prioritaria (cuatro estrategias de protección a grupos vulnerables)

En este rubro se contempla un Programa Institucional para atención integral de población interna en el Sistema Penitenciario, y prosigue;

3 Generar entornos que favorezcan convivencia ciudadana con seguridad. (Recuperar espacios, crear áreas verdes e implementar casetas de vigilancia, tres estrategias)

4 Fortalecer capacidades Institucionales para la Seguridad ciudadana en el Gobierno Municipal, Delegacional, entidades federativas y Federación. (Estrategia, mecanismos de evaluación en acciones de resultados de la función pública).

Es en el Reglamento interno de la Secretaria de Seguridad Pública del Estado de Baja California, que asigna funciones al Secretario de Seguridad Pública, como titular de esta, cuyas facultades le devienen del Reglamento, y que le autoriza para realizar su función el auxiliarse de las unidades administrativas a su cargo,

siendo la Subsecretaría del Sistema Estatal Penitenciario⁹⁰ el órgano facultado para la creación y funcionamiento del Patronato para Liberados⁹¹, a través de la Dirección de Ejecución de Penas y Medidas Cautelares, conformada por el Departamento de Programas de Reinserción Social y el Departamento de Atención y Seguimiento a Liberados y que esta a su vez, delega al Titular de la Jefatura de Vigilancia de Medidas y Beneficios Judiciales, conocido como UASIPE (Unidad de Atención y Servicio Integral Penitenciario), quien será el encargado de dar seguimiento a los liberados para verificar su proceso de reinserción social, esto de acorde al modelo estratégico del Sistema de reinserción social y la normatividad aplicable.

Esto es que en Baja California, la Secretaría de Seguridad Pública asigna a la dirección del Centro de Prevención Social de la Violencia y de la Delincuencia con Participación Ciudadana del Estado de Baja California, la atención a los liberados a través del Departamento de vigilancia de Medidas y Beneficios Judiciales, misma que vigila a los “Patronatos para liberados”, estos son organismos de participación ciudadana, y a quienes les corresponde verificar el proceso de reinserción y cuya regulación se desprende de la Subsecretaría del Sistema Estatal Penitenciario, en conclusión se entiende que la atención a los liberados recae única y exclusivamente en la sociedad.

Sin embargo, es real la falta de atención en el reincidente liberado, derivada de su no sujeción a protocolo alguno, así como la falta de estadísticas que den un dato sobre la reincidencia delictiva en la ciudad de Tijuana y en general en el Estado de Baja California, la negativa a dar cualquier información por parte del Patronato Preliberados, creado específicamente para atender este sector

⁹⁰ Reglamento interno de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California, Periódico Oficial del Estado de Baja California, Tomo CXVII, Mexicali, Baja California, 29 de enero del 2010, No. 6

⁹¹ *Ibíd.*, p. 39.

vulnerable de la sociedad nos afirma la urgente necesidad de implementar los mecanismos de evaluación axiológica que se sugieren.

Se está nuevamente ante una total discriminación del liberado, pues este organismo solo contempla al reo liberado en proceso, por lógica este dará cumplimiento a los ordenado para lograr su total libertad, sin embargo, después de obtenerla el Departamento no tiene ningún contacto con los liberados.

Las medidas aplicadas correctamente a través de los Programas derivados de las líneas de acción del Plan Nacional, son un avance pues se considera a la sociedad en general para realizar campañas de prevención del delito, sin embargo, a la fecha, estas aún no se reflejan en la población, pues se han enfocado únicamente a campañas de *antigrafiti*, creación de algunos espacios culturales, campamentos de niños, y de manera muy somera al cuidado de espacios deportivos y culturales, no abordando en absoluto la atención a reos y liberados para prevenir la delincuencia derivada de su reincidencia.

CAPITULO CUARTO. SEGUIMIENTO AL PROCESO DE REINSERCIÓN SOCIAL EN BAJA CALIFORNIA

4.1 Instituciones que atienden la reincidencia a nivel Estatal y Federal

En la Ley Nacional de Ejecución Penal, publicada en el Diario oficial de la Federación el dieciséis de junio del dos mil dieciséis, se concibe una leve atención a los liberados y/o externados al ordenar:

Capítulo II

Servicios Postpenales

Artículo 207. Servicios postpenales

Las Autoridades Corresponsables, en coordinación con la Unidad encargada de los servicios postpenales dentro de la Autoridad Penitenciaria, establecerán centros de atención y formará Redes de Apoyo Postpenal a fin de prestar a los

liberados, externados y a sus familiares, el apoyo necesario para facilitar la reinserción social, procurar su vida digna y prevenir la reincidencia.

A través de los servicios postpenales, se buscará fomentar, la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 Constitucional a fin de facilitar la reinserción social además de promover en la sociedad la cultura de aceptación del liberado o externado.

Los servicios postpenales se brindarán de forma individualizada conforme a las circunstancias de cada caso y a las posibilidades del sentenciado, externado y su familia.

*Para el cumplimiento de su objetivo, a nivel local y federal, la Autoridad Penitenciaria y demás autoridades corresponsables firmarán Convenios de colaboración con instituciones del sector público y privado que prestan funciones relacionadas con los servicios postpenales, con el objeto de canalizar a los liberados, externados y a su familia. De igual forma, existirá coordinación entre la Federación y los Estados o entre los Estados para el mejor cumplimiento de estos objetivos.*⁹²

Se realiza una breve reseña del artículo en mención, hacer un análisis en cuanto a su objetivo a nivel local, en el primer párrafo inicia con “*Las Autoridades Corresponsables.*” se entiende por Autoridades Corresponsables a las siguientes: inicia con la Comisión Intersecretarial para la Prevención Social de la delincuencia y la violencia, órgano derivado del Plan Nacional de Desarrollo

⁹² LEY NACIONAL DE EJECUCION DE PENAS, CAMARA DE DIPUTADOS DEL H CONGRESO DE LA UNION, SECRETARIA GENERAL, SECRETARIA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS, Diario Oficial de la Federación 16/06/2016, en línea], México, [fecha de consulta 05 julio 2018], disponible en: <https://www.seguridadbc.gob.mx/Planeacion/marcolegalPDF/2016/LNEP.pdf>

2013-2018, integrada por titulares de las Secretarías de Gobierno, y que preside el Presidente de la República, quien a su vez, delega al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, para coordinar y asegurar la correcta aplicación a nivel estatal, en el marco de los Sistemas Nacional y Estatal de Seguridad Pública ordenados en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Nacional de Ejecución de Penas, y sus Leyes Orgánicas respectivamente, otorgando facultades al Secretario Ejecutivo del Consejo Estatal de Seguridad Pública y al Secretario de Seguridad Pública del Estado, en cumplimiento de la Ley de Seguridad Pública del Estado de Baja California, para hacer efectiva Ley Para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia en Baja California⁹³ que desarrolla las bases de coordinación en materia de prevención social de la violencia y la delincuencia.

Ahora bien, en cuanto al segundo concepto del referido artículo en análisis, que ordena “ *en coordinación con la Unidad encargada de los servicios postpenales dentro de la Autoridad Penitenciaria, establecerán centros de atención y formará Redes de Apoyo Postpenal*” es, en el Reglamento interno de la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California, que otorga facultades al Secretario de Seguridad Pública, para que se apoye de la Subsecretaría del Sistema Estatal Penitenciario, siendo por tanto esta Subsecretaría la referida Unidad encargada dentro de la Autoridad Penitenciaria para atender los servicios postpenales, es entonces que se retorna a la autoridad penitenciaria la labor de la atención postpenal, esto es , la atención después de la pena, considerando que el gobernado ya no se encuentra sujeto a un proceso legal, por lo que no corresponde al ámbito de facultades de la Autoridad Penitenciaria, esto es en el entendido que, se trata de la reinserción del liberado al entramado social, sin embargo es a esta autoridad a quien se faculta para crear y regular el funcionamiento del Patronato para Liberados⁹⁴, hasta el año 2001, este

⁹³ *Ibidem.*, p.39

⁹⁴ Organismo integrado principalmente por ciudadanos, así como por representantes gubernamentales, creado para apoyar a las personas que han

organismo tenía el carácter de órgano desconcentrado de la Dirección de Prevención y Readaptación Social y se regía por el Reglamento del Patronato para la Reincorporación Social por el Empleo en el Estado de Baja California, publicada en el periódico oficial el 14 de septiembre de ese año.

Es así, que existe en un vacío legal la reinserción del liberado que cumple sentencia por delitos del fuero común y cuya atención se encarga la Secretaría de Seguridad Pública del Estado, sin protocolo alguno que le dé seguimiento, por lo anterior, es importante referir la división del fuero común y el fuero federal, que si cuenta con los lineamientos y protocolos requeridos y que a continuación se analiza.

En el fuero federal, actualmente, el organigrama pone a la cabeza a la Secretaría de Gobernación, quien asigna al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, otorgando facultades al Comisionado de Prevención y Readaptación Social, quien tiene a su cargo la Coordinación General de Prevención y readaptación Social y la Coordinación General de Centros Federales, dividiéndose la primera en dos, la Dirección General de Ejecución de Sanciones y la Dirección General de Instituciones Abiertas Prevención y Readaptación Social. Se asignan tres direcciones más a cargo del Comisionado que se encargan de Prevención y Tratamiento de Menores, área Administrativa y Asuntos Legales y Derechos Humanos.

Ahora bien, la atención se delega a través de dos entidades, la Dirección General de Ejecución de Sanciones, conformada por una Dirección de Ejecución de Sanciones, dividida en tres sectores, zonas norte, noroeste y centro sur, integrando expedientes de señalamiento y ejecución de penas y de beneficios por cada zona del país. Asignan una Subdirección de Ejecución de Sanciones a extranjeros, indígenas y CEFERESOS, Centros Federales de Reintegración

estado recluidas en algún Centro de Reinserción Social, para reincorporarse a la sociedad.

Social; y la Dirección de Archivo Nacional de Sentenciados y Estadística Penitenciaria, cuyas cinco subdirecciones se dividen en Sistemas Técnicos Penitenciarios, Archivo, Evaluación al Tratamiento Penitenciario, Módulo de atención ciudadana y Administración, todos para dar atención a sentenciados por delitos federales internos en los diversos Centros Penitenciarios del país.⁹⁵

Sigue con la Dirección General de Instituciones Abiertas, Prevención y Readaptación Social,⁹⁶ misma que se conforma por tres Direcciones, la de Control de sentenciados en libertad, la de prevención y readaptación social y la de reincorporación social por el empleo. Es la Dirección de prevención y Readaptación Social la que reviste interés en esta investigación ya que marca los lineamientos ideales para lograr su fin. Esta dirección se divide en dos Subdirecciones, la Subdirección de Prevención y la Subdirección de Readaptación, el primero consta de cuatro departamentos enfocados específicamente a investigación criminológica, campañas de prevención, servicios coordinados y publicaciones y bibliotecas; la segunda, de Readaptación Social se subdivide en cultura y recreación, enlace educativo y programas laborales.⁹⁷

el Departamento de Programas de Reinserción Social y el Departamento de Atención y Seguimiento a Liberados, y que es, la Dirección de Ejecución de Penas y Medidas Cautelares quien a su vez, delega al Titular de la Jefatura de

⁹⁵ SECRETARIA DE GOBERNACION, Organigrama, vigente al 01 de julio de 2017, [en línea], México, [fecha de consulta 09 agosto 2018], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/338858/ORGANIGRAMA_AUTO_RIZADO_VIGENTE_15_03_2018.pdf.

⁹⁶ Esta Dirección es auxiliada por la Dirección General de Ejecución de Sanciones para dar seguimiento a los liberados sentenciados por delitos federales, excarcelados de todo el país.

⁹⁷ *Ibíd*em

Vigilancia de Medidas y Beneficios Judiciales, conocido como UASIPE (Unidad de Atención y Servicio Integral Penitenciario), el encargo de dar seguimiento a los liberados para verificar su proceso de reinserción social, esto de acorde al modelo estratégico del Sistema de reinserción social y la normatividad aplicable

Hasta mayo de 2015, en Baja California, la responsabilidad final recaía en la Secretaria de Seguridad Pública del Estado de Baja California como dependencia gubernamental encargada de hacer que se respeten los derechos individuales. Existe una gran variedad de leyes, como se ha visto en el desarrollo de esta investigación, sin embargo la realidad demuestra que no existe infraestructura, ni recursos, ni atención a este sector de la sociedad ya que nuestra legislación norma la reincidencia como fenómeno delictivo sin atender al individuo reincidente que, por obiedad, ha estado sujeto a un proceso penal o purgando pena privativa de libertad y puesto en libertad y que comete nuevamente uno o varios delitos sin ser procesado, ese reincidente invisible para el sistema penal y al que no es posible darle ningún tipo de seguimiento a su reintegración al tejido social, y esto se verifica en el Código Penal Federal, en su Artículo 20 que define la reincidencia de la siguiente forma:

... “Hay reincidencia siempre que el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fijadas en la ley” ⁹⁸

En los mismos términos lo establece el párrafo segundo del artículo 72 del Código Penal para el Estado de Baja California,.. *Para los efectos de este Código, hay reincidencia cuando, quien habiendo sido condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier Tribunal de la República o del extranjero, es*

⁹⁸ CODIGO FEDERAL PENAL, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión,[en línea], Última Reforma DOF 09-09-2018, México, [fecha de consulta 02 abril2018], Disponible http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_090318.pdf.

*sentenciado nuevamente por otro delito, si no ha transcurrido desde el cumplimiento de la sentencia o desde el indulto, la mitad del término de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fijadas por la Ley*⁹⁹.

y es así que, del análisis simple de estos lineamientos penales vemos que se trata de una norma dirigida únicamente a individuos que han cometido un delito y se encuentran procesados por segunda o más veces, incluidos procesos en el extranjero, por tanto, las políticas penales o Políticas Publicas en materia de prevención del delito tienen su ámbito de aplicación en el individuo que está sujeto a proceso, sin especificar si fuere común o federal, no así en los individuos liberados dejando al azar su reintegración al tejido social, problemática que crea crisis en el orden social.

Existe un total abandono y falta de protocolos para atender el problema de la reincidencia en nuestro país quedando un vacío entre la puesta en libertad del reo hasta el momento de su re-aprensión, y es precisamente este periodo de tiempo de carácter vital y determinante para la reinserción del individuo al tejido social, aunado a lo anterior, nos encontramos ante un total menosprecio por la figura del reincidente como tal, mismo que es también considerado por la sociedad como el enemigo público.

En la actualidad, es de sobrado conocimiento la problemática que la reincidencia genera para restablecer el tejido social y la falta de protocolos para dar cumplimiento a las Políticas de Seguridad Publica, es sabido que la reincidencia criminal de los sentenciados liberados de los Centros de Rehabilitación Social se debe abordar desde varias perspectivas.

Es clara la falta de reconocimiento en la legislación de la figura del liberado reincidente, ese que no es puesto a disposición de una autoridad y sigue

⁹⁹ CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, publicado en el periódico oficial no. 23, de fecha 20 de agosto de 1989, sección II, Tomo XCVI., vigente, última reforma 19 enero 2018.

delinquiendo impunemente, dejando al olvido el tratamiento y seguimiento toda vez que, estadísticamente, es imposible establecer un parámetro y, por tanto, no existen estadísticas reales que aborden esta problemática, únicamente se considera para efectos de realizar parámetros a los individuos liberados y sujetos a un nuevo proceso exclusivamente en delitos del orden federal.

4.2. La anomia axiológica en el liberado reincidente en Tijuana y sus consecuencias

El Municipio de Tijuana, Baja California, proporciona un entorno social característico debido al flujo migratorio, siendo de los tres más importantes a nivel mundial, esto es el flujo migratorio que se produce de Medio Oriente y el centro de África está considerado como el tercero más importante, seguido del producido en Europa hacia los países vecinos, y se considera al primero el que se da de México hacia los Estados Unidos de Norteamérica, estos flujos migratorios se dan por conflictos internos o simplemente por la búsqueda de nuevas oportunidades, según informes de las Naciones Unidas, aseverando que en el año 2000 el número de inmigrantes internacionales fue de 172.6 millones de personas, en 2010 aumento a 220 millones en todo el mundo y en 2017 se calculan 258 millones¹⁰⁰ , esto es 41 por ciento más que en el año 2000, encabezando la lista India , seguido de México con 12 millones todos dirigidos hacia Estados Unidos que cuenta con el 46.6 por ciento de los inmigrantes del mundo, encabeza el sitio número uno.

En el año 2016, 70 mil personas de nacionalidad haitiana migraron a la ciudad de Tijuana, esto aunado al flujo normal de migrantes centro y sur americanos y de otros países de Europa y Asia que utilizan la frontera para llegar hacia Estados

¹⁰⁰United Nations. *“International Migration Report 2017”*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, , 2017,[en línea], [fecha de consulta 02 julio 2018], Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017.pdf>

Unidos de Norteamérica. Según estadísticas del Instituto Nacional de Migración, este número es únicamente de migrantes que se registran ante el Instituto, no habiendo cifras exactas de cuantos llegan a Tijuana, se tiene un estimado, de acuerdo a los cruces fronterizos, únicamente en las dos líneas fronterizas de Tijuana conocidas como San Isidro y Garita de Otay, de 90 millones de cruces al año, habría que restar personas que viven en Tijuana y cruzan a trabajar, y turistas, de este número se restarían personas que ya no regresan y se quedan a radicar en Estados Unidos, no existe registro de cruces ilegales por tierra, que son los más solicitados. También es necesario e importante para el tema las deportaciones que realiza Estados Unidos y que asciende a 63 mil deportados tan solo en el 2016 y que ha aumentado a la fecha, de los cuales se pierde totalmente su registro, no existen para el sistema, no se sabe su estatus, ni si son delincuentes o personas empleadas y deportadas y esto, aumenta la incidencia del delito, solo existen tres o cuatro albergues temporales de asociaciones civiles en donde se les brinda un espacio para dormir y comer, con capacidad para 300 personas cada uno, y solo por un periodo de tres días, después desaparecen en la ciudad, sin identificaciones, sin dinero ni trabajo sumándose a la lista de migrantes que no pueden cruzar por falta de dinero, realizando trabajos informales, otros en espera de remesas de familiares o delinquiendo, todos con la única finalidad de obtener recursos para pagar a las mafias de tráfico de personas conocidos como “polleros” y regresar a Estados Unidos, sin embargo es una realidad que aproximadamente el 40 por ciento, de estas personas se establecen en Tijuana.

Ahora bien en este entorno de inseguridad para las personas migrantes, quienes deben culturalizarse a su nuevo entorno social, inmersas en un mundo totalmente nuevo y radical, distinto al de su lugar de origen, obligadas a delinquir para sobrevivir, en este ámbito de impacto consecuencia de la inestabilidad económica, mental y emocional, es más factible dedicarse a actividades ilícitas pues su justificación es “estoy solo de paso, voy para Estados Unidos”, perdiendo, bajo este enfoque sus principios morales, obligándose a cambiar su sistema de valores.

No se puede negar la problemática que se genera en esta ciudad, y que es derivada de ese flujo migratorio puesto que, de la cantidad de personas procesadas y en prisión preventiva o en cumplimiento de sentencia se verifica que la mayoría son foráneas, y que al cumplir su sentencia y quedar liberadas reinciden obligados por la falta de oportunidades para obtener empleo, y no solo eso, vivienda pues sus derechos políticos no existen, y esto tiene un resultado inmediato en la sociedad, toda vez que, el factor primordial de la delincuencia y la reincidencia es la falta de atención a la persona liberada y su reintegración al tejido social, esto derivado del no cumplimiento de los lineamientos establecidos sobre protección de los Derechos Humanos de primera mano, esto es la protección a la dignidad humana, pues el gobernado que fue sentenciado y liberado o excarcelado sigue siendo el enemigo de la autoridad, y no únicamente de la autoridad sino que es el enemigo de la sociedad en general, aun cuando haya pagado por su delito y, este, a su vez, se muestra apático y renuente hacia las Instituciones. En la estructura familiar sucede lo mismo por lo que solamente es aceptado en el entorno social del que recién salió, aunado a esto, y muy importante es el conflicto de valores que le genera el entramado social en el que se desenvuelve.

El actual modelo garantista del derecho (derecho como garantía de los más débiles ante los más fuertes) nos obliga a cumplir con la teoría del Estado Constitucional de Derecho, constituido por los modelos axiológico del derecho, basado en los derechos humanos plasmados en nuestro artículo 1º Constitucional, derechos de primera mano pues son inherentes a la dignidad humana, y reforzados por los Tratados Internacionales a los que México se ha adherido, nos obliga a vincular la axiología del liberado, que no contempla derecho positivo mexicano, y sin embargo, está presente en los Tratados Internacionales en mención.

Todos estos factores definitivamente son co-responsables y su deficiencia trae aparejada otras consecuencias tan difíciles de revertir como lo es la garantía de los derechos del gobernado, y en máximo grado de dificultad, la del gobernado infractor, puesto que al no materializarse esta garantía que le debe dar el estado,

durante y después de su sanción, le reafirma un conflicto de valores y desencadenan en un ambiente delictivo que conlleva un latente rompimiento al orden social, y no es exclusivo de los gobernados, es cierto también que el derecho positivo no puede solucionar este conflicto, son las instituciones del estado y sus funcionarios en quienes recae la obligación de dar confianza y certeza al gobernado, seguridad de que se respetaran sus derechos humanos para así, lograr cambiar ese desvalor de seguridad jurídica, a decir del Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Fernando Franco, en su discurso del 8 de diciembre de 2009 en la toma de protesta de los nuevos ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Luis María Aguilar Morales:

*Existe otra problemática que pone en peligro el orden y la paz social, esto es el conflicto que se da entre: Derechos Humanos, equilibrio entre órganos del poder público y posibles contradicciones de leyes con la Constitución*¹⁰¹.

Este estudio es realizado en un ámbito factico, sin embargo es, en el caso particular de la reincidencia criminal en nuestro país, que en el ámbito de las actuales Políticas Publicas en Materia de Prevención del Delito no se da una atención fáctica, no se plantean estrategias post-penitenciarias integrales, únicamente se establecen programas de prevención del delito que no abordan a conciencia la problemática expuesta pues no tratan en lo absoluto el problema de la crisis axiológico jurídico en el liberado atendiendo a esta crisis como un factor importante para la reinserción social y, Baja California no es la excepción.

¹⁰¹ Intervención del Ministro Fernando Franco González Salas, en la toma de protesta de los nuevos ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Luis María Aguilar Morales. Cámara de Senadores, [en línea],[fecha de consulta 02 abril2018], Disponible. <https://www.youtube.com/watch?v=OLb7e9z7emk>.

4.3. La evaluación axiológica al liberado como herramienta de enlace.

La evaluación axiológica jurídica al liberado es necesaria debido al fenómeno social en el que infiere esta, ya que, cualquier acción llevada en la práctica, y que sea susceptible de evaluarse, conlleva momentos de valoración o devaluación de los valores morales que influyen en las acciones presentes y futuras de los agentes involucrados, la evaluación debe ser asumida como una estrategia para detectar debilidades en el proceso y, en el contexto de la reeducación, en un tratamiento penitenciario o pos penitenciario con la finalidad de reintegrar al individuo al tejido social, por tanto resulta que la evaluación debe ser asumida como una estrategia para detectar debilidades en el proceso de integración tanto del liberado como en la actividad de la autoridad responsable en lograr este objetivo, y es precisamente en este rubro en donde se presenta la problemática, ya que los resultados arrojados en una evaluación de esta envergadura serían totalmente negativos dando un golpe a la eficacia de las actuales políticas públicas en la materia.

Lo anterior toda vez que, dentro de los programas aplicados por el Estado en las Políticas Públicas se ordenan ciertas actividades encaminadas a lograr un impacto positivo en la sociedad y los resultados arrojados, sean positivos o negativos, solo se obtendrán a través de la evaluación de dichos programas, lo que permitirá realizar mejoras basados en esas apreciaciones valorativas y realizar planes a futuro para lograr el resultado deseado, *entendemos por evaluación de programas o proyectos sociales una actividad programada de reflexión sobre la acción, basada en procedimientos sistemáticos de recolección, análisis e interpretación de información, con la finalidad de emitir juicios valorativos fundamentales y comunicables sobre las actividades, resultados e impactos de esos proyectos o programas, y formular recomendaciones para*

*tomar decisiones que permitan ajustar la acción presente y mejorar la acción futura*¹⁰²

Las actuales políticas públicas aplicadas en la materia de prevención del delito solo contemplan la problemática de la reinserción social en lo concerniente a la población interna en los Centros de Reintegración Social Estatales y Federales (CERESO y CEFERESO), en lo que respecta exclusivamente a delitos del fuero federal, y establecen mecanismos de evaluación de acciones y resultados únicamente para los servidores públicos, esto únicamente con la finalidad de supervisar el fortalecimiento de las capacidades institucionales. Si bien es cierto existe un parámetro indicador derivado de las estadísticas obtenidas a los reos liberados de los Centro de Reintegración Social Federales, esto es mínimo considerando el número de internos en estos centros por lo que las estadísticas arrojadas de ninguna manera se acercan a la realidad que se vive en los Centros de Reintegración Social Estatales, en los que no se considera dentro de sus programas un protocolo para realizar una evaluación axiológica a los reos puestos en libertad, resultando en una falta de atención al individuo liberado que requiere la inmediata rehabilitación de sus derechos políticos¹⁰³ para lograr un empleo e integrarse a la sociedad, sin embargo esto no sucede e incluso, debido a la desinformación, el liberado llega a pasar años sin recuperar sus derechos políticos, siendo de especial urgencia la credencial expedida por el Instituto

¹⁰²NIRENBERG, Olga. [et.al], EVALUAR PARA LA TRANSFORMACION Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales” Argentina, Paidós, 2007,p.32

¹⁰³ El artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos y deja a criterio de Órganos Administrativos la recuperación de los mismos, en el caso de sentenciados es la Dirección de Ejecución de Sentencias quien, tras verificar el cumplimiento ordene se liberen los derechos políticos del reo.

Nacional Electoral INE, ya que, si bien es cierto que solo se suspenden sus derechos, esto conlleva la eliminación de la referida credencial, y sin esta, es prácticamente imposible obtener un empleo e incluso transitar por las calles sin el riesgo de ser detenido por no portar identificación, se convierte para el liberado un viacrucis el no obtenerla puesto que si no se liberan sus derechos políticos, tampoco puede librarse de sus antecedentes penales y por tanto obtener un documento de identificación diverso a la credencial para votar, como lo es licencia de conducir y menos pasaporte, esta circunstancia limita su desarrollo personal, atenta contra su dignidad y derecho a un trabajo digno e incluso al libre tránsito, violentando sus derechos humanos. Es aquí en donde se percibe una falta de organización de la Administración Pública, pues en la práctica no existen protocolos para dar seguimiento a la obtención de estos derechos.

La implementación de un protocolo de evaluación axiológica al reo liberado, con el fin de dar seguimiento a su reintegración a la sociedad, más que ser una problemática de la cual se debe ocupar únicamente el derecho positivo, y de ser materia de análisis como referente del estudio del delito y la criminología es un problema de factor social, derivado de la alta incidencia de interacción del liberado con la sociedad, y que debe ser sustentado en el aspecto axiológico del derecho.

Aunado a lo anterior, si bien es cierto que esta problemática atenta contra la sociedad en general, en lo individual es una violación al principio de dignidad humana sustentado en los derechos humanos y libertades del individuo y no hay excepción para el individuo liberado, este hecho es indiscutiblemente un tema a tratar por su trascendencia social y tiene su fundamento legal en los tratados internacionales y las Políticas Públicas de Prevención del Delito aunque de forma muy somera, ya que, entre otros aspectos, se sigue suprimiendo su derecho a la integridad personal plasmado en uno de los más importantes lineamientos internacionales que sustentan prerrogativas para los reos liberados, la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José que, en el marco Institucional suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos del 22 de noviembre de 1969, otorgan en su artículo 5º el

Derecho a la Integridad personal, y en su fracción VI., refiere que las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados.¹⁰⁴

La importancia de la implementación de un mecanismo de evaluación axiológica al liberado radica en que, en primer lugar aportara información en cuanto a los valores, positivos y negativos que le generan una anomia axiológica. En segundo término permitiría separar la percepción de valores al momento de su liberación y reincorporación al tejido social ya que en reclusión pierde contacto con familia y amistades y en la mayoría de casos, el interno se desconecta totalmente de la sociedad, por tanto al ser liberado reingresa al tejido social con una percepción distinta de la sociedad, con una carga de valores distinta, igual o tal vez peor que cuando ingreso aunado el hecho de que es la misma sociedad quien no lo perdona, aun cuando ya ha pagado por el delito cometido.

Dicha anomia axiológica, estudiada en el campo de la axiología jurídica, como asignatura de la Teoría del Derecho, nos refiere al estudio sistemático en torno al problema de los valores jurídicos, abordando estos valores no como objetos ideales, sino como un reflejo de la crisis social que ha llevado al gobernado a acondicionar a la realidad actual esos valores pero en una forma de valor negativo, que aun sabiéndolo ilícito, puesto que es plenamente conocido, es aceptado por una gran cantidad de gobernados como una realidad en su ámbito cultural y valorados como un fin de ser el único modo de lograr su bien común.

¹⁰⁴ Organización de los Estados Americanos , CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS SUSCRITA E LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS(B-32), San José de Costa Rica, 7 a 22 de noviembre 1969, [en línea],[fecha de consulta 02 septiembre 2018], Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.

El establecimiento de mecanismos de evaluación axiológica al reo liberado se propone con la finalidad de establecer parámetros iniciales que sirvan de indicadores para atender esa crisis de valores que se presenta en el infractor y que es un punto de partida indispensable para fortalecer las políticas de reinserción. Lo anterior abonaría en otros aspectos relevantes como perspectivas de género, edad, educación y situación socioeconómica del individuo para brindar apoyo en el proceso de transito de la libertad-reinserción social.

CAPITULO QUINTO. LA PROBLEMÁTICA LA CONFLUENCIA ENTRE LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y JURISDICCIONAL DEL ESTADO

5.1. La falta de coordinación de la Administración Publica para confrontar la problemática.

De un leve análisis de las Políticas Publicas en materia de prevención del delito, implementadas por la federación, encaminadas a cumplir con los lineamientos de los Tratados Internacionales a los que el Estado de México se ha adherido, es observable que no cumplen con su objetivo, tal y como se constata en los Informes del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública de la Secretaria de Gobernación así como algunas estadísticas de diversos organismos no gubernamentales y descentralizados interesados en el tema y que se anexan en apartado posterior. Si bien es cierto, el Estado tiene una intensa participación en foros internacionales para mejorar la calidad de vida de los gobernados, es en las funciones administrativas en donde existen deficiencias para llegar a los últimos escalones en el cumplimiento de sus atribuciones, en el caso concreto, facilitar la reintegración social del liberado, se llega al punto en que desaparece totalmente la intervención del estado, y se desvía hacia otros aspectos de prevención del delito.

La atención al problema de la reincidencia es una facultad dada en la praxis al Estado, es a través de las Políticas Públicas en las que se establecen lineamientos y protocolos a seguir, sin embargo, es cierto también que las Políticas Públicas en materia de Prevención del Delito, por sí mismas no funcionan, es necesaria la intervención de órganos administrativos para llevar a cabo la función pública efectiva, y es en este punto, en el que convergen entes gubernamentales federales, estatales y municipales, estas últimas a través de la Secretaría de Seguridad Pública, así como organizaciones no gubernamentales y sociedad, en donde se pierde la función real del Estado y se privatiza la atención a la prevención y reincidencia. Lo anterior sucede cuando la Secretaría de Seguridad Pública delega facultades, en sus funciones administrativas, mismas que le otorga la Secretaría de Gobernación como órgano centralizado federal.

La actividad administrativa de la función pública, en su fase solícita, debe llevar a cabo una actividad dirigida a cumplir con sus obligaciones, en el caso concreto la reinserción social y prevención del delito, con las atribuciones que le derivan de las normas establecidas al caso, y para ello, faculta a funcionarios para actuar en su cumplimiento. Para el correcto desempeño de la Administración Pública, el país se sectoriza para englobar todos los ámbitos de la sociedad, estos campos de acción son la policía, los servicios públicos, el fomento y la actividad industrial y comercial del Estado, el lograr mantener en equilibrio entre estos, hace que se cumpla con la finalidad de la Administración Pública que es el bien común, y así, lograr el orden público a través de la seguridad, salubridad, educación y alimentación. Si se atiende a este aspecto dinámico de la administración pública se deben atender los conceptos de fines, atribuciones, funciones, competencias y facultades,¹⁰⁵ y, es en este ámbito, en donde se centra la problemática.

La efectiva actividad de los funcionarios públicos, atendiendo a sus fines, en el área de seguridad pública, se debe respaldar en función de sus atribuciones,

¹⁰⁵ Cfr. MARTINEZ MORALES, I. Rafael. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Vol. 3, DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed Harla, 1997, México, p. 1.

estas son definidas como *las tareas que el estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines.*¹⁰⁶ Es entonces que, como parte de estas atribuciones del Estado se encuentra la prevención del delito, la reincidencia y por tanto la atención a liberados, actividad que la Secretaria de Seguridad Publica delega, ejerciendo la facultad discrecional que le permite cierta libertad para desarrollar sus tareas cuando el ordenamiento jurídico no le delimite cómo y en qué sentido debe ejercitarse esta¹⁰⁷ y siempre que esté autorizado para ello, esto deriva en razón de su competencia.

En el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, se sienta la base de la división territorial de los Estados, así como de su organización política y administrativa, siendo la base de esta el municipio, otorga competencia para ejercerla al Ayuntamiento y establece, en la fracción III las funciones y servicios públicos que los Municipios tendrán a su cargo, entre estas funciones le asigna la Seguridad Publica en términos del artículo 21 constitucional, y por ende faculta al presidente municipal para estar al mando de la policía preventiva.

El punto de partida para prevenir la reincidencia seria, sin duda alguna, dar la atención y seguimiento a los liberados, máxime en una ciudad tan conflictiva como lo es Tijuana, por las razones antes expuestas, su situación geográfica y de exceso en tránsito y arribo de personas de todo el mundo, y esta responsabilidad tan importante, pues somos observatorio a nivel mundial, recae en una organización no gubernamental denominada Patronato para Liberados.

¹⁰⁶ *Ibíd*em, p.17.

¹⁰⁷ *Ibíd*em, MARTINEZ MORALES, p. 108, La discrecionalidad es esencialmente una libertad de elección entre alternativas igualmente justas, o, si se prefiere, entre indiferentes jurídicos, porque la decisión se fundamenta en criterios extrajurídicos (de oportunidad, económicos, etc.), no incluidos en la ley y remitidos al juicio subjetivo de la administración.

La Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Baja California, para el correcto control de sus funciones, divide su actividad administrativa en dos vertientes, ambas dependen directamente de su titular, la primera está compuesta por tres direcciones encargadas del control interno y estructural, el manejo de sus funcionarios, con sus respectivos departamentos. La segunda dirigida a realizar diversas tareas, es su fase dinámica, encaminada a preservar la seguridad pública, delega a la Subdirección del Sistema Estatal Penitenciario tres funciones a través de las respectivas direcciones, esta son la Dirección de Centros de Reinserción Social, la Dirección de Ejecución de Penas y la Dirección de Programas de Reinserción Social, este último se divide en Departamento de Programas de Reinserción Social y el Departamento de Atención y Seguimiento a Liberados.¹⁰⁸

La efectiva coordinación entre estas tres últimas es de vital importancia para la prevenir la reincidencia, y es el más olvidado. Ambas entidades deben estar coordinadas, esto es el Departamento de Programas de Reinserción Social, organiza la reinserción dentro de la Penitenciaría, y el de Atención y Seguimiento a Liberados fuera de la Penitenciaría, y es en este punto en donde se desliga totalmente la Administración Pública, ignorando el hecho de que, desde el momento en que el reo es sentenciado, pasa a ser responsabilidad de entes cien por ciento administrativos.

5.2 Violación a los derechos humanos del liberado.

El procedimiento a seguir cuando un reo es liberado es relativamente sencillo, sin protocolos, aunque plagado de burocracia y desinformación, si bien es cierto

¹⁰⁸ SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO. ORGANIGRAMA GENERAL, [en línea], [fecha de consulta 02 septiembre 2018], Disponible en: <https://www.seguridadbc.gob.mx/imagen/SecretariadeSeguridadPublica.jpg>.

que, dentro del Centro de Readaptación se le somete a una serie de cuestionamientos, y se le proporcionan ocasionalmente información acerca del Patronato Para Liberados, como único enlace con la Administración Pública, no se le informa sobre las medidas para recuperar sus derechos políticos, o se hace muy someramente, aunado al hecho traumático de que, es puesto en libertad a altas horas de la madrugada, no se liberan en horas hábiles, por obiedad se deben desplazar por sus propios medios en busca de un lugar para subsistir. Quedar en libertad es la prioridad, y, si bien es cierto, hay convenio con otras administraciones tal como la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, como lo muestran en sus informes de labores,¹⁰⁹ estos se limitan a otorgar fuente de trabajo dentro del penal, no existen datos estadísticos de empleo a liberados.

El procedimiento para recuperar sus derechos políticos implica una serie de pasos ante instancias judiciales y administrativas, lo cual es por demás excesivo para las personas que han estado reclusos durante años, aunado a esto, si no cuentan con acta de nacimiento, si no obtienen oficio de cumplimiento de sentencia, otorgado por el Juez de causa, no pueden recuperar la credencial otorgada por el Instituto Nacional Electoral, y, por ende, siguen apareciendo en Sistema Único de Información Criminal establecido en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública,¹¹⁰ por tanto, es imposible obtener carta de antecedentes no penales requerida por la Secretaría de Trabajo y Previsión

¹⁰⁹ 6º INFORME DE LABORES, 2017-2018, SECRETARIA DE TRABAJO Y PREVISION SOCIAL, GOBIERNO DE LA REPUBLICA, [en línea],[fecha de consulta 06 septiembre 2018], Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/385402/6o_Informe_de_Labores_de_la_STPS_2017-2018.pdf

¹¹⁰ LEY NACIONAL DE EJECUCION PENAL, Nueva Ley DOF 16-06-2016, CAMARA DE DIPUTADOS DEL H CONGRESO DE LA UNION, SECRETARIA GENERAL, [en línea],[fecha de consulta 08 septiembre 2018], Disponible en: <http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/docs/pdfs/normateca/Leyes/Ley%20Nacional%20de%20Ejecuci%C3%B3n%20Penal.pdf>.

Social para poder obtener un empleo, pareciera una broma de mal gusto, y es este circuito maratónico, imposible para algunos e intolerante para la gran mayoría, el poder recuperar sus derechos políticos, y sin embargo indispensable para obtener empleo, y es de vital importancia este aspecto laboral para lograr su reintegración.

Se torna por demás imposible obtener un empleo, y es, la Secretaria de Trabajo y Previsión Social, en coordinación con la Autoridad Penitenciaria, quien debiera subsanar este problema, sin embargo, requeriría de un trabajo administrativo extra, mas no imposible, asignar personal encargado de dar seguimiento, trabajadores sociales que llevarían expedientes con el seguimiento de estas personas, capacitados y con enlace administrativo para obtener su documentación lo más pronto posible, encaminado como primer objetivo el que estas personas obtengan un empleo, esto es lo básico, y solo uno de los aspectos importantes para que el liberado pueda lograr su reintegración a la sociedad.

Esta serie de circunstancias, derivadas de una falta de atención e interés lleva a una constante violación a los derechos humanos del liberado, derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948, y ratificados en los pactos Internacionales a los que México se a adherido, su derecho a una vida digna, derecho a un trabajo remunerado, derecho a la educación, los consagrados en el artículo 4º que son una variedad tales como derecho a la igualdad, a la alimentación, a la salud, al agua potable, a la vivienda, este último toda vez que, es el núcleo familiar la base de las instituciones que fortalecen la sociedad, por tanto, la vivienda es el lugar en donde se inculcan principios y valores y es a donde van dirigidas gran parte de las Políticas Publica, el derecho a la vivienda va aparejado con el derecho a la identidad, puesto que, es indispensable un lugar para desarrollar la personalidad, todos estos consagrados en la Carta Magna y por demás vulnerados.

De un leve análisis a estas violaciones se encuentran las derivadas a los principios de igualdad, no discriminación, a decir del Doctor David Cienfuegos

Salgado,” *la igualdad desde la concepción constitucional..., es inherente al reconocimiento de que todos los seres humanos somos iguales ante la ley, así como al goce y disfrute de los derechos otorgados de manera incondicional, sin que exista alguna diferencia. Se trata de un anhelo presente en los diversos momentos de la lucha libertaria del país*”¹¹¹

Para lograr el sano desarrollo del liberado es preciso que ejerza con facilidad su derecho a la libertad de trabajo consagrado en el artículo 5º Constitucional, siendo este su derecho a que se le considere cualquier trabajo como lícito, sin prejuzgarlo por el hecho de haber estado sentenciado por delito y recluido en un Centro de Reinserción Social, es necesario el respeto a su persona, y no solo al aspecto físico, es el respeto a su actividad y desarrollo intelectual tal y como lo dispone el artículo octavo de la Ley Federal del Trabajo “*Para los efectos de esta disposición, se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.*”¹¹²

5.3 Parámetros indicadores y evaluación estadística, su utilidad para la función pública.

¹¹¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y con jurisprudencia, texto vigente al 5 de febrero de 2017, Comentada por Profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM, Coord. Sergio R. Márquez Rábago, México, Porrúa, 2017, p.25.

¹¹² LEY FEDERAL DEL TRABAJO, CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION, SECRETARIA GENERAL, SECRETARIA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS, Ultima Reforma Diario Oficial de la Federación 12/06/2015, [en línea], México, [fecha de consulta 29 septiembre 2018], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156203/1044_Ley_Federal_del_Trabajo.pdf.

Cuando se estudia un objeto se debe obtener cierta información o datos, estos, son el conjunto de información recolectada. Para lograr la representación de un conjunto de objetos en datos observables, es necesario el uso de medidas numéricas ya que, estas, se pueden calcular para obtener un muestreo o una cantidad de mediciones que se conocen como parámetros. Se sabe que un parámetro es un número que resume una cantidad de datos que, calculados a partir de mediciones muestrales, se denomina estadística.¹¹³

La definición de *“Estadística es la ciencia que se encarga de plantear estudios y experimentos, obtener datos y luego organizar, resumir, presentar, analizar e interpretar la información para extraer conclusiones basadas en datos”* ¹¹⁴Se dice que la estadística tiene un sinnúmero de aplicaciones que influye y da forma al mundo que nos rodea, da una medición objetiva y validez estadística al monitorear niveles y cambios en el tiempo de un fenómeno social importante.

Es factor importante a considerar los principios básicos de ética en la estadística, esto debido a que el uso inadecuado de la misma acarrea problemas éticos al alterar datos y conclusiones en beneficio de una parte. Se deben aplicar los principios, y algunos de estos principios básicos en estadística son: que todos los sujetos de un estudio deben dar su consentimiento y ser informados; todos los resultados de los individuos deben ser confidenciales; y que el bienestar de los sujetos de estudio siempre debe estar por encima de los beneficios que el estudio brinda a la sociedad.¹¹⁵

En el caso concreto, se analiza a un sector de la sociedad, el objeto de estudio son los individuos que han estado recluidos en un centro penitenciario, para efecto de un análisis estadístico se le denomina población, así como su relación

¹¹³ Cfr. MENDENHALL William “et. al”, Introducción a la probabilidad y estadística, 13^a. Ed., Mexico, 2010, Cengage Learning Editores, S.A. de C.V. p.53

¹¹⁴ TRIOLA Mario F., ESTADÍSTICA, Decimoprimera edición, México, Pearson Educación de México, 2013, p.4

¹¹⁵ Cfr. Ibídem, p.6

al entramado social al que se enfrentara al quedar en libertad, y para lograr el correcto seguimiento a su reintegración social es necesario establecer mecanismos que faciliten la recolección de datos muestrales para su estudio, y, debido a que se trata de relaciones humanas, por obviedad, este objeto de estudio cambia constantemente, por lo que cada uno de estos datos o valores inconstantes en la población de estudio son designados como variables.

Una variable es una característica, cualidad o medida susceptible a sufrir cambios siendo estos el objeto de estudio, puesto que se puede analizar medir y llevar un control en una investigación. Las variables en un objeto de estudio se clasifican en cuantitativas y cualitativas, las últimas atienden a características y atributos que se expresan de manera no numérica, por el grado de complejidad ambas variables, cualitativas y cuantitativas pueden ser simples o complejas ya que estas, se pueden descomponer en dos dimensiones o más para lograr un efectivo examen, las últimas son las que corresponden al análisis de la población a estudiar. Las dimensiones en las que se descompone una variable compleja, son el elemento integral de esta. Una vez que se establecen las dimensiones de una variable, se deben obtener elementos o evidencias que muestren el comportamiento de dicha variable o dimensión. Estos son denominados indicadores. El indicador es un indicio, prueba o señal que permite estudiar y cuantificar una variable o dimensión y así, obtener un nivel de medición. *“El nivel de medición se define como el tipo de escala que permite asignar un grado o valor a una variable. De dicha escala depende la técnica estadística que puede emplearse en el análisis de los datos obtenidos.”*¹¹⁶

Para la correcta aplicación de la evaluación axiológica al liberado se considera como variable la reintegración del individuo al tejido social, debiendo analizar las

¹¹⁶ Cfr. ARIAS Fideas G., El PROYECTO de Investigación. Introducción a la metodología científica, 6ª Edición, Ed. Episteme, 2012, Venezuela. p.p. 57-64

diversas dimensiones como son la administrativa, judicial, sociales, económica, laboral y educación, entre otras, hasta obtener indicadores.

Actualmente la problemática de la falta de atención al tema de la reinserción social del liberado se empata con la reincidencia, y se convierte en algo similar a una bola de nieve creciendo dentro del sistema legal que repercute por obiedad a la sociedad mexicana, el punto primordial es la falta de indicadores para elaborar estadísticamente un método a seguir que pueda abordarse desde un enfoque individual, y en lo general, en la correcta aplicación de las políticas públicas encaminadas a prevenir el delito.

Es necesario obtener ciertos índices que servirían para sentar las bases del monitoreo de los liberados, así como de los problemas básicos que les impiden reintegrarse al tejido social, siendo el más importante y por ende con mayor incidencia la recuperación de sus derechos políticos.

Un índice de actividad de un reo liberado será un agregado de indicadores de adaptación al nuevo entorno al que se enfrenta, tales como tasa de actividad laboral, educación, familia, propiedad privada, y con los que se pueden tomar unidades de análisis, considerando objetivamente los limitantes para obtener dichos indicadores.

La evaluación señala el valor de una cosa, una evaluación sistemática basada en el uso de un procedimiento científico arrojará resultados idóneos para establecer un criterio. Un criterio de evaluación son principios, normas o ideas de valorar, en relación a los cuales se emite un juicio valorativo sobre el objeto evaluado. Es sabido que para lograr su cometido es necesario elaborar una base de datos, en el caso que nos ocupa será una base de datos de liberados que va a permitir proporcionar información oportuna y verídica sobre su nivel escolar, experiencia laboral, funciones que realiza, situación económica y en general un estudio socioeconómico integral. Por supuesto que esto solo se dará en la medida de la elaboración y aplicación de métodos e instrumentos para evaluar debidamente y que deberán estar contenidos en un ordenamiento jurídico que

regule la forma de evaluación, la periodicidad, los responsables del control y todos los lineamientos que se requieran.

Todo programa de calidad debe disponer de servicios institucionales a fin de apoyar y fortalecer su fin, en el caso que se estudia se debe incluir, además del apoyo y fortalecimiento al aprendizaje en todos los aspectos, tutorías, asesorías, consultas médicas, psicológicas y de orientación otorgando servicio de atención contra adicciones con evaluaciones periódicas.

Es menester mencionar que para el logro de esto se requiere infraestructura y equipamiento. Los lineamientos mínimos que un programa de calidad debe disponer son de infraestructura adecuada y de equipo moderno que contribuya al logro de sus objetivos, al desarrollo del proceso de evaluación, a elevar la calidad humana del liberado y al apoyo del trabajo. Su acceso se debe realizar mediante mecanismos ágiles, y debe haber suficiente personal técnico calificado y responsable de su mantenimiento y operación. Debe operar bajo un programa que cumpla con normas de construcción y seguridad.

.De acuerdo con los objetivos del programa y su estructura, deberán existir enlaces para hacer efectivos los convenios y programas de trabajo con grupos empresariales y asociaciones del orden civil a efecto de proporcionar realmente trabajo oneroso a los liberados en capacitación.

En la actualidad no se cuenta con información suficiente para realizar una estadística confiable de cuantos liberados de los Centros Estatales de Reintegración Social en Baja California reinciden a la delincuencia, por tanto no hay indicios de cuáles son las causas, y, como resultado se esto, no se sabe con certeza que áreas se deben atender ni las razones para ello. A menos que se cuente con información fáctica y que esta vaya acompañada de la explicitación de los criterios utilizados para la evaluación. Sin indicadores no es posible sentar las bases de un monitoreo de la actividad del liberado y, por el contrario, si se tienen índices estos serán un agregado de indicadores de la adaptación del individuo a su nuevo entorno social.

Es importante aclarar que la evaluación que en la actualidad realiza el Estado, está basada en normas y no tiene que ver con el resultado, al contrario, la

evaluación basada en criterios axiológicos se refiere a la atención y tratamiento del liberado. Estos criterios tendrán que explicitar qué indicadores se van a observar para evaluar el desempeño de los mismos y qué ponderaciones van a tener estos indicadores.

La utilidad de los indicadores en este rubro es de gran importancia ya que ayudan a reafirmar la formación de Políticas Criminales, proveen los criterios objetivos y mecanismos impersonales para la aplicación de la evaluación, alientan la participación de la sociedad en la evaluación de la conducta del individuo y son, en su gestión interna, la base para la evaluación del desempeño de los involucrados.

Desde esta perspectiva se deberá definir una serie indeterminada de indicadores, de variados tipos, iniciando por los expresados en forma de preguntas directas, que permiten medir la adecuación o no adecuación del liberado a su actual entorno social. Cabe observar que estos indicadores deberán ser de dos tipos, pero, siempre se deben complementar, los primeros se pueden manejar como meramente administrativos, pues no precisan formas posteriores de evaluación, como puede ser el estudio socioeconómico realizado al liberado al momento de su liberación.

Los segundos requerirán de exámenes y evaluaciones más complejas, siendo estos los de carácter de valoración axiológica, pues estos indicaran algún nivel de juicio de valor, esto, por supuesto que supone una planeación objetiva, se debe contar con un panel de especialistas que periódicamente participen en la evaluación de estos aspectos axiológicos. La finalidad de este panel es que proveerá las pautas para los diversos mecanismos a aplicar.

Estos mecanismos que la sociología jurídica aporta, ayudaran a que se establezcan programas tendientes a fortalecer en el gobernado la imagen y prestigio que de los órganos del poder público se tiene, esto es que se otorgue más interés real en la educación de "lo debido" y, en segundo lugar, dar elementos para la efectividad de las políticas criminales de reinserción en el Estado

Se propone un mecanismo de evaluación que servirán para sentar las bases del monitoreo de los liberados, así como de los problemas básicos que les impiden reintegrarse al tejido social.

Si bien es cierto que, el estado dentro de sus programas ha implementado diversos mecanismos, tal y como se ha visto, a través de los cuales se obtienen índices variados tales como el Índice de Desarrollo Institucional Municipal, por sus siglas (IDIM) requerido por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), también lo es que arrojan resultados negativos al establecer que no hay reinserción social de liberados pues solo el 1.1% de liberados (únicamente de CEFERESO) obtuvo empleo, sin embargo la gran problemática a la que se enfrenta nuestro sistema es que en materia de reinserción social del liberado, a nivel estatal, no hay estadística, no hay números facticos tal y como se ve en las estadísticas anexas, razón por la cual se intenta establecer el mecanismo de evaluación axiológica al liberado.

5.4 Estadísticas

De las diversas evaluaciones a nivel Nacional con diferentes indicadores enfocados en el análisis de la reincidencia, hay una gran disparidad, aun cuando se consideran la reincidencia definida desde un perfil criminológico, sin embargo, todas difieren entre sí y no se tiene una estadística basada en indicadores de seguimiento de los individuos que han cumplido sentencia y puestos en libertad, y, por ende, se desconoce cuantos liberados han logrado reintegrarse a la sociedad y cuantos reinciden en la comisión de delitos sin ser puestos a disposición de autoridad alguna, esto debido a que la estadística se apega al reincidente estrictamente cautivo en la Legislación.

Según estadísticas arrojadas por la organización México Evalúa informo un índice de reincidencia criminal para el Estado de Baja California de 17.7%, en el 2008, sin embargo, la cifra no se acerca a la realidad pues el 2008 se caracterizó por un alto índice de delincuencia en el Estado que incluso puso en riesgo el orden social, además de ser estadísticas basadas en la opinión de la población en

general. Para el 2015 se estima que 3 a 5 de cada 10 delincuentes reinciden, esto, considerando que, dichas estadísticas se basan en solo dos indicadores; individuos que han sido nuevamente procesados, pues es fácil obtener un registro de los Tribunales; y aquellos que han reingresado a un Centro penitenciario solo de forma preventiva, no se registran indiciados.

