POPULISMO PUNITIVO EN LA CIUDAD DE MÉXICO Y TENDENCIAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO LOCAL:

ANÁLISIS LEGISLATIVO 2021 - 2022

Samuel Meschoulam Farji*
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

Samuel Meschoulam Farji*
Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C.

Resumen

El populismo punitivo, también conocido como populismo penal, se encuentra presente en todos los poderes del Estado y a todos los niveles, pues permea el discurso que promueve el uso excesivo del derecho penal como medio para alcanzar la seguridad y la justicia, sin datos que sustenten tales dichos. A nivel legislativo en la Ciudad de México, es común el uso del populismo punitivo para alimentar la narrativa de que con más y mayores medidas punitivas o penas corporales, se alcanzará el bienestar social, priorizando tales medidas por encima de la reparación del daño, la atención a las víctimas y la prevención del delito.

*Licenciado en Derecho por la Universidad Iberoamericana. Maestro en Gestión Pública Aplicada por el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey. Socio fundador de SMS Consultores y Servanda Consultores. Estudios Legislativos y de Política Pública.

ÍNDICE

I. Glosario **3**

II. Introducción **5**
1. Objetivo 6
2. Planteamiento de la investigación 6
3. Impacto social 7

III. Populismo Punitivo **8**

IV. Populismo punitivo en la Ciudad de México **12**

V. Situación carcelaria en México y en la Ciudad de México **15**
1. Población Penitenciaria 16
2. Principales delitos 18
3. Reincidencia 19

VI. Presupuesto **20**

VII. Legislación **21**
1. Metodología 21
2. Hallazgos 22
   2.1. Iniciativas punitivistas 23
   2.2. Iniciativas antipunitivas 26

VIII. Conclusiones **29**
Alternativas al punitivismo 30

Agradecimientos **33**

IX. Bibliografía **34**

I. Glosario

a) **Populismo punitivo:** Fenómeno del poder público causado por la histeria social, a causa de un clima de impunidad, que consiste en el exceso de penas corporales para aparentar una reacción eficaz del Estado contra la comisión delictiva.[1]

b) **Reincidencia delictiva:** De acuerdo con el artículo 29 BIS del Código Penal para el Distrito Federal, son reincidentes las personas que hayan sido condenadas en virtud de sentencia que haya causado ejecutoria o terminación anticipada en materia penal, dictada por cualquier juez o tribunal, y que se les condene por la comisión de un nuevo delito doloso calificado como grave o que amerite prisión preventiva oficiosa, siempre y cuando no haya transcurrido, desde el cumplimiento de la condena, un término igual al de la prescripción de la sanción penal, salvo el caso de los delitos imprescriptibles establecidos en leyes generales.

c) **Reinserción**: De acuerdo con la Real Academia Española, la reinserción supone que el condenado adopte condiciones de vida que le permitan convivir con el resto de la ciudadanía sin cometer nuevos delitos.

d) **Supuesto normativo**: En la esfera jurídica y económica, se refiere a un conjunto de hechos que sirven como fundamento de una o más acciones legales.[2]

e) **Tipo penal**: Es la descripción legal de un hecho o conducta prohibida por la norma y a la cual se le asigna una pena. Abstracción formulada por el legislador, que reúne en un concepto los elementos esenciales de un hecho delictivo particular.[3]

f) **Agravante**: Se refiere a aquellas circunstancias que modifican la responsabilidad penal individual, a manera que aumentan la pena correspondiente al delito.[4]

---

[1] *Véase* Carrillo Velázquez, Jorge Eduardo, *"Concepto de justicia y populismo punitivo"*, Revista Hechos y Derechos, México, núm. 59, septiembre de 2020; Pratt, John, *Penal Populism*, 1a ed., Taylor & Francis, 2007
[2] Diccionario Jurídico y Social, Enciclopedia Online, 2022
[3] Montoya Pérez, Oscar, Diccionario Jurídico - Enciclopedia virtual, 2018
[4] Enciclopedia Jurídica: Diccionario Jurídico de Derecho, 2020

g) **Atenuante**: Circunstancias modificativas de la responsabilidad criminal que disminuyen la pena correspondiente al delito.[5]

h) **Causa de exclusión**: Circunstancias en las cuales la ley prevé excluir a las personas de dicho delito por cometerse en determinadas circunstancias (Artículo 15 del Código Penal Federal).

i) **Iniciativa punitivista:** Es aquella iniciativa de ley que propone: la creación de un nuevo tipo penal que amerite pena de prisión; el aumento en las circunstancias o penas de prisión para delitos existentes; o la incorporación de las penas de prisión para delitos que no la comprenden.

j) **Iniciativa antipunitiva:** Contrario a las iniciativas punitivistas, son aquellas iniciativas de ley que proponen la eliminación de penas de prisión para delitos existentes; la reducción de las penas de prisión para delitos existentes; o la incorporación de penas alternativas a las penas de prisión.

[5] *Idem.*

II. Introducción

Ante la desconfianza hacia el Estado y las instituciones para resolver los problemas de inseguridad, el populismo punitivo surge como un discurso que plantea el uso excesivo del derecho penal. Se trata de una agenda que aprovecha el miedo para dar una falsa respuesta, la cual equipara la efectividad punitiva del Estado con la severidad de las penas. En ese sentido, ante cualquier situación que cause indignación social y una correspondiente demanda social por mayor seguridad pública, la respuesta del legislador suele ser simple, inconsciente e inefectiva: más cárcel.

Este discurso, que propone como solución excluir de la sociedad a quienes actúan fuera del marco legal, es sumamente popular. Las y los gobernantes y legisladores venden la sensación de estar cumpliendo con su labor al proponer iniciativas que aumentan las penas y el uso de la cárcel. Sin embargo, en vez de identificar el problema a resolver y evaluar las alternativas para dar respuesta al mismo, se genera una falsa respuesta de acudir a la prisión para acabar con la inseguridad y la delincuencia.

En ese contexto, es común que, ante situaciones de crisis, la respuesta de las personas legisladoras sea presentar iniciativas que proponen "soluciones" represivas que extienden catálogos de delitos, endurecen las penas o dotan de atribuciones a los órganos de seguridad, sin una base de estudios confiable que demuestre que tales medidas disminuirán la tasa delincuencial.

Lo planteado es dañino para el tejido social, pues existe una crisis carcelaria, caracterizada por el hacinamiento, las inadecuadas condiciones de vida y las constantes violaciones de derechos humanos.

Lo anterior se debe, entre otros factores, a que la percepción delincuencial y el delito se han convertido en un temor generalizado de la sociedad, que ha demandado a las autoridades una actuación más enérgica. Ello ha tenido como consecuencia que las autoridades tomen medidas criminalizadoras, extendiendo las penas privativas de la libertad y haciendo eco de un discurso punitivista.

Un problema del exceso de penas privativas de libertad es la falta de una política encaminada a la reinserción social, por lo que a las personas inculpadas prácticamente se les condena a permanecer en la delincuencia incluso al concluir su pena de prisión, lo que durante años ha dañado el tejido social.

Las condiciones de las cárceles, así como las penas excesivas y el constante incremento de la población penitenciaria, han ocasionado que la reincidencia sea común, lo que impide que una persona condenada por la comisión de un delito pueda tener un proceso de reinserción a la sociedad. Estas condiciones crean barreras y desigualdad, por lo que aumenta de manera significativa la reincidencia delictiva.

Por último, esta política criminalizadora ha ido acaparando una porción cada vez mayor del gasto público, lo que condiciona el desarrollo económico e impide que se eroguen recursos públicos de manera eficiente, por destinar –en todos los ejercicios– recursos del erario público en la construcción, mantenimiento y operación de centros penitenciarios; dichos recursos podrían ser utilizados en beneficio de las víctimas o en políticas de prevención delictiva.

1. Objetivo

Esta investigación tiene como objetivo dar conocer de manera general el contexto que ha permitido que en la Ciudad de México permeen las prácticas punitivistas, analizar las consecuencias que han tenido estas prácticas y medir las tendencias de la actual legislatura local para proponer alternativas de mejora.

2. Planteamiento de la investigación

La presente es una investigación mixta que busca dar claridad sobre la situación planteada: las prácticas legislativas punitivistas en la Ciudad de México, analizadas a la luz de la doctrina y sus consecuencias.

Se parte de una detección e integración de la bibliografía disponible sobre el tema. Se analizan investigaciones, libros de texto y artículos de opinión a la luz de los datos públicos existentes que apoyen a la investigación, en relación con el planteamiento del problema previamente expuesto.

De tal forma, a través de un meta-análisis crítico sobre las investigaciones existentes, así como teorías y opiniones de personas expertas, se pueden generar y resolver hipótesis, y finalmente proponer soluciones basadas en datos documentales y empíricos.

La perspectiva desde la cual se detectó la literatura y se encamina la investigación es primordialmente jurídica; sin embargo, algunos rubros y fases se analizan desde una perspectiva de política pública, sociología, economía y administración.

Las temáticas seleccionadas para analizar son las siguientes:

a) Concepto de populismo punitivo;
b) Breve exposición sobre el contexto del populismo punitivo en México y en la Ciudad de México (CDMX);
c) Un análisis de la situación carcelaria, incluyendo datos oficiales poblacionales y presupuestarios sobre el impacto que tiene en el erario público la construcción, mantenimiento y operación del sistema penitenciario de la CDMX;
d) Para analizar el problema de investigación a profundidad, se ha construido una base de datos que contiene todas las iniciativas propuestas en el Congreso Legislativo de la CDMX (El Congreso), las cuales son identificadas como PUNITIVISTAS o como ANTIPUNITIVAS de acuerdo con los criterios que se describen. Ello, dentro del período de tiempo comprendido entre el 1º de enero del año 2021 hasta el 10 de marzo del año 2022;
e) Se presentan interpretaciones conclusivas de cada uno de los capítulos expuestos, analizando particularmente los datos recabados;
f) Finalmente, se presentan recomendaciones sobre las áreas de oportunidad identificadas al analizar los datos expuestos, encaminados a la creación de valor en la CDMX.

3. Impacto social

Al obtener los resultados de la investigación, se pretende informar el punto de vista de diseño de política pública a nivel legislativo con perspectiva jurídica y de derechos humanos. Para ello, se presentará este informe al Congreso de la CDMX, a fin de orientar –con posibles soluciones reales– la aproximación al problema de seguridad sin dañar el tejido social ni vulnerar los derechos humanos al combatir la inseguridad únicamente mediante penas de prisión.

III. Populismo Punitivo

Aproximadamente en el año 1750 A.C., en la antigua Babilonia, se suscribió el Código de Hammurabi, el primer compendio de normatividad jurídica que pretendía regular el comportamiento en sociedad a través de supuestos normativos (hipótesis) y consecuencias ejecutadas por la fuerza pública.

Del código se desprendía la conocida "Ley del Talión", y básicamente consistía en castigar a quienes cometieran una conducta indeseada con una pena supuestamente proporcional a sus actos, lo cual tenía como finalidad adicional disuadir a los miembros de la comunidad para que no cometieran las mismas conductas.

Este principio y el discurso que lo sostiene han trascendido y evolucionado generación tras generación, traspasando civilizaciones completas, avances tecnológicos, filosóficos, sociales, y científicos; ha sobrevivido revoluciones, derrocamientos de jefes de estado, movimientos sociales, entre otros innumerables cambios sociológicos. Sin embargo, la esencia del principio "ojo por ojo" parece haber mutado muy poco. Ha quedado arraigado en tantas culturas alrededor del mundo que parece imposible cuestionar la tan aceptada premisa que supone que "a mayor castigo, menor incidencia delictiva", o lo que es más generalizado "a mayores penas de cárcel, mayor seguridad ". Además, estas premisas se encuentran cimentadas a nivel cultural, familiar y educativo, y se toman como algo cierto sin tener evidencia alguna de su eficacia.

El criminalista Anthony Bottoms, acuñó el término *populismo punitivo* en el año 1993 al criticar la política antidrogas del primer ministro canadiense Stephen Harper, quien planteaba castigar de manera más severa a la población para "limpiar" las calles y evitar que las drogas llegaran a sus usuarios; sin embargo, Bottoms no propuso una definición exacta de este concepto.[6]

Por su parte, John Pratt sugiere que no puede entenderse al populismo penal sin hablar primero del populismo, entendido como "las prácticas que existen donde hay ideologías de resentimiento social en contra del orden impuesto en la sociedad por un largo tiempo establecido, diferentes clases políticas que se cree que poseen el monopolio del poder, la propiedad y la fortuna".[7]

---

[6] Pratt, John, *"Penal Populism…" op. cit.*
[7] *Idem*

Es decir, el populismo se vale de situaciones de hecho para transformarse en un discurso desde la clase política, reproduciendo narrativas falaces que resultan atractivas para el grueso de la población, lo cual resulta en mayor popularidad y capital político.

Una de las principales tácticas populistas consiste en buscar enemigos comunes para el sector de la población al que desean apelar, esto tiene fin de crear un sentimiento de unidad y de superioridad moral que les permita actuar a placer y justificar sus eventuales desaciertos culpando a dichos enemigos. "El populismo penal habla de la forma en que se cree que los delincuentes han sido favorecidos a expensas de las víctimas del delito", o dicho en otras palabras, que no han obtenido suficiente castigo por los daños que han causado a la sociedad; este discurso, como todo populismo, se basa en el enojo y odio hacia un sector.[8]

Dicha política criminal proviene en realidad de una falta de ideas o creatividad en la implementación de la política pública, de la inexperiencia del Estado para combatir la delincuencia, de la impunidad y, sobre todo, de la falta de prevención delictiva a través de su origen: el tejido social.

Jorge Eduardo Carrillo Velázquez, en su texto "Concepto de justicia y populismo punitivo", cuestiona el mero concepto de la justicia, que ha sido tradicionalmente confundido con la *venganza.*[9]

Por ello, a través de políticas punitivistas se sigue reproduciendo la sed de venganza, en lugar de cuestionar las verdaderas necesidades de las víctimas de delitos, pues se presupone que el Estado funciona mejor si castiga de manera severa.

El mismo autor define al populismo punitivo como "[u]n fenómeno de histeria social, a causa de un clima de impunidad que desemboca en la crisis de los sistemas procesales y/o de la aparición de casos mediáticos que exacerban la opinión pública, trayendo como consecuencia la ampliación y exageración de las penas para aparentar una reacción eficaz del Estado contra el delito."[10]

El populismo penal no se limita a la maximización injustificada del derecho penal, pues permea en todos los niveles y órdenes de gobierno; cuando los jueces dictan sentencias con la máxima pena permitida por ley, tradicionalmente son aplaudidos y reconocidos como "juzgadores que atacan al crimen". Por el contrario, es mal visto absolver a las personas en procedimientos por falta de pruebas, pues comúnmente se acusa al juzgador de corrupción o falta de pericia.

---

[8] Dobrynina, Margarita, *The Roots of "Penal Populism": the Role of Media and Politics*, Kriminologijos Studijos, junio 2017, 4, pp. 98-124
[9] Carrillo Velázquez, Jorge Eduardo, "Concepto de justicia…", op. cit.
[10] *Idem*

El incremento de cuerpos policiales por parte del poder ejecutivo es también una práctica punitiva que equivocadamente pretende mejorar la seguridad a través del incremento de la capacidad del Estado para perseguir delincuentes, sin reparar en que comúnmente son los mismos policías o militares los responsables de la impunidad, quienes cometen delitos y transgreden los derechos humanos.

Como menciona Margarita Dobrynina, el populismo penal vive en todos los sectores, y sus raíces se encuentran en la sociedad, por lo que es una práctica demagoga más que tiene repercusiones tangibles en la sociedad y promueve la desigualdad.[11]

En contraposición crítica, nos encontramos con autores como Fernando León Tamayo Arboleda[12], que argumentan que el concepto del populismo punitivo se encuentra limitado por falta de sustento probatorio, contradicciones y vacíos teóricos, y postulan que ya existían previamente conceptos como el "eficientismo penal" o el "derecho penal del enemigo". A continuación, se definen dichos conceptos, a fin de considerar la pertinencia del uso del concepto "populismo punitivo".

Eficientismo penal: Término acuñado por diversos juristas sudamericanos, consistente en la manera de enfrentarse con eficiencia a los desafíos de la política criminal, en ocasiones actuando de manera contraria a la ley y a las garantías y principios generales del derecho, con el fin de obtener "resultados" cuantificables por parte del sistema de justicia.[13]

Derecho penal del enemigo: Es un modelo que entiende al derecho penal como forma de control social formal que asume el conocimiento de la ley de toda la sociedad[14], en la que quien actúa de forma contraria a la ley, lo hace de manera consciente de ser acreedor de las consecuencias más severas y graves por parte del poder, distinguiendo el derecho penal de la ciudadanía y el del enemigo (*Feindstrafrecht*, según Günther Jakobs, quien acuñó el término), hacia quienes el estado empleará cualquier medio disponible para castigarlos.[15]

Analizando los conceptos previos y similares al punitivismo, se advierte que ninguno de ellos es suficiente para sustituirlo, pues, en ambos (posiblemente menos certeros) conceptos, el juzgador o la fuerza pública incurren en cierta arbitrariedad al perseguir o

---

[11] Dobrynina, Margarita, *"The Roots of…",* op. cit.

[12] Tamayo Arboleda, Fernando León, *La limitada capacidad del concepto de populismo punitivo como herramienta de interpretación del sistema penal colombiano*, Revista Criminalidad 58, 2016, 21-35.

[13] Sumire López, Eduardo, *El garantismo y el eficientismo en el proceso penal peruano: Estudio de casos en las provincias altas del Distrito Judicial de Cusco,* Universidad Nacional de San Agustín de Arequipa, Perú, 2018.

[14] Mancera Espinoza, Miguel Ángel, *¿Derecho Penal del Enemigo en México?*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pp. 2, 3

[15] Günther, Jakobs, Cancio Meliá, Derecho Penal del enemigo (Thomson,Civitas,Cuadernos Civitas), 2006, pp. 47 y 48

imponer castigos, mediante el poder del Estado, quien justifica su actuar con el discurso de la necesidad social del uso de la fuerza.

Por su parte, el populismo punitivo tiene implicaciones de legalidad, pues todos los poderes, desde el ámbito de sus atribuciones, castigan más conductas con más robustez como instrumento de política pública que pretende incrementar la seguridad y la paz, al tiempo que genera réditos políticos en beneficio de unas cuantas personas.

IV. Populismo punitivo en la Ciudad de México

No es un secreto que la CDMX tiene una crisis de seguridad ciudadana, y que la población está cansada de las propuestas vacías del Estado para brindar seguridad y tranquilidad en todos los espacios comunes.

Sin embargo, es necesario cuestionarse si ensanchar el derecho penal local y endurecer la actuación de la Secretaría de Seguridad Pública de la CDMX realmente son las soluciones a la crisis de seguridad actual.

Según Carrillo Velázquez, "[o]riginalmente, el derecho penal, al tocar lo más sagrado que tiene el ser humano (la libertad y la vida), sólo debe ser empleado en casos de excepción; ello se observa en los principios de *extrema ratio* (el derecho penal se ha de usar para proteger los bienes jurídicos más valiosos de las lesiones más insoportables) y *ultima ratio* (es la reacción más enérgica del Estado cuando se han agotado otras opciones de tutela). Hoy en día, se observa al derecho penal como la reacción más común del Estado ante casi toda conducta ilícita, existiendo delitos de bagatela o no graves (que no deberían siquiera ser del campo penal) y los graves (la mayoría), además de aquellos que son tratados como de excepción, que reducen las garantías y los derechos humanos de los acusados de ellos y se caracterizan por ser de simple sospecha e imponer prisión preventiva oficiosa."[16]

Como se abordará más adelante en la investigación legislativa, el grueso de las personas legisladoras de la CDMX (como en todo el país) justifica el endurecimiento de penas, el aumento del catálogo de delitos y la creación de nuevos tipos penales argumentando que la conducta que tipifica se convierte en un problema cada vez mayor.

Como ejemplo: al aumentar en un año la pena por el delito de robo, las personas legisladoras justifican en la exposición de motivos de sus proyectos de ley que existen muchas personas robando en la ciudad, no así explicando cómo ese incremento en la pena puede inhibir que las personas roben.

A pesar de que el aumento en las penas de prisión no ha demostrado tener eficacia para abordar la delincuencia, se sigue recurriendo a esta medida por ser efectiva para ganar popularidad política. Tania Reneaum argumenta que "[a]ctualmente, el incremento de las penas para determinados delitos es uno de los temas que ocupa la atención de la opinión

[16] Carrillo Velázquez, Jorge Eduardo, "*Concepto de justicia…*", op. cit.

pública en México. Es una discusión recurrente que, vista en retrospectiva, ha sido un punto de unión entre los gobiernos de derecha y de izquierda en nuestro país". [17]

En este sentido, no se ha demostrado que la incidencia delictiva disminuye porque existan leyes que contengan penas severas para quienes cometen ciertos delitos; sino que se requiere la confluencia de tres requisitos para que dichas penas produzcan verdaderos efectos disuasorios, a saber, severidad, celeridad y certeza.[18] Es decir, no basta imponer penas en los códigos penales para que disminuya la incidencia delictiva, sino que esto depende de la certeza que tengan los individuos de que sus acciones tendrán una consecuencia rápidamente; o en otras palabras, que no gozarán de impunidad. Sergi Cardenal afirma que "[l]a mayoría de la doctrina considera que la probabilidad de castigo es el factor que tiene mayor importancia en el proceso disuasorio."[19]

En ese tenor, ya se ha abordado el tema (quizá no de manera suficiente) desde los medios, la academia y los órganos legislativos. Es así dado que tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la de la Ciudad de México, se encuentra previsto el llamado "principio de racionalidad de las penas", que prohíbe a las personas legisladoras imponer "…cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales", así como el "principio de proporcionalidad", que advierte que las penas deben tener una relación directa con la conducta, el daño causado y el bien jurídico tutelado.

Los anteriores son principios poco observados en la práctica legislativa cotidiana en la capital, pues, como se dijo, no suelen justificar esta congruencia entre lo propuesto y el bien jurídico tutelado.

Por otro lado, en ambas constituciones (nacional y local) se encuentra previsto el principio de progresividad de los derechos humanos, que presume que no se puede retroceder una vez que se haya tenido un avance en garantía de derechos. Este principio también se ve vulnerado por las legislaciones punitivistas, pues hay un retroceso en los derechos relacionados con el acceso a la justicia y los derechos de personas privadas de su libertad.[20]

En particular, todo lo planteado ocasiona severos problemas en el tejido social, así como una crisis en las cárceles, mismas que no cuentan con prácticas apegadas a las garantías

---

[17] Reneaum Panszi, Tania, *Populismo punitivo, lugar común para gobiernos de izquierda y de derecha*. México, Amnistía Internacional, Animal Político, febrero 2020

[18] Cardenal Montraveta, Sergi, *¿Eficiacia Preventiva General Intimidatoria de la Pena? Consecuencias para la decisión sobre la suspensión de su ejecución*, Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología, p. 9.

[19] *Ibidem*, p. 10.

[20] Carrillo Velázquez, Jorge Eduardo, "*Concepto de justicia…*", op. cit.

más fundamentales, no se encaminan a la reinserción social y promueven la reincidencia delictiva.

Cabe destacar que una persona privada de su libertad tiene restricción en el goce de derechos fundamentales, más allá de la libertad misma, pues *de facto* se vulneran, entre otros, los derechos a la privacidad, intimidad familiar, la libre elección del trabajo y derechos políticos, haciendo especial énfasis en estos últimos, pues al acrecer el derecho penal, se impide que un mayor número de ciudadanos ejerzan su derecho a votar o ser votados, lo que impide alcanzar una plena democracia sustantiva.

Por último, en la CDMX, como en todo el país, una persona condenada a pena de prisión por la comisión de cualquier delito queda marcada, pues la llamada "Carta de Antecedentes no Penales" es frecuentemente solicitada y limita el desarrollo personal y profesional.

Esto da una perspectiva sobre las implicaciones que puede tener en la vida de las personas el encuadrar tantas conductas en el ámbito penal, pues la pena no se limita al tiempo que pasarán en prisión, sino que puede perseguir a las personas por el resto de sus vidas.

V. Situación carcelaria en México y en la Ciudad de México[21]

Como se ha planteado, las principales consecuencias de la maximización del derecho penal es el número de personas que ingresan a la cárcel por un tiempo prolongado, los daños irreparables y violaciones a derechos humanos que estas sufren al estar encarceladas y la cantidad de obstáculos que enfrentan al salir.

Cabe destacar que parte del populismo punitivo implica el incremento del catálogo de delitos que ameritan la figura de prisión preventiva oficiosa, así como la constante práctica judicial de imponer la prisión preventiva. Esto ocasiona que exista una numerosa población penitenciaria que carece de sentencia, y que sin embargo sufre las consecuencias de permanecer en prisión (en ocasiones durante años) sin siquiera haber sido encontrada responsable de haber cometido un delito.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("CIDH") señaló en su Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México de 1998 los efectos del hacinamiento en la población penitenciaria. Lamentablemente, las condiciones de hacinamiento denunciadas por la CIDH se mantienen y fueron nuevamente señaladas en su Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México de 2015.[22]

Por su parte, el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en sus observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México, mostró su preocupación sobre los persistentes y altos niveles de hacinamiento en el sistema penitenciario, "lo cual impacta en la falta de separación entre detenidos y condenados y en la precariedad de las condiciones de vida."[23] En ese sentido, el Comité recomendó al Estado mexicano "[a]plicar efectivamente medidas para reducir el hacinamiento, especialmente en las entidades federativas, en particular mediante la promoción de alternativas a la detención, como la libertad bajo fianza y el arresto domiciliario".[24]

---

[21] *Véase,* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México", Documentos de análisis y estadísticas, 2017; *Véase*, Subsecretaría del Sistema Penitenciario, "Población penitenciaria", Ciudad de México, 2022, disponible en esta liga; *Véase,* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2021", Ciudad de México, 2021, disponible en esta liga.

[22] *Véase*, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, "Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México", Doc.7, rev. 1, septiembre de 1998, disponible en esta liga.

[23] Comité de Derechos Humanos, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de México*, CCPR/C/MEX/CO/6, 4 de diciembre de 2019, parr. 36.

[24] *Ibidem,* párr. 37.

1. Población Penitenciaria

Según información oficial de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la Ciudad de México, al 29 de julio de 2022, existían 13 centros penitenciarios de jurisdicción local, de los cuales, 11 son varoniles y 2 son femeniles. Para esa fecha, en dichos centros penitenciarios se encontraban **26,758 personas privadas de su libertad**, con una mayor proporción de hombres que de mujeres.[25]

Según datos del INEGI, la CDMX es la segunda entidad federativa con mayor tasa de personas privadas de la libertad, sólo superada por el Estado de México y seguida de Jalisco y Baja California. El 78.05% de la población penitenciaria de la CDMX es local, el restante proviene del interior de la república, principalmente del Estado de México (8.37%).[26]

Se destaca de manera alarmante que, a nivel local, existen actualmente 7,087 personas privadas de su libertad sin una sentencia firme, es decir, que no hay elementos para probar que incurrieron en la comisión delictiva.[27]

Los datos que reflejan la falta de oportunidades al acceder a una defensa justa y la constante criminalización de la pobreza es el grado de escolaridad de la población penitenciaria: el 3.46% no cuenta con primaria terminada, 22.78% ha terminado únicamente primaria, 47.37% concluyó hasta secundaria, 16.08% bachillerato, 8.72% tiene una carrera profesional y únicamente el 0.26% cuenta con maestría o doctorado.[28]

Lo anterior no se traduce como que la población con mayor preparación académica no tiende a delinquir, sino que la falta de oportunidades y privilegios hacen a la gente más propensa a entrar a la cárcel, y más aún de volver a entrar y no salir, pues como se ha planteado, el sistema favorece tales condiciones.

Respecto a la sobrepoblación en las cárceles, los datos arrojan que nos encontramos en un -9.21%, es decir que en el total de los centros penitenciarios de la CDMX, la ocupación se encuentra por debajo de su capacidad. Sin embargo, hay una distribución irregular entre los centros penitenciarios, pues existen dos centros penitenciarios con altos índices de sobrepoblación y hacinamiento, ambos preventivos (para no sentenciados)[29]:

a) Reclusorio Preventivo Varonil Norte: 14.12%

---

[25] *Véase*, Subsecretaría del Sistema Penitenciario, "Población penitenciaria", Ciudad de México, 2022, disponible en esta liga

[26] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2021", Ciudad de México, 2021, disponible en esta liga.

[27] *Véase*, Subsecretaría del Sistema Penitenciario, "Población penitenciaria", Ciudad de México, 2022, disponible en esta liga

[28] *Idem.*

[29] *Idem.*

b) Reclusorio Preventivo Varonil Oriente: 29.24%

En este punto, resulta pertinente mencionar las condiciones de seguridad de las personas encarceladas en la Ciudad de México. Según datos de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021(ENPOL), levantada por el INEGI, para el periodo de julio de 2020 a julio de 2021, el 25.6% de las Personas Privadas de Libertad (PPL) manifestó sentirse inseguro dentro del centro penitenciario al que se encuentran adscritos y el 13.9% dijo sentir peligro incluso dentro de su propia celda. Si bien ambas cifras se encuentran cerca del promedio nacional (25.9%, y 14.4% respectivamente)[30], estos porcentajes están lejos de ser satisfactorios o aceptables; implican que 1 de cada 4 personas percibe que sus espacios de trabajo, recreo, y alimentación son inseguros, y al menos 1 de cada 10 personas siente que ni siquiera en sus aposentos está a salvo.

Los mismos datos del INEGI revelan al menos cinco factores que alimentan esta percepción de inseguridad:

El primero es la delincuencia dentro de los centros penitenciarios, pues el 38.8% de las PPL encuestados en la Ciudad de México dijo haber sido víctima de un delito como robo de objetos personales, lesiones, amenazas, extorsión, hostigamiento sexual y violación sexual. En ese sentido, las cárceles de la Ciudad de México también se acercan al promedio nacional, el cual es de 37.1%[31].

El segundo factor es el hacinamiento, el cual se encuentra íntimamente ligado con el primer punto. El 53.8% de la población encuestada dijo compartir su celda con más de 5 personas, una situación que sin duda implica que las PPL renuncien a su privacidad y espacio personales. A nivel nacional, el porcentaje de las PPL que manifestó encontrarse en la misma situación es considerablemente menor que en la CDMX, con un promedio de 46.4%[32].

En tercer lugar, se encuentra la separación física entre PPL procesadas y sentenciadas en el centro penitenciario. Considerando que una persona privada de su libertad que está siendo procesada aún no ha sido encontrada culpable, y que por ende puede ser inocente, resulta indispensable que la población encarcelada sea separada según sus características jurídicas para garantizar la integridad y los derechos de las PPL. No obstante, apenas el 49.5% de las PPL de la CDMX dijeron identificar separación entre PPL sentenciadas y

[30] Véase, *INEGI, "Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021",* Ciudad de México, 2021, disponible en esta liga. pp.130-133
[31] *Íbidem* pp.136-138
[32] *Íbidem*, pp. 99-100

procesadas, una cifra alarmante que, sin embargo, se encuentra en concordancia con el promedio nacional de 50.5%[33].

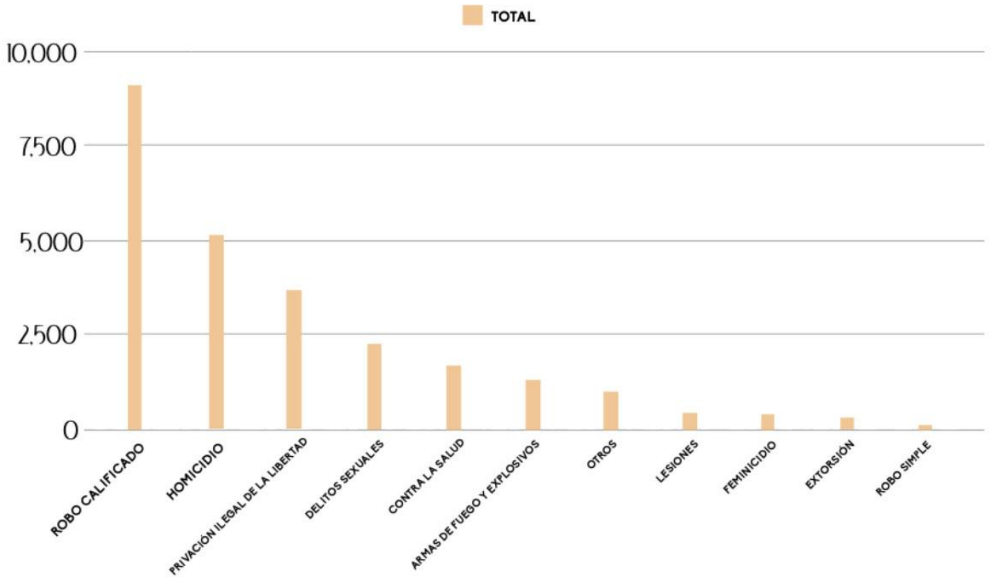
El cuarto elemento que explica la percepción de inseguridad en los centros penitenciarios de la CDMX es la corrupción. Mientras a nivel nacional el 17.2% de las PPL encuestados dijo haber sido víctima de actos de corrupción dentro del centro penitenciario (como verse obligado a pagar por agua potable, recibir medicamentos, o atender visitas), hasta un 40.4% de las PPL en la CDMX se manifestó en ese sentido, convirtiendo a los centros penitenciarios capitalinos en los primeros a nivel nacional en materia de corrupción. Con ello, superan por casi 9 puntos porcentuales a aquellos centros del segundo lugar, el Estado de México (con 31.5%[34]).

Otro elemento es que las personas internas hayan conocido indicios de autogobierno entre otras personas privadas de su libertad y personas custodias. Ello incluye el manejo conjunto de las llaves de las celdas y sus habitantes, la imposición de sanciones, y el cobro a internos por bienes y servicios. Estas situaciones no sólo ponen en entredicho el estado de derecho en el país, sino que colocan a las PPL –que no son afines al grupo dominante– en una situación de suma vulnerabilidad. Lastimosamente, los centros penitenciarios de la CDMX ocupan la segunda peor posición a nivel nacional en testimonios de autogobierno y cogobierno, con un 60.2% de la población encuestada que manifestó haber visto indicios de tales situaciones en comparación con el promedio nacional de 36.7%[35].

2. Principales delitos

La población penitenciaria se encuentra distribuida por la siguiente comisión (o presunta comisión) de delitos:

[33] *Íbidem*, pp. 114-115
[34] *Íbidem*, p. 144
[35] *Íbidem*, pp. 150-151



Elaboración propia con datos oficiales de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario de la CDMX

De los datos analizados, se destaca la ausencia de delitos conocidos como "de cuello blanco", lo que podría reafirmar la criminalización de la pobreza en el sistema de justicia.

3. Reincidencia

Las tasas de reingreso y reincidencia delictiva (la diferencia radica en el tiempo entre la primera comisión y la segunda, mayor o menor al plazo de prescripción) expuestas por el INEGI son de 25% (datos al 2016), lo que reafirma que no existe un sistema penitenciario encaminado a la reinserción social, sino que este se centra en el castigo y la venganza, lo cual fomenta la repetición de conductas delictivas.

Lo anterior es también resultado del punitivismo (entre otros factores sociales y políticos), pues una persona que ingresa a la cárcel por una conducta menor, o incluso sin haberla cometido, tiene un 25% de probabilidad de volver a entrar, cometiendo o no alguna conducta delictiva. Se puede decir entonces que la cárcel es un "des-reformatorio", o una escuela para delinquir.

VI. Presupuesto[36]

Si bien la justificación de la investigación y posibles propuestas de solución no tiene una perspectiva económica, sin duda es un factor que también recae en consecuencias negativas para el Estado.

En la CDMX, en el año 2021 se destinaron **$1,822,400,000** (cifra redondeada por INEGI) para la operación cotidiana de 13 centros penitenciarios.

A pesar de ser una cifra considerable, se destaca que no ha sido proporcional al aumento acelerado de la población carcelaria entre un año y otro, lo que ocasiona que la atención y supervisión de las PPL sea deficiente y sus condiciones de vida sean deplorables.

Lo anterior implica que cada persona le cuesta al erario local aproximadamente 80,000 pesos anuales, únicamente para operar los centros penitenciarios. Ello, sin contabilizar su construcción y mantenimiento, recurso que no impacta de manera positiva en la economía de las personas privadas de la libertad. Por el contrario, ello les impacta de manera negativa, pues es población que ha sido sustraída de la fuerza laboral y que se ve en la obligación de asumir gastos extraordinarios dentro de prisión.

[36] *Véase,* Instituto Nacional de Estadística y Geografía, "Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2021", Ciudad de México, 2021, disponible en esta liga.

VII. Legislación

1. Metodología

La representatividad estadística es regional y representa la totalidad de los datos, por lo que no se delimita la representatividad de un segmento poblacional.

Desde el 1ro de enero de 2021 hasta el 10 de marzo de 2022, fueron presentadas 1,320 iniciativas de ley en el Congreso Legislativo de la Ciudad de México, mismas que se encuentran al alcance del público mediante el portal oficial de tal dependencia.

Para el presente estudio, no se realizó una medición respecto a la aprobación o modificaciones de las iniciativas, pues se tomó como base únicamente la presentación de estas con los parámetros descritos.

Al poner a la vista todas las iniciativas referidas, mediante el análisis crítico de la investigación, se integró una base con **118** iniciativas de reforma identificadas como "Punitivistas" (si contemplamos las que aumentan sanciones administrativas, fueron identificadas **131**), según los siguientes criterios:

a) Que proponga incrementar penas a delitos existentes;

b) Que prevea nuevos supuestos normativos de agravantes a la comisión de delitos existentes;

c) Que proponga eliminar supuestos normativos de atenuantes en la comisión de delitos existentes;

d) Que proponga la creación de nuevos tipos penales; y/o

e) Que proponga eliminar alguna causa de exclusión del delito.

Cabe destacar que las iniciativas halladas no se encuentran únicamente en la legislación puramente penal (Código Penal de la CDMX), sino que se encuentran en diversos ordenamientos de diferentes materias.

Por otro lado, de la misma base de datos, han sido halladas **11** iniciativas de reforma identificadas como "antipunitivas", cuyos criterios de identificación fueron a *contrario sensu* que los planteados para las iniciativas "punitivistas".

La clasificación en ambos casos se hace con los siguientes rubros:

a) Número de identificación de la iniciativa;

b) Título;

c) Ordenamiento que reforma;

d) Sentido de la iniciativa;

e) Nombre del legislador o legisladora que propone la iniciativa;

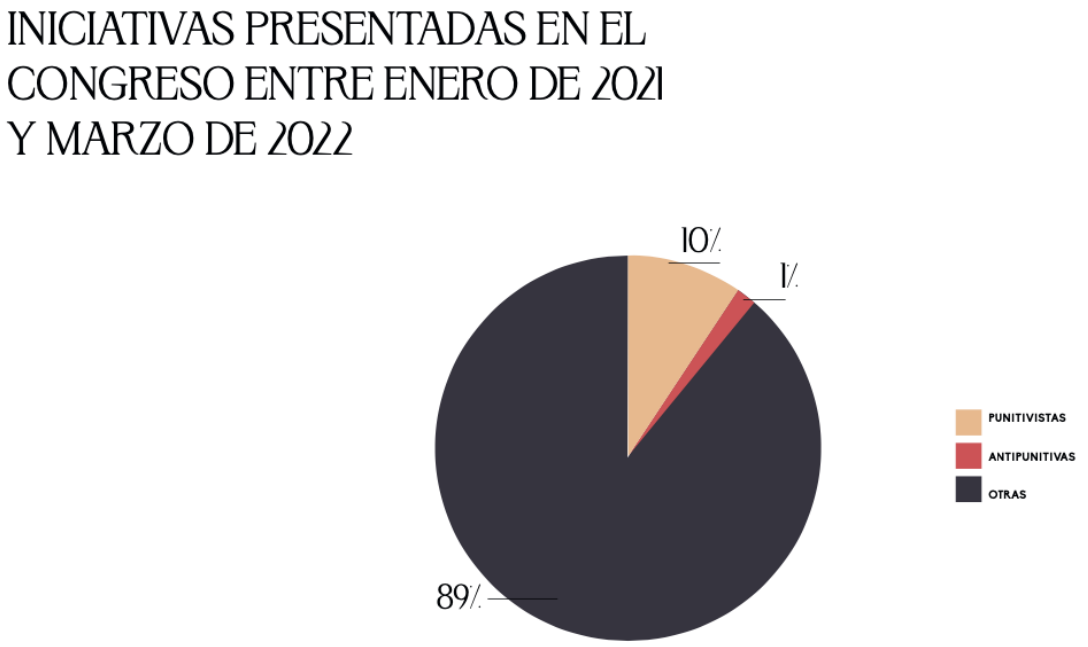
f) Partido o grupo político; y

g) Fecha de presentación.

2. Hallazgos

En la CDMX existe una Constitución, más de 180 leyes, más de 150 reglamentos y 7 códigos. También existe la facultad constitucional de proponer iniciativas de ley o reforma a ordenamientos del fuero federal. Esto da una gama de posibilidades y necesidades de legislar casi incontables, para lo que, claro está, se requiere pericia en diversas materias, así como técnica legislativa muy específica que debe armonizar proyectos basados en las necesidades de la población.

Sin embargo, con todo lo planteado, alrededor del 10% de toda la actividad legislativa fue encaminada a CASTIGAR MÁS, de una u otra manera, pero una de cada diez iniciativas de reforma en la CDMX propone que se castigue de manera más severa *algo,* y por lo tanto, que alguna persona entre o pase más tiempo en la cárcel.



Elaboración propia con datos del Congreso Legislativo de la CDMX

2.1. Iniciativas punitivistas

Como se dijo, fueron halladas **118** iniciativas que proponen más cárcel de acuerdo con los supuestos planteados. A continuación se desglosan los datos de tales iniciativas:

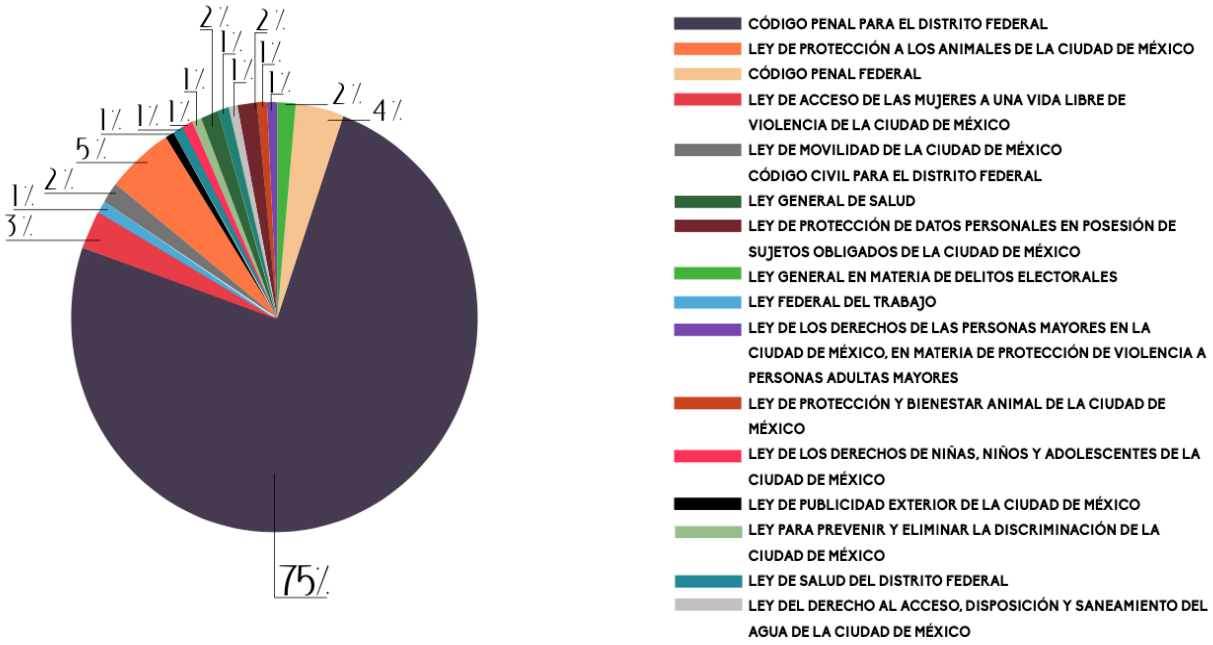
Se propusieron 99 iniciativas de reforma al Código Penal para el Distrito Federal, siendo este el ordenamiento base en materia penal, razón por la que representa alrededor del 75% de las iniciativas analizadas.

Seguidos del Código Penal local, se detectaron 7 iniciativas punitivistas a la Ley de Protección a los Animales de la Ciudad de México, mismas que, con sus particularidades, proponen castigos más severos de los ya contemplados para el abandono y maltrato animal.

Destacan también 5 iniciativas propuestas para el Código Penal Federal, dentro del ámbito de facultades federalistas del congreso de la CDMX, y 4 a la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

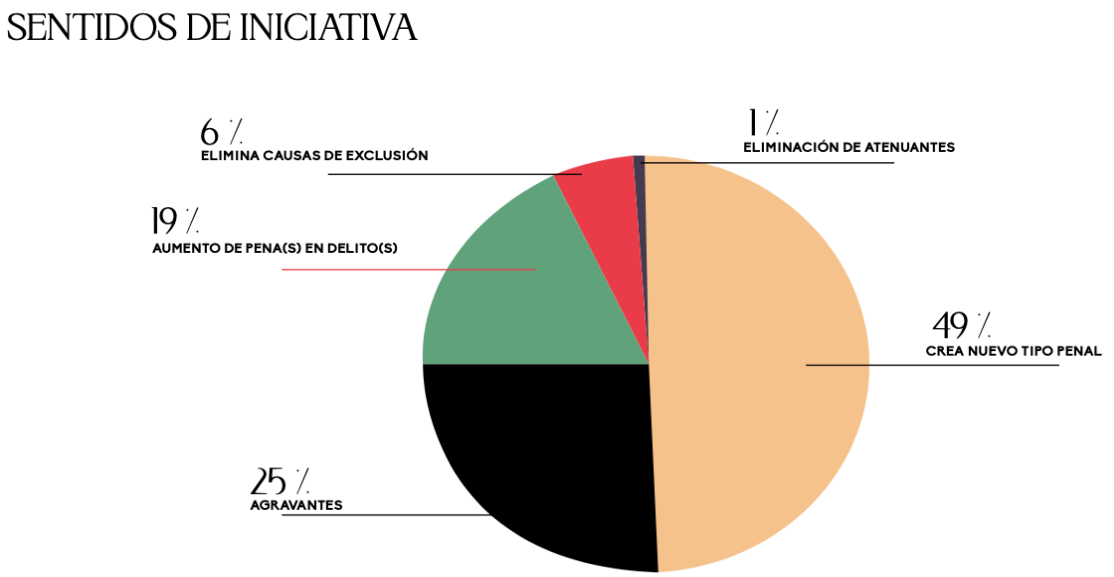
Por último, llaman la atención 3 iniciativas en materia de salud (2 al ordenamiento federal y 1 al local), situación que se debe principalmente a la pandemia por COVID-19, al existir una situación atípica en cuanto a daños materiales y humanos por la saturación hospitalaria, situación en la que, como es común, las personas legisladoras optaron por el incremento de castigos.

En la siguiente gráfica se muestran las iniciativas según el ordenamiento que se propuso reformar:



Elaboración propia con datos del Congreso Legislativo de la Ciudad de México

A continuación se muestra el desglose de las iniciativas analizadas por tipo de propuesta, siendo las opciones 1) Creación de nuevo tipo penal, 2) Agravantes en conductas delictivas existentes, 3) Eliminación de atenuantes en conductas delictivas existentes, 4) Aumento de penas en delitos existentes y 5) Eliminación de causas de exclusión del delito.



Elaboración propia con datos del congreso legislativo de la CDMX.

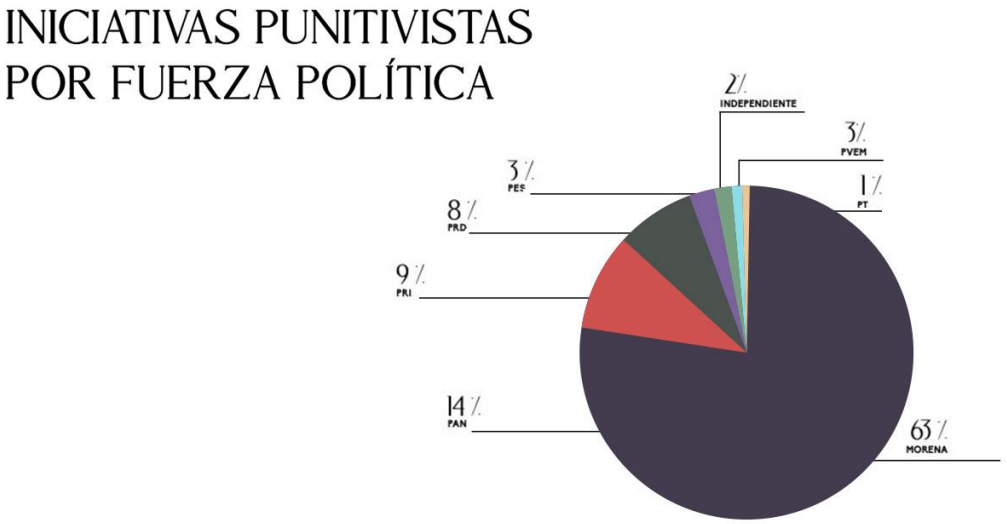
Destaca que la mayor parte de las iniciativas van encaminadas a la creación de nuevos tipos penales, situación que, aunada a los problemas planteados, crea una SOBRELEGISLACIÓN que dificulta la labor judicial, pues la falta de rigor legislativo no prevé que algunos de los "nuevos tipos penales" ya están previstos en la ley, o son contrarios a disposiciones existentes.

Por otro lado, llama la atención las agravantes añadidas, que en la práctica conlleva los mismos problemas planteados, pues al añadir circunstancias que se consideran "más dañinas" –y por lo tanto ameritan una pena más fuerte–, se omite la labor de revisión legislativa.

El "aumento de penas en delitos existentes" es constantemente el supuesto menos justificado, pues si bien el delito está previsto, al suceder eventos relacionados con él, las personas legisladoras aumentan la pena prevista debido al impacto mediático que conlleva, justificando que se atacan de manera directa a las problemáticas sociales.

Se procede a analizar los datos de iniciativas según la fuerza política de la que provienen, identificando cada una según la bancada que representa en el congreso, o bien, si

es un(a) legislador(a) sin partido político; cabe aclarar que en las labores legislativas, las personas diputadas representan a sus partidos sin importar las alianzas con las que hayan participado electoralmente:



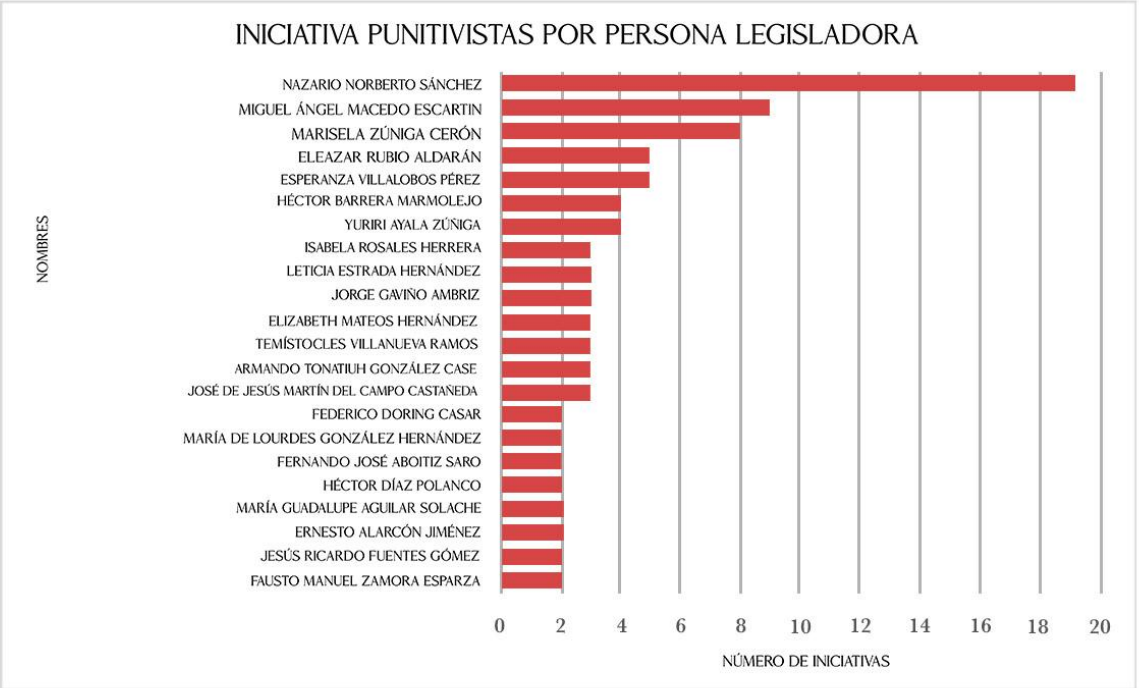
Elaboración propia con datos del Congreso Legislativo de la CDMX

Debido a la integración del congreso y la mayoría con la que cuentan, MORENA (62%) es la fuerza política de la que proviene el mayor número de iniciativas, seguidos por el PAN (14%) y el PRI (9%).

Lo anterior se analiza a la luz de la integración del congreso, mismo que cuenta con 66 diputados: MORENA cuenta con 32 escaños (48.48%), es decir que su actuar es 14% más punitivista en proporción a su participación; el PAN tiene 17 personas legisladoras (25.76%), y su actuar punitivista es de 14%; el PRI tiene 9 escaños (13.64%), casi 4 puntos por encima que su estadística en el presente estudio; el PRD tiene 4 diputado(a)s (6%), y sus iniciativas punitivistas representan el 9%.

De los demás partidos, destaca la ausencia de Movimiento Ciudadano, quienes cuentan con 2 personas legisladoras y no presentaron ni una iniciativa con perspectiva de castigo en el tiempo analizado.

Por último, se expone la clasificación de iniciativas por la persona legisladora que propuso cada una, aclarando que existen algunas iniciativas que se presentan por grupos, mismos que para efectos del presente análisis se contempla al legislador(a) expositor:



Elaboración propia con datos del Congreso Legislativo de la CDMX

Resulta particularmente interesante el análisis de datos en este sentido, pues deja ver las tendencias en las labores de algunas personas legisladoras y grupos parlamentarios.

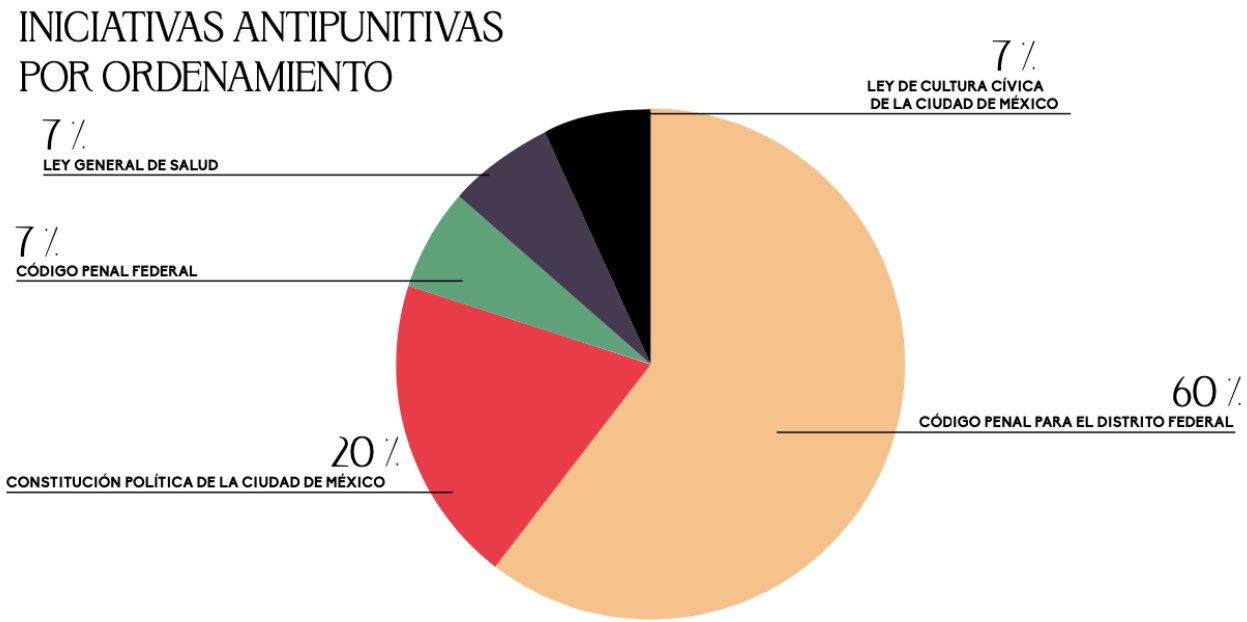
Destacan principalmente: Nazario Norberto Sánchez (MORENA), con 19 iniciativas, seguido por Miguel Ángel Macedo Escartín (MORENA) con 9, Marisela Zúñiga Cerón (MORENA) con 8, Eleazar Rubio Aldarán (MORENA) y Esperanza Villalobos (MORENA) propusieron 5 cada uno y finalmente Héctor Barrera Marmolejo (PAN) y Yuriri Ayala Zuñiga (MORENA) 4 iniciativas cada uno. Lo anterior por destacar las 7 personas legisladoras con mayores tendencias punitivistas de todo el congreso.

2.2. Iniciativas antipunitivas

En el Congreso fueron presentadas **11** iniciativas que han sido identificadas como "antipunitivas" de acuerdo con los criterios planteados, mismas que, como se desprende de la gráfica anterior, representan poco menos del 1% de la actividad legislativa.

Sobre ello, 9 iniciativas buscan reformar el Código Penal para el Distrito Federal, 3 la Constitución Política de la CDMX, 1 el Código Penal Federal, 1 la Ley General de Salud y 1 reforma a la Ley de Cultura Cívica de la Ciudad de México.

Cabe mencionar que algunas de las iniciativas proponen reformas integrales cuya aplicación requiere intervenir 2 ordenamientos (como la Constitución de la CDMX y el Código Penal del Distrito Federal).

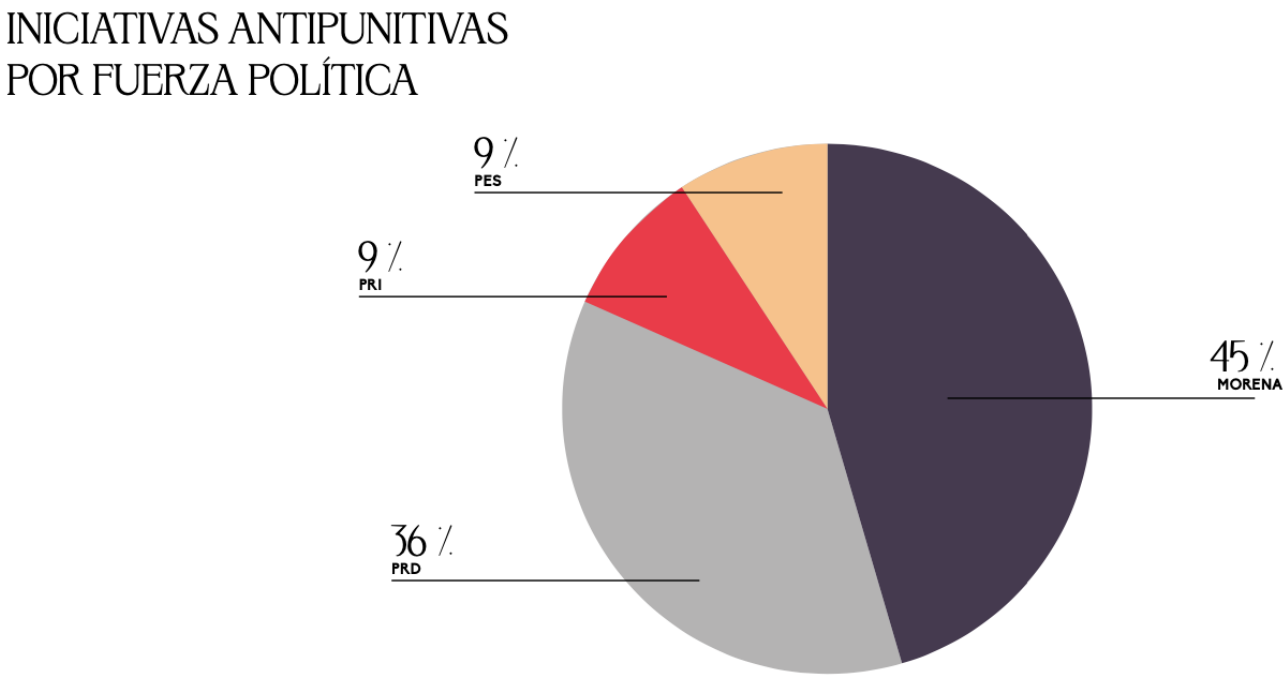


Elaboración propia con datos del Congreso Legislativo de la CDMX

Naturalmente, el grueso de las iniciativas interviene el Código Penal local, pues es la materia a reformar; sin embargo, se destaca que el 20% de las iniciativas antipunitivas buscan reformar la constitución, lo que se debe usualmente a una intención de ampliar derechos fundamentales (como derechos reproductivos o de libertad personal), lo que implica, además de la cuestión penal, una intervención constitucional.

Por lo que se refiere a las fuerzas políticas, se destaca que la mayor parte de las iniciativas antipunitivas provienen del partido MORENA, situación que, más allá de que representan la mayor parte del Congreso, habla de que cuentan con personas legisladoras diversos, al contar con las más punitivistas y también con agenda en este sentido.

Ahora bien, el PRD, que no cuenta con una fuerza destacable en el Congreso, propuso el 36% de las iniciativas en este sentido, lo que se hace notar, pues ha sido el partido que tradicionalmente ha puesto sobre la mesa este debate. A continuación se presentan las iniciativas por partido político:



Elaboración propia con datos del Congreso Legislativo de la CDMX

Por último, se presentan los datos de las iniciativas antipunitivas por persona legisladora), de las que destaca que existen 3 personas diputadas que presentaron dos iniciativas (una de ellas es también el primero de la lista de iniciativas punitivistas), lo que permite ver cierta tendencia en su actuar, al ser un número bajo de iniciativas en total.

VIII. Conclusiones

A partir de la investigación realizada, se ha podido dejar claro que tanto en el mundo como en el país y más específicamente en la Ciudad de México, existe una tendencia punitivista al buscar soluciones a cualquier problema que atañe a la sociedad.

Del meta-análisis realizado, se desprende que diversas investigaciones y estudios alrededor del mundo han analizado la ineficacia del populismo punitivo al no existir disminución en la incidencia delictiva con su práctica, como modo de diseño de política pública y principalmente como forma legislativa.

Por lo que se refiere a la investigación cualitativa y legislativa (cuantitativa) realizada en este documento, las conclusiones que se desprenden son relacionadas y complementarias a las del análisis inicial, relacionadas con la ineficacia y la falta de justificación de las políticas punitivistas.

A partir del análisis realizado, se puede afirmar lo siguiente:

a) Una política pública debe justificar, además de su viabilidad, una motivación sobre por qué su implementación será eficaz, argumentando por qué se obtendrán los resultados planteados. Los constantes endurecimientos de penas y políticas punitivistas no suelen contar con tal sustento.

b) Si bien, el sistema carcelario de la Ciudad de México no es el más deficiente del país, se reportan problemas relacionados con el hacinamiento y constantes violaciones de derechos humanos de las personas privadas de su libertad.

c) Naturalmente, las leyes punitivistas promueven que el sistema carcelario crezca para abastecer a mayor cantidad de gente privada de su libertad, quienes, por el endurecimiento de penas, deberán permanecer más tiempo en centros penitenciarios. Esto implica que se agraven las violaciones de derechos humanos en las cárceles, los obstáculos para las personas dentro y fuera de ellas, así como un deterioro presupuestario para mantener un sistema carcelario creciente.

d) Una persona condenada a pena de prisión incrementa sus posibilidades de reincidir en la comisión delictiva en un 25%, lo que refleja que el sistema de justicia, junto con el sistema carcelario, lejos de estar encaminados a reinsertar a la sociedad a personas que incurren en la comisión delictiva, se centran en el castigo y la venganza colectiva, así como una condena que limita con barreras perpetuas para dejar de delinquir.

e) Gran parte de las personas legisladoras no suelen centrar la actividad legislativa en un verdadero análisis sobre las causas que dañan la seguridad y el tejido social, sino que utilizan las penas de cárcel como una solución fácil, rápida y popular para promover iniciativas que, además de los problemas planteados, tienden a la repetición o contradicción de tipos penales, incrementando la incertidumbre jurídica para la imposición de penas.

f) Personas legisladoras de diversas fuerzas políticas en la CDMX desempeñan su actividad legislativa relacionada con la seguridad pública mediante punitivismo por encima de cualquier otra alternativa que se enfoque a combatir impunidad o a la prevención delictiva, ocasionando consecuencias negativas en el sistema de justicia, sistema penitenciario y el tejido social en general.

Alternativas al punitivismo

En relación con las conclusiones planteadas y a partir de la investigación realizada, así como el conocimiento empírico e integral sobre las consecuencias de la cárcel en el tejido social, la cultura y el erario público, se propone lo siguiente:

a) Independientemente de la opinión respecto a las consecuencias del punitivismo, existe una tendencia a sobrelegislar, es decir, proponer y aprobar iniciativas en torno a un tema mediático o de suma prioridad en la agenda política sin hacer un estudio riguroso sobre la legislación existente, lo que provoca multiplicidad y contradicciones de hipótesis normativas en diversos ordenamientos.

En tal sentido, se debe asumir que el historial legislativo ya prevé algunas medidas punitivistas en algún ordenamiento para combatir un problema. Por ello, se debe hacer un estudio riguroso de la legislación y no proponer un castigo nuevo por una conducta, desestabilizando lo que debe funcionar como un sistema normativo, y no como un compendio de normas independientes.

b) En la CDMX y en todo el país existe un problema grave llamado IMPUNIDAD, debido a una serie de factores sociales, pero principalmente a deficiencias en el sistema de justicia. La CDMX es la segunda entidad federativa con mayor tasa de personas privadas de la libertad, con 26,758 personas en prisión al 29 de julio de 2022.

Lo anterior repercute de forma grave hacia ambos lados: 1) ingresan y permanecen en las cárceles personas que no cometieron delitos, principalmente por no

contar con recursos suficientes para una defensa óptima, y 2) quedan impunes muchos delitos que sí han sido cometidos. Ello perpetúa un sistema de justicia que criminaliza la pobreza y un sistema penitenciario que no encamina a la reinserción social.

En ese sentido, cuando existe un problema de seguridad relacionado con un delito en específico, desde el poder debe de analizarse cómo fortalecer el sistema de justicia antes de actuar desde el congreso -castigando más-, pues el castigo hipotético va a perjudicar más a víctimas y personas menos privilegiadas por sus diversas condiciones de vulnerabilidad, que a las personas comisoras de delitos.

c) Desde todos los poderes y en todos los niveles del Estado, se deben proponer e implementar políticas que se encaminen a una legislación y ejecución de penas alternativas para ciertas conductas delictivas.

Se parte de una idea que debe resultar lógica: una víctima de un delito no se beneficia del castigo que obtiene la persona victimaria, sin embargo, las políticas punitivistas no cuestionan las necesidades de las víctimas al plantear las consecuencias de la comisión delictiva, ni atienden su derecho a una reparación integral que incluya acceso a la verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Las penas alternativas deben plantear un enfoque de justicia restaurativa basada en las necesidades de las víctimas, lo que estas requieren para reparar el daño, y la manera de implementarlo. Todo ello es sumamente variable, tan variable como el sentir humano.

La consecución del objetivo de reparar el daño debe de ser prioritario sobre la sanción, y debe contemplar una cuantificación de responsabilidad civil, con los criterios existentes, una sanción, partiendo de la idea de que la comisión delictiva afecta al orden público, y de manera excepcional, una pena corporal (cárcel) que esté enfocada en la reinserción posterior a la sociedad.

d) Diseñar más y mejores políticas públicas que estén encaminadas a la prevención delictiva y mecanismos especializados de construcción de paz, partiendo de estudios sociológicos que se enfoquen en las *causas* y en la integración social, con el fin de la prevención delictiva antes de la reacción a través de castigos.

e) Por último, y con el fin de cumplir lo planteado, se debe reformar el sistema penitenciario, de tal manera que los recursos que sean destinados a este, vayan encaminados al estudio riguroso de cada perfil de personas comisoras de delitos, para que, con base en ello, se determine, junto con el poder legislativo, qué

tipo y tiempo de pena le corresponde, no para que sufra un castigo, ni porque lo "merece", sino para que pueda volver a la vida en libertad después de un proceso de reinserción.

En resumen, tanto el tipo de pena, como el tiempo que permanezca una persona privada de su libertad debe provenir de una justificación concisa sobre la relación entre tal pena y el beneficio individual y colectivo que va a obtener la víctima y la sociedad (contribuyentes), que es quien paga todo el proceso: 1) Labores legislativas, 2) impartición de justicia y 3) sistema penitenciario.

Agradecimientos

El autor agradece en estas líneas la ayuda recibida por parte de personas durante el proceso de investigación.

- Al Instituto Tecnológico de Estudios Superiores Monterrey y su personal docente por mi formación durante los estudios de maestría, y principalmente durante el desarrollo de este proceso de investigación.
- A Tania Naanous, Krystel Cano y Diego Arturo López por el apoyo en el desarrollo de los estudios y su presentación.
- Al movimiento Todxs Unidxs en Contra del Populismo Punitivo. Mis queridos TUCPPs, por su amistad y por ser la base de las inquietudes que me impulsaron a desarrollar un estudio sobre este tema.

IX. Bibliografía

ANIMAL POLÍTICO**,** "*PAN plantea discutir si se aplica la pena de muerte para asesinos de niñas; es una barbaridad, dice Monreal",* Ciudad de México, febrero 2020, disponible en: https://www.animalpolitico.com/2020/02/pena-de-muerte-pan-asesinos-morena/

BERGMAN, Marcelo y Azaola, Elena, *"Las condiciones de vida en las cárceles mexicanas*", México, Nuso, núm. 8, marzo-abril 2007, disponible en: https://nuso.org/articulo/las-condiciones-de-vida-en-las-carceles-mexicanas/

CÁMARA DE DIPUTADOS*, "Propone Cuauhtli Badillo aplicar prisión preventiva oficiosa al delito de robo a transeúnte",* Ciudad de México, Notilegis, julio 2020, disponible en: https://comunicacionnoticias.diputados.gob.mx/comunicacion/index.php/notilegis/propone-cuauhtli-badillo-aplicar-prision-preventiva-oficiosa-al-delito-de-robo-a-transeunte-#gsc.tab=0

CARILLO VELÁZQUEZ, Jorge Eduardo, "*Concepto de justicia y populismo punitivo*, México, Revista Hechos y Derechos", núm. 59, septiembre 2020, https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/hechos-y-derechos/article/view/15103/16077

CIGÜELA SOLA, Javier, "*Populismo penal y justicia paralela: un análisis político-cultural*", Revista Electrónica de la Ciencia Penal y Criminología, 2020.

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS*, "Informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en México",* Doc.7, rev. 1, septiembre 1998, disponible en: http://www.cidh.org/countryrep/mexico98sp/indice.htm

DIPUTADOS MORENA, "*Prisión preventiva oficiosa a quienes cometan delitos ambientales, propone Aleida Alavez Ruiz", Ciudad de México, mayo 2020, disponible en: https://diputadosmorena.org.mx/prision-preventiva-oficiosa-a-quienes-cometan-delitos-ambientales-propone-aleida-alavez-ruiz/*

DOBRYNINA, Margarita, *"The Roots of "Penal Populism": The Role of Media and Politics*", Kriminologijos Studijos, pp.98-124, junio 2017

FERNÁNDEZ LEÓN, Whanda, *"Populismo punitivo".* México, Legis Ámbito Jurídico, octubre 2012, disponible en: https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/penal/populismo-punitivo

FORBES STAFF, *"Presos en penales federales cuestan hasta 192 mil pesos al mes",* Ciudad de México, Forbes México, enero 2021, disponible en: https://www.forbes.com.mx/politica-internos-penales-hasta-192-mil-pesos-mes/

GELB, Karen, *Penal Populism, Sentencing Councils and Sentencing Policy,* Estados Unidos, Routledge, 2014.

HERNÁNDEZ-SAMPIERI, R. y MENDOZA, C. *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta***,** 1ª ed., Ciudad de México, México, Mc Graw Hill Education, 2018, ISBN: 978-1-4562-6096-5, 714 p.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y GEOGRAFÍA, *Estadísticas sobre el sistema penitenciario estatal en México,* Documentos y análisis y estadísticas, México, 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA*, "Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal 2021",* Ciudad de México, 2021, disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/cnspef/2021/

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, "Estadísticas sobre el Sistema Penitenciario Estatal en México", Documentos de análisis y estadísticas, vol.1, núm,11, 2017, disponible en: https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/5237-estadisticas-sobre-el-sistema-penitenciario-estatal-en-mexico-en-numeros-documentos-de-analisis-y-estadisticas-num-11-coleccion-inegi

JIMÉNEZ, Horacio y GARCIA Carina, "*Propone Partido Verde pena de muerte ante delito", Ciudad de México, El Universal,* febrero 2020, disponible en: https://www.eluniversal.com.mx/nacion/propone-partido-verde-pena-de-muerte-ante-delito

ORTEGA SARABIA, Magnolia y GARCÍA-ANDRÉS, Adelaido, *"La reincidencia delictiva en México. Una aproximación a su estudio"*, Nuevo León, Universidad Autónoma de Nuevo León, Políticas sociales Sectoriales, año 7, núm. 7, agosto 2020-julio 2021

PANSZI RENEUAM, Tania, "*Populismo punitivo, lugar común para gobiernos de izquierda y de derecha",* México, Amnistía internacional, febrero 2020, disponible en: https://www.animalpolitico.com/trabajamos-por-los-derechos-humanos-en-el-mundo/populismo-punitivo-lugar-comun-para-gobiernos-de-izquierda-y-de-derecha/

PORTAL OFICIAL DEL H. CONGRESO LEGISLATIVO DE LA CIUDAD DE MÉXICO, https://www.congresocdmx.gob.mx/

PRATT, John, *Penal Populism,* 1a ed., Taylor & Francis, 2007.

QUENA FERNÁNDEZ, Javier, "*El populismo del derecho penal (La necesidad de racionalizar las leyes punitivas populares)",* Rev. Jur. Der. vol.5 no.6, La Paz, enero 2017.

REDACCIÓN SÍNTESIS, "*Nayeli Salvatori impulsa iniciativa para castigar a quien falsifique videos*", Puebla, Síntesis, julio 2020, disponible en: https://sintesis.com.mx/puebla/2020/07/07/nayeli-salvatori-impulsa-iniciativa-para-castigar-a-quien-falsifique-videos/

SANTIAGO, David, "Las muertes en las cárceles de la CDMX se dispararon un 146% durante 2020", Ciudad de México, Expansión, agosto 2021, disponible en: https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/08/15/voces-las-muertes-en-las-carceles-de-la-cdmx-se-dispararon-un-146-durante-2020

VERA, Ulises, *"Populismo punitivo prisión oficiosa",* México, México Unido Contra la Delincuencia, noviembre 2020, disponible en: https://www.mucd.org.mx/2020/11/populismo-punitivo-y-prision-preventiva-oficiosa/

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA*, "Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021",* Ciudad de México, 2021, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2021/doc/enpol2021_presentacion_nacional.pdf pp.130-133

Íbidem pp.136-138

Íbidem, pp. 99-100

Íbidem, pp. 114-115

Íbidem, p. 144

Íbidem, pp. 150-151

CMDPDH

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos