



La reinserción social. Propuestas de la LXV Legislatura

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

DIRECCIÓN GENERAL DE ANÁLISIS LEGISLATIVO

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de las y los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República

La reinserción social. Propuestas de la LXV Legislatura

Autora:

Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland

Diseño editorial:

M. Denise Velázquez Mora

Cómo citar este documento:

Gómez Macfarland, C.A. (2023). “La reinserción social. Propuestas de la LXV Legislatura” *Cuaderno de investigación* No.96, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad México, 23p.

Biblioteca digital del Instituto:

<http://bibliodigital.senado.gob.mx>

D.R.©

INSTITUTOBELISARIO DOMÍNGUEZ,
SENADO DE LA REPÚBLICA
Donceles 14, Colonia Centro

La reinserción social. Propuestas de la LXV Legislatura

Dra. Carla Angélica Gómez Macafrland¹

Puntos Principales

“Suele decirse que nadie conoce realmente cómo es una nación hasta haber estado en una de sus cárceles. Una nación no debe juzgarse por cómo trata a sus ciudadanos con mejor posición, sino por cómo trata a los que tienen poco o nada.”

Nelson Mandela

- De acuerdo con la Real Academia Española (RAE), la reinserción social significa “volver a integrar a la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado” (RAE, 2022).
- El nacimiento de la reinserción social como institución tuvo lugar en el siglo VI antes de Cristo (Quirós, 1953).
- La UNODC (2018) señala que “una vez liberadas, las personas enfrentan situaciones negativas al buscar trabajo u hospitalidad, en el retorno formal a la educación y en la construcción de capital individual y social”.
- La población privada de la libertad en México durante 2021 fue de 220.5 mil personas. De las cuales, 94.3% corresponde a la población de hombres y 5.7% corresponde a la población de mujeres (ENPOL, 2021).
- El Estado de México es la entidad federativa que más tiene población privada de la libertad, seguida de Ciudad de México, Jalisco y Baja California (ENPOL, 2021).
- A nivel nacional, 67.8% de la población de mujeres privadas de la libertad en 2021, manifestó que sí tenía hijos menores de edad (ENPOL, 2021).
- “A nivel nacional, de las personas que se encontraron privadas de la libertad, 43.9% señaló que el motivo de su reclusión actual era haber sido acusada falsamente o ser implicada en la comisión de un delito, mientras que 40.9% fue recluida tras declarar haber cometido un delito” (ENPOL, 2021).

¹ Investigadora B adscrita a la Dirección General de Análisis Legislativo del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Datos de contacto: (55) 5722-4800 extensión 4236, carla.gomez@senado.gob.mx.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Nacional de Ejecución Penal y otras 19 leyes, al menos, forman parte del marco jurídico sobre reinserción social en México.

En la LXV Legislatura se han presentado 3 iniciativas de reforma constitucional en torno a la reinserción social, de éstas, dos han sido presentadas por el Dip. Jorge Álvarez Máynez y una por el Congreso de Baja California.

- En la LXV Legislatura, las y los legisladores de distintos partidos han propuesto más de 42 iniciativas de reforma a leyes secundarias respecto de temas relacionados a la reintegración de personas privadas de la libertad a la comunidad.
- Son necesarios más estudios de derecho y política pública comparada con el objetivo de identificar factores necesarios para una reinserción social efectiva.

Introducción

La reinserción social es un tópico que se trata de forma integral dentro de un sistema de seguridad pública. Sin embargo, también merece la pena enfocarse en su estudio particular para comprender qué es, cuál es su finalidad y qué factores coadyuvan a su materialización con pleno respeto a los derechos humanos.

Si bien en nuestro país se han realizado esfuerzos de mejora de seguridad pública, los delitos difícilmente disminuirán si no se pone la atención debida al tema de la reinserción social, ya que, de su efectividad depende la no reincidencia delictiva y la recuperación de una vida digna y productiva para la persona liberada.

El marco legal, federal y local, debe coadyuvar para que la autoridad competente tenga la facultad y el presupuesto necesario para implementar medidas que hagan de la reinserción social, un objetivo alcanzable.

Por ello, el presente documento tiene como finalidad analizar el marco legal vigente, así como las iniciativas de reforma constitucional y legal en relación con la materia de reinserción social, además de presentar y resaltar datos del tópico en nuestro país.

En el primer apartado se hace mención de conceptos de la reinserción social desde diversos organismos nacionales e internacionales, en el segundo, se presentan datos del sistema penitenciario y de reinserción social en México; por su parte, el tercer apartado expone la norma jurídica mexicana vigente en la materia y, por último, se muestran las propuestas legislativas presentadas, hasta ahora, en la LXV Legislatura.

I. Antecedentes, conceptos y estrategias de reinserción social

De acuerdo con Quirós (1953 citado por Rumbo C., 2013)

...el nacimiento de la reinserción social como institución tuvo lugar en el siglo VI antes de Cristo, y que después pasó a conocerse como “restitutio in integrum” con los Romanos para de ahí pasar a las “letters de rehabilitation des condamnésaux bien et renommée” y desembocar en el concepto que actualmente tenemos de la rehabilitación en la ley del 1° de febrero de 1855, dentro del derecho francés que; después se incorporó a la del 5 de agosto de 1899, también en Francia. En México, la figura arranca en el Código Penal de 1871 y se proyecta a los de 1929 y 1931 en el Distrito Federal, extendiéndose por asimilación a las entidades federativas en sus respectivas legislaciones penales.

Por su parte, Córdova C. (2016) indica que, en nuestro país, los antecedentes de la reinserción social se remontan en 1917 con la Constitución Política vigente, en donde, se introduce “que la prisión debe utilizarse para la “regeneración” de los delincuentes” (Córdova C., 2016). Ya que, antes de ello, la prisión se consideraba un castigo. Sin embargo, ya en el sistema penitenciario se buscó la regeneración de aquellos que habían violado la norma penal, teniendo como base para dicha regeneración, el trabajo (Córdova C., 2016).

Posteriormente, la reforma de 1999 de nuestra Carta Magna hizo posible el cambio de regeneración a readaptación social. A pesar de ello, la práctica no siempre apuesta por una readaptación social sino, más bien, por una perspectiva punitiva, de castigo e, incluso, de venganza.

En 2011, con la reforma constitucional al artículo 18 se modifica el término readaptación por reinserción social, añadiéndose “que el proceso se realizara bajo el respeto de los derechos humanos” (Córdova C., 2016).

Por tanto, en México se habla sobre reinserción social, buscando influir en el comportamiento de la persona interna, a través de programas y acciones enfocadas en trabajo, educación, deporte, etc., dentro de la prisión.

De acuerdo con la Real Academia Española, la palabra reinsertar significa:

1. Volver a insertar.
2. Volver a integrar a la sociedad a alguien que estaba condenado penalmente o marginado (RAE, 2022).

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2019) ha señalado que “la esencia de la reinserción debe enfocarse a conseguir la socialización efectiva de los individuos que infringen la ley penal y se les ha privado de su libertad por ello” (CNDH, 2019).

IGI Global (2023) indica que la reintegración social es:

1. Un proceso a través del cual una persona que ha estado encarcelada obtiene la libertad y vuelve a vivir entre otros miembros de la sociedad.
2. Un proceso mediante el cual una persona que ha adquirido el estatus de combatiente durante una guerra regresa a la vida civil y es reconocida por los demás como miembro de la sociedad.
3. El proceso de cambio personal cuando alguien vive la libertad de la cárcel (IGI Global, 2023).

Asimismo, la Oficina de Drogas y Crimen de las Naciones Unidas (UNODC, por sus siglas en inglés, 2018) menciona que la mayoría de las personas que cometen actos delictivos presentan problemas para la adaptación social, en la familia, en la comunidad, entre otros. Una vez liberadas, las personas enfrentan situaciones negativas al buscar trabajo u hospitalidad, en el retorno formal a la educación y en la construcción de capital individual y social. Por ello, es necesaria la ayuda para enfrentar aquellas situaciones (UNODC, 2018).

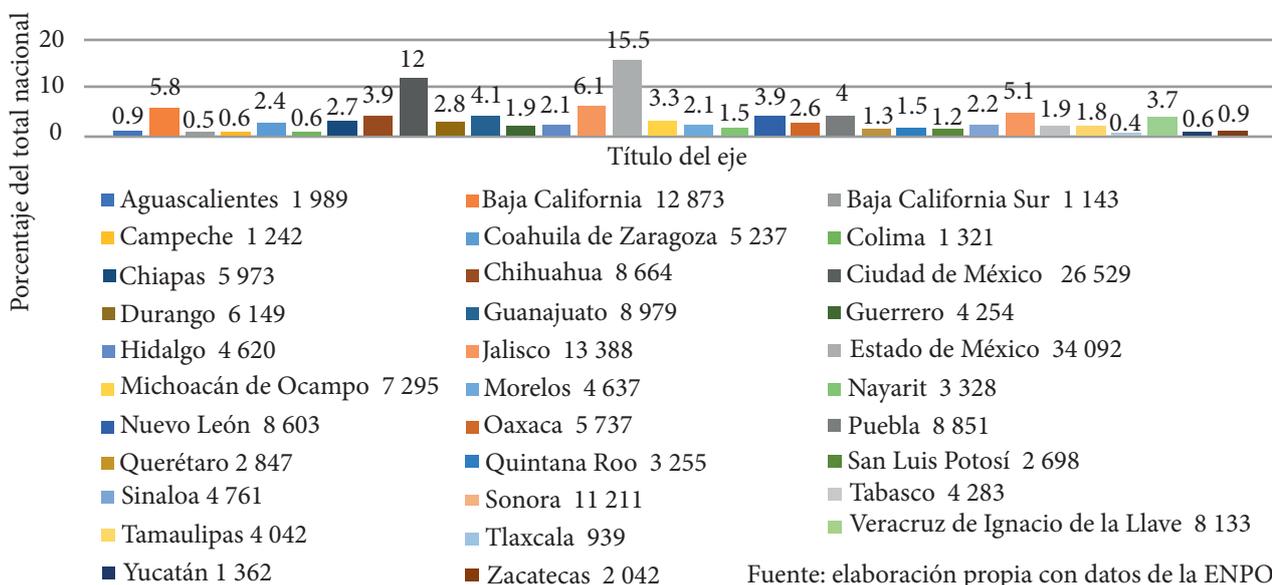
Por lo tanto, es preciso que la reinserción se enfoque en que la persona liberada pueda convivir y desarrollarse en los distintos aspectos de la vida dentro de la sociedad, que también debe estar comprometida con aquella para lograr una dinámica que favorezca a todos los involucrados.

Datos en México

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL, 2021) “la población privada de la libertad en México durante 2021 fue de 220.5 mil personas. De las cuales, 94.3% corresponde a la población de hombres y 5.7% corresponde a la población de mujeres”.

La siguiente gráfica muestra la población privada de la libertad de 18 años y más en nuestro país, a 2021.

**Población privada de la libertad de 18 años y más
(porcentaje respecto del total nacional y cantidad de personas en cada entidad)**



Fuente: elaboración propia con datos de la ENPOL (2021).

El Estado de México es la entidad federativa que más población privada de la libertad tiene con 34 mil 092 personas (15.5% del total nacional), seguida de Ciudad de México con 26 mil 529 personas (12% del total nacional), Jalisco con 13 mil 388 personas (6.1% del total nacional) y Baja California con 12 mil 873 personas (5.8% del total nacional).

Los Centros Penitenciarios de Estado de México que más reclusos albergan son el CERESO Ecatepec Dr. Sergio García Ramírez con 6 mil 488, seguido del CERESO Tlalnepantla Juan Fernández Albarrán con 5 mil 725 y del CERESO Nezahualcóyotl con 5 mil 578 personas (ENPOL, 2021).

Por su parte, en Ciudad de México, el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente es el que tiene más población con 8 mil 472 reos, seguido del Reclusorio Preventivo Varonil Norte (7 mil 430), Reclusorio Preventivo Varonil Sur (4 mil 875), la Penitenciaría de la Ciudad de México (1 mil 979) y Centro Femenil de Reinserción Social Santa Martha Acatitla (1 mil 451 reclusas) (ENPOL, 2021).

a) Antecedentes familiares y laborales de la población privada de la libertad

La población reclusa tiene diversos antecedentes familiares y laborales que generan redes de apoyo y que, al momento de internarse se pueden romper o desvanecer con facilidad.

Por ejemplo, “a nivel nacional, 67.8% de la población de mujeres privada de la libertad en 2021, manifestó que sí tenía hijos menores de edad, de ellas 53.4% señalaron tener de dos a tres hijos” (ENPOL, 2021).

Además, la mayor parte (68.5%) de la población reclusa vivió con papá y mamá antes de los 15 años. Sin embargo, “21.4% señaló que antes de cumplir 15 años alguno de sus padres o adultos con los que vivía consumía alcohol de manera frecuente; y 12.8% manifestó que estos fallecieron” (ENPOL, 2021). Por tanto, 2 de cada 10 personas privadas de su libertad, cuando eran menores de edad, vivieron con una persona que consumía frecuentemente alcohol.

De igual manera, más de 76% de la población privada de su libertad, manifestó tener dependientes económicos la semana previa a su detención (ENPOL, 2021); por lo que la prisión no únicamente transforma la vida de la persona detenida, sino de los que dependen de él o ella económicamente, y de los hijos e hijas menores de edad que son alejados de su madre, porque es detenida por, presuntamente, violar la ley penal. También, cambia la vida de aquellas personas que se quedan al cuidado de las y los menores.

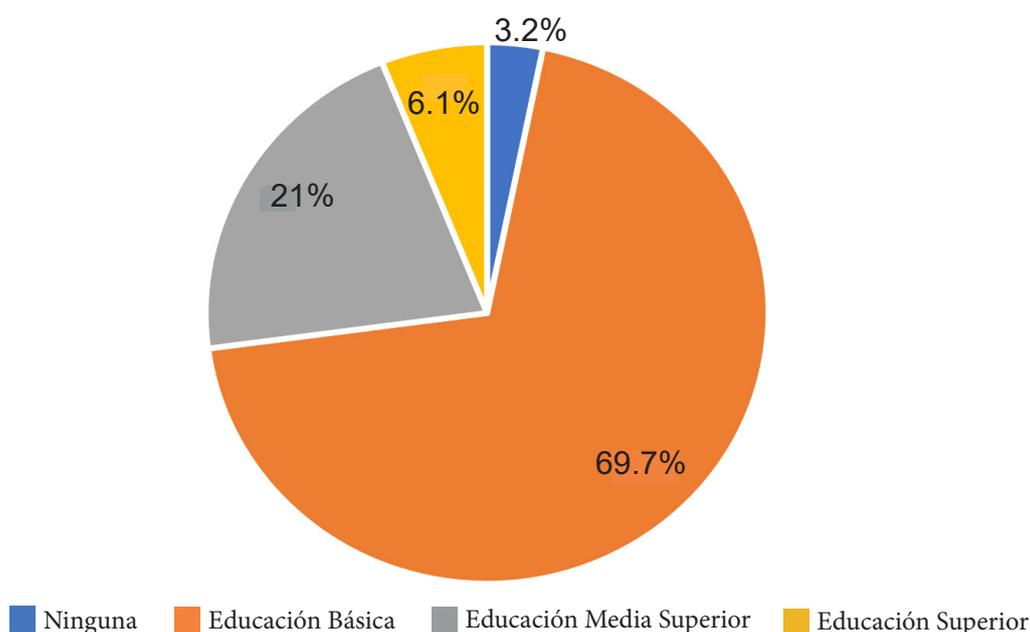
La situación conyugal también forma parte de los antecedentes familiares de reclusos y reclusas. En ese sentido, de acuerdo con la ENPOL (2021), 44.8% de la población privada de libertad de 18 años y más se encontraba casada o en unión libre, mientras que 25.3% nunca había estado en esa situación y 29.9% estuvo alguna vez casada o en unión libre.

En cuanto a situación familiar, queda claro que la mayoría de la población privada de su libertad, cuando tenía menos de 15 años vivía con su padre y su madre; y que tiene dependientes económicos, casi la mitad vive en pareja con alguien (casado o en unión libre); asimismo, la mayor parte de las mujeres reclusas tiene hijos (as) menores de edad. Lo anterior es un indicio de la importancia que tienen las relaciones familiares de una persona que por determinadas circunstancias es privada de su libertad. De ahí que, la educación y contención desde edades tempranas son muy relevantes, tanto como las oportunidades económicas para personas que, aunado a mantenerse ellas mismas, son responsables de mantener a otras.

La cuestión laboral es importante, ya que “84.7% de la población privada de la libertad señaló haber trabajado alguna vez, desempeñando una profesión específica la semana previa a su detención; 23.1% del total señaló haberse dedicado a labores artesanales en su última ocupación” (ENPOL, 2021).

La educación formal también se refleja en la ENPOL (2021) ya que se evidencia que la mayor parte de la población reclusa tiene educación básica. La gráfica 2 muestra que entre más alto es el nivel de escolaridad, menor es el número de la población privada de su libertad de 18 años y más.

Gráfica 2. Nivel de escolaridad de la población privada de la libertad de 18 años y más. Números relativos.



Fuente: elaboración propia con información de la ENPOL (2021).

En cuanto a su situación de salud, cabe señalar que cierta parte de la población reclusa a nivel nacional sufre de presión arterial alta (9.3%) y a la mayoría se le aplicó examen médico en su llegada al centro (72.7%); de la población femenil, a 41% se le practicó el examen papanicolau, en el periodo de julio 2020 a julio 2021 (ENPOL, 2021).

Respecto de embarazos y abortos, 11.7% de las mujeres manifestó haber estado embarazada alguna vez en su estancia en el centro penitenciario; 9.4% de la población femenil reclusa indicó estar embarazada en el momento del levantamiento de la información (ENPOL, 2021). Del 11.7% de las mujeres que manifestó estar embarazada alguna vez, 19.9% había tenido algún aborto. Ahora bien, sólo 8 de cada 10 mujeres embarazadas en el último año (al momento de aplicación de la encuesta) habían acudido a revisión médica (ENPOL, 2021). Por lo que es necesario atender con mejores acciones esta situación, para que las madres tengan la seguridad y certeza de que, tanto ellas como el ser humano en desarrollo, se encuentran en buen estado de salud.

También en el tema de salud se aborda el consumo de sustancias psicotrópicas. En ese sentido, las mujeres privadas de su libertad habían consumido más tabaco y más alcohol en proporción a los hombres en dicha situación (51.1% vs. 44.1% en consumo de tabaco y 11.1% vs. 5.5% en consumo de alcohol).

Los datos anteriores son una muestra de los antecedentes que tiene la población privada de su libertad en los centros de reinserción social o reclusorios de nuestro país, donde, como ya se señaló, habitan más de 220 mil personas.

Si bien es cierto, la infancia influye en el comportamiento de la persona adulta, también es verdad que la mayoría vivieron con sus progenitores cuando fueron menores de 15 años, demostrando esto que la educación en casa es primordial en la formación de personas. Así, se puede generar una hipótesis en cuanto a que, la mayoría de la población privada de la libertad vivió una infancia sin vicios de sus cuidadores (as).

En ese sentido, la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED, 2014), busca “generar estimaciones sobre algunos de los factores que propician el surgimiento de conductas delictivas y violentas” (ECOPRED, 2014). En dicha encuesta se analizan factores de riesgo asociados con la delincuencia y la violencia. Por ejemplo, se estimó que:

En 2014 se generaron 19.8 millones de delitos y actos de maltrato asociados a 4.5 millones de víctimas de 12 a 29 años en las 47 ciudades de interés. Lo anterior representa una tasa de 4.4 delitos y maltratos por cada joven victimizado; así como una tasa de prevalencia de 46,426 víctimas por cada cien mil jóvenes de 12 a 29 años durante 2014 (ECOPRED, 2014).

Por lo tanto, la victimización de jóvenes es uno de los factores que propician situaciones de delincuencia y violencia. Así también, la relación con miembros del hogar, con familia extendida, con amigos (as) y vecinos (as), con compañeros (as) de trabajo y escuela, entre otros.

Así, se requiere la constante actualización de estos datos para tener panorama de antecedentes y características sociodemográficas de las personas privadas de la libertad, con la intención de generar programas de prevención de delitos.

El conocer a la población reclusa y los motivos o causas que la llevaron a delinquir, también es necesario para los programas efectivos de reinserción social. Sin embargo ¿Existe certeza de que la población reclusa violó, efectivamente, la ley penal? ¿Cuántas de estas personas son procesadas y cuántas sentenciadas?

b) Motivos de reclusión y condiciones de detención

En estricto sentido, para estar dentro de una prisión, debería haber fuertes indicios de que, efectivamente, existió una violación a la norma penal vigente, o bien, una sentencia dictada por autoridad competente; pero en la realidad no es así; o al menos, eso externa la propia población reclusa.

De acuerdo con la ENPOL (2021), “A nivel nacional, de las personas que se encontraron privadas de la libertad, 43.9% señaló que el motivo de su reclusión actual es por haber sido acusada falsamente o ser implicada en la comisión de un delito, mientras que 40.9% fue recluida tras declarar haber cometido un delito”. Asimismo, 10.4% no ha podido comprobar su inocencia y 4.1% ayudó en la comisión de un delito. En contraste, en 2016, 54.5% de la población privada de la libertad declaró haber sido acusada falsamente o ser implicada en la comisión de un delito, mientras que 41.9% declaró haber cometido un delito. El porcentaje restante ayudó en la comisión de un delito (ENPOL, 2021). Por lo que se evidencia un cambio estadísticamente significativo de 2016 a 2021.

Además de que gran parte de la población privada de la libertad ha señalado haber sido acusada falsamente (43.9%), aproximadamente 23% señaló que su detención se hizo en la calle sin una orden legal (ENPOL, 2021). En esa línea, la población, desde su parecer, en gran parte es inocente y, además, su detención se hizo contra toda legalidad.

En cuanto al uso de la fuerza “85.8% de la población privada de la libertad mencionó haber sufrido algún tipo de uso de la fuerza durante la detención, 73% señaló que fue esposada en el momento de su detención, mientras que 60.6% mencionó que la policía o autoridad empleó la fuerza física para someterla” (ENPOL, 2021).

Por su parte, “64.5% de la población privada de la libertad mencionó haber sufrido algún acto de violencia, realizado o permitido por la policía o autoridad después de la detención hasta antes de llegar al Ministerio Público, 45.8% señaló haber sido incomunicada o aislada después de la detención, mientras que 39.2% manifestó haber sido amenazada con levantarle cargos falsos” (ENPOL, 2021). Así, 48.6% de las personas reclusas “mencionó haber sufrido algún tipo de agresión física después de la detención hasta antes de llegar al Ministerio Público” (ENPOL, 2021).

Por lo tanto, los datos visibilizan que gran parte de las personas privadas de su libertad no solamente han sido acusadas falsamente, sino que en el momento de su detención y posterior al mismo, sufrieron violaciones procesales y fuertes afectaciones en sus derechos humanos.

En ese sentido, no todas las personas privadas de la libertad han violado la ley penal, sino que han sido encarceladas de manera injusta y arbitraria, lo que es demasiado grave, ya que reciben una sanción por hechos no cometidos. Sin embargo, el estigma social de haber estado en prisión las deja marcadas para siempre y afecta su desarrollo futuro en varias aristas de la vida.

c) Proceso judicial

De acuerdo con la ENPOL (2021) 72% de la población privada de la libertad tiene sentencia dictada, mientras que 27.8% se encuentra en proceso. De las que ya tienen sentencia dictada, 39% tiene una condena de 21 años o más.

En estos datos se refleja una diferencia entre hombres y mujeres, ya que mientras 73.1% de los hombres reclusos tienen ya una sentencia dictada, apenas un 53.7% de mujeres en la misma situación, cuenta con ella.

La prisión preventiva también es uno de los motivos para tener población en centros de reinserción social o centros penitenciarios, ya que “a nivel nacional, 23.5% de la población sentenciada que llevó su proceso reclusa en un centro penitenciario obtuvo su sentencia en seis meses o menos. Por otra parte, 23.9% de dicha población demoró más de dos años en obtener su sentencia” (ENPOL, 2021). Si bien es cierto es necesario mejorar programas de reinserción social, también es importante reducir la población privada de su libertad, mediante detenciones legales con respeto a los derechos humanos, procesos judiciales ágiles y justos, prisión preventiva justificada, entre otros.

d) Centro penitenciario

Para una efectiva reinserción social es necesario que los centros penitenciarios cuenten con la infraestructura suficiente para propiciar una vida digna a la población privada de su libertad, aquella que, supuestamente, violó la norma penal.

Sin embargo, en los centros penitenciarios estatales -sobre todo- dicho factor, no se cumple. De acuerdo con la ENPOL (2021), “Durante 2021, 46.4% de la población privada de la libertad a nivel nacional compartió su celda con más de cinco personas. En Centros Penitenciarios Federales, esta cifra fue de 0.01%; mientras que en Centros Estatales fue de 50.1 por ciento”. Por otra parte, 8.1% de la población tuvo que dormir en cama compartida, lo que impide la privacidad, incluso, en el tiempo de descanso.

Ahora bien, en los centros penitenciarios no siempre existen servicios médicos, psicológicos, dentales, o medicamentos. Por su parte, sólo 32.1% de la población privada de la libertad recibe cobijas, 27.2% ropa, 21.5% artículos para aseo general, 21% artículos para limpieza personal y 14.4% calzado (ENPOL, 2021).

e) Vida intracarcelaria

Es conveniente que exista separación entre las personas internas sentenciadas y procesadas. De acuerdo con la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT, 2019).

El propósito principal de la separación es garantizar la protección y seguridad de las personas privadas de libertad, y la gestión óptima de las cárceles. También es una medida para preservar el principio de la presunción de inocencia de las personas en prisión preventiva, y para proporcionar las condiciones de las cárceles más adecuadas para cada categoría de personas detenidas (APT, 2019).

Además, el artículo 5 de la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), establece:

Los Centros Penitenciarios garantizarán la separación de las personas privadas de la libertad, de conformidad con lo siguiente:

- I. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres;
- II. Las personas procesadas y sentenciadas ocuparán instalaciones distintas;
- III. Las instalaciones destinadas a los inimputables se ajustarán a lo dispuesto por el Capítulo IX, Título Quinto, de la presente Ley;
- IV. Las personas en prisión preventiva y en ejecución de sentencias por delincuencia organizada o sujetas a medidas especiales de seguridad se destinarán a espacios especiales.

Adicionalmente la Autoridad Administrativa podrá establecer sistemas de clasificación con base en los criterios de igualdad, integridad y seguridad (Artículo 5 de la LNEP).

Por lo tanto, la separación de personas privadas de la libertad no sólo es una buena práctica, sino que es una obligación de los centros penitenciarios que no siempre se cumple; ya que de acuerdo con la ENPOL (2021) 48% de la población privada de la libertad identificó que no hay separación entre las personas internas sentenciadas y las procesadas. Guerrero es la entidad federativa donde menos existe dicha separación, sólo 12.7% de la población privada de la libertad identificó separación entre procesados y sentenciados, seguido de Oaxaca (16.9%) y Nayarit (18.8%). Tlaxcala es la entidad federativa donde más existe la separación, de acuerdo con la identificación de la propia población reclusa (91.9%).

Por otro lado, la propia LNEP establece los derechos de las personas privadas de la libertad, entre los que se encuentran la salud, las actividades físicas y deportivas, la educación, la capacitación para el trabajo, el trabajo, alimentación nutritiva, suministro de agua para uso personal y consumo, suministro de artículos para el aseo, acceder a régimen de visitas, entre otros.

En cuanto a las actividades realizadas “95.9% de la población privada de la libertad a nivel nacional realizó de manera regular actividades de culto religioso, mientras que 86.7% llevó a cabo actividades de lectura” (ENPOL, 2021); y respecto de las actividades laborales “a nivel nacional, 71.2% de la población privada de la libertad realizó alguna actividad laboral en el centro penitenciario. De ellas, 46.5% llevó a cabo labores artesanales y 9.1% realizó actividades de servicios personales” (ENPOL, 2021).

f) Antecedentes penales

Es importante resaltar que la ENPOL (2021) también muestra antecedentes penales de la población privada de la libertad. Esto es importante, ya que uno de los objetivos de una reinserción social efectiva es la no reincidencia. En ese sentido, si hubo una sentencia previa a la reclusión actual de una persona, significa que la reinserción no fue efectiva, que no existieron oportunidades de mejora y que, la alternativa de vida fue una nueva violación a la norma penal.

Así:

A nivel nacional, 20.5% de la población privada de la libertad señaló haber sido juzgada por algún delito de manera previa a su reclusión actual; y 17.4% estuvo reclusa previamente en un centro penitenciario. 42.8% de la población privada de la libertad que estuvo previamente reclusa, estuvo más de dos años en un Centro Penitenciario; y 48.1% pasó más de dos años en libertad antes de su reclusión actual (ENPOL, 2021).

Por lo que es necesario mejorar las acciones que incentiven a las y los liberados a vivir sin cometer delitos y, para ello, los distintos sujetos involucrados en la reinserción deben realizar tareas adecuadas para lograr el objetivo.

Cabe señalar que los hombres son más reincidentes que las mujeres, ya que “a nivel nacional, 21.3% de la población de hombres privada de la libertad señaló haber sido juzgada por algún delito de manera previa a su reclusión actual. En la población de mujeres privada de la libertad, este porcentaje corresponde al 6.8 por ciento” (ENPOL, 2021).

g) Expectativas de salida

La mayoría de las personas privadas de la libertad (53.9%) “considera que el haber estado en un centro penitenciario afectará sus posibilidades de reintegrarse al ámbito laboral una vez que cumplan su condena” (ENPOL,

2021). Además, 28.7% considera que afectará en cuanto a sus amistades, 27.8% en cuanto a su situación familiar y 22.8% en cuanto a la situación escolar. Con estas expectativas e ideas preconcebidas resultan más complejos los hechos a los que se enfrentarán las y los libertados, sobre todo, en su derecho humano al trabajo, que no siempre disfrutan por la discriminación y prejuicios con los que se les etiqueta.

En este tópico, existen posicionamientos de organismos de derechos humanos que están en contra de la solicitud de la carta o constancia de antecedentes penales en la consideración para un empleo, pues se limita una reinserción efectiva y plena.

En resumen, los datos anteriores obtenidos de resultados de encuestas y censos brindan un panorama general sobre la situación de la población privada de la libertad, lo que da un diagnóstico que es útil para planear la salida con tiempo y con elementos que permitan una mejor adaptación, no solo de la persona liberada a la sociedad, sino de la propia sociedad en cuanto a la aceptación y oportunidades laborales.

Marco legal vigente

Desde tratados internacionales hasta nuestra legislación nacional y estatal, pasando por la Carta Magna, se establece lo relacionado con la reinserción social del inculcado (a).

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)

En el artículo 18 constitucional se establece la promoción y desarrollo de la persona privada de la libertad en distintos ámbitos de su vida para estar en posibilidad de reintegrarse en la sociedad.

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

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

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

La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente. Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito.

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

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

Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley (Artículo 18 de la CPEUM). *Énfasis añadido.

Como se aprecia, el artículo busca una reintegración a la sociedad con base en los derechos humanos. Para ello se incentiva el trabajo, la capacitación, educación, salud y deporte. Así, un objetivo importante es la no reincidencia delictiva. Por otro lado, tanto las mujeres como las y los adolescentes deben cumplir penas privativas de libertad en lugares separados. Existe un sistema de justicia para adolescentes, que considera su etapa de personas en desarrollo.

Otro elemento que señala nuestra Carta Magna en pro de la reinserción social es que, las y los sentenciados (excepto por delincuencia organizada) tienen el derecho de cumplir sus penas en el centro penitenciario más cercano a su domicilio con el objetivo de favorecer la reintegración en la comunidad.

Por último, la extradición también es otro elemento considerado en nuestra Constitución, siendo un factor que favorece que el sentenciado cumpla con la pena en su país, lo que facilita la reinserción.

b) Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP)

Uno de los objetivos de dicha ley es "...Regular los medios para lograr la reinserción social. Lo anterior, sobre

la base de los principios, garantías y derechos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales de los que el Estado mexicano sea parte y en esta Ley” (Artículo 1º de la LNEP).

Por otro lado, de acuerdo con el numeral 4º de la ley en comento, la reinserción social es: “Restitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos” (Artículo 4º de la LNEP).

Asimismo, dicha LNEP establece: objeto, ámbito de aplicación y supletoriedad de la ley, derechos y obligaciones de las personas, autoridades en la ejecución penal, información en el sistema penitenciario, régimen de internamiento, régimen disciplinario, de la imposición de sanciones disciplinarias, traslados, ingresos, visitas, revisiones personales y entrevistas en los centros penitenciarios, revisiones a los centros penitenciarios, bases de organización del sistema penitenciario, salud, actividades físicas y deportivas, educación, capacitación para el trabajo, trabajo, del procedimiento de ejecución, procedimiento administrativo, controversias ante el juez de ejecución, procedimiento jurisdiccional, recursos, beneficios preliberaciones y sanciones no privativas de la libertad, libertad condicionada, libertad anticipada, sustitución y suspensión temporal de las penas, permisos humanitarios, preliberación por criterios de política penitenciaria, sanciones y medidas penales no privativas de la libertad, medidas de seguridad, justicia terapéutica, incentivos y medidas disciplinarias, de las medidas de seguridad para personas inimputables, justicia restaurativa.

En ese sentido, cada uno de los títulos y capítulos de la LNEP está encaminado en aplicar las sentencias mediante la ejecución penal y en la reinserción social de la persona privada de la libertad, con lineamientos aplicables durante su internamiento y fuera de él.

El sistema penitenciario mexicano se organiza con base en determinados elementos para lograr la tan anhelada reintegración del individuo en la comunidad. Sin embargo, esta no puede lograrse del todo si no hay un entendimiento de la violación de la norma penal, de las consecuencias del delito cometido, de la propia reparación del daño a la víctima u ofendido, de regímenes de visitas e incluso, de sanciones adecuadas en cada caso.

Tabla 1. Leyes que incluyen, en alguno de sus numerales, las palabras “reinserción social” a nivel nacional (excluyendo la CPEUM y la LNEP)

Título de la Norma/Ley	Relación con la reinserción social
Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública	Artículos: 2, 30, 31, 117 Relación: la reinserción social es uno de los elementos que comprende la seguridad pública
Ley de Coordinación Fiscal	Artículos: 45 Relación: aportaciones federales con cargo al Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y DF deben destinarse a percepciones extraordinarias y equipo de distintos servidores públicos, como los custodios de centros penitenciarios o de centros de reinserción social para adolescentes, por ejemplo. También se destina para mejora de dichos centros penitenciarios o de reinserción social
Ley General de Salud	Artículos 187 Bis 1, 192 Quáter Relación: reinserción social de alcohólicos y de farmacodependientes

La tabla 1 continuará en la siguiente página

Título de la Norma/Ley	Relación con la reinserción social
Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Adolescentes	Artículos 29, 71, 72, 77, 153 Relación: describe qué es la reinserción social enfocada al adolescente, funciones y competencias de autoridades en niveles federales como realización de planes y programas de reinserción social, atribuciones de centros de internamiento como la procuración de la plena reinserción social y familiar; establece cuestiones presupuestales en la materia e indica que la finalidad de las medidas de sanción es la reinserción social del adolescente
Ley de Amnistía	Artículo 8 Relación: la autoridad competente coordina acciones para facilitar reinserción social de las personas que se benefician de esta ley
Ley Federal de Responsabilidad Ambiental	Artículo 53 Relación: desarrollo de políticas integrales en materia ambiental por parte de autoridades competentes, y para la reinserción social de individuos penal y ambientalmente responsables
Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión	Artículo 190 Bis Relación: equipos que bloquean, cancelan o anulan señales de telefonía celular, radiocomunicación o transmisión de datos o imagen, para actividades por parte de autoridades encargadas de centros de reinserción social, centros penitenciarios, etc.
Código de Justicia Militar	Artículos: 76 Bis, 129 Relación: el sistema penitenciario también debe organizarse sobre ciertas bases como educación, salud, deporte, etc., para lograr la reinserción a la sociedad. Sentenciados a purgar pena privativa de libertad pueden hacerlo en prisión militar, centros de reinserción social, etc. para preservar derechos de sentenciado
Ley Federal para la Protección a Personas que Intervienen en el Procedimiento Penal	Artículos 17 y 18 Relación: medidas de asistencia como reinserción laboral y medidas de seguridad como alojamiento temporal y reinserción laboral
Ley General Para Prevenir, Sancionar Y Erradicar Los Delitos En Materia De Trata De Personas Y Para La Protección Y Asistencia A Las Victimas De Estos Delitos	Artículos 68 y 107 Relación: reinserción social para víctimas, ofendidos y testigos para la construcción de autonomía
Ley de Migración	Artículos 43 Relación: si la autoridad judicial impone a persona extranjera sentencia firme condenatoria, el Instituto Nacional de Migración valorará condición migratoria atendiendo principios de reinserción social y reunificación familiar
Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	Artículo 148 Relación: infracción a la ley. Respecto de concesionarios de radio y televisión y de quien dirija medios impresos, por difusión de datos personales de niñas, niños o adolescentes relacionados a procedimientos penales, o a quienes apliquen medidas de reparación, reinserción, restitución o asistencia

La tabla 1 continuará en la siguiente página

Título de la Norma/Ley	Relación con la reinserción social
Ley General de Extinción de Dominio	Artículo 83 Relación: Para notificaciones, el que se encuentre en centro de reinserción o centro penitenciario puede nombrar a algún representante para efectuar consultas
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Artículos 41, 44 Relación: Facultades y obligaciones de la Federación coordinar creación de programas de reinserción social con perspectiva de género para agresores de mujeres y obligación de la Secretaría de Seguridad Pública establecer acciones y medidas para tomar reeducación y reinserción social del agresor
Ley General de Víctimas	Competencia de instancias públicas para llevar a cabo acciones que garanticen reinserción a la vida cotidiana de las víctimas
Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos	Artículo 6º Relación: atribuciones de la CNDH como supervisar el respeto a los derechos humanos en el sistema de reinserción social del país mediante elaboración de diagnóstico anual sobre situación que éstos guarden
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	Artículo 27 Relación: competencia de la Secretaría de Gobernación elaborar y ejecutar programas de reinserción social y apoyo a personas que hayan cumplido con su sentencia y sean puestas en libertad Competencia de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana como organizar y dirigir actividades de reinserción social y supervisión de libertad condicional, así como supervisión de medidas cautelares y suspensión condicional al proceso
Ley de la Guardia Nacional	Artículo 9 Relación: Atribuciones y obligaciones de la Guardia Nacional como vigilar, supervisar, asegurar y custodiar, por solicitud de autoridad competente, instalaciones de centros federales de detención, reclusión y reinserción social con apego a derechos humanos
Ley de la Policía Federal	Artículo 8 Relación: la Policía Federal tiene atribuciones como vigilar, supervisar, asegurar, custodiar, a solicitud de la autoridad competente, las instalaciones de los centros federales de detención, reclusión, readaptación y reinserción social, con apego a los derechos humanos

Fuente: elaboración propia con información de Cámara de Diputados (2023), leyes vigentes.

Si bien, estas no son todas las normas jurídicas que existen relacionadas con la reinserción social en nuestro país, sí son una muestra de que no son sólo la propia Carta Magna y la LNEP las normas que se deben considerar al tratar y analizar la reinserción de individuos en la sociedad.

Como se aprecia, cada norma legal señalada en la tabla 1 se relaciona de una u otra manera con el tema de la reinserción de personas en la comunidad; ya sea por programas o atribuciones de determinados órganos u organismos públicos, o por presupuesto destinado a dicho sector, entre otros temas.

La reinserción social no sólo es para las personas que violan la norma penal o son victimarias en una relación delincencial, también es necesario pensarla, planearla y llevarla a cabo para aquellas víctimas, ofen-

didos o testigos en la comisión de delitos. Lo anterior, porque quienes reciben la agresión o la violación a algún derecho por parte de otra u otras personas, también necesitan apoyo para una reintegración plena a la sociedad y el curso de su desarrollo en diversos ámbitos de la vida.

c) Normas internacionales en la materia

Existen diversos instrumentos internacionales que deben ser considerados al estudiar el tema de reinserción social como: Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para Mujeres Delincuentes, Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes, Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Gómez C., 2019).

Estos instrumentos tienen reglas claras en cuanto a la readaptación social de las personas y buscan mejorar las condiciones de vida de la población reclusa. Por ejemplo, las Reglas Mandela (Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos) “constituyen los estándares mínimos universalmente reconocidos para la gestión de los centros penitenciarios y el tratamiento de las personas privadas de libertad, y han tenido un inmenso valor e influencia en el desarrollo de leyes, políticas y prácticas penitenciarias en los Estados Miembros en todo el mundo” (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, 2013).

Así, los temas que se abordan en dicho instrumento son: la dignidad y el valor inherentes de las personas privadas de libertad como seres humanos; grupos vulnerables privados de libertad; servicios médicos y sanitarios, restricciones, disciplina y sanciones; investigación de muertes y tortura de reclusos; acceso a representación jurídica; quejas e inspecciones; terminología; capacitación del personal.

Específicamente respecto de uno de los objetivos de la reinserción social, la no reincidencia delictiva, se cuenta con la Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes. Dicha guía “está dedicada al personal penitenciario y supervisores de la libertad condicional como así también a los empleados y voluntarios que trabajan con prisioneros y expresioneros en todo el mundo” (UNODC, 2013).

En esta Guía se tratan los siguientes tópicos:

- Por qué invertir en la reintegración social de delincuentes.
- La implementación de programas de reintegración exitosos.
- Programas de reintegración en las prisiones.
- Programas de reintegración posterior a la liberación y de asistencia post carcelaria.
- Intervenciones de integración social para penas sin privación de la libertad.
- Programas de reintegración para menores delincuentes.
- Programas de reintegración para mujeres delincuentes.
- Programas de reintegración para grupos específicos de delincuentes.

El documento en mención analiza qué es la reintegración social y la importancia de los programas enfocados en aquella, de los factores de riesgos y el sistema de justicia penal. También muestra cómo se debe desarrollar una estrategia de reintegración y de un programa, y cómo debe ser el seguimiento y la evolución de aquellos.

Por otro lado, la Guía menciona cuáles son las normas internacionales al respecto, la evaluación del delincuente y la programación en prisión, así como programas previos que son necesarios antes de que la persona sea puesta en libertad, incluye análisis sobre casas intermedias y centros de transición. Esta práctica es muy interesante, ya que se ofrecen espacios a las personas para que su transición hacia la libertad sea más planificada y que vayan interactuando, de a poco, con el mundo exterior, tanto en cuestiones familiares como laborales (por ejemplo). Así, en algunos casos las y los prisioneros pueden realizar trabajos fuera de prisión, lo que produce una readaptación paulatina (UNODC, 2013).

En el documento en mención también se muestran ejemplos de programas de otros países para una reinserción social efectiva como Noruega, Reino Unido, India, China, entre otros. Asimismo, se tratan tópicos relacionados a la asistencia post carcelaria y de reinserción, a la supervisión y delincuentes, a los programas de libertad anticipada, al papel de la comunidad; así como sanciones, servicios comunitarios, programas de misión y justicia restaurativa.

Se coloca especial énfasis en programas de reintegración de menores y mujeres delincuentes con medidas para lograr su plena reinserción social. Por último, se proponen programas de reintegración para grupos de personas específicos como aquellos que tienen enfermedades mentales, los que son dependientes de drogas, los de adultos mayores, los de extranjeros, los de pueblos indígenas, de integrantes de bandas, los de aquellos que cometieron delitos violentos o sexuales, de los discapacitados, entre otros.

Se aprecia que, entonces, existen guías, reglas, protocolos, pactos que, a nivel internacional se han elaborado y aceptado como bases para la elaboración de programas y medidas especiales en cuanto al tratamiento de las personas recluidas y las liberadas.

Propuestas legislativas. LXV Legislatura

En la LXV Legislatura se han presentado tres iniciativas para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² cuyo objeto, conforme al Sistema de Información Legislativa (SIL) incluye las palabras “reinserción social”, “readaptación”, “reintegración”, “reinserción”, “penitenciario”, “personas privadas de la libertad”.

Tabla 2. Iniciativas de reforma constitucional en materia de reinserción social presentadas en el Congreso de la Unión durante la LXV Legislatura

DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	ESTATUS
Que reforma y adiciona el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Cámara de Diputados	06/09/2022	Dip. Jorge Álvarez Máynez	MC	Pendiente en comisiones de Cámara de Origen el 06-Sep-2022

La Tabla 2 continúa en la siguiente página

² Búsqueda realizada en el Sistema de Información Legislativa (SIL, 2023), el 9 de enero de 2023.

DENOMINACIÓN DEL ASUNTO	PRESENTADA EN	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRESENTADA POR	PARTIDO POLÍTICO	ESTATUS
Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de investigación del delito, justicia penal y justicia cívica.	Cámara de Diputados	13/12/2022	Dip. Jorge Álvarez Máynez	MC	Pendiente en comisiones de Cámara de Origen el 13-Dic-2022
Que reforma el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Cámara de Diputados	30/11/2022	Congreso de Baja California	-	Pendiente en comisiones de Cámara de Origen el 30-Nov-2022

Fuente: Obtenido del SIL (2023).

De estas tres iniciativas, dos han sido presentadas por el Diputado Jorge Álvarez Máynez y uno por el Congreso de Baja California.

La iniciativa presentada por el Congreso de Baja California

tiene por objeto derogar la disposición que establece que los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal. Para ello propone referir que no se aplicará la suspensión de derechos políticos para aquellas personas privadas de la libertad en calidad de imputadas que no han recibido sentencia condenatoria declarada ejecutoriada por la autoridad judicial (SIL, 2023).

Esta iniciativa propone que los derechos políticos de las personas privadas de la libertad no sean suspendidos a menos que haya una sentencia condenatoria declarada ejecutoriada por la autoridad judicial competente. De discutirse, aprobarse y publicarse esta reforma, alrededor de 27.8% personas privadas de la libertad recuperarían sus derechos políticos, es decir, alrededor de 60 mil personas.³

Las iniciativas presentadas por el Diputado Jorge Álvarez Máynez el 6 de septiembre y el 13 de diciembre de 2022 tienen los siguientes objetos:

a) Que reforma y adiciona el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La iniciativa tiene por objeto sustituir la figura de prisión preventiva oficiosa por prisión preventiva justificada. Para ello propone: 1) indicar que para la imposición de dicha medida, el Ministerio Público deberá acreditar ante el Juez la existencia de elementos probatorios suficientes que permitan suponer razonablemente que la persona sometida a proceso ha participado en el ilícito del que se le acusa; 2)

³ Conforme a los datos y aproximaciones obtenidos de la ENPOL (2021).

resaltar que la imposición de la prisión preventiva justificada deberá de estar sujeta a revisión periódica; 3) determinar que las personas privadas de la libertad bajo la figura de la prisión preventiva, las personas sujetas a un proceso penal, así como las que ya hubiesen sido sentenciadas, deberán tener acceso a convenios y a espacios de orientación y apoyo para lograr un desarrollo personal, laboral, cultural, educativo social; 4) referir que se establecerán centros de atención y redes de apoyo durante y posterior a la sujeción de un proceso penal, con el propósito de prestar a las y los liberados la capacitación necesaria que les permita acceder a una reinserción social efectiva que les permita acceder a una vida digna y prevenir la reincidencia delictiva; y, 5) recalcar que las personas sean privadas de la libertad, y durante el tiempo que dure dicha medida cautelar o la condena, deberán de tener acceso a servicios médicos y psicológicos que resulten necesarios.⁴ (SIL, 2023).

En esta iniciativa el legislador propone que la prisión preventiva no sea oficiosa, sino que sea justificada en todos los casos, y que, además, las personas que están privadas de la libertad por prisión preventiva deben tener espacios de orientación y apoyo para el desarrollo de diversos aspectos de su vida. Asimismo, propone que dicha situación jurídica se encuentre en constante revisión. También, hace hincapié en la atención a las y los libertados para una reinserción efectiva.

b) Que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de investigación del delito, justicia penal y justicia cívica.

La iniciativa tiene por objeto fortalecer diversas disposiciones en materia de investigación del delito, justicia penal y justicia cívica. Entre lo propuesto destaca:

- 1) indicar que ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho;
- 2) referir que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna;
- 3) determinar que toda persona tendrá derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial;
- 4) establecer que siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales;
- 5) mencionar que las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias, en la materia penal regularán su aplicación y asegurarán la reparación del daño, los acuerdos derivados de dichos mecanismos deberán contar siempre con la sanción del Juez;
- 6) señalar que las sentencias que pongan fin a los procedimientos orales deberán ser explicadas en audiencia pública previa citación de las partes;
- 7) recalcar que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones;

⁴ Subrayado propio.

8) apuntar que el Congreso de la Unión expedirá las leyes que regulen las acciones colectivas, tales leyes determinarán las materias de aplicación, los procedimientos judiciales y los mecanismos de reparación del daño;

9) facultar al MP para el ejercicio de la acción penal ante los tribunales, por lo que dirigirá jurídicamente la investigación de la policía para formular la acusación, solicitará la presencia del acusado en el proceso y las medidas cautelares, ejercerá el principio de oportunidad en los supuestos que la ley establezca, buscará y ofrecerá las pruebas que acrediten la participación del acusado en los hechos que se le imputan y pedirá al juez la imposición y aplicación de las penas;

10) resaltar que las leyes federales y de las entidades federativas establecerán las bases para que se garanticen la libertad, la capacidad y la probidad de los abogados a través de colegios y de procesos autogestivos de quienes estén autorizados para ejercer dicha profesión;

11) considerar que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley;

12) fijar que todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en la acusación, si en la secuela de un proceso apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, podrá decretarse la acumulación, si fuere conducente;

13) precisar que la prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal;

14) considerar que sólo se impondrá la prisión preventiva en los casos de delitos graves así calificados por la ley y se justifique que otras medidas cautelares son insuficientes;

15) autorizar al Juez Cívico la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por 36 horas o de 10 hasta 80 horas de Medidas para Restituir la Convivencia Cotidiana y Prevenir el Delito; y,

16) eliminar todas aquellas disposiciones que se opongan a lo referido (SIL, 2023).

La iniciativa mencionada no sólo abarca principios procesales en materia penal para que estén estipulados en la Carta Magna, sino que incluye cuestiones del sistema penitenciario. En este caso, actualmente también se encuentra señalado en la norma que el sistema penitenciario debe organizarse sobre la base de respeto a los derechos humanos, trabajo, educación, salud, deporte, etc., procurando la reinserción de la persona sentenciada y procurando la no reincidencia delictiva.

Así como han existido propuestas de reforma a la Ley Fundamental en torno a la reinserción de las personas, también se han presentado iniciativas para reformar leyes secundarias, cuyos objetos incluyen temas como la reinserción social o readaptación, personas privadas de la libertad o centros penitenciarios. Estas iniciativas proponen reformar leyes como: Ley Nacional de Ejecución Penal, Ley de Coordinación Fiscal y Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2023, Ley de Amnistía, Ley del Instituto Mexicano de la Juventud, Ley General de Cultura Física y Deporte, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Ley General de Salud, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Ley Federal de Protección al Consumidor, Código de Justicia Militar, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Código Penal Federal, Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, Ley Nacional del Sistema Integral de Justicia Penal para Ado-

lescentes, Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, Ley General para la Prevención Social de La Violencia y la Delincuencia, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión, entre otras.

Por lo que son numerosas leyes las que deben considerarse para analizar el tema de reinserción social y la efectividad de las medidas de reintegración en la comunidad, y no reincidencia delictiva. Las y los legisladores de distintos partidos han propuesto más de 42 iniciativas en la LXV Legislatura respecto de temas relacionados a la reinserción social, a la reintegración de personas privadas de la libertad a la comunidad, a las cuestiones penitenciarias. Entre los objetos de dichas iniciativas destacan:

- Garantizar espacios para maternidad y lactancia para mujeres privadas de la libertad.
- Garantizar espacios adecuados para hijas e hijos de mujeres privadas de la libertad que vivan en los centros penitenciarios.
- Proteger derechos de personas privadas de la libertad trans o de género LGBTTTIQ+.
- Facilitar acceso gratuito a productos de gestión menstrual para niñas, mujeres y personas menstruantes de centros penitenciarios.
- Facilitar acceso a integrantes de comisiones legislativas de derechos humanos a centros penitenciarios del país.
- Garantizar programas de reintegración social.
- Brindar protección en ejercicio de los derechos a personas con VIH en centros penitenciarios.
- Regular el trabajo de las personas privadas de la libertad.
- Implementar mecanismos de participación con organizaciones de la sociedad civil para la reinserción social.
- Modificar concepto de reinserción social en la legislación.
- Incluir cultura, arte y deporte como herramientas para la reinserción social.

Los anteriores son solo algunos ejemplos de los objetos de las iniciativas de reforma o creación de leyes secundarias relacionadas a la reinserción social presentadas en la LXV Legislatura.

Por lo tanto, las y los legisladores federales consideran el tema como uno de los pilares fundamentales para lograr una seguridad pública integral, donde disminuya la reincidencia delictiva y efectivamente se coadyuve con acciones y tareas para brindar una segunda oportunidad a las personas liberadas después de pasar un periodo privadas de su libertad, hayan o no cometido violaciones a la ley penal.

Conclusiones

Los centros penitenciarios o centros de reinserción social federales y estatales en nuestro país son continuamente estudiados. Diversas encuestas son útiles para levantar información acerca de las condiciones en las que los internos e internas viven diariamente. Asimismo, los datos dan muestra de las condiciones de detención de cada persona privada de la libertad y de cuáles fueron sus antecedentes familiares, educativos, laborales e, incluso, penales.

Se conoce que en los distintos reclusorios de nuestro país (federales, estatales o centros de tratamiento o internamiento para adolescentes) hay una fuerte carencia de infraestructura digna para vivir y convivir. Asimismo, hacen falta programas de capacitación laboral o educativa, de salud mental o una planeación adecuada para que las personas privadas de la libertad puedan tener herramientas que las fortalezcan al momento de salir de prisión.

Si bien es cierto en México se cuenta con un marco jurídico sólido que pretende garantizar la reinserción social con base en derechos humanos, también es verdad que en la LXV Legislatura las y los legisladores de distintos grupos parlamentarios y en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, han presentado iniciativas para reformar desde la propia Carta Magna hasta distintas leyes secundarias en la materia, que pese a tener objetos distintos, tienen como finalidad una reinserción efectiva, mejorar la calidad de vida de las personas privadas de la libertad y, por supuesto, brindar más y mayor protección a las y los ciudadanos, disminuyendo los índices de reincidencia delictiva.

En este documento se estudiaron conceptos y elementos de la reinserción social, así como norma vigente en nuestro territorio nacional. También se mostraron diversos datos que son relevantes en la toma de decisiones no sólo legislativas sino también ejecutivas y, por supuesto, presupuestales.

Asimismo, se dio cuenta del trabajo legislativo en la materia y cómo, mediante la viabilidad legal, se puede emprender un camino para lograr y hacer realidad el objetivo de reinsertar a las personas en la sociedad. Por otro lado, quedó claro que casi la mitad de la población en centros penitenciarios de mujeres y, alrededor de 25% en centros penitenciarios de hombres, no tienen una sentencia dictada y que, un gran porcentaje señala no haber cometido delito alguno y haber sido acusado falsamente. Lo anterior es gravísimo, porque, de ser cierto, un número importante de presuntas personas delincuentes que ya están privadas de su libertad, están, además, siendo víctimas de un sistema de justicia penal que las encerró en un reclusorio sin motivo y que, después de determinado tiempo, las dejará libres en una sociedad que les estigmatizará, por lo que volverán a ser víctimas, ahora, del rechazo social, familiar, educativo y laboral.

Es necesario que, en futuras investigaciones, se revisen presupuestos y programas implementados a nivel federal y estatal para lograr la reinserción social, y también, estudios de derecho comparado para analizar buenas prácticas en diversos países del mundo.

Así, se podrán tener ejemplos de políticas públicas planeadas e implementadas en otros países que hayan sido exitosas, para conocer los factores que pudieran ser útiles en nuestro territorio, con las características propias de nuestra sociedad.

Fuentes de información

- Asociación para la Prevención de la Tortura (APT, 2019). *Separación de las personas detenidas*. Disponible en: shorturl.at/hipIR. Consultado en enero 2023.
- Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, texto vigente. Disponible en: shorturl.at/ruTZ3. Consultado en enero 2023.
- Cámara de Diputados. *Ley Nacional de Ejecución Penal*, texto vigente. Disponible en: shorturl.at/abGMQ. Consultado en enero 2023.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2019). *Un Modelo de Reinserción Social*. Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Disponible en: shorturl.at/ouxOV. Consultado en enero 2023.
- Córdova C. (2016). *Política de Reinserción Social en México: la cárcel y su potencial*. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*. Disponible en: shorturl.at/aGIJ9. Consultado en enero 2023.
- INEGI (2014). *Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia*. Subsistema de Información de Gobierno, Seguridad Pública e Impartición de Justicia. Disponible en: shorturl.at/tuGP4. Consultado en enero 2023.
- INEGI (2021). *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL)*. Disponible en: shorturl.at/INVY1. Consultado en enero 2023.
- Gómez C. (2019). *Sistema Postpenitenciario en México y el rol de los organismos protectores de Derechos Humanos*. Cuaderno de investigación No. 60, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, Ciudad de México, 32 p. Disponible en: shorturl.at/amB13. Consultado en enero de 2023.
- IGI Global (2023). *What is Social Reintegration?* Disponible en: shorturl.at/pQZ16. Consultado en enero 2023.
- RAE (2022). *Reinsertar*. Asociación de Academias de la Lengua Española. Disponible en: shorturl.at/fsUZ9. Consultado en enero 2023.
- Sistema de Información Legislativa (SIL, 2023). Búsquedas Avanzadas. Disponible en: shorturl.at/mP246. Recuperado en enero 2023.
- UNODC (2018). *Introductory Handbook on The Prevention of Recidivism and the Social Reintegration of Offenders*. Disponible en: shorturl.at/bpDHY. Consultado en enero 2023.
- UNODC (2013). *Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos*. Un modelo actualizado para la gestión penitenciaria en el siglo XXI. Disponible en: shorturl.at/ekQY2. Consultado en enero 2023.

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet
del Instituto Belisario Domínguez:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1870>

Para informes sobre el presente documento, por favor comunicarse
a la Dirección General de Análisis Legislativo, al teléfono (55) 5722-4800 extensión 4831

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro Histórico, Alcaldía Cuauhtémoc, 06020 México, Ciudad de México
Distribución gratuita. Impreso en México.



Instituto
Belisario Domínguez
Senado de la República

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.