Por su parte, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012, reporta una estadística elaborada en el 2011 de ingreso a los centros penitenciarios estatales por reincidencia un total de 34 531 solo en centros estatales y del Distrito Federal. Para el Estado de Baja California reporta de 5.92 a 9.12 el porcentaje de reincidencia sin mencionar sobre que tasa¹¹⁷.

Al mes de noviembre del 2015 los esfuerzos realizados por el Estado Mexicano, en materia de prevención del delito y reincidencia fueron negativos, esto se comprueba a través de las evaluaciones realizadas por auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados realizada en 2009, en las que se informa la situación de los Centros penitenciarios del país y en general la situación real en materia de Seguridad Publica y prevención del delito.

Es menester hacer referencia de la evaluación realizada por la auditoria Superior de la Federación de la Cámara de Diputados realizada en 2009, dentro del rubro de Prevención y readaptación Social, Seguridad Pública, misma que se transcribe en el Anexo 1, toda vez que, específicamente en ese año, arrojan a través de estadísticas cifras reales que ponen en entredicho la efectividad de las Políticas Publicas implementadas para abordar esta problemática.

¹¹⁷ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA Y GEOGRAFIA Sitio web, [en línea], [fecha de consulta 02 septiembre 2018], Disponible en. <http://www.beta.inegi.org.mx/app/buscador/default.html?q=Censo+Nacional+de+Gobierno%2C+Seguridad+P%C3%ABblica+y+Sistema+Penitenciario+Estatales+2012>.

A la fecha no se ha realizado otra evaluación de tal envergadura, que ponga de manifiesto las condiciones reales del sistema penitenciario y las Políticas Públicas en materia de prevención del delito

En 2013 se evalúa a través del Sistema para la Evaluación y el Desempeño (SED) con programas específicos, únicamente para evaluar el programa presupuestario del Gobierno Federal. Para lograr esto se implementaron herramientas que evalúan el presupuesto basado en resultados, asignando variables (PbR) para evaluar actividad en términos generales rendimiento de las Instituciones Públicas y reglamentados por el artículo 2º de la Ley de Ingresos. Su metodología aplicada es a través de un modelo lógico o Marco Lógico, implementan los principios para el diseño de sus programas y el monitoreo y evaluación cuyo resultado arroja una matriz de indicadores (MIR)¹¹⁸ implementada a través del sistema para la Evaluación y Desempeño de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico y la Secretaria de Gobernación¹¹⁹

ANEXO 1.

ASF. Auditoria Superior de Federación, Cámara de Diputados¹²⁰

¹¹⁸ Secretaria de Gobernación, Programa de evaluación Sitio web, [en línea], [fecha de consulta 02 septiembre 2018], Disponible en. <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>

¹¹⁹ Secretaria de Gobernación. “*GUIA DE DISEÑO DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS*”, [en línea], [fecha de consulta 26 septiembre 2018], Disponible en. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf.

¹²⁰ Página de LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACION <http://www.asf.gob.mx/> (los primeros 10 rubros son comerciales sobre empresas

Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009

II.11.3.1.1. Prevención y Readaptación Social Seguridad Pública

Auditoría de Desempeño: 09-0-36E00-07-1120

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios generales y particulares establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la planeación específica utilizada en la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, considerando la importancia, pertinencia y factibilidad de su realización.

Grafica 1.

POBLACIÓN PENITENCIARIA Y CAPACIDAD OPERATIVA, 2009

| <u>Concepto</u> | <u>Fuero Común</u> | <u>Fuero Federal</u> | <u>Total</u> |
|-------------------------|--------------------|----------------------|--------------|
| Capacidad Operativa | | | |
| Centros | 424 | 7 | 431 |
| Lugares | 163,637 | 9, 423 | 173,060 |
| Personal | n. a. | 6,652 | 6,652 |
| Población Penitenciaria | 75,321 | 97,148 | 272,469 |
| En Prisión | 175,321 | 52,136 | 227,457 |
| Procesada | 71,992 | 22,214 | 94,206 |
| Sentenciada | 103,329 | 29,922 | 133,251 |
| Vigilada | n. a. | 45,012 | 45,012 |
| Sustitutivo de Pena | n. a. | 19,659 | 19,659 |
| Libertad Anticipada | n. a. | 25,358 | 25,358 |
| Población Liberada | n. a. | 15,239 | 15,239 |

que ofrecen seguridad privada, las estadísticas ofrecidas son atrasadas, la más reciente de 2014)

| | | | |
|---------------------|-------|--------|--------|
| Prisión | n. a. | 2,916 | 2,916 |
| CEFERESO | n. a. | 105 | 105 |
| CERESO | n. a. | 2,811 | 2,811 |
| Libertad Vigilada | n. a. | 12,323 | 12,323 |
| Sustitutivo de Pena | n. a. | 7,914 | 7,914 |
| Libertad Anticipada | n. a. | 4,409 | 4,409 |

FUENTE: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuadernos Mensuales de Población Penitenciaria Nacional, 2009, información proporcionada mediante oficio número. SSP/ SSPF/ OADPRS/ DGA/ DPOP/ 3893/ 2010 del 23 de septiembre de 2010.

Grafica 2.

CAPACIDAD INSTALADA Y POBLACION 2010

| Entidad federativa | Núm. centros | Capacidad de internamiento | Población procesados y sentenciados | | Espacios ocupados | Diferencia absoluta | Índice ocupac |
|------------------------|--------------|----------------------------|-------------------------------------|-------------------|-------------------|---------------------|-----------------|
| | (1) | (2) | Fuero Común (3) | Fuero Federal (4) | (5) | (6)=(2)-(5) | (7)=(5)/(2)*100 |
| Baja California | 5 | 12,979 | 13,269 | 4,477 | 17,746 | (4,767) | 136.7 |

Fuente: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Número de Centros, Capacidad de Internamiento, Población y Sobre población por Entidad Federativa, 2009-2010, información proporcionada mediante el oficio núm. SSP/SSPF/OADPRS/DGA/DPOP/3893/2010 del 23 de septiembre de 2010.

Tendencia de los beneficios de libertad anticipada y población penitenciaria, 2007-2015

13. Libertades absolutas

El OADPRS no acreditó la elaboración de un programa de trabajo respecto del número de internos, que en 2009 estarían concluyendo su sentencia; sin embargo, se constató que reportó 15,239 libertades absolutas, de las cuales 19.1% (2,916) correspondió a internos sentenciados en prisión, y 80.9% (12,323) fue por sentenciados que se encontraban en libertad bajo vigilancia.

15. Patronatos para liberados (CEFERESO)

En 2009, el OADPRS elaboró el Programa para el Fortalecimiento de Patronatos de auxilio post-liberacional.

Objetivos general y específicos del Programa para el Fortalecimiento de Patronatos de Auxilio Post-liberacional, a cargo del OADPRS, 2009

Objetivo General: Fomentar la colaboración de las entidades federativas y diferentes instituciones para el apoyo post-liberacional.

Objetivos Específicos:

1. Coordinar acciones en materia de reincorporación y asistencia social en las entidades federativas de la república mexicana
2. Coadyuvar en el fortalecimiento de los Patronatos de Auxilio Post-liberacional e instituciones similares en el país, mediante asesorías y difusión de acciones relevantes y casos de éxito.
3. Crear política y lazos estatales, en materia de reincorporación social a nivel nacional, respetando la autonomía de los estados a través de la **Conferencia Nacional del Sistema Penitenciario**.

Con la revisión del programa, se constató que la entidad fiscalizada no definió metas ni indicadores, lo que limitó evaluar su desempeño. Respecto de las acciones realizadas, el OADPRS informó de la existencia de 16 Patronatos constituidos en 16 (50.0%) de las 32 entidades federativas:

Reincidencia en los liberados

En 2009, el OADPRS excarceló a 30,967. Para conocer el perfil de reincidencia criminológica de los 22,702 liberados donde se desconoció su perfil criminológico, la ASF aplicó la misma proporción de los liberados con perfil conocido, de donde resultó que 16,725 se definirían como primo delincuentes y 5,977 como reincidentes, los que sumados a los liberados con perfil conocido se obtendría que de los 30,967 liberados, 22,814 (73.7%) eran primo delincuentes y 8,153 (26.3%) reincidentes, internos del fuero federal, de los que de 22,702 (73.3%) se desconoció el perfil de reincidencia criminológica y de 8,265 (26.7%) se identificó dicho perfil en los registros de la entidad fiscalizada. De éstos, 73.7% (6,089) se clasificaron como primo delincuentes y 26.3% (2,176) como reincidentes.¹²¹

Reincorporación social de los liberados Con base en la información presentada en el Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, publicado en 2010 y el Cuaderno de las Estadísticas históricas de México, publicado en 2009 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el OADPRS reportó 3,934 internos que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada, de los que sólo el 1.1% (42) logró un puesto de trabajo, porcentaje que resultó la mitad del que se registró en 2005 (2.2%), 1615 Corresponden a excarcelados por sentencias judiciales o administrativas, tales como: sentencias absolutorias, falta de elementos, compurgamiento, traslados, autos de libertad, amparos, beneficios y sustitutos, sobreseimientos, revocaciones, desistimientos, adecuaciones de pena etc., como se muestra a continuación:

En el periodo 2005-2009, de los 20,390 beneficios de libertad anticipada que se otorgaron a internos del fuero federal sentenciados, 210 personas fueron reincorporadas por el OADPRS a un puesto de trabajo, lo que representó el 1.0%

¹²¹ FUENTE: Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, "Programa para el Fortalecimiento de Patronatos de auxilio post-liberacional", información proporcionada mediante oficio núm. SSP/SSPF/OADPRS/DGA/DPOP/3893/2010 del 23 de septiembre de 2010.

de los liberados. Estos resultados denotan la ausencia de efectividad de las acciones coordinadas con los Patronatos de Liberados para aumentar la reincorporación de los liberados al trabajo y evitar su reincidencia. Se verificó que en 2009 la entidad fiscalizada, mediante la Dirección de Reincorporación Social por el Empleo, tenía convenios con 16 empresas para fomentar el empleo de liberados, y que creó 147 expedientes de asistencia a preliberados y liberados del fuero federal, que representaron el 3.7% de las 3,934 libertades otorgadas ese año.

De los 147 liberados asistidos, 36.1% (53) estuvo desempleado, 44.2% (65) realiza alguna actividad laboral formal y 19.7% (29) se dedicó al comercio informal; por lo que se concluye que las acciones realizadas no tienen los resultados esperados para apoyar a los liberados a insertarse en la sociedad.

Consecuencias Sociales

El Sistema Nacional Penitenciario registró una sobrepoblación de 31.4%, ya que la capacidad instalada de los 431 centros de readaptación fue de 173,060 espacios, en tanto que el número de internos alcanzó la cifra de 227,457, lo cual repercute de manera negativa en el proceso de reinserción social de los internos; que a su vez se refleja en el nivel de reincidencia, que en el año del análisis fue de 40.6% (2,462) de 6,060 internos sentenciados en seis CEFERESOS, con excepción del CEFERESO 5 Oriente. Asimismo, la política penitenciaria no ha logrado que los programas de tratamientos permitan la reinserción social de los liberados, ya que en 2009 de 3,934 internos que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada, sólo el 1.1% (42) obtuvo un puesto de trabajo.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, en 2009 el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) no cumplió con el objetivo de lograr la prevención especial de los delitos y la reinserción social del individuo mediante la administración del sistema penitenciario:

16. Reinserción social del individuo

La ASF realizó el análisis de reincidencia y reincorporación social. Respecto de la reincidencia, se presenta la situación de los internos sentenciados en CEFERESOS y de los liberados en 2009, como se comenta a continuación.

a) Reincidencia en los internos sentenciados

Se constató que de los 6,060 internos en seis centros federales, 2 143 (35.4%) fueron primo delincuentes, 2,462 (40.6%) reincidentes y de 1,455 (24.0%) no se dispuso de su clasificación, como se muestra en la tabla siguiente.

Clasificación De La Población Penitenciaria CEFERESOS 2009¹

| Centro | Población Penitencia ³ | PRIMO DELINCUENTE | | REINCIDENTE | | SIN CLASIFICAR ² | |
|------------------------------|-----------------------------------|-------------------------------|--|------------------------------------|--|------------------------------------|--|
| | | Internos Procesados sentencia | Porcentaje respecto a población penitencia | Internos procesados y sentenciados | Porcentaje respecto a población penitencia | Internos procesados y sentenciados | Porcentaje respecto a población penitencia |
| Total | 6060 | 2143 | 35.4% | 2462 | 40.6% | 1455 | 24.0% |
| 1 Altiplano | 813 | 419 | 51.5% | 394 | 48.5% | 0 | 0.0% |
| 2 Occidente | 809 | 452 | 55.9% | 324 | 40.0% | 33 | 4.1% |
| 3 Noreste | 717 | 162 | 22.6% | 542 | 75.6% | 13 | 1.8% |
| 4 Noroeste | 1264 | 218 | 17.3% | 981 | 77.6% | 65 | 5.1% |
| CEFEREPSI⁴ | 188 | 42 | 22.4% | 145 | 77.1% | 1 | 0.5% |
| CPFIM⁵ | 2269 | 850 | 37.5% | 76 | 3.3% | 1343 | 59.2% ⁶ |

Fuente: Órgano administrativo Desconcentrado de prevención y readaptación social “Estadística básica de centros de readaptación social” información proporcionada mediante oficio SSP/OADPRS /06A / 3893, 23 de septiembre del 2010

¹ Reincidentes en términos del artículo 20 del Código Penal Federal, incluye categorías de clasificación criminológica del OABPRS: reincidente genérico, habitual, profesional y específico¹²²

¹²² El perfil criminológico es una definición utilizada por la Coordinación de Centros Federales del OADPRS. Incluye primo delincuentes y las diversas formas de reincidencia. No se refiere a la clasificación del artículo 20 del Código Procesal Federal, vigente a la fecha de elaboración.

²La población sin clasificar del CPFIM es debido a traslado de 1065 internos realizados el 14 y 16 de diciembre del 2009

³No incluye población del CEFERESCO 5 "Oriente", (1280) debido a que no conto con personal para clasificación de perfiles criminológicos de los internos.

⁴Centro Federal de Readaptación Psicosocial

⁵Centro penitenciario Federal de Islas Marías

⁶La población sin clasificación de perfil criminológico, en la Colonia Penal Federal Islas Marías, se explica por el traslado

En cuanto a los 2,143 internos identificados como primo delincuente, el 48.2% (1,033) se consideró de alta peligrosidad, por lo que fueron ubicados en los CEFERESOS 1, 2 y 3; y el 10.2% (218) de media peligrosidad, localizados en el CEFERESO 4, y de baja peligrosidad 39.7% (850) en la Colonia Penal Federal Islas Marías.

El primo-delincuente se refiere a aquellos que por primera vez cometieron un delito.

El perfil de reincidencia criminológica es una definición utilizada por la Coordinación de Centros Federales del OADPRS para conocer el perfil de los internos del fuero federal. Esta categoría incluye a los primos delincuentes y las diversas formas de reincidencia. No se refiere a la definición del artículo 20, del Código Penal Federal, en los que se refiere a la reincidencia cuando el condenado por sentencia ejecutoria dictada por cualquier tribunal de la República o del extranjero, cometa un nuevo delito, si no ha transcurrido, desde el cumplimiento de la condena o desde el indulto de la misma, un término igual al de la prescripción de la pena, salvo las excepciones fijadas en la ley.

Respecto de los 2,462 internos reincidentes, 1,260 (51.2%) fueron considerados de alta peligrosidad, por lo que se encontraban cumpliendo sus sanciones en centros de máxima seguridad; 981 (39.8%) se caracterizaron como de mediana peligrosidad y 145 (5.9%) fueron declarados enfermos mentales, por lo que compurgan su sentencia en el CEFEREPSI.

b) Reincidencia en los liberados

En 2009, el OADPRS excarceló a 30,967¹²³ internos del fuero federal, de los que de 22,702 (73.3%) se desconoció el perfil de reincidencia criminológica y de 8,265 (26.7%) se identificó dicho perfil en los registros de la entidad fiscalizada. De éstos, 73.7% (6,089) se clasificaron como primo delincuentes y 26.3% (2,176) como reincidentes.

Para conocer el perfil de reincidencia criminológica de los 22,702 liberados donde se desconoció su perfil criminológico, la ASF aplicó la misma proporción de los liberados con perfil conocido, de donde resultó que 16,725 se definirían como primo delincuentes y 5,977 como reincidentes, los que sumados a los liberados con perfil conocido se obtendría que de los 30,967 liberados, 22,814 (73.7%) eran primo delincuentes y 8,153 (26.3%) reincidentes./

c) Reincorporación social de los liberados

Con base en la información presentada en el Anexo Estadístico del Cuarto Informe de Gobierno, publicado en 2010 y el Cuaderno de las Estadísticas históricas de México, publicado en 2009 por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, el OADPRS reportó 3,934 internos que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada, de los que sólo el 1.1% (42) logró un puesto de trabajo, porcentaje que resultó la mitad del que se registró en 2005 (2.2%),¹²⁴ como se muestra en el cuadro siguiente:

¹²³ Corresponden a excarcelados por sentencias judiciales o administrativas, tales como: sentencias absolutorias, falta de elementos, compurgamiento, traslados, autos de libertad, amparos, beneficios y sustitutos, sobreseimientos, revocaciones, desistimientos, adecuaciones de pena, etc.

¹²⁴ Esta cifra difiere de los 3,821 liberados que se señalan en el resultado núm. 11, la cual corresponde al registro del OADPRS con corte al 31 de diciembre de 2009.

Personas reincorporadas a la sociedad 2005- 2009

| Año | Libertad preparatoria (1) | Remisión parcial de la pena (2) | Tratamiento preliberacional (3) | Aplicación de arts. 68 y 75 (4) | Total (5)=(1)+(2)+(3)+(4) | Persona reincorporada a la sociedad | Part % 7=6/5+100 |
|-------|---------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------|-------------------------------------|------------------|
| Total | 12099 | 4732 | 3083 | 476 | 20390 | 210 | 1.0 |
| 2005 | 2207 | 1142 | 82 | 145 | 3576 | 79 | 2.2 |
| 2006 | 2828 | 1326 | 394 | 108 | 4656 | 48 | 1.0 |
| 2007 | 2924 | 953 | 495 | 92 | 4464 | 19 | 0.4 |
| 2008 | 2308 | 631 | 784 | 37 | 3760 | 22 | 0.6 |
| 2009 | 1832 | 680 | 1328 | 94 | 3934 | 42 | 1.1 |

FUENTE: Anexo estadístico del Cuarto Informe de gobierno, 2010, p.82. INEGI Estadísticas Históricas de México, 2009.

El número (1) se refiere a las personas liberadas que ocuparon un puesto de trabajo a través de la Dirección de Reincorporación Social, adscrito al Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social.

En el periodo 2005-2009, de los 20,390 beneficios de libertad anticipada que se otorgaron a internos del fuero federal sentenciados, 210 personas fueron reincorporadas por el OADPRS a un puesto de trabajo, lo que representó el 1.0% de los liberados.

Estos resultados denotan la ausencia de efectividad de las acciones coordinadas con los Patronatos de Liberados para aumentar la reincorporación de los liberados al trabajo y evitar su reincidencia. Se verificó que en 2009 la entidad fiscalizada, mediante la Dirección de Reincorporación Social por el Empleo, tenía convenios con 16 empresas para fomentar el empleo de liberados, y que creó 147 expedientes de asistencia a preliberados y liberados del fuero federal, que representaron el 3.7% de las 3,934 libertades otorgadas ese año. De los 147 liberados asistidos, 36.1% (53) estuvo desempleado, 44.2% (65) realiza alguna actividad laboral formal y 19.7% (29) se dedicó al comercio informal; por lo que se concluye que las acciones realizadas no tienen los resultados esperados para apoyar a los liberados a insertarse en la sociedad.

Véase acción(es): 09-0-36E00-07-1120-07-021 09-0-36E00-07-1120-07-022

Consecuencias Sociales

El Sistema Nacional Penitenciario registró una sobrepoblación de 31.4%, ya que la capacidad instalada de los 431 centros de readaptación fue de 173,060 espacios, en tanto que el número de internos alcanzó la cifra de 227,457, lo cual repercute de manera negativa en el proceso de reinserción social de los internos; que a su vez se refleja en el nivel de reincidencia, que en el año del análisis fue de 40.6% (2,462) de 6,060 internos sentenciados en seis CEFERESOS, con excepción del CEFERESO 5 Oriente. Asimismo, la política penitenciaria no ha logrado que los programas de tratamientos permitan la reinserción social de los liberados, ya que en 2009 de 3,934 internos que obtuvieron el beneficio de libertad anticipada, sólo el 1.1% (42) obtuvo un puesto de trabajo.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 15 observación (es) que generó (aron) recomendación(es) al desempeño.

Dictamen: negativo.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, en 2009 el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) no cumplió con el objetivo de lograr la prevención especial de los delitos y la reinserción social del individuo mediante la administración del sistema penitenciario, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan los siguientes: Respecto de la administración del sistema penitenciario, en 2009 los 431 centros de readaptación federales y estatales registraron una capacidad instalada de 173,060 espacios, que en comparación con los 227,457 internos procesados y sentenciados significó una sobrepoblación de 31.4%. En los 7 CEFERESOS se ocupó el 82.3% (7,753) de su capacidad (9,423 espacios), mientras que en los 424 CERESOS la sobrepoblación fue de 34.3%, al registrar 219,704 internos,

56,067 más que su capacidad (163,637 espacios), la cual se debe al 82.6% de los procesados y sentenciados del fuero federal, y el 17.4%, por los del fuero común. Esta situación se explica por el uso excesivo de la prisión preventiva, ya que de los 227,457 internos por delitos del orden federal y común, el 41.4% (94,206) correspondió a procesados; la falta de programas para impulsar el otorgamiento de beneficios de libertad anticipada a los internos sentenciados en los CERESOS, y la ausencia de instalaciones para ubicar a los procesados, distintas de las utilizadas para la extinción de penas. En materia de prevención especial de los delitos, en 2009 el Sistema Nacional Penitenciario careció de programas para dar tratamiento especial a los procesados por delitos federales, que en 2009 ascendieron a 22,214 internos; para vigilar a la población penitenciaria que cumple su sentencia en libertad, que fue de 45,012, y para promover la liberación de los Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 de internos que cumplieron su sentencia. El OADPRS no registró avances en el diseño e instrumentación de protocolos homogéneos para la readaptación de los internos en CEFERESOS y CERESOS, ni impulsó el régimen de libertad anticipada, ya que de 2007 a 2009 decreció 7.0%, al pasar de 4,465 a 3,861 los beneficios otorgados; de los beneficios concedidos en 2009, el 17.6% (678) obedeció a la remisión parcial de la pena por realización de actividades laborales, y el restante 82.4% (3,183) por el cumplimiento de la sentencia; y en 13 (40.6%) de las 32 entidades federativas no se promovió el establecimiento de Patronatos para Liberados e instituciones de asistencia a los excarcelados, mediante los que se apoye su reinserción social. En términos de la reinserción social, se constató que en 2009, el 40.6% (2,462) de los 6,060 internos sentenciados en seis CEFERESOS (con excepción del CEFERESO 5 Oriente) resultó reincidente, por lo que los programas de tratamiento aplicados por el OADPRS no garantizaron el cumplimiento del artículo 2, párrafo primero, de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de lograr la reinserción social del individuo. Asimismo, de 3,934 internos liberados en 2009, el 1.1% (42) logró colocarse en un puesto de trabajo, porcentaje que a su vez significó la mitad de los que lo lograron en 2005 (2.2%).

Apéndices Procedimientos de Auditoría Aplicados (seguimiento)

1. Verificar que el OADPRS instrumentó la política penitenciaria, mediante la coordinación, elaboración, instrumentación y ejecución de los programas Nacional Penitenciario y de Tratamiento de Menores Infractores, y Piloto de Readaptación Social.
2. Verificar que el OADPRS coordinó la operación y funcionamiento del Programa Nacional de Capacitación Penitenciaria.
3. Constatar que el OADPRS suscribió convenios de coordinación con los gobiernos estatales para la adopción, creación y manejo de instituciones penales.
4. Constatar que el OADPRS administró el sistema federal penitenciario y convino con las entidades federativas para que los sentenciados compurguen sus penas en centros estatales.
5. Verificar que el OADPRS destinó para la prisión preventiva un sitio distinto al de la extinción de penas, y declaró la extinción de la ejecución de la pena impuesta por sentencia ejecutoria a internos del fuero federal que compurgaron su sentencia o se les otorgó el perdón.
6. Verificar que el OADPRS implementó mecanismos homogéneos de seguridad, mediante la modernización y equipamiento de los centros penitenciarios. Funciones de Gobierno 31.
7. Verificar que el OADPRS administró los recursos humanos de los centros federales con eficiencia.
8. Verificar que el OADPRS diseñó y administró el Programa Anual de Capacitación, Adiestramiento y Desarrollo del Personal.
9. Comprobar que el OADPRS impulsó el régimen de libertad anticipada de acuerdo con la readaptación de los internos basada en el trabajo y la educación, así como el seguimiento a las normas aplicables a los internos del fuero federal en centros estatales para el otorgamiento de libertades.

10. Verificar que el OADPRS supervisó que los sentenciados del fuero federal compurgaron su sentencia conforme a la normativa aplicable.

11. Verificar que el OADPRS aplicó los tratamientos, con base en la situación jurídica de los internos, basados en el trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como medios para la readaptación social del delincuente

. 12. Verificar que el OADPRS promovió la creación de Patronatos para Liberados en las entidades federativas, a fin de prestar asistencia moral y material a los excarcelados.

13. Verificar que el OADPRS garantizó la reinserción social de los individuos.

14. Verificar que el OADPRS entregó la cuota alimentaria por Socorro de Ley, con base en las bajas por libertad anticipada y compurgamientos, conforme a la información proporcionada por los centros estatales.

Áreas Revisadas

Las coordinaciones generales de Prevención y Readaptación Social, y de Centros Federales; así como la Dirección General de Administración. Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos en las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículo 27, fracción II. 2. Ley de Planeación: artículo 3, párrafo segundo; artículo 9, párrafo primero; artículo 31. 3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, artículo 3, párrafos cuarto y octavo; artículo 6, párrafo tercero; artículo 15, párrafo segundo, y 17. Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, artículo 2, párrafo primero. Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009 32 Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, artículo 2, fracción XVII; artículo 8, fracciones V y X. Reglamento Interior de la Secretaría de

Seguridad Pública, artículo 13, fracción V. Acuerdo por el que se Establecen las Normas Generales de Control Interno en el Ámbito de la Administración Pública Federal, artículo 13, fracciones II. Segunda Norma. y III. Tercera Norma. Programa Sectorial de Seguridad Pública 2007-2012, objetivo 2; 2.4. Sistema Penitenciario.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones que derivaron de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes: Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto; fracción IV, párrafo primero; y párrafo penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 32, 39, 49, fracciones I, II, III y IV; 55, 56 y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Comentarios de la Entidad Fiscalizada Es importante señalar que la documentación proporcionada por la(s) entidad(es) fiscalizada(s) para aclarar y/o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación y que les dio a conocer esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.”¹²⁵

En 2013 se evalúa a través del Sistema para la Evaluación y el Desempeño (SED) con programas específicos, únicamente para evaluar el programa presupuestario del Gobierno Federal. Para lograr esto se implementaron herramientas que evalúan el presupuesto basado en resultados, asignando

¹²⁵ INFORME DEL RESULTADO DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA CUENTA PUBLICA 2009, ASF, Auditoria Superior de la Federación, Cámara de Diputados, [en línea], [fecha de consulta 06 abril 2018], Disponible en: www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1120_a.pdf.

variables (PbR) para evaluar actividad en términos generales rendimiento de las Instituciones Públicas y reglamentados por el artículo 2º de la Ley de Ingresos. Su metodología aplicada es a través de un modelo lógico o Marco Lógico, implementan los principios para el diseño de sus programas y el monitoreo y evaluación cuyo resultado arroja una matriz de indicadores (MIR)¹²⁶

ANEXO 2.

Censo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Al mes de diciembre de 2017 el sistema penitenciario del país albergaba 204,617 personas distribuidas en 358 establecimientos y de esta población 13,177 personas se encuentran albergadas en 1094 centros con capacidad menor a 250 espacios que dependen de las autoridades estatales que no cuentan en su mayoría con una infraestructura para desarrollar un buen régimen penitenciario, presentando 48 de ellas, problemas de sobrepoblación.¹²⁷

ANEXO 3.

¹²⁶ Fuente <http://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/sistema-de-evaluacion-del-desempeno-sed>

¹²⁷ INFORME ESPECIAL DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LOS CENTROS DE RECLUSION DE BAJA CPACIDAD INSTALADA EN LA REPUBLICA MEXICANA, [en línea], fecha de consulta 17 abril 2018, Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales /CENTROS-BAJA-CAPACIDAD.pdf>.

Centros penitenciarios, capacidad instalada y personal adscrito al 31 de diciembre del 2015, Anuario estadístico y geográfico de Baja California 2017 ¹²⁸

| CONCEPTO | TOTAL |
|---|--------|
| Centros penitenciarios <i>a/</i> | 5 |
| Capacidad instalada | 14 823 |
| Espacios (camas útiles) para población sentenciada <i>b/</i> | 10 135 |
| Espacios (camas útiles) para población en proceso sentencia <i>c/</i> | 4 688 |
| Espacios (camas útiles) para población sentenciada y | |

En donde:

a/ Se refiere al total de centros penitenciarios para hombres, mujeres o mixtos en sus distintas denominaciones.

b/ Medida en número de camas útiles, se refiere a los espacios con los que contaba el centro, al 31 de diciembre del 2015, para las personas con sentencia de primera instancia y/o sentencia ejecutoria, y que en ese momento aún tenían posibilidad de interponer algún medio de impugnación.

c/ Medida en número de camas útiles se refiere a los espacios con los que contaba el centro, al 31 de diciembre del 2015, para las personas que se encontraban en proceso de recibir sentencia de primera instancia, incluyendo espacios para personas que se encontraban pendientes de ser puestos a disposición de Juez correspondiente.

d/ Medida en número de camas útiles, se refiere a los espacios en los que convergen la población sentenciada y la población en proceso de recibir sentencia.

¹²⁸ Anuario estadístico y geográfico de Baja California 2017, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Gobierno del Estado de Baja California, México, [en línea], fecha de consulta 17 abril 2018, Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/ueva_estruc/anuarios_2017/702825094874.pdf.

ANEXO 4

Secretaría de Gobernación, datos abiertos, Prevención y Readaptación social.
Datos y Recursos¹²⁹

ENTIDAD FEDERATIVA O INSTITUCION PENITENCIARIA

Baja California, 628 procesados hombres y 76 mujeres, dando un subtotal de 704. Sentenciados hombres 1146 y 54 mujeres dando un total de 1200 sentenciados. Total 1904 internos en Centros de Reinserción Social Federal.

Cabe hacer mención que no existen estadísticas de los Centros de Reinserción Estatal, en los que confluyen internos de ambos fueros, federal y fuero común.

¹²⁹ SECRETARIA DE GOBERNACION. Catálogo de datos abiertos, [en línea], fecha de consulta 17 septiembre 2018, Disponible en: <https://datos.gob.mx/busca/dataset/prevención-y-readaptación-social>.

CONCLUSIÓN

La solución a la hipótesis planteada se sugiere en el establecimiento de mecanismos de evaluación axiológica al reo liberado, con el propósito de establecer parámetros iniciales que sirvan de indicadores para atender esa crisis de valores o anomia axiológica que se presenta en el infractor, y que, es un punto de partida indispensable para fortalecer las políticas de reinserción. Lo anterior abonaría en otros aspectos relevantes como perspectivas de género para brindar apoyo en el proceso de tránsito de la libertad-reinserción social con dignidad humana como primer vertiente, y el desarrollo integral de la persona previniendo así la violación a los Derechos Humanos de este grupo social, especialmente vulnerable.

La tarea no es fácil pues, crear conciencia en el legislador sobre la necesidad del aporte de la Política criminológica requiere la aplicación de una serie de factores que hasta la fecha no están suficientemente contemplados e, indudablemente, será objeto de debate, tales como la correcta vinculación entre entes administrativos, sin embargo, su efectiva aplicación será una garantía sólida y válida en los Programas y Políticas de Prevención del Delito que conduzca a su mejora institucional y no solo eso, también a que el gobernado cambie la concepción que de estas tiene, remunerando en beneficio de la sociedad, siendo por tanto reflejo de la efectiva función pública.

FUENTES BIBLIOGRAFICAS

BIBLIOGRAFIA

ARIAS, Fidas G. El PROYECTO de Investigación. Introducción a la metodología científica, 6ª Edición, Editorial Episteme, Venezuela, 2012, ISBN: 980-07-8529-9

AGNEW, Robert. "Toward a Unified Criminologic. Integrating Assumptions about Crime People, and Society", New York University Press, New York, 2011, ISBN: 978-0-8147-0508-7.

AGUILERA PORTALES, Rafael y GONZALEZ CRUZ, Joaquín. "Entre libertad y castigo. Dilemas del estado contemporáneo, en homenaje a la maestra Emma Mendoza Brenautz", editorial Laguna, México, 2011.

BARATTA Alessandro, "CRIMINOLOGÍA Y CRÍTICA DEL DERECHO PENAL Introducción a la sociología jurídico-penal", Siglo veintiuno editores Argentina s.a., Argentina, 2002, ISBN 9871105185.

BARCIA, Roque. SINONIMOS CASTELLANOS, edición póstuma, corregida y considerablemente aumentada por el autor, Madrid, Daniel Jorro Editor, 1910, [citada 20/10/2017], Robarts-University of Toronto, Formato http, disponible en internet: <https://archive.org/details/sinnimoscastel00barcuoft>,

CAMPOS RODRÍGUEZ, Fernando Garardo, et. al, coordinadores, "Entre libertad y castigo: dilemas del Estado contemporáneo, Estudios en homenaje a la Maestra Ema Mendoza Bremauntz, Facultad de Derecho–UNAM, Centro de Investigaciones Jurídicas y Criminológicas de la Universidad Autónoma de Nuevo León , México, 2011. ISBN 9786077679394.

DIAZ ARANA, Enrique y GIMBERNAT ORDEIG, Enrique, et. al., "Problemas fundamentales de Política Criminal y Derecho Penal", UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, Serie de Ensayos Jurídicos, núm. 1

ELBERT, Carlos Alberto. Manual básico de criminología, 1ª ed., eudeba, Buenos Aires, 1998, ISBN: 950-23-0751-8.

- GARCIA MÁYNEZ, Eduardo. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO", Cuadragésima primera edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 1990, ISBN968-432-176-7
- GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. "INTRODUCCION AL DERECHO PENAL" Instituciones, fundamentos y tendencias del Derecho Penal, 5ª ed., Editorial Universitaria Ramon Areces, España, 2012. ISBN 978-84-9961-113-6.
- G. LOSANO, Mario, MUÑOZ CONDE, Francisco, coord., "EL DERECHO ANTE LA GLOBALIZACION Y EL TERRORISMO, CEDANT ARMA TOGAE", Actas del Coloquio Internacional Humboldt, tirant lo blanch, Montevideo abril 2003, Valencia, 2004, ISBN: 84-8456-052-X.
- GONZALEZ GONZÁLEZ, Ma. De la Luz. "VALORES DEL ESTADO EN EL PENSAMIENTO POLÍTICO", 2ª ed., McGraw-Hill, México, 1997, ISBN 970-10-1637-8.
- KARATEV, [et.al]. "HISTORIA DE LAS DOCTRINAS ECONÓMICAS", Vol.1, Grijalbo S.A., Traducción José Laing, México, 1964. ISBN: 968-419-252-5.
- MARCHIORI Hilda. "CRIMINOLOGÍA TEORIAS Y PENSAMIENTOS", Editorial Porrúa, México, 1998, ISBN 970-07-4713-1.
- MARTINEZ MORALES, Rafael I. "DERECHO ADMINISTRATIVO", Vol. 3, Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Harla S.A de C V., México, 1997. ISBN 970-613-240-8.
- MENDENHALL, William, "et. al.", Introducción a la probabilidad y estadística, 13ª Ed., Cengage Learning Editores, S.A. de C.V., México, 2010. ISBN-13: 978-607-481-305-0.
- NIRENBERG Olga, [et.al]. "EVALUAR PARA LA TRANSFORMACION Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales", Paidós, Argentina, 2007. ISBN978-950-12-4508-0
- PACHECO, Máximo, "Teoría del Derecho", 4ª ed., Editorial Temis, S.A. Editorial Jurídica, Chile, 1990. ISBN: 956-10-01132-1
- RAMOS, Nestor Alejandro. "LA FILOSOFIA DE MIGUEL REALE", Universidad Fasta, Argentina, 2011. ISBN 978-987-1312-41-2

RECANSES SICHES, Luis. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO", Decimo segunda edición, Editorial Porrúa S. A., México, 1997. ISBN, 968-432-303-4

RODRIGUEZ MANZANERA Luis, Criminología, 2ª ed., Editorial Porrúa, México, 1985.

ROXIN, Claus. "Política criminal y sistema del derecho penal", Traducción e introducción de Francisco Muñoz Conde, 2ª ed., Hamurabi, Buenos Aires, 2002. ISBN 950-891-086-4.

TRIOLA Mario F. ESTADÍSTICA, Decimoprimer edición, Pearson Educación de México, México, 2013. ISBN 978-607-32-1768-2

UNIVERSIDAD AUTONOMA NACIONAL DE MEXICO LA GRAN ENCICLOPEDIA MEXICANA, Tomo I, "Introducción al Derecho Mexicano", 2ª ed., México, s.e., 1983. ISBN9685801118

YOUNG, Jock, et. al.. CRIMINOLOGIA CRITICA Y CONTROL SOCIA1."El poder punitivo del Estado", editorial Juris, Argentina, 2000. ISBN: 950-817-00-7

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. "Tratado de Derecho Penal, Parte General II", Cárdenas Editor y Distribuidor, México, 1988. ISBN 968-401-106-7

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. «Hacia un realismo jurídico penal marginal», Ed. Monte Ávila, Caracas, 1992. ISBN: 97898000107119

FUENTES ELECTRONICAS

AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, "CÁMARA DE DIPUTADOS, ASF", [en línea], [fecha de consulta 25 abril 2018], Disponible en: www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1120_a.pdf

Auditoria Superior de la Federación, Cámara de Diputados. "INFORME DEL RESULTADO DE FISCALIZACION SUPERIOR DE LA CUENTA PUBLICA 2009", ASF,[en línea], [fecha de consulta 06 abril 2018], Disponible en: www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2009i/Tomos/Tomo2/2009_1120_a.pdf.

ARÁMBULA REYES, Alma. Investigadora Parlamentaria, [et. al], "INICIATIVA MÉRIDA COMPENDIO" Centro de Documentación, Información y Análisis Dirección de Servicio de Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados LX Legislatura, [en línea], fecha de consulta 29 abril 2018, Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spe/SPE-CI-A-02-08.pdf>.

BIBLIOTECA VIRTUAL JURÍDICA UNAM, [en línea], [fecha de consulta 13 abril 2018], Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?=1947>.
Ultima 20 de abril 2017.

CENTRO DE INVESTIGACION Y SEGURIDAD NACIONAL (CISEN) [en línea], [fecha de consulta 25 abril 2018], Disponible en: <http://www.cisen.gob.mx/cisen.htm>.

Department of Economic and Social Affairs, Population Division, United Nations, "*INTERNATIONAL MIGRATION REPORT 2017*", [en línea], 2017, [fecha de consulta 02 julio 2018], Disponible http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/Migration_Report_2017.pdf.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION, SECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, "*Reglas de operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes*", [en línea], fecha de consulta 02 junio 2018, Disponible https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment_data/file/257_Reglas_de_Operacion_Habitat_2015._DOF.pdf.
Publicado 31 de diciembre de 2014 (Novena Sección)

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, [en línea], [fecha de consulta 13 abril 2018], Disponible en: <http://www.dof.gob.mx>.

El Colegio de México. Programa del doctorado de Historia." México y el Instituto Internacional de Cooperación Intelectual 1926-1939". *Revista Tzinzun No. 49. Morelia. ene./jun. 2009*. [en línea], fecha de consulta 08 de junio 2018, Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-28722009000100007. Versión impresa ISSN 0188-2872.

EUROsocial el Programa para la Cohesión Social en América Latina, “SIA Sistema de Información, encuentro regional en prevención del delito”, [en línea], [fecha de consulta 13 abril 2018], Disponible en: <http://sia.eurosocial-ii.eu/actividad.php?id=1530>.

EUROsocial. “PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, Dossier de presentación”, [en línea], [fecha de consulta 08 abril 2018], Disponible en: [http://eurosocial.eu/files/2017-09/Dossier%20Presentacion % 20 EUROsocial_ES.pdf](http://eurosocial.eu/files/2017-09/Dossier%20Presentacion%20EUROsocial_ES.pdf).

Gobierno de Baja California, “PLAN ESTATAL DE DESARROLLO 2014-2019”, [en línea], [fecha de consulta 13 abril 2018], Disponible en: <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/ped.jsp>

GOBIERNO DE LA REPUBLICA. “PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2013-2018”, Política México en paz, [en línea],[fecha de consulta 13 abril 2018], Disponible en: [http:// www.dof.gob.mx/nota_detalle. php?codigo=5343087& fecha=30/04/2014Plan](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014Plan)

GOBIERNO DE LA REPUBLICA. “PROGRAMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA Y LA VIOLENCIA 2014-2018”. [en línea], fecha de consulta 01 junio 2018, Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle .php?codigo=5343087&fecha=30/04/2014.

GOBIERNO DE LA REPUBLICA. “6° INFORME DE LABORES, 2017-2018, SECRETARÍA DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL”, [en línea], [fecha de consulta 06 septiembre 2018], Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/385402/6o_Informe_de_Labores_de_la_STPS_2017-2018.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Anuario estadístico y geográfico de Baja California 2017”, Gobierno del Estado de Baja California, México, [en línea], fecha de consulta 17 abril 2018, Disponible en: [http://internet.contenidos .inegi.org.mx/ contenidos/ Productos /prod_serv/ contenidos/ espanol/bvinegi /productos/ueva_estruc/anuarios_2017/ 702825094874.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/ueva_estruc/anuarios_2017/702825094874.pdf)

INFORME ESPECIAL DE LA COMISION NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SOBRE LOS CENTROS DE RECLUSION DE BAJA CAPACIDAD INSTALADA EN LA REPUBLICA MEXICANA, [en línea], fecha de consulta 17 abril 2018, Disponible en: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/CENTROS-BAJA-CAPACIDAD.pdf>.

JOURNAL OF THEORETICAL AND PHILOSOPHICAL CRIMINOLOGY TOWARD A UNIFIED CRIMINOLOGY SYNOPSIS OF TOWARD A UNIFIED CRIMINOLOGY: Integrating Assumptions about Crime, People, and Society”, [en línea], New York, University Press, 2011, July, 2012, Vol. 4(2):1-9,R,[fecha de consulta 20 marzo 2018], Disponible en: <http://www.jtpcrim.org/August-2012/Agnew>.

NACIONES UNIDAS, DERECHOS HUMANOS, OFICINA DEL ALTO COMISIONADO, “*Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil, Adoptadas y proclamadas en la Asamblea General en su resolución 45/112*”, de 14 de diciembre de 1990, [en línea], fecha de consulta 05 abril18, Disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/PreventionOfJuvenileDelinquency.aspx>.

NACIONES UNIDAS, “*Asamblea General, Quincuagésimo quinto periodo de sesiones, Tema 60) b del programa*”, página web [en línea], fecha de consulta 05 abril18, Disponible en : <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>.

NACIONES UNIDAS, OFICINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO, “*Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal, Oficina de las Naciones Unidas*”, Viena, Nueva York, 2007. [en línea], fecha de consulta 05 abril18, Disponible en: https://www.unodc.org/pdf/criminal_justice/Compendium_UN_Standards_and_Norms_CP_and_CJ_Spanish.pdf

NACIONES UNIDAS. “*13° CONGRESO SOBRE PREVENCION DEL DELITO Y JUSTICIA PENAL*”, página web [en línea], fecha de consulta 05 abril18, Disponible en : <http://www.un.org/es/events/crimecongress2015/about.shtml>

Naciones Unidas. “*12° Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Justicia Penal*”, página web [en línea], fecha de consulta 05 abril18,

- Disponible en [https:// www .unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents /A_CONF.213_18/ V1053831s.pdf](https://www.unodc.org/documents/crime-congress/12th-Crime-Congress/Documents/A_CONF.213_18/V1053831s.pdf).
- NAVA GARCÉZ, Alberto Enrique. *“200 años de justicia penal en México, Primera parte 1810-1910”*, [en línea], UNAM, s.a., México,[fecha de consulta 30marzo2018], disponible en: <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub03/10DrNava.pdf>,
- OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), *“Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y justicia penal 1955-2010, 55 años de logros”*, pagina web[en línea], fecha de consulta 02 abril 2018, Disponible en: http://www.un.org/es/events/crimecongress2010/pdf/55years_ebook_es.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Página oficial [en línea], [fecha de consulta 13 abril 2018], Disponible en: www.unodc.org,
- Oficina Internacional de Educación. Historia. UNESCO-IBE 1995-2018 [en línea], [fecha de consulta 08 de junio 2018]. Disponible en: <http://www.ibe.unesco.org/es/quienes-somos/historia>.
- Organización de los Estados Americanos , *“CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS SUSCRITA EN LA CONFERENCIA ESPECIALIZADA INTERAMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS(B-32)”*, San José de Costa Rica, 7 a 22 de noviembre 1969, [en línea],fecha de consulta 02 septiembre 2018, Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm.
- PÉREZ GARCÍA, Gabriela C. *“Diagnóstico sobre la seguridad pública en México”*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, México, Abril 2004, [en línea], [fecha de consulta 13 abril 2018], Disponible en: <http://pdba.Georgetown.edu/Security/citizenssecurity/mexico/evaluaciones/diagnosticoFundar.pdf>
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA “Diccionario de la lengua española”. [en línea],23ª ed., España, s.e.,2014, [fecha de consulta 31 marzo 2018],disponible en: <http://dle.rae.es/?id=Ta2HMYR>.

ROJAS ARMANDI, Víctor Manuel. “*El concepto de derecho de Ronald Dworkin*”, [en línea], Instituto de Investigaciones Jurídicas, (Núm. 246), México, 2006, [citado 9/04/2017], Revista de la Facultad de Derecho de México, Formato pdf, disponible en. <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28798/26039>

SECRETARIA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO, “*Reglas de operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes*”. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION [en línea], fecha de consulta 02 junio 2018, Disponible en: https://www.gob.Mx/cms/uploads/attachment/file/25/7_Reglas_de_Operacion_Habitat_2015._DOF.pdf. Publicado 31 de diciembre de 2014 (Novena Sección)

SECRETARIA DE GOBERNACION, “*II Seminario Internacional de Políticas Policiales Basadas en la Evidencia: Red Nacional de Analistas para la Seguridad Pública*”, 2017, página web [en línea], fecha de consulta 06 abril 2018, Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/documentos/ii-seminario-internacional-de-politicas-policiales-basadas-en-la-evidencia-red-nacional-de-analistas-para-la-seguridad-publica>

Secretaria de Gobernación. “*GUIA DE DISEÑO DE LA MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS*”, [en línea], [fecha de consulta 26 septiembre 2018], Disponible en. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/154437/Guia_MIR.pdf

SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DEL ESTADO. “*ORGANIGRAMA GENERAL*”, [en línea], [fecha de consulta 02 septiembre 2018], Disponible en: <https://www.seguridadbc.gob.mx/imagen/SecretariadeSeguridadPublica.jpg>.

SECRETARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA [en línea], página oficial, fecha de consulta 01 junio 2018, disponible en: <http://seguridadpublica.cide.edu/red-de-especialistas>.

SECRETARIA DE GOBERNACION, “*Organigrama, vigente al 01 de julio de 2017*”, [en línea], México, [fecha de consulta 09 agosto 2018], disponible en:

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/338858/ORGANIGRAMA_AU
TORIZADO_VIGENTE_15_03_2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/338858/ORGANIGRAMA_AU
TORIZADO_VIGENTE_15_03_2018.pdf).

SILVA LIRA, Ivan y ECHEVARRÍA PERICO, Rafael. *“Estrategias y políticas nacionales para la cohesión territorial Estudios de caso en América Latina”*, ed. Programa EUROsocial, España, 2014, [en línea], [fecha de consulta 08 abril 2018], Disponible en: http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1411564241-ESTUDIO%205%20PROYECTO%20ILPES%202%20Ed_C_DEF.pdf

United Nations. *“International Migration Report 2017”*, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, , 2017, [en línea], [fecha de consulta 02 julio 2018], Disponible en: <http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2017.pdf>

UNITED STATES AGENCY, *“INTERNATIONAL DEVELOPMENT USAID/MEXICO FROM THE AMERICAN PEOPLE, COUNTRY DEVELOPMENT COOPERATION STRATEGY, FY2014 FY2018”*, Approved April 2014 whit addendum as of November 2015,. [en línea], fecha de consulta 05 abril 2018, Disponible en: <https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1862/USAID-Mexico-CDCS-with-Addendum-1-as-of-Nov-2015.pdf>

VON LISZT, Franz. *“LA IDEA DE FIN DEL DERECHO PENAL”*, [en línea], México, Universidad Autónoma de México, Universidad de Valparaíso de Chile 1994, [fecha de consulta: 01 de enero 2018], Disponible en: <http://www.educacion-holistica.org/notepad/documentos/derecho%20y%20legislacion/libros/La%20Idea%20de%20Fin%20en%20el%20Derecho%20Penal.pdf>.

LEGISLACION

CODIGO FEDERAL PENAL, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, [en línea], Última Reforma DOF 09-09-2018, México, Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/9_090318.pdf

CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, publicado en el periódico oficial no. 23, de fecha 20 de agosto de 1989, sección II, Tomo XCVI., vigente, última reforma 19 enero 2018.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y con jurisprudencia, texto vigente al 5 de febrero de 2017, Comentada por Profesores de la Facultad de Derecho de la UNAM, Coord. Sergio R. Márquez Rábago, México, Porrúa, 2017, ISBN: 9786075153087.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO, CAMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNION, SECRETARIA GENERAL, SECRETARIA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS, Ultima Reforma Diario Oficial de la Federación 12/06/2015, en línea], México, [fecha de consulta 29 septiembre 2018], disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/156203/1044_Ley_Federal_del_Trabajo.pdf.

LEY NACIONAL DE EJECUCION DE PENAS, CAMARA DE DIPUTADOS DEL H CONGRESO DE LA UNION, SECRETARIA GENERAL, SECRETARIA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS, Diario Oficial de la Federación 16/06/2016, en línea], México, [fecha de consulta 05 julio 2018], disponible en: <https://www.seguridadbc.gob.mx/Planeacion/marcolegalPDF/2016/LNEP.pdf>

ACRONIMOS

| | |
|------------|---|
| ASF | Auditoría Superior de la Federación |
| CISEN | Centro de Información y Seguridad Nacional |
| CAME | Conferencia de Ministros Aliados de Educación |
| CICI | Comisión Internacional de Cooperación Intelectual |
| CIPC | Centro para la Prevención Internacional del Delito |
| CONAPO | Comisión Nacional de Población |
| CEFERESO | Centro Federal de Reintegración Social |
| CEFERPSI | Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial |
| CERESO | Centro de Reintegración Social |
| CEPAL | Comisión Económica para América Latina |
| CESALC | Consejos Económicos y Sociales de América Latina y el Caribe |
| CESVIDE | Centro de Estudios y Análisis para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia |
| CPEUM | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| CNS | Comisión Nacional de Seguridad |
| DOF | Diario Oficial de la Federación |
| EUROsociAL | Programa para la Cohesión Social en América Latina |
| FIIAPP | Fundación Internacional para Iberoamérica sobre Administración de Políticas Públicas |
| HABITAT | Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos |
| IDIM | Índice de Desarrollo Municipal |
| IFAI | Instituto Federal de Acceso a la Información |
| INEGI | Instituto Nacional de Estadística y Geografía |
| INE | Instituto Nacional Electoral |

| | |
|---------|--|
| LGSSP | Ley General del Sistema de Seguridad Pública |
| LOAPF | Ley Orgánica de Administración Pública Federal |
| MIR | Matriz de Indicadores para Resultados |
| OADPRS | Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social |
| OIE | Oficina Internacional de Educación |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PCC | Programa para la Convivencia Ciudadana |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNPSVD | Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia |
| PNUMA | Programa de las Naciones Unidas Para el Medio Ambiente |
| RNASP | Red Nacional de Analistas para la Seguridad Pública |
| RTA | Red de Transparencia y Acceso a la Información |
| SAT | Servicio de Administración Tributaria |
| SEDATU | Secretaría de Desarrollo agrario, Territorial y Urbano |
| SICA | Secretaría de Integración Social Centroamericana |
| SSP | Secretaría de Seguridad Pública |
| SEDESOL | Secretaría de Desarrollo Social |
| SED | Sistema para la Educación y el Desempeño |
| UASIPE | Unidad de Atención y Servicio Integral Penitenciario |
| UE | Unión Europea |
| UNESCO | Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura |

UNICRI Instituto Integral de las Naciones Unidas para la Investigación sobre Delincuencia y Justicia

UNODC Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito

UPPSP Unidad de Planeación, Prospectiva y Seguridad Privada

USAID Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional