

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



ANTECEDENTES PENALES: UN OBSTÁCULO EN LA REINSERCIÓN SOCIAL

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

KAROL ITZEL CORONEL GONZÁLEZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. JOSÉ ANTONIO CABALLERO JUÁREZ

CIUDAD DE MÉXICO

2021

AGRADECIMIENTOS

Mamá, gracias por todo, esto es por y para ti. Papá, sin tu apoyo esto no sería posible. A mi hermana Brenda, gracias por nunca dejar que me rinda, te admiro siempre. A mi hermana Arantxa, gracias por siempre creer en mí, eres un ejemplo a seguir. Aarón, gracias por creer en mí, incluso cuando yo no lo hago. Mónica, gracias por siempre estar. A mi queridísimo maestro Alfonso Pasapera Mora, gracias por contagiarnos su amor por el Derecho y la vida. A Esaú Franco, gracias por creer en mi desde el salón de clase. A Viri Valgañon, gracias por compartir conmigo tu lucha, cambiaste mi vida. A Griselda, gracias por el apoyo y la confianza. A mis amigos y familia, los quiero. A todos mis profesores, gracias por compartimos todo su conocimiento.

ÍNDICE

Introducción.....	1
Método de Investigación	3
Capítulo I.....	4
Antecedentes Penales en Ciudad de México	4
Capítulo II.....	17
Derechos de las Personas Condenadas por un Delito Grave	17
1.-Derecho a la Reinserción Social.....	17
2.- Derecho a la Igualdad.....	27
Capítulo III	35
Derechos ¿Violados? con la Cancelación de Antecedentes Penales	35
1.-Derecho a la Información.....	35
Capítulo IV	47
Conclusión.....	47
I.I. Propuesta de Política Pública.....	49
Referencias	50
Anexos.....	59

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Reincidencia en la Ciudad de México.....	23
Tabla 2. Tipo de discriminación a personas con antecedentes penales.....	25

INTRODUCCIÓN

“Second chances need be effective in order to be succesful”

Alessandro Corda, *More Justice and Less Harm: Reinventing Access to Criminal History Records*

Las oportunidades de papel no son oportunidades. Es imperante que las letras pasen del mundo del deber ser al mundo del ser y para que eso suceda el Estado debe de crear un marco normativo e institucional que se encuentre en armonía. Pero ¿por qué darle a un criminal una segunda oportunidad de vivir en sociedad? ¿por qué apostar por un individuo que decidió atentar contra el tejido social? Porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) decidió hacerlo. Porque no se trata de combatir al delincuente sino al delito. Porque si el Estado no cree en ellos, difícilmente la sociedad (y ellos mismos) lo hará.

En 2008, el constituyente decidió darles una segunda oportunidad a las personas sentenciadas por la comisión de un delito. Dicha oportunidad se titula derecho a la reinserción social, previsto en el artículo 18 de la CPEUM, el cual trajo consigo un cambio de paradigma en el entendimiento del sistema penitenciario y postpenitenciario: ahora el fin último de la pena es la no reincidencia de las personas a través de la total restitución de derechos. No obstante, en la Ciudad de México las personas que son sentenciadas por la comisión de un delito grave sólo pueden ver ese derecho en el papel, pues hay diversos factores que las destinan a cargar con el peso del delito y, por ende, del rechazo por el resto de su vida, negándoles así la posibilidad real de empezar de cero una vez cumplida su condena.

Lograr la efectiva reinserción social de las personas en conflicto con la ley no se soluciona cambiando palabras en un ordenamiento normativo, la autoridad tiene que actuar en consecuencia y hacer todo lo posible por convertir letras en realidades. El rechazo que viven las personas que delinquieron son obstáculos importantes en materia de reinserción social. La gente no está dispuesta a recibir con los brazos abiertos a los individuos condenados por la comisión de algún delito y los antecedentes penales tienen como única función revelar ese dato personal: exacerbar ese rechazo. El legislador, consciente de lo anterior, limitó de forma permanente el acceso a la información criminal que el estado obtuvo de las personas que cometieron un delito

no grave al prever la cancelación de antecedentes penales en dichos supuestos, pero permitió que el pasado delincencial de los individuos sentenciados por delitos graves los persiguiera el resto de su vida.

En el presente trabajo se defenderá que la cancelación de antecedentes penales debe de preverse en casos de delitos graves y no graves, pues son un mecanismo puramente punitivo (y no preventivo) que atenta contra los derechos constitucionales de reinserción social e igualdad de los cuales son titulares todas las personas sentenciadas por la comisión de un tipo penal. Es decir, los antecedentes en cuestión les impiden a los individuos que cumplen su condena a tener una segunda oportunidad real, lo que propicia la reincidencia de las personas. Aunado a lo anterior, si bien es cierto que el derecho a la información podría verse perjudicado con la referida cancelación, también lo es que los beneficios de restringir el acceso al pasado delincencial de las personas superan los perjuicios ¿qué es preferible, permitirle a la sociedad que conozca el pasado criminal de una persona o que los individuos se reintegren de forma efectiva a la sociedad? Finalmente, se argumentará que los instrumentos jurídicos, objeto de estudio, no pueden ser vistos como una herramienta de prevención del delito, pues al revelar una característica generadora de rechazo en la Ciudad de México, las oportunidades que tienen los individuos una vez saldada su deuda con la sociedad se ven limitadas, situación que propicia la reincidencia.

MÉTODO DE INVESTIGACIÓN

Para sustentar la hipótesis señalada se hará una revisión del marco constitucional y legal que regula los antecedentes penales, el sistema de justicia penal, penitenciario y post penitenciario en la Ciudad de México. Aunado a esto, se analizará cómo nuestros más altos tribunales han interpretado el marco normativo referido.

Asimismo, serán estudiadas las consecuencias que tienen los antecedentes penales en la vida de las personas que cometieron un delito grave en la Ciudad de México y las razones por las cuales el legislador de forma inconstitucional ha decidido mantener vigentes dichos instrumentos jurídicos. Para esto, serán analizadas ciertas estadísticas reportadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía y el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, así como diversa literatura relativa al estigma que cargan consigo las personas que estuvieron en conflicto con la ley.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES PENALES EN CIUDAD DE MÉXICO

En el presente capítulo será explicada la regulación de los antecedentes penales en la Ciudad de México, así como los efectos que éstos tienen según diversos autores. El análisis se enfocará en la capital mexicana debido a que la mencionada entidad federativa es la que tiene, según la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), la mayor tasa de personas privadas de libertad que antes de su actual reclusión habían sido juzgadas penalmente por la comisión de un delito.¹ Debido a lo anterior, se considera que la población egresada de los centros de reclusión capitalinos refleja los estragos del deficiente sistema post penitenciario existente en México.

Según Elina van 't Zand-Kurtovic los antecedentes penales son la información almacenada por el Estado en repositorios oficiales relativa al pasado criminal de las personas. Sin embargo, según la misma autora, no hay una definición universal del concepto que nos ocupa, pues depende de la información que cada país mantenga en sus respectivos registros; algunos países, como Estados Unidos de América, incluyen la información relativa a los arrestos, en otros no, como en España.²

En este sentido, es evidente que, a pesar de las diferentes regulaciones nacionales que puede haber en la materia, los antecedentes penales se limitan a los registros gubernamentales. Por lo tanto, los mencionados instrumentos jurídicos no abarcan ningún tipo de información extraoficial como noticias, contenido subido a redes sociales, bases de datos elaboradas por particulares, entre otras.

En vista de lo anterior, es necesario recurrir a la legislación local para poder definir qué son los antecedentes penales para efectos de esta investigación. La ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP) en su artículo 27 establece que la autoridad penitenciaria es quien debe tener una

¹ Según la ENPOL en 2016 12,815 de los 28,520 privados de libertad en la Ciudad de México (lo que equivale al 44.9% de la población penitenciaria de la capital) habían sido juzgados penalmente por la comisión de un delito antes de su reclusión actual. Las mencionadas cifras son las más altas en comparación con el resto de las entidades federativas. Véase en “Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2016,” INEGI, consultado el 24 de octubre del 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/#Tabulados>.

² Elina van 't Zand-Kurtovic, “Invisible bars. The impact of having a criminal record on young adults’ position in the labour market” (PhD diss., Universidad de Utrecht, 2013), 24.

base de datos relativa a las personas privadas de la libertad. De una interpretación del mencionado artículo se entiende que en la emisión de los antecedentes penales se atiende a la información enlistada en la fracción I misma que engloba la información de la fracción III del citado artículo. En otras palabras, los datos establecidos en los mencionados preceptos jurídicos conformarán el contenido de los antecedentes penales.³ En este orden de ideas, la información incluida es la siguiente: nombre de la persona, fotografía, estado y municipio donde se encuentra el centro penitenciario donde está o estuvo recluida, delito y fuero del mismo, resolución privativa de la libertad, fecha de sentencia, pena impuesta cuando sea el caso, entre otros datos.⁴ De lo anterior puede notarse que el contenido de los instrumentos jurídicos en cuestión no se limita a determinar si la persona titular de los mismos estuvo en prisión o no, sino que hace todo un desglose de su información relacionada con su pasado en el sistema de justicia penal y penitenciario.

Como se puede observar la regulación de la LNEP sólo hace referencia a las personas en conflicto con la ley que entraron en contacto con la prisión, por lo que no atiende los supuestos en los que las personas procesadas o sentenciadas no hayan sido encarceladas. No obstante, en la Ciudad de México no hay ninguna ley adicional a la LNEP que regule la emisión de los mencionados instrumentos jurídicos, por lo que no es muy clara la normativa en cuanto a las reglas y datos que se contemplaran en los supuestos señalados.

Esto puede deberse a los pocos delitos que no se sancionan con cárcel, por lo que es probable que el legislador haya asumido que el culpable de algún delito terminaría eventualmente en prisión. Tan es así que en la Ciudad de México la Secretaría de Gobernación por conducto de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario es la encargada de coordinar la emisión de antecedentes penales.⁵

En el presente estudio sólo son relevantes los antecedentes penales para delitos graves, los cuales son penados con prisión, razón suficiente para no profundizar más en el tema. Ahora

³ Esta interpretación surge en particular de la fracción V del artículo 27 de la LNEP: “Para efectos de la emisión de la constancia de antecedentes penales, la información contenida en la fracción I del presente artículo [...] se cancelará cuando [...]”. Ley Nacional de Ejecución Penal, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16- 06- 2016 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.

⁴ Ley Nacional de Ejecución Penal, art. 27 fracción I y III, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16- 06- 2016 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.

⁵ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, art.32 fracción XIII, Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF] 28-12-2000, últimas reformas GODF 13-04-2016 (Méx.). http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/RIAPDF.pdf.

bien, según la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los antecedentes penales son “aquellos registros que efectúa la autoridad administrativa con el propósito de llevar un control de los procesos que se instruyen contra las personas, o bien, de las condenas recaídas a los sentenciados”.⁶ Lo anterior parece demostrar que, para nuestro más alto tribunal, los antecedentes penales se limitan a un documento administrativo que tiene como propósito controlar el flujo de información que emana de los procesos penales. Sin embargo, en el mismo criterio se determinó que en el concepto de antecedentes penales “se incluye en el más amplio aspecto de ‘la vida del reo’, esto es, su pasado penal, lo que puede hacer, o lo que podría esperarse de él”.⁷ Lo anterior evidencia que para la SCJN los instrumentos jurídicos materia de la presente tesis sí son un parámetro fiable para saber qué tipo de persona es aquella egresada de prisión.

En un criterio posterior la Primera Sala estableció lo siguiente:

“[...] cuando los juzgadores se encuentran en condiciones de hacer uso de su prudente arbitrio para individualizar la pena, deben rechazar la posibilidad de ponderar la supuesta peligrosidad de la persona, así como cualquier prejuicio sobre alguna supuesta proclividad al delito, bajo la idea de que la persona cuenta con antecedentes penales [...]”⁸

Lo anterior es relevante porque en este segundo criterio de la Corte se estableció que los antecedentes penales generan prejuicios sobre las personas titulares de los mismos, específicamente sobre su proclividad al delito. Es importante mencionar que, según la Comisión

⁶ INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LOS ANTECEDENTES PENALES DEL SENTENCIADO QUE LLEVEN A CONSIDERARLO COMO REINCENTE, DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA FIJAR LA PUNIBILIDAD, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, Tesis: 1ª./J. 80/2013 (10a), p.353, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005042>.

⁷ INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LOS ANTECEDENTES PENALES DEL SENTENCIADO QUE LLEVEN A CONSIDERARLO COMO REINCENTE, DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA FIJAR LA PUNIBILIDAD, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, Tesis: 1ª./J. 80/2013 (10a), p.353, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005042>.

⁸ INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. EL PARADIGMA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO PENAL DEL ACTO PROHÍBE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ANTECEDENTES PENALES, ENTENDIDOS EN SENTIDO AMPLIO, SEAN CONSIDERADOS POR EL JUZGADOR PARA GRADUAR LA CULPABILIDAD DE LA PERSONA SENTENCIADA, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, Tesis: 1a./J. 19/2016 (10a), p. 925, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011648>.

Nacional de Derechos Humanos (CNDH), “[u]n prejuicio se forma al juzgar a una persona con antelación, es decir, prejuzgarla, emitir una opinión o juicio —generalmente desfavorable— sobre una persona a la que no se conoce, a partir de cualquier característica o motivo superficial.”⁹ Por ende, según lo establecido por la Primera Sala en esta segunda jurisprudencia, los antecedentes penales deben de entenderse como un documento que no esclarece qué tipo de acciones podemos esperar de su titular, sólo son un papel que determina su relación pasada con el aparato de justicia penal, verlo de otra forma sería juzgar a alguien sin fundamento suficiente. Al mismo tiempo la Corte puso sobre la mesa que los mencionados antecedentes contienen de forma inherente a ellos una connotación desfavorable para su titular.

En este sentido, es visible que el primer criterio citado contradice al segundo, pues aquel entiende que los mencionados instrumentos jurídicos sí dan una pauta de lo que podría esperarse de una persona que cuenta con un pasado en el sistema de justicia penal. Cabe mencionar que, si bien es cierto que la Sala nunca les dio una connotación negativa a las expectativas que se pueden generar, no se puede ignorar que la sociedad en general ve los antecedentes penales como una característica negativa, lo cual se demostrará en el capítulo subsecuente.

En consecuencia, se considera que la segunda jurisprudencia citada debe prevalecer en cuanto cuales son los efectos de la figura jurídica aquí analizada: no nos dicen qué podemos esperar de las personas, pero sí crean una idea desfavorable de ellas.

En resumen, para efectos de la presente investigación, los antecedentes penales son los registros de las personas sujetas a un proceso penal o sentenciadas que tiene la autoridad estatal, en particular la penitenciaria. Dichos registros contienen todos los detalles del contacto con el sistema de justicia penal que tuvieron las personas. Cabe mencionar que los antecedentes penales sólo reflejan la situación penal presente —en el caso de las procesadas— y pasada —en el caso de las sentenciadas— de las personas, no lo que puede esperarse de estos individuos. Sin embargo, los antecedentes penales son una fuente de prejuicios y estigma hacia las personas que estuvieron en conflicto con la ley, lo que resulta gravoso para éstas.

En atención a esto, se procede a explicar qué es el estigma y cómo puede afectar la vida de las personas que estuvieron en prisión. Según Erving Goffman, el estigma se refiere a un atributo desacreditador de las personas, por ende, quien posee dicha característica es diferente

⁹ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *El derecho a la no Discriminación* (Ciudad de México: CNDH, 2018), 8, <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/21-Discriminacion-DH.pdf>.

al resto de las personas y se convierte en alguien poco apetecible o, en casos graves, en un individuo malvado, peligroso o débil.¹⁰ El individuo que ha cometido un delito es acreedor a un atributo generador de rechazo, se convierte en un criminal y un delincuente no es bienvenido en la sociedad. Esto se puede ver con los efectos que tiene la existencia de los antecedentes penales que más adelante se explican.

El citado autor categoriza a las personas estigmatizadas en desacreditadas y desacreditables, las segundas son aquellas cuya “[...] diferencia no se revela de modo inmediato, y no se tiene de ella un conocimiento previo (o él, por lo menos, no sabe que los demás la conocen) [...]”.¹¹ Es decir, el atributo que las diferencia del resto de la población permanece oculto por cualquier razón. Las personas que estuvieron en contacto con el sistema de justicia penal mexicano entran dentro del grupo de personas desacreditables, pues para poder saber si una persona fue procesada o sentenciada por la comisión de un delito es necesario realizar un trámite administrativo: solicitud de antecedentes penales. Cabe mencionar que es posible que el pasado penal de una persona quede registrado de forma extraoficial en noticias o redes sociales, sin embargo, ese tema y los problemas que significan para las personas egresadas de prisión no serán estudiados en el presente trabajo, pues como ya se mencionó sólo son sujeto de análisis los registros estatales.

La persona que cometió un delito grave es desacreditable porque no lleva escrito en la piel tal circunstancia, son los antecedentes penales quienes ponen en evidencia a la persona: son el estigma “certificado por el propio Estado”.¹² Lo anterior es problemático porque es el propio Estado quien entorpece el regreso a la sociedad de los individuos que estuvieron en conflicto con la ley.

En este sentido, las consecuencias de la estigmatización derivada de los mencionados instrumentos jurídicos han sido estudiadas por diversos autores. Cabe mencionar que la mayoría de los estudios encontrados fueron llevados a cabo en Estados Unidos de América y se enfocan en la posibilidad de ser aceptado en un trabajo. Entre algunos de los estudios más destacados está el de Devah Page, quien realizó un experimento en el que probó que la probabilidad de ser llamado para un posible empleo se reduce un 50% en las personas blancas con antecedentes

¹⁰ Erving Goffman, *Estigma. La identidad deteriorada* (Buenos Aires: Amorrortu, 2006), 12- 13.

¹¹ Goffman, *Estigma*, 56.

¹² Devah Page, “The Mark of a Criminal Record,” *AJS* 108, no. 5 (marzo 2003): 942, <http://faculty.washington.edu/matsueda/courses/587/readings/Pager%202003%20Mark.pdf>.

penales, probabilidad que se reduce aún más en el caso de personas afrodescendientes.¹³ En la misma línea Harry J. Holzer y otros realizaron una encuesta en diversos establecimientos de los Estados Unidos de América en la cual más del 60% de los empleadores entrevistados dijeron que “probablemente no” o “definitivamente no” contratarían a una persona con antecedentes penales.¹⁴

En cuanto a estudios realizados en otros países, se encuentra el de Elina Geerdina van 't Zand-Kurtovic, quien llevó a cabo una investigación en los Países Bajos enfocada, como la mayoría, en la relación de los antecedentes penales y el empleo. La mencionada autora encontró que dos tercios de los entrevistados aseveraron que sus antecedentes penales les implicaron restricciones laborales o educativas y que, derivado del rechazo que genera su pasado criminal, las personas deciden auto excluirse, lo que las relega a trabajos de *segunda* (por ejemplo, empleos temporales).¹⁵

De todo lo anterior, es visible que el resultado es el mismo en todos los estudios: las personas con un pasado en el sistema de justicia penal tienen problemas para ser aceptados en un trabajo si los empleadores se enteran de dicho pasado. Cabe mencionar que no se encontró mucha literatura de análisis cuantitativos referentes a los efectos concretos que tienen los antecedentes penales en personas egresadas de prisiones mexicanas. Sin embargo, hay un estudio teórico del estigma realizado por Catalina Pérez Correa, quien concluyó que como seres humanos tendemos a rechazar y temer a quienes consideramos diferentes y que la etiqueta de “criminal” le asigna a una persona una marca que la categoriza como individuo de inferior estatus en el orden social.¹⁶ Según la autora, haber sido condenado penalmente y haber estado en prisión son causa de estigmatización y, en consecuencia, de rechazo incluso después de haber sido liberado.

La sociedad no está dispuesta a aceptar a quien cometió un delito, todo lo contrario, la evitará en todos los aspectos, lo que convierte a las personas que tuvieron contacto con el aparato de justicia penal como procesados o sentenciados, en una población vulnerable, pues sus

¹³ Page, “The Mark of a Criminal Record”.

¹⁴ Harry J. Holzer, Steven Raphael y Michael A. Stoll, “Will employers hire ex-offenders? Employer preferences, background checks, and their determinants” (Working Paper no. W01-005, Program on Housing and Urban Policy, Institute of Business and Economic Research, University of California, Berkeley, octubre 2001), 8, https://urbanpolicy.berkeley.edu/pdf/Holzer_Raphael_Stoll.pdf.

¹⁵ van 't Zand-Kurtovic, “Invisible bars,” 196.

¹⁶ Catalina Pérez Correa, “Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho,” *Revista Mexicana de Sociología* 75, no. 2 (abril-junio 2013): 296, <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v75n2/v75n2a5.pdf>.

oportunidades laborales (entre otras) son escasas y la exclusión constante. Aunado a esto, según el estudio de Pérez Correa, “si suficientes individuos de un grupo determinado son estigmatizados, el estigma comenzará a ser parte de la identidad grupal y aquéllos adoptarán actitudes y comportamientos asociados con esa marca”.¹⁷ Esto es particularmente grave en el caso de los “criminales”, quienes pueden convertirse en todo lo que la sociedad dice que son (en términos de la SCJN personas con proclividad al delito), no porque lo sean sino porque no se les da otra opción.

Otro estudio importante es el realizado por Héctor Alfredo Aragón,¹⁸ quien realizó un test de proporcionalidad para determinar la idoneidad de la existencia de los antecedentes penales en México. El autor concluyó que los antecedentes penales sólo son legítimos si son de acceso limitado con amplias posibilidades de solicitar su eliminación sin importar la gravedad del delito cometido. Aragón sostiene que sólo cuando el individuo que solicita la emisión es el titular de los antecedentes penales o se trate de una persona o grupo que demuestre estar en una situación de extrema vulnerabilidad, éstos podrán emitirse. Lo anterior debido a que, según el autor, los derechos violados con la expedición de las constancias de antecedentes penales (libertad de trabajo, derechos económicos, vida privada, entre otros) predominan sobre la seguridad pública (salvo la excepción mencionada).

Todo lo expuesto evidencia que cualquier persona que haya estado en contacto con el sistema de justicia penal se transforma frente a los ojos de la sociedad. Pasa de ser una persona normal a ser un criminal, su pasado penal se convierte en su presente y futuro. Esto se agrava con la existencia de los antecedentes penales, los cuales, en palabras de Goffman, son símbolos de estigma, pues llaman la atención sobre una incongruencia de la identidad y son capaces de romper la imagen de una persona para disminuir la valorización que otros tienen del individuo.¹⁹

No hay duda de que los antecedentes penales tienen efectos negativos en la vida de las personas, ahora el tema es cómo enfrentarlos. Diversos autores han realizado investigaciones respecto de cómo solucionar las consecuencias de dichos antecedentes. En el presente trabajo

¹⁷ Pérez Correa, “Marcando al delincuente,” 306.

¹⁸ Héctor Alfredo Arce Aragón, “Incompatibilidad del sistema de Antecedentes Penales en México con los Derechos Humanos,” *Revista Especializada en Investigación Jurídica* 4, no. 7 (julio-diciembre, 2020), <https://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/reij/article/view/3739/3099>.

¹⁹ Goffman, *Estigma*, 58.

sólo serán exploradas las medidas relacionadas con la cancelación o eliminación de los mencionados instrumentos jurídicos.

Alessandro Corda, quien después de analizar cómo los antecedentes penales extienden el castigo más allá de las sanciones impuestas por el sistema de justicia y cómo su divulgación convierte a las personas que cometieron un delito en ciudadanos de segunda clase, determina tres posibles medidas correctivas, entre una de esas medidas están los llamados *sealing and expungement schemes*, los segundos implican la eliminación física y electrónica del registro, mientras que en los *sealing schemes* los registros siguen existiendo legal, física y electrónicamente.²⁰ La crítica que hace el autor a la medida anterior es que, en la mayoría de los estados de Estados Unidos de América, para poder acceder a este beneficio tiene que pasar cierto tiempo sin que la persona cometa otro delito. Por ende, tal instrumento jurídico realmente no ayuda en el proceso de reingreso a la sociedad, pues el momento más vulnerable de las personas es inmediatamente después de su liberación.²¹

El segundo estudio es el de Ericka B Adams y otras, quienes realizaron una investigación en la cual encontraron que darles a las personas la oportunidad de reiniciar su vida sin su pasado delictuoso asechándolas, en efecto, aumenta su confianza y sus posibilidades de encontrar trabajo.²² Sin embargo, contrario a Corda, las mencionadas autoras defienden que el beneficio mencionado se les otorgue sólo a las personas que hayan cambiado su estilo de vida y, en consecuencia, están a favor de los períodos de espera, para así poder comprobar que es poco probable que la persona reincida.

En contraste con los y las autoras anteriores, hay dos estudios relevantes que defienden la no cancelación de antecedentes penales. El primero es el realizado por Bernard Kogon y Donald L. Loughery, quienes concluyeron que la ocultación de los antecedentes penales no funciona. Lo anterior debido a que, entre otras razones, hay ciertas consecuencias extra legales con las cuales deberán vivir las personas aun cuando se borren sus antecedentes (como recuperar licencias para ejercer ciertas profesiones); además, el sistema institucionaliza una mentira que

²⁰ Corda, "More Justice and Less Harm," 21 y 22.

²¹ Corda, "More Justice and Less Harm," 24.

²² Ericka Adams, "Erasing the Mark of a Criminal Past: Ex-Offenders' Expectations and Experiences with Record Clearance," *Punishment & Society* 19, no. 1 (Abril 2016): 32, https://scholarcommons.scu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&=&context=poli_sci&sei-redir=1&referer=https%253A%252F%252Fscholar.google.com%252Fscholar%253Fstart%253D20%2526q%253Dcriminal%252Bexpungement%2526hl%253Des%2526as_sdt%253D0%252C5&fbclid=IwAR1v0mkr5L-pVtKqj3th-dF--kG_x1JOcFigQhQUbDGptC2-35iZzwwRLpw#search=%22criminal%20expungement%22.

permite a las personas negar parte de su identidad, la cual puede resultar más perjudicial, pues si una parte de su pasado criminal sale a la luz, el hecho de que su registro esté oculto da pie a que las personas exageren, mal interpreten o distorsionen la información. Aunado a lo anterior, los autores establecen que los registros deberían estar disponibles para realizar investigaciones sociales. Asimismo, lo que dicen los autores es que el problema — en la recuperación de todos los derechos y eliminación de obstáculos en la reintegración a la sociedad de las personas que estuvieron en contacto con el sistema de justicia penal— no son los antecedentes penales sino la actitud de la sociedad respecto a ellos, por lo que es esta última la que debe ser cambiada.²³

El segundo estudio es el realizado por Mark A. Franklin y Diane Johnsen, quienes concluyeron que las prácticas de ocultamiento de los antecedentes penales son ineficientes para lograr una efectiva reinserción de la persona. Lo anterior debido a que los momentos cruciales para la reintegración de la persona es inmediatamente después de su liberación y para poder eliminar su antecedente hay un período de espera e incluso, si no lo hubiera, pueden quedar registros de su pasado criminal en fuentes no oficiales, además de que habrá un período muerto en su curriculum el cual dará pie a suposiciones.²⁴

Aunado a lo anterior, la cancelación de los mencionados antecedentes tiene, según los autores, altos costos como permitir que el gobierno y los ciudadanos sean deshonestos y traten de cambiar la historia injustificadamente, lo que podría generar desconfianza en el público. Cabe mencionar que, según los autores, la cancelación parte de un gobierno paternalista que no le da la oportunidad a su población de aprender a aceptar a las personas que estuvieron en contacto con el sistema de justicia penal, pues no cree que puedan hacerlo. Finalmente, la cancelación podría generar más discriminación, pues los empleadores, al no tener acceso a los registros, discriminarían a los grupos con más incidencia delictiva.²⁵

Los dos estudios anteriores, si bien tienen ciertas diferencias, ponen sobre la mesa dos inconvenientes de la cancelación. En primer lugar, es visible que para los autores el problema no son los registros sino la forma cómo la sociedad trata a las personas que cometieron un delito por lo que la legislación debe estar enfocada a cambiar la perspectiva que la gente tiene de las

²³ Bernard Kogon y Donald L. Loughery, Jr, “Sealing and Expungement of Criminal Records—The Big Lie,” *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 61, no. 3 (1970).

²⁴ Marc A. Franklin y Diane Johnsen, “Expunging Criminal Records: Concealment and Dishonesty in an Open Society,” *Hofstra Law Review* 9, no. 3 (Primavera: 1981).

²⁵ Marc A. Franklin y Diane Johnsen, “Expunging Criminal Records: Concealment and Dishonesty in an Open Society,” *Hofstra Law Review* 9, no. 3 (Primavera: 1981).

mencionadas personas. En segundo lugar, el gobierno estaría institucionalizando la deshonestidad para tratar de facilitar la reintegración de las personas que estuvieron inmersas en un proceso penal, deshonestidad que tiene múltiples desventajas y que, además, no logra su objetivo de reinsertar a la persona en la sociedad. En consecuencia, los autores de ambos estudios señalan que el gobierno debe adoptar otras soluciones a los problemas con los que se enfrenta una persona ex privada de libertad, soluciones apegadas a la verdad.

Ahora bien, el legislador mexicano decidió darle una segunda oportunidad a las personas que entraron en contacto con el sistema de justicia penal y cancelar los antecedentes penales en ciertos casos. El artículo 27 de la Ley Nacional de Ejecución Penal fracción V establece que, para efectos de la emisión de la constancia de antecedentes penales, la información contenida en la fracción I — y por lo tanto en la III— y en el Sistema Nacional de Información Penitenciaria del Sistema Único de Información Criminal será cancelada en diversos supuestos. En el apartado G de la mencionada fracción se excluye expresamente de tal beneficio a las personas que han cometido un delito grave.²⁶

Dichos ilícitos son, según el artículo 150 del Código Nacional de Procedimientos Penales fracción I, los que ameritan “prisión preventiva oficiosa en este Código o en la legislación aplicable, así como aquellos cuyo término medio aritmético sea mayor de cinco años de prisión”.²⁷ En este sentido, los principales delitos que entran en la clasificación que nos ocupa son los enlistados en el artículo 19 de la CPEUM, los cuales se citan a continuación:

“[...] abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y

²⁶ Ley Nacional de Ejecución Penal, art. 27 fracción V apartado G, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16-06-2016 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.

²⁷ Código Nacional de Procedimientos Penales, art.150 fracción I, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-03-2014, últimas reformas DOF 19-02-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf.

explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea [...]”²⁸

De lo anterior se puede observar que algunos de los delitos citados son los que más aquejan a la sociedad mexicana, con consecuencias particularmente negativas para quienes los viven como víctimas. Por ejemplo, el feminicidio y homicidio doloso son un mal constante en la sociedad mexicana que implican la pérdida de una madre, de un hijo, de un amigo o amiga. Debido a esto, es factible pensar que el legislador, reconociendo las implicaciones de ciertos delitos, buscó darle a la población una protección especial respecto de dichos ilícitos, razón por la que les da un tratamiento diferenciado en diversos aspectos. Un ejemplo, como ya se mencionó, es la no cancelación de antecedentes penales. Esto con la posible intención de proteger el derecho a la información y seguridad pública de los ciudadanos, temas que se tratarán en un capítulo subsecuente.

El trato diferenciado en la ley exagera el estigma con el que viven las personas que estuvieron en prisión por un delito grave, negándoles la oportunidad de reintegrarse a la sociedad y llevar una vida dentro del marco legal. La persona deja de ser persona y se convierte en, por ejemplo, feminicida, homicida o narco para el resto de su vida, pues el propio Estado decidió marcarla de forma institucional hasta el día en que muera. Lo anterior viola el derecho de reinserción social e igualdad de los individuos condenados por un delito grave por las razones que se darán en el próximo capítulo.

En la Ciudad de México no hay legislación especial relativa a la constancia de antecedentes penales, por lo que se rige exclusivamente por la Ley Nacional de Ejecución Penal y en dicha normativa no hay ninguna regulación respecto al procedimiento de cancelación de la mencionada información. Además, no es claro quién es la autoridad competente para llevar a cabo dicho trámite. Sin embargo, de la redacción del artículo 27 fracción V de la LNEP, se entiende que la cancelación debe ser de oficio y en el momento que se actualice alguno de los supuestos previsto en el citado artículo. Lo anterior debido a que el precepto establece que la información “se cancelará cuando” se actualice alguno de los supuestos enlistados, no hay ningún período de espera ni trámite adicional obligatorio, subsanando así las críticas de algunos

²⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.19, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf.

autores. En cuanto a la autoridad competente para hacer la cancelación, se entiende que la autoridad penitenciaria es quien debe llevarla a cabo, pues es ella, según el artículo citado con anterioridad, la encargada de la base de datos utilizada para la emisión de las constancias de antecedentes penales.

Aunado a lo anterior, los efectos de la cancelación no son del todo claros en la normativa. Sin embargo, de una interpretación sistemática se entiende que la información cancelada es borrada en su totalidad y respecto de todas las entidades e individuos que pueden acceder a ésta. Lo anterior, debido a que en la fracción IV del artículo 27 de la LNEP se establece en que supuestos se emitirá la constancia de antecedentes penales. Entre los supuestos se encuentra la solicitud de las autoridades administrativas y judiciales para fines de investigación criminal, así como las solicitudes de embajadas y consulados.²⁹ El mencionado precepto jurídico es el único en el que se menciona a la autoridad en relación con los antecedentes penales por lo que es visible que la normativa no hace ningún tipo de reserva en cuanto a la cancelación ni frente a quien tiene efecto; y, donde la ley no distingue, no hay porque distinguir.

La cancelación mencionada facilita el regreso de las personas que purgaron una pena en prisión por la comisión de un delito no grave. La oportunidad de iniciar de cero desde su primer día fuera del sistema de justicia penal, como ya fue mencionado, no está disponible para las personas sentenciadas por delitos graves, ni siquiera existe la posibilidad de acceder al beneficio de la cancelación con el paso del tiempo.

Respecto de esto, se ha pronunciado la Comisión Nacional de Derechos Humanos, quien determinó que deben de cancelarse los antecedentes penales para todas las personas independientemente de la gravedad del delito por el que fueron condenadas. Lo anterior debido a que, de lo contrario, se estaría propiciando la estigmatización y atentando contra el derecho a la protección de datos personales y vida privada, al de reinserción social y, además, se estaría poniendo en riesgo la posibilidad de concretar el proyecto de vida de las personas, pues los antecedentes penales exacerban el estigma con el que tiene que vivir cualquier persona que ha cometido un ilícito.³⁰

²⁹ Ley Nacional de Ejecución Penal, art. 27 fracción IV apartado G, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16- 06- 2016 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.

³⁰ “Antecedentes Penales. Pronunciamiento”, CNDH, consultado del 14 de noviembre del 2020, https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf.

Aunado a lo anterior, en el año 2019 se presentó, en la Cámara de Diputados, una iniciativa de reforma de ley en la que se propuso, entre otras cosas, cancelar los antecedentes penales para delitos graves. En la exposición de motivos, la diputada que presentó la propuesta señaló que en México hay una práctica sistemáticamente discriminatoria por parte de los empleadores, la cual consiste en solicitar a los aspirantes constancia de no antecedentes penales. Según la iniciativa, si no se presenta la constancia o la persona tiene antecedentes penales, las personas no recibirán el empleo. Además, la diputada hace énfasis en que la constancia mencionada castiga conductas del pasado no actuales. En este sentido, según la iniciativa, la no cancelación de antecedentes penales por la comisión de delitos graves marca institucionalmente a la persona el resto de su vida lo que va en contra del marco normativo mexicano, pues tal marca atenta contra los derechos de reinserción social, no discriminación, vida privada, entre otros.³¹ Cabe mencionar que el marco argumentativo del pronunciamiento de la CNDH y esta iniciativa son muy similares.

³¹ Iniciativa que Reforma el Artículo 27 de La Ley Nacional de Ejecución Penal, a cargo de la diputada Martha Patricia Ramírez Lucero, del Grupo Parlamentario de Morena, consultado el 18 de noviembre del 2020, http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3925737_20191003_1570137565.pdf.

CAPÍTULO II

DERECHOS DE LAS PERSONAS CONDENADAS POR UN DELITO GRAVE

El sistema de justicia penal mexicano ha evolucionado. Uno de los cambios más importantes en materia penal es la reforma a la CPEUM publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 18 de junio del 2008, en la cual se abandonó el concepto de readaptación social y se adoptó el de reinserción social en el artículo 18 constitucional³² (mismo que establece los parámetros a los que está sujeto el sistema penitenciario). Otra reforma importante es la publicada en el DOF el 10 de junio del 2011, en la cual se garantizó constitucionalmente el goce de los Derechos Humanos y se hizo obligatoria su observancia en el actuar de la autoridad —incluida la penitenciaria.³³ En el presente capítulo se argumentará cómo estos cambios en la Carta Magna hacen inconstitucional la no cancelación de antecedentes penales para delitos graves. Lo anterior es así porque tal restricción, prevista en la Ley Nacional de Ejecución Penal, atenta contra la reinserción social, el derecho a la igualdad, de las personas sentenciadas por uno de los mencionados ilícitos.

1.-Derecho a la reinserción social.

La reinserción social es un término relativamente nuevo en la CPEUM, el cual trae consigo cambios significativos en materia de ejecución penal. Antes de la reforma del 2008 el objetivo constitucional del sistema penitenciario era la readaptación social, el cual, en términos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, implicaba ver a toda persona sentenciada por un delito como “un sujeto mental o psicológicamente desviado [...] debía ser objeto de tratamiento”.³⁴

³² DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación [DOF] 18-06-2008. (Méx.). http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008.

³³ DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación [DOF] 10-06-2011. (Méx.). http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

³⁴ REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Tesis: 1ª. CCXXI/2016 (10a), p. 509, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012511>.

Esto significaba que la persona era un ser anormal que debía “ser sometido a un tratamiento de carácter científico con el propósito de intervenir en su personalidad y corregirla, para que comprenda el alcance de su conducta y para que en adelante su comportamiento se ciña a la norma”.³⁵ Es evidente que las personas en conflicto con la ley eran vistas como individuos enfermos y el Estado como el médico cuya tarea era proveer las medidas adecuadas para su pronta recuperación. En otras palabras, según la CPEUM, los individuos sentenciados por la comisión de un delito padecían una enfermedad que preocupa a cualquier persona: la propensión al delito. Aunado a esto, el Estado no podía garantizar que los mecanismos que usaba eran cien por ciento efectivos, pues todo tratamiento tiene un margen de error.

En este contexto, los antecedentes penales se volvían particularmente relevantes pues la autoridad, al no poder proveer la plena y total recuperación de las personas que cometieron un ilícito, lo que hizo fue tomar la decisión de advertirle a la sociedad que determinadas personas padecieron la enfermedad del delito. Por tanto, si las personas decidían convivir de alguna manera con esa persona era bajo su propio riesgo. Este uso de los antecedentes penales no contravenía el marco jurídico, pues en ese entonces no había reglamentación alguna del sistema post-penitenciario ni de los antecedentes penales.³⁶ Además, no se prohibía expresamente, en la CPEUM ni en la legislación aplicable a la Ciudad de México, la discriminación por ser titular de antecedentes penales, dicha prohibición se reguló hasta 2016 en la Ley Nacional de Ejecución Penal.³⁷

³⁵ Angélica Cuellar Vázquez, Antonio López Ugalde y Analy Loera Martínez, “Derechos Humanos y Ejecución Penal en el Nuevo Sistema de Justicia de México,” *Acta Sociológica*, no. 72 (enero – abril 2017): 220, <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/58976/52073>.

³⁶ Esto es visible en el Código de Procedimientos Penales de la Ciudad de México de 1931 y el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, hoy Ciudad de México reformado por última vez en 2015. Durante la vigencia de dichas normas, no fue regulado el período de liberación de una persona que cumplió su sentencia ni los antecedentes penales. Véase en Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios, Diario Oficial de la Federación [DOF] 20-08-1931. (Méx.). http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4532701&fecha=29/08/1931&cod_diario=1933 97. Véase en Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF] 22-07-2013, últimas reformas GODF 06-10-2015. (Méx.). <http://data.metrobus.cdmx.gob.mx/transparencia/documentos/art14/I/CPPDF100114.pdf>.

³⁷ “Artículo 4. Principios rectores del Sistema Penitenciario [...] Igualdad. Las personas sujetas a esta Ley deben recibir el mismo trato y oportunidades para acceder a los derechos reconocidos por la Constitución, Tratados Internacionales y la legislación aplicable, en los términos y bajo las condiciones que éstas señalan. No debe admitirse discriminación motivada por [...] los **antecedentes penales** o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y con el objeto de anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas.” Véase en Ley Nacional de Ejecución Penal, art. 4, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16-06-2016 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.

En este sentido, la adopción en el artículo 18 constitucional del término “reinserción social” como fin último del sistema penitenciario, cambio la situación jurídica de las personas sentenciadas en un proceso penal. Antes que nada, es importante establecer qué es la reinserción social. Por un lado, en cuanto a su definición legal, la propia CPEUM nos indica, como ya se mencionó, que la reinserción tiene como fin evitar la reincidencia de las personas que cumplieron con su sentencia. Esto esclarece poco, sino es que nada, el significado del concepto en cuestión, pues la Constitución solo determina cuál es su objetivo, no su contenido.

Aunado a esto, la Ley Nacional de Ejecución Penal determina que la reinserción social es la “[...] [r]estitución del pleno ejercicio de las libertades tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respecto a los derechos humanos”.³⁸ Lo anterior implica que la autoridad debe crear un marco normativo que le garantice a todas las personas que terminan de cumplir la sanción impuesta por un juez, ya sea por la comisión de un delito grave o no grave, el pleno goce de todos los derechos consagrados en la CPEUM. Es cierto que la norma hace alusión a *libertades*, no derechos, sin embargo, parece que el legislador pretendió usar el mismo lenguaje que la CPEUM³⁹ y nuestros más altos tribunales,⁴⁰ quienes usan ambos términos como sinónimos. Por lo que se entiende que el legislador se refiere a una restitución de derechos.

Por otro lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que la reinserción social

“[...]reconoce a la delincuencia como un problema social y no individual, de forma que el fin de la prisión cambia radicalmente, pues ya no se intentará readaptar sino regresar al sujeto a la vida en sociedad, a través de diversos medios que fungen como herramienta y motor de transformación, tanto del entorno como del hombre privado de su libertad [...]”.⁴¹

³⁸ Ley Nacional de Ejecución Penal, art. 4 § 11, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16- 06- 2016 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.

³⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.1, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf.

⁴⁰ RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES, Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, Tesis: 2ª./J. 163/2017 (10a), p. 487, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015828>.

⁴¹ REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Pleno de la Suprema Corte

Aunado a esto, en otra jurisprudencia, la Corte determinó que “[...]la reinserción social, como fin de la pena, no acepta la idea de que al culpable se le caracterice por ser degenerado, desadaptado o enfermo [...]”.⁴² Estos pronunciamientos permiten observar que desde el 2008 el objetivo del sistema penitenciario no es curar de la propensión al delito a las personas declaradas culpables en un proceso penal, pues no existe tal enfermedad. Sin embargo, nuestro más alto tribunal no esclarece en su totalidad el significado de reinserción social ni sus implicaciones, pues lo único que establece es que este nuevo concepto lo que pretende es que el sistema penitenciario transforme a las personas en reclusión para su posterior regreso a la sociedad. Las preguntas que deja sin resolver la SCJN son las siguientes: 1) ¿Qué calidad tiene el sujeto antes de ser transformado?, y 2) ¿En qué se le pretende transformar? Otro punto que vale la pena resaltar del primer pronunciamiento citado de la Corte es que, desde la inclusión del término sujeto de análisis en el marco jurídico mexicano, no sólo se pretende transformar al sentenciado sino también a su entorno.

Finalmente, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estableció que la reintegración social—la cual es usada como sinónimo de reinserción social en múltiples textos— se refiere a “[...] las diversas formas de intervención y programas individuales para evitar que se vean involucrados en conductas delictivas o, para aquellos que ya están en conflicto con la ley, para reducir la probabilidad de que vuelvan a delinquir [...]”.⁴³ Cabe mencionar que la misma organización señala que hay dos tipos de programas, los ofrecidos durante la reclusión y los brindados después de su liberación.⁴⁴ En este sentido, no hay duda de que el proceso de reinserción, en un sentido amplio, no se limita a la etapa de ejecución de sentencia.

Adicional a lo anterior, según Antonio Hazael Ruíz Ortega, la reinserción social implica dejar de ver a las personas privadas de la libertad como un enfermo y empezarlas a ver como un

de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, Tesis: P./J. 31/2013 (10a), p.124, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005105>.

⁴² REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I, Tesis: 1ª. CCXXI/2016 (10a), p. 509, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012511>.

⁴³ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes* (Nueva York: Naciones Unidas, 2013), 6, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf.

⁴⁴ Naciones Unidas contra la Droga, *Introducción a la Prevención de la Reincidencia*, 6.

sujeto de derechos y obligaciones, lo que trajo consigo una transición del derecho penal de actor al de acto, en el cual no se castiga a la persona sino al hecho delictivo.⁴⁵ Aunado a esto, Ruíz Ortega determinó que la reinserción social

“no es una etapa ni un proceso, ni se define por su duración; es una situación jurídica de relevancia social que [...] se sustenta en la restitución del pleno ejercicio de las libertades, tras el cumplimiento de una sanción o medida ejecutada con respeto a los derechos humanos, en la que la persona recobre un sentido de vida digna”.⁴⁶

Es evidente que, según el mencionado autor, desde el cambio de nomenclatura de readaptación a reinserción social las personas sentenciadas, por cualquier delito, que estén compurgando su pena en reclusión, son vistas como personas que, a pesar de haber cometido un delito, siguen siendo titulares de derechos. No hay duda de que, por la propia naturaleza del sistema penitenciario, ciertos derechos como el de la libertad, se ven suspendidos, pero sólo para poder recuperar su pleno goce una vez cumplida su sentencia. En este orden de ideas, tomando en consideración la definición de Ruiz Ortega y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, es claro que el término sujeto de análisis pretende evitar la reincidencia con la protección de los derechos de las personas en conflicto con la ley durante y después de ser privadas de su libertad.

En vista de todas las definiciones comentadas en líneas anteriores, es de concluirse que la definición más apropiada de reinserción social es la siguiente: derecho del que son titulares todas las personas declaradas culpables en un proceso penal por parte de una autoridad o del imputado mismo. Este derecho consiste en garantizarle a las mencionadas personas el pleno goce de todos los derechos constitucionalmente reconocidos una vez terminada su sanción. Lo anterior con el fin último de que toda persona que estuvo en conflicto con la ley pueda tener las herramientas necesarias para llevar una vida en sociedad dentro de marco legal, es decir, para que no reincida.

⁴⁵ Antonio Hazael Ortega, “Modelo de Reinserción social vs. Readaptación social en el sistema de justicia de ejecución penal,” *Defensor* 16, no. 12 (diciembre 2018): 49, https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor_SJEP_reinsercion.pdf.

⁴⁶ Ortega, “Reinserción social,” 49.

En este orden de ideas, el mencionado derecho implica que el Estado tiene la obligación de tomar todas las medidas necesarias para que las personas liberadas (1) puedan gozar de todos los derechos y (2) no reincidan. Por ende, la reinserción social se puede ver desde distintos ángulos: como el fin del sistema penitenciario, o como el derecho del que son titulares las personas que estuvieron privadas durante y después de su reclusión hasta que la persona esté integrada en la sociedad. No son cosas separadas, se complementan.

En este sentido, el alcance de la reinserción social va mucho más allá del período de reclusión, pues la etapa de liberación es crucial para el efectivo goce del mencionado derecho. Según los resultados de un estudio elaborado por la criminóloga Cynthia Alejandra Córdova Sánchez, las primeras semanas en libertad son decisivas para una reinserción exitosa de los ex privados de libertad, pues éstos se enfrentan a múltiples presiones tales como encontrar empleo, experimentar soledad, entre otras.⁴⁷ En consonancia con esto, Paola Zavala estableció que la reinserción debe entenderse como un proceso que inicia en la cárcel, pero termina “[...]hasta que tengan un piso común de oportunidades que les permita ejercer otros derechos [...]”,⁴⁸ lo cual no pasa con la sola liberación de las personas que estuvieron reclusas, como señaló Córdova Sánchez.

Ahora bien, —según un análisis que hizo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con base en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016— 98.7% de las personas privadas de libertad en la Ciudad de México espera reinsertarse en la sociedad.⁴⁹ No hay duda, las personas que han cometido un delito ya sea grave o no, creen poder recuperar el pleno goce de sus derechos y vivir en sociedad sin atentar contra el orden jurídico. Sin embargo, un porcentaje importante de personas que salen de prisión reinciden. Para efectos de este trabajo se entiende que una persona es reincidente si “fue juzgada penalmente por algún delito de manera previa al proceso que determinó su actual reclusión”.⁵⁰

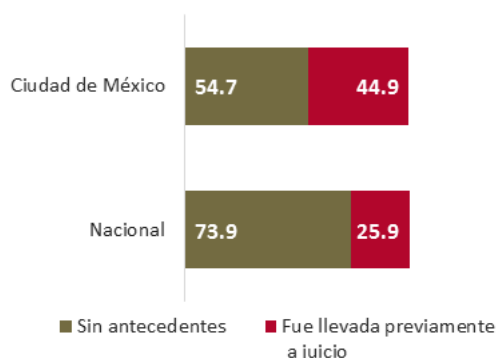
⁴⁷ Cynthia Alejandra Córdova Sánchez, “Política de reinserción social en México: La cárcel y su potencial para la reincorporación de los delincuentes a la sociedad,” *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 9, no. 18 (julio – diciembre 2016): 119, <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistalegislativadeestudiossocialesydeopinionpublica/2016/vol19/no18/3.pdf?fbclid=IwAR2hdKtmbxycd-un8T4yxYLVqfIozJZwIvEhx970F3AciTeTfJkecJ1eE>.

⁴⁸ Paola Zavala Saeb, “Reinserción social postpenitenciaria: clave en el proceso de pacificación,” *Defensor* 16, no. 12 (diciembre 2018): 16, https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Defensor_SJEP_reinsercion.pdf.

⁴⁹ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “En números: Características de la población privada de libertad en México,” *En números, documentos de análisis y estadística* 1, no. 12 (enero – marzo 2018): 81.

⁵⁰ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2016- Principales resultados Ciudad de México,” consultado el 23 de enero del 2021, pág. 15, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/enpol2016_cdmx.pdf.

Tabla 1. Reincidencia en la Ciudad de México.



Fuente: Obtenida del reporte que hizo el INEGI sobre los principales resultados obtenidos con la ENPOL 2016 en la Ciudad de México.

Un poco menos del 50% de las personas privadas de su libertad en la Ciudad de México son individuos que no lograron reinsertarse exitosamente en la sociedad. Cabe mencionar que en esta estadística no se incluyen las personas reincidentes que lograron esquivar el sistema de justicia penal en la comisión de su segundo o subsecuente delito, por lo que el porcentaje de reincidencia puede ser mucho mayor. Esto indica que algo sucede en la etapa de liberación que provoca que ese 98.7% de personas que pensaba lograr llevar una vida en libertad apegada a la norma, decida volver a delinquir. Una de las posibles explicaciones es que en México la reinscripción se ve exclusivamente como el objetivo del sistema penitenciario. Esto se hace visible en el texto de la propia CPEUM, la cual relaciona el mencionado derecho con el sistema penitenciario de forma exclusiva,⁵¹ como si la reinscripción social sólo fuera relevante en materia de ejecución penal. Lo anterior implica ignorar, entre otras cosas, la etapa en la que el privado de libertad tiene que enfrentarse a la vida en sociedad y poner en práctica todas las herramientas que la autoridad le ofreció durante reclusión: la fase de liberación. Cabe mencionar que el legislador pretendió ampliar el alcance del derecho a la reinscripción social en el artículo 207 de la Ley Nacional de Ejecución Penal, en el cual están regulados, en menos de una cuartilla, los servicios post-penales. Dicho precepto normativo establece que los mencionados servicios

⁵¹ “Artículo 18. [...]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 reinscripción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, [...]” Véase en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.18, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf.

deben facilitar la reinserción social,⁵² lo que va acorde con la definición del mencionado derecho adoptado en la presente tesis. Sin embargo, según Córdova Sánchez, en México el derecho sujeto de análisis “aún es delegado en su totalidad exclusivamente a la prisión”.⁵³

En suma, de una interpretación pro persona de los alcances de reinserción social en el sistema jurídico mexicano, es evidente que el Estado debe de establecer un marco normativo que le garantice a todas las personas que terminan de compurgar su sanción el pleno goce de todos los derechos humanos constitucionalmente reconocidos, para que así puedan reintegrarse exitosamente en la sociedad. En este sentido, en 2016 el legislador decidió atender debidamente a la obligación que tiene como garante de la reinserción social efectiva y regular la cancelación de antecedentes penales. Este acto debe ser visto como el reconocimiento tangible del Estado de proteger la reinserción social después de la etapa de reclusión con implicaciones directas y reales en la vida de las personas que estuvieron en contacto con el sistema de justicia penal. No como la escueta regulación del sistema post penal regulado en la LNEP, que, además de ser deficiente, está sujeta a la voluntad de las entidades federativas de hacerla efectiva. No obstante, la mencionada cancelación sólo se les concedió a las personas sentenciadas por un delito no grave, dejando fuera a la gente que cometió un delito grave.

Es por esto último que, si bien es cierto que la medida mencionada empieza a transformar la legislación en pro de una verdadera restitución de derechos, también es verdad que es insuficiente. Lo anterior es así debido a que los antecedentes penales impiden la reintegración de las personas que cometieron un delito, sea éste grave o no. Esto es así porque dichos instrumentos jurídicos tienen un impacto negativo en la percepción que la gente tiene de las personas titulares de éstos, lo que atenta contra ciertos derechos constitucionales como se demostrará a continuación.

Según la Segunda Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México 2017 (EDIS-2017) llevada a cabo por el Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de

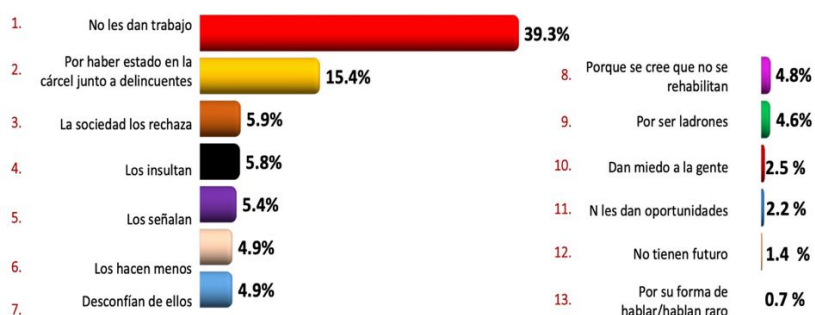
⁵² “Artículo 207 [...] A través de los servicios post-penales, se buscará fomentar, la creación y promoción de espacios de orientación, apoyo y desarrollo personal, laboral, cultural, educativo, social y de capacitación, en general, de todas las áreas relacionadas con los ejes establecidos por el artículo 18 Constitucional a fin de facilitar la reinserción social además de promover en la sociedad la cultura de aceptación del liberado o externado [...]” Véase en Ley Nacional de Ejecución Penal, art. 207, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16-06-2016 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.

⁵³ Córdova Sánchez, “Política de reinserción social en México,” 121.

México⁵⁴ las personas con antecedentes penales son el 16° grupo más discriminado en la capital mexicana de un grupo de 41 grupos en situación de discriminación. Aunado a esto, la encuesta muestra que el 82.4 % de las personas encuestadas considera que sí existe discriminación hacia el mencionado grupo y de ellas el 51.4% cree que se le discrimina mucho. Esto evidencia que las personas con antecedentes penales, sin importar el tipo de delito que los originó, no gozan plenamente del derecho a la no discriminación previsto en el artículo 1°, párrafo 5to de la CPEUM, pues la gente no es capaz de darles un trato igual que a los individuos que no han cometido un delito. Es decir, la sociedad a la que debe de reintegrarse una persona que fue condenada por la comisión de un delito no sólo no va a hacer nada para propiciar la reinserción de las personas, la va a dificultar.

Aunado a lo anterior, la misma encuesta muestra que la principal forma de discriminación a la población sujeta de análisis es no dándoles trabajo como se puede observar en la gráfica siguiente:

Tabla 2. Tipo de discriminación a personas con antecedentes penales.



Fuente: Obtenida de la EDIS-2017. Respuestas a la pregunta ¿Cuál es la principal forma en la que se discrimina a las personas con antecedentes penales, acusadas o que estuvieron en la cárcel?

Lo anterior no da lugar a dudas, el derecho al trabajo, el cual está reconocido en el artículo 5° constitucional, se ve amenazado con la vigencia de los antecedentes penales. Los empleadores siguen solicitando carta de no antecedentes penales a las personas que desean trabajar para ellos. Un ejemplo de lo anterior es UBER, empresa que requiere a las personas que quieran ser socio-

⁵⁴ Véase en “Segunda Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México,” Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, consultado el 2 de febrero de 2021, en particular páginas 6, 8 y 10, <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5af/086/9f7/5af0869f7ad75282183617.pdf>.

conductor presentar la carta mencionada.⁵⁵ Es cierto que los antecedentes penales puede que, en principio, sólo sean un elemento más a considerar en la decisión del patrón de contratar a alguien o no. Sin embargo, los resultados de la EDIS-2017 permiten concluir que dichos instrumentos jurídicos tienden a ser determinantes en la decisión de contratar o no a alguien, dejando en desventaja a las personas con antecedentes penales. Cabe señalar que, como se mencionó en el capítulo que antecede, la discriminación que padece la gente que tiene antecedentes penales se debe a lo que estos significan: que la persona cometió un delito. Ese es el atributo que la gente rechaza tan drásticamente.

Todo lo anterior demuestra que, como bien apuntan Bernard Kogon y Donzal Loughery, y Mark A. Franklin y Diane Johnsen en los estudios referidos en el primer capítulo, el problema es la actitud de la sociedad hacia la población objeto de análisis. Esto es así debido a que es la gente quien discrimina y son los patrones quienes nos les dan trabajo.

Es evidente que Bernard Kogon y Donald L. Loughery y Mark A. Franklin y Diane Johnsen tienen razón al menos en una cosa: un impedimento importante en la plena restitución de derechos de la población objeto de análisis, es la actitud que tiene el resto de la sociedad hacia ellos. Es la gente quien discrimina a las personas sentenciadas por un delito y son los patrones quienes nos les dan trabajo. Sin embargo, el tema es que dicha situación ha sido facilitada e incluso validada por el Estado al marcar al individuo de por vida si cometió un delito grave, pues como ya se mencionó sólo pueden ser cancelados los antecedentes penales de las personas que fueron condenadas por un delito no grave.

En este sentido, la cancelación sujeta de análisis es un acto dirigido al entorno de la persona que estuvo en contacto con el sistema de justicia penal, pues el hecho de que las personas no tengan fácil acceso al atributo que un antecedente penal representa, implica, necesariamente, un cambio de actitud de la sociedad hacia la población en cuestión.

El Estado vio un factor que atenta contra la plena restitución de derechos de las personas y, acertadamente, procedió a eliminarlo. Es cierto que lo deseable sería que la sociedad fuera capaz de aceptarlos, pero el presente trabajo ha demostrado que en la Ciudad de México eso no pasa y no tiene expectativa de suceder. Por ende, la cancelación debería extenderse a los antecedentes penales por la comisión de delitos graves.

⁵⁵ “Conduce con Uber en la Ciudad de México,” Uber Technologies, Inc., consultado el 17 de abril del 2021, <https://www.uber.com/mx/es/drive/mexico-city/get-started/>.

Es importante destacar que es imposible aseverar que los antecedentes penales son el único factor que lleva a las personas a reincidir y que cancelarlos resuelve el problema. El reintegrarse a la sociedad de forma efectiva puede tener muchas otras condicionantes como el contexto del que viene la persona, sus relaciones familiares, entre otras cosas. No obstante, lo que se pretende en el presente trabajo es demostrar que los antecedentes penales son uno de esos factores, por lo que su prevalencia atenta contra el derecho de reinserción social.

En resumen, el país dio un paso importante en materia de reinserción social al posibilitar la cancelación de antecedente penales para delitos no graves. No obstante, la parcialidad de la medida, al no permitir que las personas que cometieron un delito grave gocen de ella, es inconstitucional. Lo anterior es así porque los antecedentes penales impiden una efectiva reinserción social —derecho constitucionalmente reconocido— a toda persona que sea titular de éstos (independientemente del delito que cometieron), pues dichos instrumentos jurídicos limitan el goce de los derechos protegidos por la CPEUM tales como el de no discriminación y el del trabajo.

2.- Derecho a la Igualdad.

El derecho a la igualdad es uno de los derechos más importantes del ordenamiento jurídico mexicano el cual está protegido por la CPEUM en su artículo 1º párrafo 4to. Lo anterior es así porque les permite a las personas desarrollar su plan de vida en igualdad de oportunidades, sin que éstas estén condicionadas al cumplimiento de ciertas características subjetivas de los individuos.

Antes que nada, es importante establecer qué es el derecho a la igualdad. Para efectos de esto se atenderá exclusivamente a lo que ha interpretado la SCJN. La Primera Sala de la SCJN estableció que el derecho objeto de estudio puede distinguirse en dos modalidades: la igualdad formal (de derecho) y la igualdad sustantiva (de hecho).⁵⁶

⁵⁶ DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, Tesis: 1ª./J. 126/2017 (10a), p. 119, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015678>.

“La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, **e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio.**”⁵⁷

Para efectos del presente trabajo, lo que vale la pena destacar es que, según la Suprema Corte, el derecho a la igualdad tiene dos facetas. La primera consiste en garantizarle a los ciudadanos que la ley por sí sola no sea discriminatoria, esto implica que el legislador debe de evitar hacer diferencias dentro de las leyes que emita, pues de lo contrario podría estar violando el derecho objeto de discusión. Por ende, en principio, cualquier norma que privilegie de algún modo a un grupo de personas que compartan ciertas características estará atentando contra el derecho a la igualdad de las personas que no tengan dichas particularidades. Sin embargo, la propia Corte reconoce que dicha prohibición no es absoluta, el legislador sí puede crear leyes que favorezcan a un sector de la población, siempre que el legislador tenga un fundamento constitucional.

La segunda faceta consiste en lo siguiente:

“[...] alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales, económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos [...]”⁵⁸

De lo anterior se vislumbra que este tipo de igualdad se refiere a la igualdad en el mundo del ser, ya no del deber ser. Es decir, esta faceta se trata de reconocer que ciertos grupos de personas

⁵⁷ DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, Tesis: 1ª./J. 126/2017 (10a), p. 119, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015678>.

⁵⁸ DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, Tesis: 1ª./J. 126/2017 (10a), p. 119, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015678>.

no pueden gozar plenamente de sus derechos porque las construcciones sociales predominantes no se los permiten. Esto debido a que las personas que tienen características determinadas (como ser mujer, transgénero, etc.) son vistas con cierto estigma, lo que provoca, como se explicó en el primer capítulo, un rechazo social que necesariamente viene acompañado de una limitación en el ejercicio de sus derechos.

Ahora bien, como se demostró en el apartado de Reinserción Social y en el primer capítulo del presente trabajo, las personas con antecedentes penales cargan un estigma que les impide gozar plenamente de sus derechos. Los mencionados instrumentos jurídicos marcan a las personas que cometieron un ilícito, les dan el carácter de “criminales” y, como menciona Pérez Correa, esa etiqueta implica ver al individuo como un ser inferior dentro del orden social.⁵⁹ Dicha marca ha provocado que la población objeto de análisis sea discriminada de forma sistemática, lo que se demuestra con los estudios de Holzer en los Estados Unidos de América, y Geerdina van ’t Zand-Kurtovic en los Países Bajos.

En lo que respecta a la Ciudad de México, si bien no hay un acervo de investigación cuantitativa amplio en la materia, lo que se ha realizado en la última década son dos EDIS, una en 2013 y otra en 2017. La primera encuesta muestra que 87.3% de los encuestados sí consideran que se les discrimina a las personas con Antecedentes Penales y de ellos 62% cree que se les discrimina mucho.⁶⁰ Es cierto que, como se puede observar en el apartado anterior, estos índices bajaron un poco en la EDIS-2017, sin embargo, los resultados siguen mostrando un alto nivel de discriminación hacia la población en cuestión. Esto significa que la discriminación de los individuos con antecedentes penales ha permanecido a lo largo de los años, por lo que su derecho a la igualdad sustantiva se ha visto permanentemente afectado. Cabe mencionar que, como se mencionó en el capítulo anterior, la razón de fondo por la que se discrimina al grupo en cuestión no es por los antecedentes penales *per se*, sino por lo que estos significan: la persona cometió un delito.

En este orden de ideas, el legislador —en cumplimiento a su obligación de “[...]evitar que esta situación se siga profundizando, así como revertir los efectos de esta marginación

⁵⁹ Pérez Correa, “Marcando al delincuente,” 296.

⁶⁰ “Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México,” Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, consultado el 2 de febrero de 2021, página 5 y 8, http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/EDIS_Personas_con_Anteced_Penal.pdf.

histórica”⁶¹ — decidió cancelar los antecedentes penales. El problema es que el legislador, al regular la mencionada cancelación en la Ley Nacional de Ejecución Penal, optó, como fue explicado previamente, sólo darle ese beneficio a las personas que fueron sentenciadas por un delito no grave. Es decir, el legislador al momento de dar un paso en la erradicación de la discriminación que sufren las personas con antecedentes penales actualizó una desigualdad formal.

Ahora bien, no se desconoce que el legislador sí puede darles un tratamiento diferente a ciertas poblaciones, pero éste siempre debe estar justificado. En este sentido, para determinar si el trato diferenciado dentro de una norma jurídica está permitido, es necesario realizar un *test* de igualdad. Antes que nada, cabe precisar que los dos grupos de personas que el legislador diferenció sí son comparables, pues ambos están conformados por personas que fueron sentenciadas por la comisión de un delito y que cumplieron la totalidad de su condena, por lo que en ambos casos la deuda con la sociedad está saldada. La única diferencia entre los grupos es el tipo de delito cometido. En este sentido, es factible considerar que el legislador —incapaz de alejarse completamente del derecho penal de autor, en el cual las personas eran vistas como personas enfermas—⁶² considero que la no cancelación de antecedentes penales era en pro de la seguridad pública del país.

Esto es así porque, ante los ojos del legislador, las personas que cometieron un delito no grave si bien son propensas a la comisión de un ilícito, no lo son —a diferencia de las personas que cometieron un delito grave— de delitos con un impacto tan nocivo en la sociedad según la propia CPEUM que ésta no permite que los individuos que los cometen puedan llevar su proceso en libertad. Por lo tanto, el Estado consideró imperante tener un control especial sobre la segunda población referida, pues si ellos llegan a reincidir probablemente no sería con un delito no grave y lo que implicaría un daño social severo. En otras palabras, el legislador pretendió seguir usando los antecedentes penales como una herramienta de prevención de delito enfocada

⁶¹ Marianne González Le Saux, “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del caso Apitz,” *Revista IIDH* 47 (enero – junio 2008): 132, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23826.pdf>.

⁶² DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro II, noviembre de 2011, Tomo 1, Tesis: 1ª. CCXXXVII/2011 (9a), p. 198, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160693>.

en personas que cometieron un delito grave por el tipo de daño que, según la visión del legislador, pueden ocasionar.

Se sostiene que la razón del juzgador es la explicada en el párrafo anterior y no la probabilidad de reincidencia de las personas, porque la ENPOL- 2016 muestra que a nivel nacional el 60% de las personas que reincidieron habían sido sentenciadas por el delito de robo.⁶³ Cabe mencionar que se toma la reincidencia nacional como parámetro porque la LNEP es aplicable en toda la República Mexicana, no sólo en la Ciudad de México. En este orden de ideas, si el legislador hubiera tenido la intención de prevenir la reincidencia, hubiera prohibido la cancelación de antecedentes penales a las personas que hubieren cometido el delito de robo (que bien puede ser grave o no, depende del tipo).

Una vez establecido lo anterior, hay que determinar qué tipo de escrutinio se debe seguir en el test. Según la SCJN en México son procedentes dos tipos de escrutinio: estricto y ordinario.⁶⁴ Para saber en qué supuesto es procedente uno u otro es imperante saber si la distinción se basa en una categoría sospechosa o no; si es el caso, el escrutinio será estricto, de lo contrario será ordinario.⁶⁵

En este orden de ideas, es necesario dilucidar qué se entiende por categoría sospechosa. Según la SCJN son factores prohibidos de discriminación.⁶⁶ La Corte no determina donde debe estar establecido dicho factor, sin embargo, considerando que la distinción hecha por el legislador debe estar constitucionalmente justificada, se debe entender que las causas prohibidas de discriminación deben estar previstas en la CPEUM. En este sentido, como se puede observar en el artículo 1º de la Carta Magna,⁶⁷ el tipo de delito que una persona cometió (grave o no grave) no es una diferenciación expresamente prohibida. Sin embargo, la misma Constitución

⁶³ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2016- Principales resultados,” consultado el 10 de octubre del 2020, pág. 18, https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf.

⁶⁴ CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo 1, Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), p. 8, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012589>.

⁶⁵ CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo 1, Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), p. 8, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012589>.

⁶⁶ CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo 1, Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), p. 8, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012589>.

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.1, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf.

establece que además de los motivos enunciados en ella, la discriminación por “cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”,⁶⁸ también está prohibida. Lo anterior implica que el listado que establece el artículo 1º es enunciativo, no limitativo. Por ende, si se demuestra que cierta característica de la persona actualiza una discriminación que implica una disminución o violación de algún derecho del individuo y que, además, afecta su dignidad como ser humano, ésta deberá tener el mismo grado de protección que las expresamente previstas en la CPEUM. Y, por ende, ser considerada como categoría sospechosa.

En vista de lo anterior, la distinción que hizo el legislador en el artículo 27 de la LNEP, fracción V, apartado G, con respecto a las personas que pueden cancelar sus antecedentes penales y las que no, actualiza una categoría sospechosa. Esto debido a que, la distinción versa sobre el tipo de delito cometido por la persona (grave o no grave), la cual atenta contra ciertos derechos de las personas que cometieron un delito grave, el más evidente y ya explicado en líneas anteriores es el de reinserción social. Además, dicha diferenciación atenta contra la dignidad de la persona que cometió un delito grave, pues el Estado le asigna de por vida la etiqueta de “criminal” lo que implica, como se mencionó con anterioridad, ver a la persona como un ser inferior al resto de las personas.

En consecuencia, de todo lo anterior, el *test* de igualdad procedente es, según la SCJN, el de escrutinio estricto. A continuación, se realizará el mencionado *test* sobre la norma objeto de análisis. Cabe mencionar que en cada etapa se dará una breve explicación de los parámetros que debe de cumplir la distinción prevista en la norma jurídica, según la jurisprudencia de la Corte, para pasar la prueba y ser considerada como constitucional.

En primer lugar, es necesario determinar si la finalidad de la distinción es imperiosa, no sólo admisible, desde un punto de vista constitucional, lo que implica que se debe buscar alcanzar un mandato de rango constitucional.⁶⁹ En el caso aquí analizado, el fin del legislador sí es un mandato constitucional, pues la seguridad pública es una función del Estado prevista en el artículo 21 párrafo 9º de la CPEUM, la cual incluye la prevención del delito. Por ende, la no

⁶⁸ Véase en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.1, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_241220.pdf.

⁶⁹ CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo 1, Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), p. 8, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012589>.

cancelación de antecedentes penales sí aprueba esta primera parte del test, pues dichos instrumentos jurídicos pretenden evitar la comisión de los delitos más gravosos para la sociedad según la CPEUM: prevenir el delito.

En segundo lugar, la medida debe de estar totalmente encaminada a lograr el objetivo establecido.⁷⁰ En el presente caso, este requisito no se cumple. Lo anterior es así porque los antecedentes penales lo que hacen es etiquetar a la persona como “criminal” por el resto de su vida, impidiéndole poder interactuar con la sociedad como si fuera parte integral de ella. Por lo tanto, no es una herramienta que le ayude a la persona a no delinquir nuevamente, al contrario, pues como fue señalado en el primer capítulo “si suficientes individuos de un grupo determinado son estigmatizados, el estigma comenzará a ser parte de la identidad grupal y aquéllos adoptarán actitudes y comportamientos asociados con esa marca”.⁷¹ Dejar subsistente los antecedentes penales para delitos graves implica crear un grupo de personas estigmatizadas integrado por personas que cometieron ese tipo de ilícitos, haciéndolas ver como individuos tan peligrosos que el Estado no los puede liberar completamente, razón por la cual los sujetan eternamente a su pasado criminal. Ese mensaje no sólo lo recibe la sociedad, también lo reciben las personas que cometieron el delito, quienes lo adoptarán como cierto y empezarán a actuar como los individuos que, el Estado y la gente, les dicen que son. En este sentido, la no cancelación de antecedentes penales discutida es realmente una medida que castiga con el rechazo y estigmatización a las personas, misma que, además, puede tener un efecto adverso a la prevención. Los mencionados instrumentos jurídicos son una medida punitiva disfrazada de mecanismo de control y prevención.

Finalmente, “[...] la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva posible para conseguir efectivamente la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.”⁷² Este requisito tampoco se cumple, pues los antecedentes penales como medida de prevención del delito no sólo tienen propiedades que pueden incentivar la repetición de actos delictivos, sino que además restringen varios derechos, algunos ejemplos son el del trabajo, no

⁷⁰ CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo 1, Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), p. 8, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012589>.

⁷¹ Pérez Correa, “Marcando al delincuente,” 306.

⁷² CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 34, septiembre de 2016, Tomo 1, Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), p. 8, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012589>.

discriminación y reinserción social, los cuales fueron discutidos en líneas anteriores. Ante una medida excesivamente restrictiva e ineficiente, surgen otras que, en lugar de atentar contra los derechos de las personas que cometieron un delito grave, los salvaguardan y, además, ayudan a los mencionados sujetos a poder llevar una vida dentro de marco legal. Un ejemplo sería dar asesoría psicológica gratuita después de prisión, impulsar las instituciones post-penales como el Instituto de Reinserción Social de la Ciudad de México, etc.

En suma, la distinción que hace la LNEP respecto de la cancelación de antecedentes penales es inconstitucional, pues viola el derecho a la igualdad formal de las personas que cometieron un delito grave. Por ende, dicha diferenciación debería ser eliminada de la ley: todas las personas que cometieron algún ilícito, sin importar su gravedad, deben poder acceder a la cancelación de referencia.

CAPÍTULO III

DERECHOS ¿VIOLADOS? CON LA CANCELACIÓN DE ANTECEDENTES PENALES

La inconstitucionalidad e ilegalidad de la restricción que estableció el legislador en la LNEP relativa a la cancelación de antecedentes penales para delitos graves, como fue demostrado en el capítulo anterior, es innegable. Sin embargo, no es posible ignorar que dicha cancelación podría vulnerar el derecho a la información y el de seguridad pública, ambos reconocidos en la CPEUM. En el presente capítulo se analizará si se actualiza o no una violación a los derechos mencionados.

1.-Derecho a la información.

Los órganos que forman parte del Estado están obligados, según el artículo 6° constitucional, a documentar todo acto que derive de sus facultades.⁷³ El mismo precepto normativo establece que dicha información es pública, lo que implica que toda persona debe tener acceso gratuito a ella. Todo lo anterior forma parte de la base del derecho a la información protegido en el sistema jurídico mexicano e interamericano (artículo 6° de la CPEUM y artículo 13 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos).

En este sentido los antecedentes penales para delitos graves parecen cumplir cabalmente con el mencionado derecho. Esto debido a que la Secretaría de Gobernación de la Ciudad de México debe de mantener un registro de su actuar. Dicha Secretaría, por conducto de la Subsecretaría de Sistema Penitenciario, es la encargada de operar, administrar y supervisar el sistema penitenciario.⁷⁴ Esta autoridad, en el ejercicio de sus funciones, ingresa a las personas condenadas por un delito a los Centros Penitenciarios de Reclusión Social y le da seguimiento a su proceso de reinserción. En consecuencia, la autoridad penitenciaria, para tener un control de los ingresos y procesos de reinserción mencionados, elabora y mantiene una base de datos

⁷³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.6, apartado A, fracción I, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf.

⁷⁴ Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal, art.32 fracción II, Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF] 28-12-2000, últimas reformas GODF 13-04-2016 (Méx.). http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/RIAPDF.pdf.

de las personas privadas de la libertad, la cual está regulada en el artículo 27 de la LNEP. La mencionada base de datos contiene cierta información de las personas que entran al sistema penitenciario, misma que facilita la identificación de estos individuos. Algunos datos que recolecta y registra la autoridad son: el nombre de la persona, sus características sociodemográficas (como sexo y fecha de nacimiento), la resolución privativa de libertad, el delito por el cual fue condenado, la pena impuesta, el plan de actividades, etc.⁷⁵

Además, la autoridad penitenciaria, en cumplimiento al derecho a la información explicado, debe de permitir el acceso gratuito a la información referida, pues al ser generada y, por ende, poseída por un organismo del Poder Ejecutivo de la Ciudad de México está sujeta a la publicidad a la que se refiere el artículo 6º constitucional. La autoridad cumple con la obligación mencionada mediante los antecedentes penales, los cuales contienen la información recolectada por la autoridad penitenciaria referida. Cabe mencionar que estos instrumentos jurídicos sólo son emitidos en ciertos casos, algunos ejemplos son: a solicitud de autoridades administrativas y/o judiciales, del titular de los mismos, entre otros.⁷⁶

Ahora bien, es cierto que en el ejercicio del derecho a la información debe prevalecer, según la CPEUM, el principio de máxima publicidad.⁷⁷ Sin embargo, el mismo ordenamiento jurídico establece que el derecho objeto de estudio no es absoluto, lo que implica, entre otras cosas, que los datos personales deben ser protegidos en los términos que establezca la ley.⁷⁸ Cabe mencionar que, para efectos de este estudio, se adopta la definición de dato personal establecida en el Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal del que México es Estado parte. Dicho instrumento jurídico define dato personal como “cualquier información relativa a una persona física

⁷⁵ Ley Nacional de Ejecución Penal, art. 27 fracción I y III, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16- 06- 2016 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.

⁷⁶ Ley Nacional de Ejecución Penal, art. 27 fracción IV, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16- 06- 2016 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.

⁷⁷ Según nuestros más altos tribunales el principio de máxima publicidad “implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación secundaria y justificados bajo determinadas circunstancias, se podrá clasificar como confidencial o reservada, esto es, considerarla con una calidad diversa.” ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3, Tesis: I.4º.A.40 A (10a.), p. 1899, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002944>.

⁷⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.6, apartado A, fracción II, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf.

identificada o identificable”.⁷⁹ En vista de lo anterior, es evidente que los datos recolectados por la autoridad penitenciaria son personales, pues son información sensible (el pasado criminal) de las personas que fueron privadas de su libertad (las cuales necesariamente son físicas e identificadas).

Es importante destacar que el constituyente en ningún momento determinó que las limitaciones al derecho objeto de estudio, sólo pueden establecerse en la legislación relativa al acceso a la información. En este sentido, la Ley Nacional de Ejecución Penal establece ciertos límites de acceso a la información en posesión de la autoridad penitenciaria. En el artículo 27, fracción IV de la ley referida, el legislador restringió los supuestos en los que la autoridad podría extender la constancia de antecedentes penales. Lo que significa que la información de una persona que estuvo privada de su libertad sólo está a disposición de ciertas personas y en determinadas condiciones.

Aunado a lo anterior, el mismo precepto legal en su fracción V establece otra limitación de acceso a los datos almacenados por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario: después de cierto tiempo nadie podrá consultarlos. Esto debido a que la mencionada información será cancelada, lo cual implica, como se explicó en el primer capítulo, que será borrada en su totalidad, lo que significa que los datos de las personas que estuvieron en reclusión dejarán de estar al alcance de la población, autoridades judiciales, entre otras, de forma permanente. Cabe mencionar que dicha eliminación de datos sólo se llevará a cabo en ciertos casos y la comisión de un delito grave no está prevista dentro de dichos supuestos.

Ahora bien, el derecho de acceder a la información en posesión de los organismos públicos es la regla, las restricciones a ésta deben ser la excepción y, en principio, temporales.⁸⁰ Sin embargo, el legislador, en su facultad de determinar las limitaciones al derecho en cuestión, consideró que el acceso a los datos de las personas privadas de libertad, una vez que salen de prisión, son tan gravosos que es preferible restringirlo de forma permanente. El problema es que el mismo legislador decidió excluir de este beneficio a las personas que estuvieron en reclusión

⁷⁹ Decreto promulgatorio del Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, hecho en Estrasburgo, Francia, el veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y uno, art.2, apartado a, Diario Oficial de la Federación [DOF] 28-09-2018 (Méx.). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5539473&fecha=28/09/2018.

⁸⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.6, apartado A, fracción I, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf.

por la comisión de un delito grave. Por alguna razón, en este caso se consideró que los efectos gravosos que tiene la emisión de antecedentes penales deben ser soportados por las personas liberadas. Los efectos negativos que tienen los antecedentes penales, los cuales fueron expuestos en el capítulo II, son innegables. Dichos instrumentos jurídicos son uno de los múltiples elementos que impiden una efectiva reinserción social, derecho constitucionalmente reconocido que tienen todas las personas que fueron privadas de su libertad independientemente del delito por el que se les condenó. Es evidente que la decisión del legislador contrapone dos derechos constitucionalmente reconocidos. Por ende, para determinar si los antecedentes penales para delitos graves deben ser cancelados o no, es necesario realizar un *test* de proporcionalidad, el cual se realizará en los términos establecidos por la Primera Sala de la SCJN.

La primera etapa del *test* consiste en determinar si la medida legislativa persigue un fin constitucional o no, pues sólo así la norma objeto de estudio puede pasar a la siguiente fase.⁸¹ En este caso, se presume que uno de los objetivos que el legislador tenía al crear y mantener los antecedentes penales para delitos graves era garantizar el derecho a la información previsto en el artículo 6º constitucional. En consecuencia, el precepto normativo en cuestión cumple con un fin constitucionalmente válido, por lo que aprueba la primera fase.

La segunda etapa consiste en analizar la idoneidad de la norma, es decir, determinar si la medida tiende a cumplir de alguna forma el fin constitucional perseguido.⁸² Los antecedentes penales en efecto cumplen con el deber de la autoridad penitenciaria de documentar su actuar y permitir el acceso a la información generada a la sociedad. Esto debido a que, como ya fue explicado, la autoridad en cuestión es quien se encarga de ingresar a prisión a las personas sentenciadas por un delito grave. En este sentido, en el ejercicio de dicha función la Subsecretaría de Sistema Penitenciario realiza una base de datos en la que sistematiza la información recolectada de las personas en reclusión, la cual es accesible para las personas que el legislador determinó en el artículo 27 de la LNEP. Lo anterior cumple cabalmente con el mandamiento del artículo 6º constitucional.

⁸¹ PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), p. 902, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013143>.

⁸² SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), p. 911, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013152>.

La tercera etapa consiste en determinar si la medida legislativa es necesaria o si existen medidas alternativas que también tiendan a cumplir con el fin constitucional pero que afecten menos el derecho afectado.⁸³ En este caso, sí hay otras medidas que cumplen a cabalidad el derecho a la información. Una de ellas, por ejemplo, es no borrar toda la información, sólo despersonalizarla, es decir, borrar el nombre de la persona que estuvo privada de su libertad, lo que implica desvincularla de su pasado criminal. Esto debido a que la información recolectada por la autoridad penitenciaria debe ser accesible en razón de que ésta puede ser de gran utilidad para analizar el sistema penal y penitenciario mexicano, pues los datos recolectados por la autoridad en cuestión permiten conocer las características de la población en reclusión, los delitos más penados, etc. Dicha información permite hacer estudios relacionados con el punitivismo, efectividad, etc. de los referidos sistemas. Por ende, sí se debería retener y permitir el acceso a la información en cuestión, pero no la vinculación de ésta con las personas liberadas. Solucionando así la crítica realizada por Bernard Kogon y Donald L. Loughery relacionada con que los registros deben estar disponibles para investigaciones sociales, pues esta medida permitiría que la sociedad conozca el funcionamiento de la autoridad penitenciaria sin violar el derecho a la reinserción social. En vista de lo anterior, es evidente que los antecedentes penales son una medida sustituible por una que satisface los dos derechos en cuestión.

La última fase consiste en ponderar los beneficios que se esperan de la limitación a un derecho fundamental y los costos de la misma, en este sentido, sólo aprueba el test la medida que tenga más beneficios que costos.⁸⁴ Aunado a esto, la SCJN estableció que “desde un análisis de proporcionalidad en estricto sentido, sólo estaría justificado que se limitara severamente el contenido *prima facie* de un derecho fundamental si también fueran muy graves los daños asociados a su ejercicio”.⁸⁵ Ahora bien, uno de los beneficios que tienen los antecedentes penales es que permiten el ejercicio del derecho a la información. Es necesario acceder a la información

⁸³ TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), p. 914, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013154>.

⁸⁴ CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), p. 894, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013136>.

⁸⁵ CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), p. 894, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013136>.

recolectada por la autoridad penitenciaria para poder entender mejor nuestro sistema de justicia penal. Sin embargo, no es imperante saber si una persona cometió un delito después de que ésta cumpla con su sentencia. Lo anterior debido a que darle este último uso a la información generada por la Subsecretaría de Sistema Penitenciario atenta —como fue explicado en el capítulo segundo— contra el derecho de reinserción social, pues entorpecen el restablecimiento de derechos de las personas que estuvieron privadas de libertad. Las personas rechazan sistemáticamente a las personas que estuvieron en reclusión y los antecedentes penales tienen como efecto principal facilitar dicho rechazo. Esto, como ya se explicó, puede conducir a la persona a reincidir. Es por todo lo anterior que los instrumentos jurídicos objetos de estudio, no deberían subsistir en caso de que una persona haya cumplido su pena por la comisión de un delito grave, pues las consecuencias negativas superan los beneficios. Además, hay mecanismos que permiten el ejercicio del derecho a la información menos perjudiciales.

Aunado a esto, los mencionados antecedentes atentan también contra la taxatividad de la pena y el *non bis ídem*. Esto debido a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente que, si bien los antecedentes penales por sí solos no deben ser considerados al momento de individualizar la pena de una persona, sí deben ser tomados en cuenta para agravar la sanción impuesta a una persona sujeto de un juicio penal, si los mencionados instrumentos jurídicos indican que el individuo es reincidente.⁸⁶ Lo anterior significa que una de las consecuencias que tiene la emisión de antecedentes penales es volver a castigar a la persona previamente sentenciada por la comisión de un delito, pues se le estaría agravando la pena por una conducta por la que ya cumplió su condena.

La anterior es inconstitucional, por ser contrario a la taxatividad de la pena prevista en el artículo 14 constitucional. Dicha taxatividad, según la CPEUM, implica que “[e]n los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón,

⁸⁶ INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LOS ANTECEDENTES PENALES DEL SENTENCIADO QUE LLEVEN A CONSIDERARLO COMO REINCIDENTE, DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA FIJAR LA PUNIBILIDAD, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, Tesis: 1a./J. 80/2013 (10a.), p. 353, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005042> y INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. EL PARADIGMA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO PENAL DEL ACTO PROHÍBE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ANTECEDENTES PENALES, ENTENDIDOS EN SENTIDO AMPLIO, SEAN CONSIDERADOS POR EL JUZGADOR PARA GRADUAR LA CULPABILIDAD DE LA PERSONA SENTENCIADA, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 30, mayo de 2016, Tomo II, Tesis: 1a./ J. 19/2016 (10a.), p. 925, <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011648>.

pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.⁸⁷ Es decir, las personas que cometen un delito deben de soportar únicamente la sanción que de forma explícita prevé la ley. En este sentido, la normativa aplicable, es decir, el Código Penal de la Ciudad de México, no faculta en ningún apartado al juez para sancionar de alguna manera la reincidencia. Por ende, agravar la condena de una persona reincidente implica imponer una pena no prevista en nuestra normativa.

Aunado a lo anterior, agravar la pena en el supuesto objeto de análisis viola el principio *non bis in ídem* regulado en el artículo 23 de la CPEUM. Dicho precepto legal establece que “[n]adie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene.”⁸⁸ En este orden de ideas, es evidente que la persona condenada por la comisión de un delito, una vez compurgada su pena, no puede ser sujeto de algún enjuiciamiento posterior por ese delito. Una vez saldada la deuda con la sociedad por la comisión de un ilícito, la sociedad no le puede volver a cobrar.

En este sentido, el agravamiento de la pena por reincidencia debe ser considerado como una doble sanción. Esto debido a que la persona que es sujeto de un juicio penal y tiene antecedentes penales será sancionado más duramente por una conducta ya sancionada. Es decir, la persona será juzgada, en principio, por una conducta posterior a aquella que dio origen al antecedente penal, pero su condena será impuesta tomando en cuenta ambas conductas: la que dio origen al juicio y la que actualizó los antecedentes referidos. Esto implica que la autoridad judicial realmente está juzgando a la persona por las dos conductas mencionadas.

Es cierto que el agravamiento de la pena viene de la reincidencia no del antecedente penal por sí solo, sin embargo, el juez tiene conocimiento de que la persona cometió un delito anteriormente debido a los antecedentes penales. En este sentido, las únicas personas que sufren una violación a sus derechos previstos en el artículo 14 y 23 constitucional, son las que cometieron un delito grave. Esto debido a que, en principio, el juez no podrá conocer si una persona es reincidente, si su delito previo es no grave, pues el pasado criminal de estos individuos, registrado institucionalmente, es, como ya fue explicado, borrado en su totalidad.

⁸⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.14 § 3, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf.

⁸⁸ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.23, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf.

2.-Derecho a la Seguridad Pública.

La CPEUM salvaguarda, en su artículo 21, el derecho a la Seguridad Pública. El mencionado precepto normativo establece que la Seguridad Pública, la cual está a cargo del Estado, tiene como fin “salvaguardar la vida, las libertades, la integridad y el patrimonio de las personas, así como contribuir a la generación y preservación del orden público y la paz social”,⁸⁹ e incluye la prevención, investigación y persecución de los delitos. En este sentido, es evidente que el Estado Mexicano debe, entre otras cosas, establecer un marco normativo que propicie un país libre de violencia, donde las personas puedan vivir sin ser víctimas de un delito y, en consecuencia, vivir sin temor a serlo.

La obligación es evidente, y su incumplimiento también. Lo anterior es así, debido a que el tema que genera más preocupación en los mexicanos es la inseguridad pública. Según la Encuesta Nacional de Victimización y Precepción sobre Seguridad Pública 2020 (ENVIPE) realizada por el INEGI en la Ciudad de México, el 74.4% de la población mayor de 17 años considera a la inseguridad pública como una de las cuestiones más inquietantes actualmente, lo anterior coloca a la inseguridad como el tema más preocupante en la capital mexicana.⁹⁰ Además, **el 87.6 % de las personas mayores de edad residentes en la Ciudad de México se perciben como posibles víctimas de un delito.**⁹¹ No hay duda: los mexicanos no se sienten seguros y no deberían.

Según la ENVIPE 24.8% de la población mexicana y **37.3% de la población capitalina mayor a 17 años ha sido víctima de un delito.**⁹² Aunado a esto, el Instituto para la Economía y la Paz ubicó, en su Índice de Paz 2020, a México como el país 137° de 163 más peligroso del mundo, siendo Afganistán (país 163) el más peligroso.⁹³ Todo lo anterior demuestra la crisis de seguridad pública que padece México, de la cual es consciente la sociedad. En otras palabras, el gobierno mexicano, en particular el de la Ciudad de México, ha fallado en su función de proveer

⁸⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art.21 § 9, Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf.

⁹⁰ Véase en anexo 1.

⁹¹ Véase en anexo 2.

⁹² Véase en anexo 3.

⁹³ “Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World,” Institute for Economics & Peace, Junio 2020, pág. 9, https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/GPI_2020_web-1.pdf.

tranquilidad a la sociedad, pues (1) casi 40% de las personas mayores de edad residentes en la Ciudad de México han padecido de forma directa las consecuencias de la fallida prevención del delito; y (2) un poco menos del 90% de los capitalinos mayores de 17 años creen que la ineficacia de las autoridades los puede alcanzar. La gente tiene temor (fundado) de vivir en sociedad.

En este orden de ideas, es evidente que el gobierno no ha logrado crear una estrategia eficaz que garantice el derecho constitucionalmente reconocido a la Seguridad Pública. En el presente apartado, se estudiará como la prevalencia de los antecedentes penales para delitos graves constituyen uno de los errores en materia de prevención del delito (y por ende, de Seguridad Social), pues no son, como pretende el legislador que sean, una herramienta que prevenga el delito, sino puramente punitiva. Cabe mencionar que, como se explicará más adelante, la cancelación de antecedentes penales para delitos graves no resolverá el problema de seguridad en el país, pero sí sería un paso en la creación de un marco normativo que garantice el derecho en cuestión.

El Estado, en el ejercicio de su función de seguridad pública debe, entre otras cosas, enfocar sus esfuerzos en la prevención del delito. Es decir, debe de atacar el delito antes de que éste se actualice. En este sentido, según la CNDH, hay tres niveles de prevención. La primaria, la cual consiste en la aplicación de macro elementos que favorecen la eliminación o reducción de condiciones criminógenas aun cuando no hay señales de riesgo; la secundaria, la cual se enfoca en grupos vulnerables a la comisión de un delito⁹⁴ y, la terciaria, la cual:

“se refiere a acciones que se enfocan en personas que han cometido algún delito y las acciones que se realizan se encaminan a brindarles un proceso de reinserción social integral durante el cumplimiento de su sentencia y posterior a ésta. El objetivo es evitar que vuelvan a dañar a la sociedad y prevenir la reincidencia [...]”⁹⁵

⁹⁴ Ruth Villanueva Castilleja y Eunice Rendón Cárdenas, coords., *Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Un Modelo de Reinserción Social: Bases para la prevención terciaria. Planteamientos específicos* (Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019), 11, <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/modelo-reinsercion-social.pdf>.

⁹⁵ Villanueva Castilleja y Rendón Cárdenas, *Un Modelo de Reinserción Social*, 11.

De lo anterior, se desprende que la prevención del delito se divide en dos momentos, el antes y el después del delito. Para efectos del presente trabajo, la única prevención de interés es la terciaria, la cual abarca desde la etapa de ejecución de la sentencia hasta la efectiva reinserción de las personas que fueron condenadas por un delito. La CNDH deja en claro que esta prevención tiene tanto su objetivo —la no reincidencia de las personas liberadas—, como los medios para llegar a ese fin —garantizar el derecho a la reinserción social— bien delimitados. Cabe mencionar que el concepto de prevención terciaria adoptada por la CNDH es acorde con el marco constitucional mexicano, pues como fue explicado en el segundo capítulo del presente trabajo, el restablecimiento de derechos que implica la reinserción social es un derecho en sí mismo que tiene como fin la no reincidencia de las personas que cometieron un delito y está protegido por la CPEUM.

Ahora bien, es importante mencionar las razones por la que los antecedentes penales pueden verse como un elemento de prevención del delito. Los mencionados instrumentos jurídicos pueden ser considerados como un mecanismo de control de las personas que cometieron un delito. Lo anterior es así, debido a que el Estado, como se mencionó en el segundo capítulo, ha sido incapaz de transitar enteramente a un derecho de acto y abandonar el derecho de autor, por lo que sigue viendo a las personas que cometieron un delito como personas propensas a violar la ley. En este sentido, lo que el legislador podría pretender con los antecedentes penales es impedirle a la persona que reincida limitando su involucramiento en la sociedad. Si la sociedad conoce de la proclividad al delito de una persona, éstas decidirán no interactuar con ellas o tomar sus precauciones al momento de hacerlo, por ende, los mencionados individuos no podrán perjudicar a la sociedad tan fácilmente. Es decir, los antecedentes penales hacen veces de aviso de advertencia: “Cuidado, esta persona es proclive al delito, tome sus precauciones”. Como se podrá observar los antecedentes penales pretenden prevenir el delito a través del aislamiento de la persona que fue condenada por un delito y del autocuidado de la sociedad.

Ahora bien, según la ENPOL 2016, 89.1% de la población penitenciaria de la Ciudad de México tenía un trabajo antes de su reclusión.⁹⁶ Lo anterior, según el INEGI, rompe con la idea de que el desempleo está estrechamente vinculado con la actividad delincual.⁹⁷ Sin

⁹⁶ Véase en anexo 4.

⁹⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “En números,” 17.

embargo, “nueve de cada 10 personas laboraron en empleos de baja cualificación (artesanos, operadores de maquinaria industrial, ensamblador, chofer y conductor; trabajadores en actividades primarias, ventas, actividades informales, etcétera)”.⁹⁸ Aunado a lo anterior, un porcentaje alto de la población nacional en reclusión manifestó que antes de ser privada de libertad tenía el ingreso suficiente para pagar sus necesidades básicas como alimento (85%) renta (80.4%), gastos relacionados con su salud (73.1%) y vestimenta (70.8%).⁹⁹ Ahora bien, el porcentaje de la población en reclusión que podía darse sus gustos (52%) y que tenía el dinero suficiente para divertirse (50.8%) redujo considerablemente.¹⁰⁰ Además, el 70.8% tenía que trabajar los 7 días de la semana.¹⁰¹ Todo lo anterior son indicativos de trabajos demandantes, de jornadas laborales extensas que les permite a las personas tener un ingreso suficiente para vivir al día, pero que no ofrecen la seguridad económica y comodidad (dentro y fuera del trabajo), que otros empleos otorgan. En vista de lo anterior, el INEGI llega a la conclusión de que existe una alta probabilidad de que el estudio realizado por Jeffrey Faban y Richar B. Freeman en los Estados Unidos de América, el cual asegura que el problema no es el trabajo sino el tipo de trabajo que tenían las personas antes de delinquir se replique en México.¹⁰²

Lo anterior, le da indicios al legislador de la existencia de un factor criminógeno y, por ende, en su obligación de prevenir el delito, debe de reaccionar ante él. En este orden de ideas, el legislador mexicano, en su estrategia de prevención del delito terciaria, debe de elevar las posibilidades, de las personas que cometieron un ilícito, de poder encontrar un trabajo con mejores condiciones laborales. Sin embargo, éste ha decidido mantener un marco normativo que dificulta el acceso al mundo laboral digno para las personas que salen de prisión después de haber cumplido su sentencia por la comisión de un delito grave. Lo anterior es así debido a que los antecedentes penales, como demuestra Elina Geerdina van 't Zand-Kurtovic en los Países Bajos y Devah Page y Holzer en los Estados Unidos de América, provocan cierta aversión por parte de los empleadores, quienes, en su mayoría, se niegan a contratarlos. En la Ciudad de México, como se demostró en el segundo capítulo del presente trabajo, las personas con antecedentes penales son discriminadas, y dicha discriminación se percibe principalmente en el

⁹⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “En números,” 17.

⁹⁹ Véase en anexo 5.

¹⁰⁰ Véase en anexo 5.

¹⁰¹ Véase en anexo 5.

¹⁰² Instituto Nacional de Estadística y Geografía, “En números,” 18.

empleo. Lo anterior implica que el legislador no sólo es omiso en atender uno de los presuntos factores que favorece la delincuencia, sino que lo perpetua.

En este orden de ideas, es innegable que los antecedentes penales para delitos graves no son una medida de prevención, pues la prevención debe de enfocarse en erradicar los factores criminógenos y, como se demostró, los mencionados antecedentes propician uno. Además, la no reincidencia debe ser lograda con medidas orientadas en la reinserción social de las personas, condición que los antecedentes penales no cumple por las razones expuestas en el segundo capítulo.

Todo lo anterior indica que los antecedentes penales realmente no son una medida de prevención sino una medida punitiva por el estigma que traen consigo y las consecuencias que ésta tiene en la sociedad mexicana: el rechazo de la sociedad. Dicho castigo además de ser un factor que viola el derecho a la reinserción social e igualdad de las personas que cumplieron su sentencia, viola el principio de taxatividad de la pena previsto en el artículo 14 constitucional, pues en ningún momento la legislación capitalina establece el estigma social como parte de la sanción que una persona recibe por su conducta ilícita.

Lo anterior tiene sentido si se analiza desde la noción de reinserción social, pues lo que se pretende es que la persona que cumple su condena pueda vivir en sociedad como cualquier otra persona, cosa que ningún individuo que viva cargando el aviso de advertencia “soy propensa al delito” podrá lograr. Tan es así que promover una cultura de aceptación es un mandato legal previsto en el artículo 207 de la Ley Nacional de Ejecución Penal. Lo anterior demuestra que el Estado préndete combatir el estigma creando una cultura de aceptación. Pero son justo los antecedentes penales los que facilitan y propician dicho estigma, por lo que su existencia misma no tiene sentido en el marco legal y constitucional mexicano. Además, el derecho a la reinserción social de una persona que cumplió su condena por la comisión de un delito no puede depender de que la aceptación se actualice. Lo anterior es así porque la deuda con la sociedad se salda en el momento que la persona que cometió un ilícito cumple con su condena, momento en el cual la sociedad no le puede exigir nada al individuo en razón de su pasado criminal.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIÓN

La cancelación de antecedentes penales prevista en la Ley Nacional de Ejecución Penal es un paso importante en la reinterpretación del sistema de justicia penal. Es cierto que la mencionada figura no tiene, en la Ciudad de México, un desarrollo legislativo y académico lo suficientemente extenso que permita entender las implicaciones que tiene. Sin embargo, del propio texto legal se desprende que la referida cancelación implica que toda la información recolectada por la autoridad penitenciaria se borra de forma inmediata y sin ningún tipo de trámite adicional.

El legislador en un intento por ofrecerle una segunda oportunidad a las personas que egresan de prisión una vez concluida su sentencia decidió cancelar los antecedentes penales. Sin embargo, en el afán de pretender proteger el derecho a la información y seguridad pública, ambos reconocidos en la CPEUM, se excluyó de tal beneficio a las personas condenadas por un delito grave. En cuanto al primer derecho referido, el legislador tiene la obligación constitucional de mantener un registro de su actuar y permitir que la población en general tenga acceso a éste. En consecuencia, la autoridad penitenciaria, mantiene una base de datos de las personas que entran a prisión y permite el acceso a tal información mediante la emisión de antecedentes penales.

Ahora bien, la propia Constitución permite que se establezcan ciertos límites al referido derecho siempre que éstos tengan como fin proteger los datos personales de los individuos. En este caso, el legislador considero que sólo en los delitos no graves se justificaba la cancelación de antecedentes penales, una restricción de acceso a la información recabada por la autoridad penitencia. Esto atenta contra el derecho a la reinserción social de las personas condenadas por un delito grave —la cual implica una restitución de derechos con el fin de evitar la reincidencia—, pues la sociedad no está dispuesta a aceptar de vuelta a las personas que cometieron un delito. Lo que implica que los ex privados de libertad cargan con un estigma que se exagera con los antecedentes penales, situación que los hace víctimas de discriminación y limita sus oportunidades laborales. Lo anterior, les impide a los individuos en cuestión gozar de todos sus derechos constitucionales y propicia la reincidencia.

Para resolver la contraposición de derechos en cuestión se procedió a realizar un test de proporcionalidad de la decisión de no permitir la cancelación de antecedentes penales en el supuesto señalado, el cual no fue aprobado con éxito, pues la decisión del legislador, si bien persigue y cumple a cabalidad con un fin constitucional, es una medida innecesaria. Lo anterior es así porque hay, al menos, una medida alterna que cumple con el derecho a la información sin afectar el derecho de reinserción social: despersonalizar la información recolectada. Además, los costos que ofrece el acceso a la información en cuestión son mucho mayores que los beneficios que puede tener, esto es así porque si bien los datos recolectados por la autoridad son útiles para hacer investigaciones sobre el estado de nuestro sistema penitenciario y penal, las consecuencias de que la gente pueda conocer el pasado penal de las personas son desastrosas no sólo para ellas sino también para la sociedad en general. Esto debido a que los ex privados de libertad tendrán que vivir con el rechazo de la gente, situación que dificulta su regreso a la vida en sociedad y propicia la reincidencia: el delito.

Aunado a esto, al tratar de solucionar la violencia sistemática que padecen las personas que cometieron un delito y permitir la cancelación de antecedentes penales el legislador actualizó una desigualdad formal inconstitucional. Lo anterior es así porque si bien es cierto que otro de los fines que se buscaba con la restricción en cuestión era cumplir con el mandato constitucional de seguridad pública, en particular el de prevención del delito, también es cierto que los antecedentes penales no son realmente una medida de seguridad pública. En la Ciudad de México los antecedentes penales se limitan a castigar de forma permanente a las personas que cometieron un delito grave. Una vez condenado el individuo su pasado criminal lo perseguirá toda la vida y con él un estigma que lo coloca en una posición inferior al resto de la sociedad capitalina.

Es imposible aseverar que la cancelación de antecedentes penales resuelve el problema de reincidencia que padece hoy el país y que es el único paso necesario para transitar a una reinserción social efectiva. Sin embargo, no cabe duda que la subsistencia de tal figura es un impedimento para caminar a un país donde las segundas oportunidades sean una realidad. Si el Estado no cree en que las personas puedan reinsertarse y no les da todas las herramientas para que así sea ¿cómo espera que la sociedad decida aceptar de vuelta a las personas que cometieron un delito? El pasado criminal de una persona no tiene por qué definir su futuro y la aceptación

o perdón de la sociedad no puede condicionar su restitución de derechos. Ni perdón ni olvido, reinserción social.

I.I. Propuesta de Política Pública.

En vista de lo anterior y reconociendo que la plena restitución de derechos que implica el derecho a la reinserción social está sujeta no sólo a la cancelación de antecedentes penales sino también a una reforma integral del sistema post penitenciario, a continuación, se enlistaran las acciones que se proponen derivado de los hallazgos de la presente investigación:

- 1) Regular la cancelación de antecedentes penales de forma debida: que sea claro en qué momento debe llevarse a cabo y las implicaciones que ésta tiene.
- 2) En cuanto al momento en que debe realizarse, es deseable que se mantenga como se presume que opera ahora: de forma inmediata a la liberación de la persona que cumplió con su condena.
- 3) La referida cancelación debe limitarse a despersonalizar la información, es decir, los datos recolectados por la autoridad penitenciaria deben de conservarse y estar disponible para la sociedad en general. Lo que debe ser eliminado es el nombre de las personas titulares de esa información, para que así haya una desvinculación entre el individuo y su pasado criminal.
- 4) La cancelación de antecedentes penales debe estar disponible tanto para las personas condenadas por un delito grave como no grave.
- 5) Para que haya más probabilidades de una reinserción efectiva es necesario que, junto con la cancelación de antecedentes penales, se hagan más estudios relacionados con las necesidades postpenitenciarias de las personas liberadas y se regule en consecuencia.

REFERENCIAS

ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO. Tribunales Colegiados de Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Décima Época. Libro XVIII, marzo de 2013, Tomo 3. Tesis: I.4°.A.40 A (10a.), p. 1899. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002944>.

Adams, Ericka. “Erasing the Mark of a Criminal Past: Ex-Offenders’ Expectations and Experiences with Record Clearance.” *Punishment & Society* 19, no. 1 (Abril 2016). https://scholarcommons.scu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1001&=&context=poli_sci&sei-redir=1&referer=https%253A%252F%252Fscholar.google.com%252Fscholar%253Fstart%253D20%2526q%253Dcriminal%252Bexpungement%2526hl%253Des%2526as_sdt%253D0%252C5&fbclid=IwAR1v0mkr5L-pVtKqj3th-dF--kG_x1JOcFigQhQUbDGptC2-35iZzwwRLpw#search=%22criminal%20expungement%22.

Arce Aragón, Héctor Alfredo. “Incompatibilidad del sistema de Antecedentes Penales en México con los Derechos Humanos.” *Revista Especializada en Investigación Jurídica* 4, no. 7 (julio-diciembre, 2020): 121-147. <https://erevistas.uacj.mx/ojs/index.php/reij/article/view/3739/3099>.

CATEGORÍA SOSPECHOSA. SU ESCRUTINIO. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo 1. Tesis: P./J. 10/2016 (10a.), p. 8. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012589>.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal y Territorios. Diario Oficial de la Federación [DOF] 20-08-1931. (Méx.). http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4532701&fecha=29/08/1931&cod_diario=193397.

Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF] 22-07-2013, últimas reformas GODF 06-10-2015. (Méx.). <http://data.metrobus.cdmx.gob.mx/transparencia/documentos/art14/I/CPPDF100114.pdf>.

Código Nacional de Procedimientos Penales. Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-03-2014, últimas reformas DOF 19-02-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_190221.pdf.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. “Antecedentes Penales. Pronunciamiento.” Consultado el 14 de noviembre del 2020. https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf.

Comisión Nacional de Derechos Humanos. *El derecho a la no Discriminación*. Ciudad de México: CNDH, 2018. <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/cartillas/2015-2016/21-Discriminacion-DH.pdf>.

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. “Segunda Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México.” Consultado el 2 de febrero de 2021. <https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5af/086/9f7/5af0869f7ad75282183617.pdf>.

Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México. “Encuesta sobre Discriminación en la Ciudad de México.” Consultado el 2 de febrero de 2021. http://data.copred.cdmx.gob.mx/wp-content/uploads/2015/01/EDIS_Personas_con_Anteced_Penal.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación [DOF] 05-02-1917, últimas reformas DOF 28-05-2021 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_280521.pdf.

Corda, Alessandro. "More Justice and Less Harm: Reinventing Access to Criminal History Records." *Howard Law Journal* 60, no. 1 (2016).

Córdova Sánchez, Cynthia Alejandra. "Política de reinserción social en México: La cárcel y su potencial para la reincorporación de los delincuentes a la sociedad." *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública* 9, no. 18 (julio – diciembre 2016): 105 - 141. <https://biblat.unam.mx/hevila/Revistalegislativadeestudiossocialesydeopinionpublica/2016/vol19/no18/3.pdf?fbclid=IwAR2hdKtmbyxCd-un8T4yxYLVqfIozJZwlPvEhxE970F3AciTeTfJkecJ1eE>.

CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II. Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), p. 894. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013136>.

Cuellar Vázquez, Angélica, Antonio López Ugalde y Analy Loera Martínez. "Derechos Humanos y Ejecución Penal en el Nuevo Sistema de Justicia de México." *Acta Sociológica*, no. 72 (enero – abril 2017): 205 – 230. <http://www.revistas.unam.mx/index.php/ras/article/view/58976/52073>.

DECRETO por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación [DOF] 10-06-2011. (Méx.). http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5194486&fecha=10/06/2011.

DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación [DOF] 18-06-2008. (Méx.). http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5046978&fecha=18/06/2008.

Decreto promulgatorio del Convenio para la Protección de las Personas con respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal, hecho en Estrasburgo, Francia, el veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y uno. Diario Oficial de la Federación [DOF] 28-09-2018 (Méx.).

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5539473&fecha=28/09/2018.

DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I. Tesis: 1ª./J. 126/2017 (10a), p. 119. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015678>.

DERECHO PENAL DEL AUTOR Y DERECHO PENAL DEL ACTO. RASGOS CARACTERIZADORES Y DIFERENCIAS. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro II, noviembre de 2011, Tomo 1. Tesis: 1ª. CCXXXVII/2011 (9a), p. 198. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/160693>.

Dirección General del Instituto de Reinserción Social. *Estrategias de Reinserción Social: Propuestas para una Política Pública en la Ciudad de México*. Ciudad de México: Gobierno de la Ciudad de México, 2018. <https://www.reinsercionsocial.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5b6/b5b/019/5b6b5b019c0cf579067633.pdf>.

Documenta. “INDHPOL (por Databuesos).” Consultado el 14 de noviembre del 2020. <https://observatorio-de-prisiones.documenta.org.mx/archivos/3725>.

Franklin, Marc A. y Diane Johnsen. “Expunging Criminal Records: Concealment and Dishonesty in an Open Society.” *Hofstra Law Review* 9, no. 3 (Primavera: 1981): 733- 774.

Goffman, Erving. *Estigma. La identidad deteriorada*. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.

González Le Saux, Marianne. “Concepciones y cláusulas de igualdad en la jurisprudencia de la Corte Interamericana. A propósito del caso Apitz.” *Revista IIDH* 47 (enero – junio 2008): 127 – 164. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r23826.pdf>.

Holzer, Harry J., Steven Raphael y Michael A. Stoll. “Will employers hire ex-offenders? Employer preferences, background checks, and their determinants.” Working Paper no. W01-005, Program on Housing and Urban Policy, Institute of Business and Economic Research, University of California, Berkeley, octubre 2001. https://urbanpolicy.berkeley.edu/pdf/Holzer_Raphael_Stoll.pdf.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. EL PARADIGMA CONSTITUCIONAL DEL DERECHO PENAL DEL ACTO PROHÍBE LA POSIBILIDAD DE QUE LOS ANTECEDENTES PENALES, ENTENDIDOS EN SENTIDO AMPLIO, SEAN CONSIDERADOS POR EL JUZGADOR PARA GRADUAR LA CULPABILIDAD DE LA PERSONA SENTENCIADA. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 30, mayo de 2016, Tomo II. Tesis: 1a./ J. 19/2016 (10a.), p. 925. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2011648>.

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. LOS ANTECEDENTES PENALES DEL SENTENCIADO QUE LLEVEN A CONSIDERARLO COMO REINCIDENTE, DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA FIJAR LA PUNIBILIDAD. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I. Tesis: 1a./J. 80/2013 (10a.), p. 353. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005042>.

Iniciativa que Reforma el Artículo 27 de La Ley Nacional de Ejecución Penal, a cargo de la diputada Martha Patricia Ramírez Lucero, del Grupo Parlamentario de Morena. Consultado el 18 de noviembre del 2020. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3925737_20191003_1570137565.pdf.

Institute for Economics & Peace. “Global Peace Index 2020: Measuring Peace in a Complex World.” Junio 2020. https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2020/08/GPI_2020_web-1.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Antecedentes Generales.” Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), 2016. Consultado el 5 de marzo de 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/#Tabulados>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “En números: Características de la población privada de libertad en México.” *En números, documentos de análisis y estadística* 1, no. 12 (enero – marzo 2018).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2016- Principales resultados.” Consultado el 10 de octubre del 2020. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/2016_enpol_presentacion_ejecutiva.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2016.” Consultado el 24 de octubre del 2020. <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/#Tabulados>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Encuesta Nacional de Población Privada de Libertad (ENPOL) 2016- Principales resultados Ciudad de México.” Consultado el 23 de enero del 2021. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/enpol/2016/doc/enpol2016_cdmx.pdf.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Nivel de victimización y delincuencia.” Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020. Consultado el 5 de marzo de 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/#Tabulados>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. “Percepción sobre la seguridad pública.” Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020. Consultado el 5 de marzo de 2021. <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/#Tabulados>.

Kogon, Bernard y Donald L. Loughery, Jr. “Sealing and Expungement of Criminal Records—The Big Lie.” *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 61, no. 3 (1970): 378-392.

Ley Nacional de Ejecución Penal. Diario Oficial de la Federación [DOF] 16- 06- 2016 (Méx.). http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LNEP_090518.pdf.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Guía de Introducción a la Prevención de la Reincidencia y la Reintegración Social de Delincuentes*. Nueva York: Naciones Unidas, 2013. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_SocialReintegration_ESP_LR_final_online_version.pdf.

Ortega, Antonio Hazael. “Modelo de Reinserción social vs. Readaptación social en el sistema de justicia de ejecución penal.” *Defensor* 16, no. 12 (diciembre 2018): 49 - 53. https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor_SJEP_reinsercion.pdf.

Page, Devah. “The Mark of a Criminal Record,” *AJS* 108, no. 5 (marzo 2003): 942. <http://faculty.washington.edu/matsueda/courses/587/readings/Pager%202003%20Mark.pdf>.

Pérez Correa, Catalina. “Marcando al delincuente: estigmatización, castigo y cumplimiento del derecho.” *Revista Mexicana de Sociología* 75, no. 2 (abril-junio 2013): 287-311. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v75n2/v75n2a5.pdf>.

PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro

36, noviembre de 2016, Tomo II. Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), p. 902. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013143>.

Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal. Gaceta Oficial del Distrito Federal [GODF] 28-12-2000, últimas reformas GODF 13-04-2016 (Méx.). http://www.infodf.org.mx/nueva_ley/14/1/doctos/RIAPDF.pdf.

REINSERCIÓN DEL SENTENCIADO A LA SOCIEDAD. SU ALCANCE CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I. Tesis: P./J. 31/2013 (10a), p.124. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2005105>.

REINSERCIÓN SOCIAL. ALCANCES DE ESTE PRINCIPIO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 18, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 34, septiembre de 2016, Tomo I. Tesis: 1ª. CCXXI/2016 (10a), p. 509. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012511>.

RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES. Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I. Tesis: 2ª./J. 163/2017 (10a), p. 487. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2015828>.

SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 36,

noviembre de 2016, Tomo II. Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), p. 911.
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013152>.

TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Décima Época. Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II. Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), p. 914.
<https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013154>.

Uber Technologies, Inc. “Conduce con Uber en la Ciudad de México.” Consultado el 17 de abril del 2021. <https://www.uber.com/mx/es/drive/mexico-city/get-started/>.

Villanueva Castilleja, Ruth y Eunice Rendón Cárdenas, coords. *Criterios para un sistema orientado al respeto de los Derechos Humanos. Un Modelo de Reinserción Social: Bases para la prevención terciaria. Planteamientos específicos*. Ciudad de México: Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2019. <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-07/modelo-reinsercion-social.pdf>.

Zand-Kurtovic, lina van 't. “Invisible bars. The impact of having a criminal record on young adults’ position in the labour market.” PhH diss., Universidad de Utrecht, 2013.

Zavala Saeb, Paola. “Reinserción social postpenitenciaria: clave en el proceso de pacificación.” *Defensor* 16, no. 12 (diciembre 2018): 13 - 17. https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/03/Dfensor_SJEP_reinsercion.pdf.

ANEXOS

ANEXO 1

Población de 18 años y más por entidad federativa y temas que generan mayor preocupación según la percepción de la población. Marzo 2020.

Entidad federativa Temas	Población de 18 años y más	Percepción sobre los temas que generan mayor preocupación ¹	
		Absolutos	Relativos
Ciudad de México	2 000 488		
Inseguridad		1 488 354	74.4
Desempleo		658 998	32.9
Salud		569 303	28.5
Falta de castigo a delincuentes		559 242	28.0
Escasez de agua		527 624	26.4
Narcotráfico		467 597	23.4
Corrupción		464 849	23.2
Aumento de precios		436 315	21.8
Pobreza		391 120	19.6
Educación		300 090	15.0
Desastres naturales		95 880	4.8
Otro		7 889	0.4
Ninguno		3 446	0.2
No especificado ²		0*	0.0*

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/#Tabulados>.

ANEXO 2

Población de 18 años y más por entidad federativa e incidentes delictivos, según percepción acerca de la posibilidad de ser víctima de alguno de ellos. Marzo a diciembre 2020.

Entidad federativa	Población de 18 años y más	Percepción acerca de la posibilidad de ser víctima	
		Absolutos	Relativos
Ciudad de México	2 000 488		
Se percibe como posible víctima de al menos un delito	2 000 488	1 753 258	87.6
Robo o asalto en la calle o en el transporte público	1 987 594	1 718 064	86.4
Lesiones por una agresión física	1 988 237	1 136 174	57.1
Extorsión o secuestro	1 986 495	956 560	48.2
No se siente posible víctima	2 000 488	237 622	11.9
No especificado ¹	2 000 488	9 608	0.5

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/#Tabulados>.

ANEXO 3

Víctimas por entidad federativa, según lugar de victimización, 2019

Entidad federativa	Población de 18 años y más	Total de víctimas	
		Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	89 941 137	22 349 510	24.8
Aguascalientes	937 605	311 719	33.2
Baja California	2 664 093	802 491	30.1
Baja California Sur	630 115	100 164	15.9
Campeche	684 742	115 435	16.9
Coahuila de Zaragoza	2 185 656	381 522	17.5
Colima	563 904	114 291	20.3
Chiapas	3 558 368	436 185	12.3
Chihuahua	2 735 124	570 094	20.8
Ciudad de México	6 940 093	2 585 446	37.3
Durango	1 264 724	216 237	17.1
Guanajuato	4 157 421	1 121 685	27.0
Guerrero	2 421 097	503 570	20.8
Hidalgo	2 117 077	351 636	16.6
Jalisco	5 834 255	1 592 369	27.3
Estado de México	13 033 035	5 021 367	38.5
Michoacán de Ocampo	3 243 154	522 552	16.1
Morelos	1 482 215	406 824	27.4
Nayarit	949 869	130 427	13.7
Nuevo León	3 987 711	978 581	24.5
Oaxaca	2 804 007	463 495	16.5
Puebla	4 486 566	1 138 713	25.4

Querétaro	1 525 654	426 560	28.0
Quintana Roo	1 280 787	325 415	25.4
San Luis Potosí	2 027 746	406 402	20.0
Sinaloa	2 198 720	465 102	21.2
Sonora	2 229 710	481 369	21.6
Tabasco	1 695 920	422 307	24.9
Tamaulipas	2 683 009	432 645	16.1
Tlaxcala	946 877	241 058	25.5
Veracruz de Ignacio de la Llave	5 940 561	838 119	14.1
Yucatán	1 617 846	249 742	15.4
Zacatecas	1 113 476	195 988	17.6

Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2020, <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2020/#Tabulados>.

ANEXO 4

Población privada de la libertad de 18 años y más por entidad federativa, según condición de ocupación desempeñada la semana previa a su reclusión

Entidad federativa	Población privada de la libertad de 18 años y más	Condición de ocupación ¹			
		Trabajó ²		No trabajó ³	
		Absolutos	Relativos	Absolutos	Relativos
Estados Unidos Mexicanos	210 991	186 939	88.6	23 732	11.2
Aguascalientes	1 214	1 015	83.6	190	15.6
Baja California	13 356	10 482	78.5	2 853	21.4
Baja California Sur	1 572	1 298	82.6	260	16.6
Campeche	1 373	1 235	89.9	131	9.5
Coahuila de Zaragoza	2 034	1 830	89.9	201	9.9
Colima	2 266	1 912	84.4	340	15.0
Chiapas	6 164	5 710	92.6	434	7.0
Chihuahua	8 535	7 531	88.2	989	11.6
Ciudad de México	28 520	25 398	89.1	3 079	10.8
Durango	5 871	5 265	89.7	595	10.1
Guanajuato	6 694	5 856	87.5	817	12.2
Guerrero	4 715	4 397	93.3	315	6.7
Hidalgo	3 485	3 216	92.3	269	7.7
Jalisco	16 014	14 635	91.4	1 380	8.6
Estado de México	24 742	22 326	90.2	2 413	9.8
Michoacán de Ocampo	4 790	4 376	91.3	399	8.3

Morelos	4 926	4 145	84.1	759	15.4
Nayarit	7 147	6 406	89.6	733	10.3
Nuevo León	6 695	6 121	91.4	568	8.5
Oaxaca	5 606	5 129	91.5	478	8.5
Puebla	7 636	6 776	88.7	852	11.2
Querétaro	1 972	1 724	87.4	245	12.4
Quintana Roo	3 453	3 227	93.4	215	6.2
San Luis Potosí	2 479	2 255	90.9	222	9.0
Sinaloa	6 229	5 160	82.8	1 053	16.9
Sonora	10 901	8 794	80.7	2 101	19.3
Tabasco	4 081	3 689	90.4	381	9.3
Tamaulipas	5 498	5 032	91.5	459	8.4
Tlaxcala	706	619	87.8	84	11.9
Veracruz de Ignacio de la Llave	9 519	8 891	93.4	614	6.4
Yucatán	1 303	1 204	92.4	97	7.4
Zacatecas	1 492	1 285	86.1	206	13.8

Fuente: Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2016, <https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2016/#Tabulados>.

ANEXO 5

Población privada de la libertad según situaciones vividas previo a su reclusión 2016.



Fuente: “En números: Características de la población privada de libertad en México,” *En números, documentos de análisis y estadística* 1, no. 12 (enero – marzo 2018): 69.