

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos, en sus párrafos segundo y séptimo, respectivamente, en materia de reinserción social de las personas sentenciadas.

Quien suscribe, Senadora Alma Carolina Viggiano Austria, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en la Sexagésima Sexta Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 8, numeral 1, fracción I del Reglamento del Senado de la República; someto a consideración de esta asamblea la presente Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 18 y 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos, en sus párrafos segundo y séptimo, respectivamente, en materia de reinserción social de las personas sentenciadas.

Al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PREÁMBULO

"Bienaventurados los misericordiosos, porque ellos alcanzarán misericordia."

Mateo 5:7

Hay una pregunta que toda sociedad debe hacerse a sí misma en algún momento de su historia, una pregunta incómoda, que duele precisamente porque expone lo que somos y no lo que creemos ser: ¿qué hacemos con quien cayó?

No con quien amenaza. No con quien aún delinque. Sino con quien ya pagó. Con quien cumplió la sentencia que un juez determinó, día a día, hora a hora, en un espacio que el Estado administra y que, con demasiada frecuencia, se parece más a un infierno que a un centro de reinserción. ¿Qué hacemos con esa persona cuando sale? ¿La recibimos como sociedad o la empujamos de regreso al único lugar donde aprendió a sobrevivir?

México tiene hoy esa pregunta pendiente. Y este decreto es un intento de responderla.

Salvador Díaz Mirón, poeta veracruzano que conoció la prisión desde adentro, escribió una sentencia que el tiempo no ha podido envejecer: «la pobreza cría serafines para el presidio». Lo escribió hace más de un siglo y hoy sigue siendo verdad. Los centros penitenciarios mexicanos no están llenos de monstruos. Están llenos de personas a quienes la pobreza, el abandono, la falta de educación y la ausencia del Estado colocaron en el camino más corto hacia el delito. Personas que el sistema castiga dos veces: primero con la sentencia y luego con la exclusión perpetua que viene después.

Porque en México la pena no termina cuando el juez lo dice. Termina, si es que termina, cuando la sociedad decide perdonar. Y la sociedad

mexicana, tal como está construido su andamiaje jurídico e institucional, ha decidido no perdonar nunca.

Víctor Hugo lo vio antes que nadie con la claridad brutal de la literatura. Jean Valjean robó un pan. Cumplió diecinueve años de cárcel y de trabajos forzados. Salió con un pasaporte amarillo que lo identificaba como exconvicto y le cerraba cada puerta, cada empleo, cada posibilidad de vida digna. El inspector Javert lo persiguió durante el resto de su vida no porque siguiera delinquiendo, sino porque había delinquido. Para Javert, Valjean no era un hombre que hubiera cometido un delito. Era un delincuente. Para siempre. Sin redención posible.

Los Miserables es una novela del siglo XIX. Pero Javert sigue vivo en México. Se llama carta de no antecedentes penales. Se llama estigma. Se llama puerta cerrada. Se llama la mirada que dice: «tú ya no perteneces aquí».

Bryan Stevenson, abogado estadounidense que dedicó su vida a defender a los condenados que el sistema abandonó, escribió en *Just Mercy* una frase que debería estar grabada en la entrada de cada tribunal, de cada cárcel, de cada oficina de reinserción social: "*Cada uno de nosotros es más que lo peor que hemos hecho.*"

Es una frase sencilla. Es también una revolución. Porque lo que dice es que la identidad de una persona no puede reducirse a su peor momento. Que quien mató, quien robó, quien dañó a otro, es todavía un ser humano completo, con capacidad de cambio, de

arrepentimiento, de construcción. La justicia que no contempla esa posibilidad no es justicia. Es venganza institucionalizada.

México ratificó tratados internacionales que reconocen exactamente eso. La Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos —las Reglas Nelson Mandela—parten todos del mismo principio: la persona privada de libertad no pierde su dignidad. La pena tiene un propósito: la reinserción. No el castigo perpetuo.

Pero entre lo que México firma y lo que México hace hay una brecha que este decreto viene a cerrar, aunque sea en parte, y con los instrumentos limitados que una reforma constitucional puede ofrecer.

Esta iniciativa nace de una distinción que el derecho mexicano ha ignorado durante demasiado tiempo: la diferencia entre el delincuente y el sentenciado.

El delincuente es una categoría ontológica. Define lo que es alguien. Es permanente, esencial, irredimible. Es la etiqueta que Javert le pegó en la frente a Jean Valjean y que nunca le permitió quitarse. Es la mirada que convierte a un ser humano en una categoría, y a una categoría en una condena perpetua.

El sentenciado es una categoría jurídica. Define lo que alguien atraviesa. Es temporal, delimitada por una sentencia con inicio y fin,

determinada por un juez en ejercicio de la función jurisdiccional del Estado. Cuando la pena termina, termina. O debería terminar.

El problema es que en México no termina. La carta de no antecedentes penales la extiende. Las condiciones inhumanas en los penales la agravan. Los hijos que crecen intramuros la heredan. Las gabelas que los propios internos cobran a los recién llegados convierten la convivencia en un mercado de sufrimiento. Y el Estado, que debería ser el garante de que la pena tiene límites, mira hacia otro lado.

Este decreto no es un acto de ingenuidad. No propone ignorar el daño que el delito causa. No pretende que la víctima olvide. Propone algo más difícil y más necesario: que el Estado mexicano cumpla su propia Constitución. Que el artículo 18 no sea una aspiración decorativa sino un mandato operativo. Que la reinserción social no sea el nombre de un fracaso sino el objetivo real de un sistema que hoy no lo persigue.

Propone, en suma, que seamos capaces de misericordia. No como virtud religiosa. Como política pública. Como decisión colectiva de una sociedad que entiende que quien no puede reinsertarse vuelve a delinquir, que quien vuelve a delinquir produce más víctimas, y que más víctimas significan más dolor, más costo social y más fracaso del Estado.

La misericordia, en este contexto, no es debilidad. Es inteligencia.

CAPÍTULO I

EL ARTE COMO MEDIO DE EXPRESIÓN, TERAPIA Y REINserCIÓN

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece con claridad cuáles son los instrumentos mediante los cuales el sistema penitenciario debe alcanzar su fin último: la reinserción del sentenciado en la sociedad. El trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte conforman ese catálogo. Cada uno de ellos atiende una dimensión específica de la persona privada de libertad: la económica, la cognitiva, la física. Son herramientas necesarias. Son también insuficientes.

Hay una dimensión que el texto constitucional vigente no nombra y que ninguno de esos ejes alcanza a cubrir: la dimensión emocional, expresiva e identitaria del ser humano. La que pregunta no cómo se sobrevive, sino quién se es. La que determina, muchas veces con más fuerza que el empleo o la escolaridad, si una persona que egresa de un centro penitenciario tiene razones para construir una vida distinta o si regresa, por la única puerta que el sistema le dejó abierta, al delito.

Esa dimensión es la que el arte atiende. Y la evidencia de que lo hace bien, en contextos de reclusión, es abundante, documentada y creciente.

El criminólogo Alessandro Baratta planteó que la reintegración social del condenado no puede perseguirse a través de la pena carcelaria, sino a pesar de ella, buscando mitigar las condiciones negativas que

la vida en la cárcel implica para tal fin (Norambuena-Conejeros, 2024). Lo que quiso decir es que la cárcel, por su propia naturaleza, daña. Y que la tarea del Estado no es pretender que no daña, sino mitigar ese daño con todos los instrumentos disponibles. El arte es uno de esos instrumentos. Quizá el más humano de todos, porque no le pide al sentenciado que produzca, que rinda, que cumpla. Le pide simplemente que se exprese. Y en esa expresión, con frecuencia, comienza la reconstrucción de algo que la cárcel sola nunca devuelve: la capacidad de verse a uno mismo como alguien que vale. El programa de Arteterapia desarrollado en el Centro Penitenciario de Huelva, España, y estudiado por investigadores de la Universidad de Huelva, describe con precisión lo que ocurre cuando la creación artística entra en un penal. La acción sociocultural, señalan Aguilar López, González Díez y Romero Rodríguez, opera en dos direcciones simultáneas: hacia el interior, saneando el ambiente, ayudando a curarse al interno, motivándolo a comenzar una vida nueva; y hacia el exterior, creando lazos de comunicación con las instituciones sociales (Aguilar López et al., 2009). No es entretenimiento. No es un beneficio. Es un proceso terapéutico que actúa exactamente donde el trabajo y la educación no llegan: en la reconstrucción de la persona.

Los mismos investigadores documentan algo que debería hacer reflexionar a cualquier legislador: que la cárcel, sin intervención, funciona como escuela del delito. Que se entra en un diplomado en delincuencia y se sale, si nada cambia, con un doctorado honoris

causa (Aguilar López et al., 2009). El arte interrumpe esa secuencia. Abre una grieta por donde entra algo distinto.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito ha reconocido que las actividades artísticas en contextos penitenciarios promueven la autoestima, la resiliencia y las habilidades necesarias para la vida en libertad, contribuyendo simultáneamente a los objetivos de salud y bienestar, así como a la reducción de las desigualdades que la comunidad internacional se ha fijado como metas de desarrollo sostenible (UNODC, 2023). No es una opinión marginal. Es el organismo multilateral especializado en la materia, diciéndoles a los Estados que el arte funciona y que deben usarlo.

México ya lo sabe. Ya lo practica, aunque la Constitución no lo diga. En los centros penitenciarios de la Ciudad de México, el 80 por ciento de los internos realiza alguna actividad de reinserción, y entre todas ellas, las actividades plásticas y musicales son las que concentran mayor asistencia (El Universal, 2017). El teatro penitenciario ha demostrado, en las voces de quienes lo viven, que ayuda a tomar mejores decisiones, a cuidarse de cometer faltas y a convivir. En 2025, la propia Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana lanzó la marca Arte por la Libertad, concebida para comercializar productos artesanales elaborados en los catorce centros federales de reinserción social, con el propósito explícito de reinsertar social y laboralmente a las personas privadas de libertad (SSPC, 2025). El Ejecutivo Federal reconoce, con hechos, que el arte es una herramienta de reinserción.

La paradoja es que la Constitución que ese mismo Ejecutivo debe guardar y hacer guardar no lo dice todavía.

La Secretaría de Gobernación ha reconocido en sus propios documentos que el arte es una oportunidad para desarrollar la sensibilidad y otros procesos de cognición que devuelven al interno la confianza y la integridad, y lo liberan de estados de tensión y frustración que, de no atenderse, encuentran salida en la violencia o en la reincidencia (SEGOB, s.f.). La iniciativa de Prison Art Project, fundación con programas en cárceles mexicanas, ha demostrado que el arte ofrece una nueva identidad, creativa e innovadora, alejada de los estigmas que la delincuencia proporciona, y permite al interno reinventarse sacando una parte de su personalidad que en muchos casos ni creía poseer (Ethic, 2024).

Esta iniciativa viene a cerrar esa paradoja. No propone una innovación sin respaldo. Propone elevar a rango constitucional, lo cual la práctica penitenciaria mexicana e internacional ya demostró que funciona. Propone que el arte deje de ser un programa voluntario, sujeto a la disponibilidad presupuestal y a la voluntad de cada administración, y se convierta en un derecho del sentenciado y en una obligación del Estado. Que figure junto al trabajo, la educación y la salud, no como un adorno, sino como eje rector. No como favor, sino como mandato. Salvador Díaz Mirón escribió que la pobreza cría serafines para el presidio. Lo que no escribió, porque no alcanzó a verlo, es que el presidio también puede criar a sus propios serafines, si nada dentro de

él les ofrece una razón para ser otra cosa. El arte no es la solución a la crisis penitenciaria mexicana. Nadie en esta iniciativa lo pretende. Pero es una de las pocas herramientas que, con evidencia documentada, logran que una persona que vive en las condiciones más adversas que el Estado administra encuentre, aunque sea durante el tiempo que dura una sesión de taller, una versión de sí misma que no está definida por su delito ni por su celda. Eso, multiplicado por miles de sentenciados y por años de política pública sostenida, no es cosmético. Es transformador.

CAPÍTULO II

LOS NIÑOS INVISIBLES: MATERNIDAD, INFANCIA Y EL CICLO QUE MÉXICO DEBE ROMPER

Hay una verdad que las sociedades punitivas prefieren no ver: el exceso de castigo no produce seguridad. Produce resentimiento. Produce exclusión. Produce, con una precisión que debería avergonzar a cualquier legislador, la siguiente generación de sentenciados. Una sociedad que castiga en demasía obtiene de sus castigados, con el tiempo y con la misma proporción, una retribución que no viene en forma de gratitud sino de reincidencia, de ruptura del tejido social, de familias enteras atrapadas en un ciclo que el Estado construyó y que el Estado, si tuviera la voluntad, podría interrumpir.

Esta iniciativa no es un acto de clemencia hacia las mujeres que delinquieron. Es un acto de inteligencia política y de misericordia colectiva hacia quienes nunca delinquieron: sus hijos.

La pena es personal. Los hijos no son codeudores.

El derecho penal moderno parte de un principio que parece obvio, pero que México viola sistemáticamente: la pena es personal. Un juez sentencia a una persona, no a su familia. No a sus hijos. No a su madre ni a sus hermanos. La responsabilidad penal no se hereda, no se comparte ni se transfiere. Está anclada en el individuo que cometió el acto y en nadie más.

Este principio tiene un nombre técnico en la doctrina: el principio de no trascendencia de la pena. Está consagrado en el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prohíbe las penas trascendentales. Está reconocido en el artículo 5.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece que la pena no puede trascender la persona del delincuente. Lo repite la Corte Interamericana de Derechos Humanos en su jurisprudencia reiterada. Y sin embargo, cuando una madre es sentenciada y su hijo termina viviendo con ella en un centro penitenciario, el sistema hace exactamente lo que esas normas prohíben: extiende los efectos de la pena a quien no fue juzgado, no fue escuchado, no tiene defensa y no tiene culpa.

Al cierre de 2024, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía documentó 311 menores de seis años que vivían con sus madres en centros penitenciarios y especializados del país. El 42.1 por ciento tenía menos de un año. Investigadores de la Universidad Autónoma de Chiapas, la UAM y la Universidad Autónoma de Coahuila encontraron que el 68 por ciento de las mujeres privadas de libertad tiene hijos menores de edad y que el 55 por ciento de esos niños quedó al cuidado de los abuelos al momento de la detención de su madre, personas que, por su edad, pueden enfrentar condiciones de salud y económicas particularmente precarias (Giacomello et al., 2025). El encarcelamiento de una madre no priva de libertad solo a ella. Desestabiliza una red familiar entera que no recibe ningún tipo de acompañamiento institucional.

Estos niños no eligieron estar ahí. No tienen representación legal en el proceso que determinó su situación. No fueron escuchados. El Estado los colocó en un penal por omisión, por falta de política pública, por no haber diseñado nunca una respuesta diferente. Y esa omisión, a la luz del principio de no trascendencia de la pena, no constituye un descuido administrativo. Es una violación constitucional que se repite todos los días.

Esta reforma es por los niños. No es una concesión a las madres.

Es necesario decirlo con precisión porque de esa precisión depende la lectura jurídica y política del decreto: esta iniciativa no amplía los

derechos de las mujeres sentenciadas. No reduce sus penas. No modifica las condiciones de su reclusión por razones de comodidad o de género. Lo que hace es aplicar, por primera vez de manera operativa, el mandato del artículo 4.º del texto constitucional.

El artículo 4º de la Constitución establece que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará por el principio del interés superior de la niñez y se cumplirá con él, garantizando plenamente sus derechos. Ese principio no tiene excepciones geográficas. No se suspende en la puerta de un penal. No cede ante la culpabilidad de la madre. El niño que vive dentro de un centro penitenciario es, exactamente igual que cualquier otro niño mexicano, titular de todos los derechos que la Constitución y los tratados internacionales le reconocen: derecho a la salud, a la educación, al desarrollo integral, a vivir en condiciones dignas, a no ser sometido a tratos que dañen su desarrollo físico o emocional.

Katia Arce León, investigadora de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, documentó en 2025 lo que esos derechos significan en la práctica en los centros penitenciarios mexicanos. Los niños asisten a clases de formación inicial únicamente treinta minutos al día, impartidas no por educadores profesionales sino por las propias reclusas con mayor escolaridad. Se han registrado casos de menores intoxicados por medicamentos administrados incorrectamente, y de niños que no reciben atención médica como consecuencia directa del comportamiento de su madre dentro del penal (Arce León, 2025).

Un niño al que se le niega atención médica porque su madre incumplió una regla carcelaria no está siendo protegido por el interés superior de la niñez. Está siendo castigado por una falta que no cometió.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación lo anticipó en el Amparo en Revisión 644/2016, cuando estableció que las decisiones sobre la permanencia de los menores con sus madres en prisión deben evaluarse de manera individualizada con el interés superior de la niñez como principio rector, y que la privación de libertad no puede convertirse en un factor adicional de daño para los menores. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos lo ratificó en su Informe sobre Mujeres Privadas de Libertad en las Américas de 2023, señalando que las niñas y los niños que conviven con sus madres en prisión constituyen un grupo en situación de especial vulnerabilidad que requiere atención diferenciada por parte del Estado (CIDH, 2023). Las Reglas de Bangkok, adoptadas por las Naciones Unidas en 2010 y suscritas por México, ordenan que el régimen penitenciario reaccione con flexibilidad ante las mujeres embarazadas, lactantes y con hijos, habilitando servicios específicos para el cuidado de los niños (ONU, 2010).

México firmó todo eso. Y al cierre de 2024, solo el 31.9 por ciento de los 191 centros para mujeres y mixtos del país contaba con espacios para la maternidad; solo el 26.2 por ciento tenía espacios educativos para los niños; y solo el 25.1 por ciento disponía de áreas de alojamiento apropiadas para que una madre pudiera vivir con su hijo en

condiciones mínimamente dignas (INEGI, 2025). Menos de un tercio del sistema está preparado para recibir a una persona que, insistimos, no debería estar ahí.

El presidio no puede ser una herencia familiar.

Salvador Díaz Mirón escribió que la pobreza cría serafines para el presidio. Lo que no alcanzó a escribir, porque aún no tenía los datos para hacerlo, es que el presidio también cría a sus propios serafines cuando el Estado permite que un niño lo habite sin ninguna protección específica.

Un niño que crece en un centro penitenciario no solo sufre en el presente. Está siendo formado. Está aprendiendo que el mundo tiene rejas antes de que aprenda que el mundo tiene jardines. Está internalizando como normalidad la violencia, el hacinamiento, la arbitrariedad. Está desarrollando sus vínculos afectivos primarios —los que la neurociencia reconoce como determinantes para toda la vida— en un ambiente de privación extrema.

El estado de Guerrero ilustra el extremo del problema con una contundencia que no admite interpretaciones. Tiene 13 centros para mujeres y mixtos. Ninguno cuenta con espacios de alojamiento adecuados para madres con hijos. Diez niños viven ahí de todas formas, porque no hay ningún otro lugar que el sistema les ofrezca (Arce León, 2025). No se trata de diez cifras. Se trata de diez vidas que

están comenzando su existencia en el peor escenario posible para el desarrollo humano, sin que el Estado haya decidido todavía que ello merezca una respuesta distinta.

La organización ASILEGAL ha señalado que el 86 por ciento de las mujeres privadas de libertad en México son madres, lo que significa que el impacto del encarcelamiento femenino no es un fenómeno individual, sino que alcanza a decenas de miles de niños en todo el país (ASILEGAL, 2021). La probabilidad de que un niño formado en un ambiente de violencia institucional reproduzca ese patrón no es un dato moral, sino un dato de política pública. México invierte recursos en un sistema penitenciario que, al permitir que los hijos de sus sentenciadas crezcan intramuros sin protección específica, está generando las condiciones para que esos mismos hijos requieran el sistema penitenciario en el futuro.

La reinserción es colectiva o no lo es.

Hay un error de diseño en el sistema penitenciario mexicano que esta iniciativa también viene a señalar, aunque sea indirectamente: la reinserción fue concebida como un proceso individual. El Estado le ofrece al sentenciado trabajo, educación, salud y deporte para que, cuando salga, pueda reincorporarse a la sociedad. El Estado no le ofrece nada a su familia.

Eso es un error. No un error menor de implementación sino un error de diagnóstico. La pena de prisión no afecta solo al individuo que la cumple. Afecta a su red familiar de manera inmediata y profunda: a los hijos que crecen sin su madre o su padre, a los cónyuges que reorganizan su vida en ausencia, a los padres que asumen responsabilidades que no estaban en sus planes.

Investigadores de la Universidad de Guadalajara encontraron que el 78.9 por ciento de las mujeres privadas de libertad tiene hijos menores de 18 años y que el derecho a la maternidad, aunque reconocido en la Ley Nacional de Ejecución Penal, se vulnera sistemáticamente porque el sistema no está diseñado para atender a la familia como unidad (Martínez Martínez et al., 2020). La CIDH documentó que las mujeres sufren un mayor estigma al salir de prisión y que la erosión de las redes de apoyo durante el encarcelamiento, combinada con la ausencia de políticas de reinserción pospenitenciaria con perspectiva de género y familiar, exacerba las dificultades para rehacer su vida (CIDH, 2023).

Esta iniciativa da el primer paso para corregir ese diseño. Al establecer que los hijos de las madres sentenciadas tienen derecho a vivir su primera infancia en condiciones dignas, ya sea junto a su madre en centros específicamente diseñados para ello o cerca de ella en el centro más próximo a su domicilio, el decreto reconoce por primera vez en el texto constitucional que la familia es parte del proceso de reinserción y no un dato irrelevante para la política penitenciaria.

Una sociedad que castiga sin mirar a quienes están alrededor del castigado no produce justicia. Produce una deuda que se cobra con intereses en la siguiente generación. Este decreto es un pequeño pago de esa deuda. Es el reconocimiento de que la misericordia no es debilidad: es la única política pública que tiene sentido cuando el objetivo real es que la gente no vuelva a delinquir y que sus hijos nunca tengan razón para hacerlo.

CAPÍTULO III

LA CARTA DE NO ANTECEDENTES PENALES: LA CONDENA QUE EL JUEZ NO DICTÓ

Jean Valjean robó un pan. Pasó diecinueve años en prisión —cinco por el robo, catorce más por intentos de fuga. Cuando salió, el inspector Javert no lo soltó. No con cadenas, sino con un pasaporte amarillo: el documento que anunciaba a todo empleador, a todo arrendador, a todo vecino que ese hombre era un convicto. Valjean pagó la pena que el tribunal le impuso. Javert le impuso otra que ningún tribunal había dictado. En eso consiste la carta de no antecedentes penales en México.

El derecho penal moderno distingue con claridad tres categorías jurídicas que la práctica social colapsa en una sola. El imputado es la persona sobre quien recae una imputación: su presunción de inocencia está plenamente vigente; no ha sido declarada culpable

de nada. El sentenciado es quien ha recibido una condena firme y está compurgándola o ya la compurgó: la restricción de derechos que acompaña a esa condena es temporal, proporcional y acotada exactamente por la sentencia judicial. El delincuente, en cambio, es una categoría que el derecho penal moderno no reconoce como condición permanente del ser: describe una conducta histórica, no una identidad presente.

La carta de no antecedentes penales ignora estas distinciones. Trata al sentenciado, que ya compurgó su pena, como si fuera delincuente permanente, y trata al imputado bajo investigación —que conserva intacta su presunción de inocencia— como si ya hubiera sido condenado. No discrimina entre tipos de delito, la gravedad de la pena, el tiempo transcurrido ni el comportamiento posterior. Es, en palabras de la ministra Yasmín Esquivel Mossa al discutir el Amparo en Revisión 637/2023, un "mecanismo de marginación, de exclusión, de estigmatización vitalicia, que atenta contra el principio de rehabilitación" (Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN], 2026, enero 14).

I. La carta como sentencia que ningún juez dictó

Cuando un juez dicta sentencia, define con precisión el alcance de la restricción de derechos que impone: tantos años de prisión, tales derechos suspendidos, tal monto de reparación del daño. Eso es todo.

La deuda queda cuantificada. La persona la paga. Cuando sale, la deuda queda saldada.

La carta de no antecedentes penales opera con una lógica radicalmente distinta: la deuda nunca termina. El ochenta por ciento de las empresas en México le exigirá ese documento. Si lo presenta, el documento certifica su condena. Si no lo consigue, el silencio del documento lo delata igual. El empleador descarta la solicitud independientemente de las habilidades del candidato, del tiempo transcurrido desde el delito, o del tipo de infracción cometida (Secretaría de Gobernación [SEGOB], 2020).

Los datos confirman la magnitud del problema. Menos del quince por ciento de quienes egresan del sistema penitenciario consiguen un empleo formal. El treinta y nueve punto tres por ciento de las personas que estuvieron privadas de libertad identifica la negativa a contratar como el principal acto discriminatorio que enfrentan (Asamblea Legislativa del Congreso de la Ciudad de México, 2026, febrero 13). Este bloqueo laboral no es un efecto secundario de la pena impuesta: es una segunda pena que ninguna autoridad jurisdiccional dictó, sin juicio, sin defensa, sin proporcionalidad, y sin fecha de extinción.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos documentó esta paradoja en su Pronunciamiento sobre Antecedentes Penales de 2016: la obligación del Estado de garantizar el derecho a la reinserción social efectiva no concluye cuando la persona sale de la prisión o cumple su pena, sino que adquiere un nuevo sentido una vez que está fuera de

ella. Por ello, en salvaguarda del principio pro persona, el Estado debe favorecer los derechos de quienes buscan una nueva oportunidad (Comisión Nacional de los Derechos Humanos [CNDH], 2016).

Sin trabajo no hay vida decente. El Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito estableció, en la jurisprudencia de la Novena Época, que la dignidad humana es el origen, la esencia y el fin de todos los derechos humanos. Y la reforma laboral de 2012 definió el trabajo digno como aquel que no discrimina por ninguna condición que atente contra su dignidad. La carta, al discriminar sistemáticamente a quienes ya cumplieron una pena, atenta contra la dignidad en su sentido más elemental: impide a la persona proveer su subsistencia por sus propios medios.

II. Cuando la pena termina, los derechos regresan. La carta los retiene.

El artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, de la capacitación para el trabajo, de la educación, de la salud, del arte y del deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado en la sociedad. La palabra reinserción no es decorativa: implica que el sentenciado sale del sistema penitenciario y vuelve a ser un ciudadano pleno, con los mismos derechos y obligaciones que cualquier otro.

El artículo 22 constitucional prohíbe las penas trascendentes: aquellas que van más allá del sentenciado y afectan a personas que no participaron en la comisión del delito. El artículo 5.3 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos reitera el mismo principio. La carta viola ambas disposiciones: prolonga la restricción de derechos más allá del plazo que el juez fijó y trasciende al sentenciado —en los exámenes de control de confianza, los antecedentes penales de un familiar pueden convertirse en causa de no contratación de quien no cometió ningún delito.

La jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció, con votación unánime, el criterio que sintetiza el problema: "Antecedentes penales. Su existencia no acredita, por sí sola, carencia de probidad y de un modo honesto de vivir" (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 10-11). Los antecedentes penales describen un hecho del pasado, no una condición del presente.

Héctor Alfredo Arce Aragón, en su estudio sobre la incompatibilidad del sistema de antecedentes penales con los derechos humanos, aplica el test de ponderación de Robert Alexy y concluye que el sistema actual viola de manera muy agresiva los derechos humanos, sin brindar realmente la protección que afirma ofrecer a terceros. La medida no cumple con las pruebas de idoneidad, necesidad ni proporcionalidad cuando se evalúa en el contexto de los empleos

ordinarios que no guardan relación con funciones de seguridad (Arce Aragón, 2020).

El Senado de la República intentó corregir esta situación en octubre de 2023: aprobó por unanimidad, con sesenta y nueve votos a favor, la reforma de la Ley Federal del Trabajo para prohibir solicitar la carta de antecedentes penales para ingresar, permanecer o ascender en el empleo (El Financiero, 2023). La minuta quedó estancada en la Cámara de Diputados. Esta iniciativa retoma esa voluntad y la eleva al nivel que corresponde: la Constitución misma.

III. La ontología del delincuente: el error conceptual que perpetúa el sistema

Detrás del sistema de la carta de no antecedentes penales opera un supuesto filosófico que nunca se enuncia explícitamente, pero que determina todo el funcionamiento práctico: la idea de que quien delinquirió es un delincuente, en tiempo presente, de manera permanente, como categoría del ser y no como descripción de un hecho histórico. Es lo que puede llamarse la ontología del delincuente: la creencia de que ciertas personas son intrínsecamente peligrosas, de que esa peligrosidad se transmite a lo largo del tiempo y de que el pasado penal es un predictor confiable del comportamiento futuro.

Esta ontología es falsa en los ámbitos jurídico, criminológico y empírico. Jurídicamente, el derecho penal moderno no reconoce la categoría

de "delincuente" como condición permanente de la persona. Criminológicamente, la investigación acumulada muestra que los factores más relevantes para predecir el comportamiento futuro no son los antecedentes penales sino la estabilidad laboral, los vínculos familiares y el acceso a redes de apoyo social (Larrauri y Jacobs, 2011). La paradoja es que la carta, al bloquear el acceso al empleo, destruye exactamente los factores protectores que reducen la reincidencia.

Bryan Stevenson, abogado y fundador de la Equal Justice Initiative, articuló con precisión el principio que debe guiar la política pública: cada uno de nosotros es más que lo peor que haya hecho en su vida (Stevenson, 2014). La carta de no antecedentes penales hace exactamente lo contrario: reduce a la persona a lo peor que hizo, y lo hace perpetuamente.

IV. Las excepciones y la proporcionalidad

La prohibición constitucional que propone esta iniciativa no es absoluta ni debe serlo. El decreto reconoce que existen actividades en las que la verificación del historial penal responde a una necesidad objetiva, proporcional y directamente vinculada a la naturaleza del puesto. Las excepciones previstas son: seguridad pública, manejo de valores, vigilancia y el sistema de salud, así como aquellas actividades que impliquen contacto directo y habitual con menores de edad cuando la sentencia compurgada haya sido por delitos contra la libertad o la indemnidad sexual.

La arquitectura de estas excepciones descansa en un principio técnico preciso: la verificación se justifica por la naturaleza del puesto, no por la identidad de la persona. Cuando la excepción opera por la naturaleza del puesto, el criterio es objetivo, previsible y no discriminatorio en sí. Cuando opera por la identidad de la persona — porque "es un exconvicto"—, el criterio es discriminatorio sin importar el tipo de empleo.

La SCJN confirmó en enero de 2026, al resolver el Amparo en Revisión 637/2023, la constitucionalidad de mantener el registro de antecedentes por delitos graves en el Sistema Nacional de Información Penitenciaria. Tres de los once ministros votaron en contra, con argumentos que esta iniciativa recoge: el ministro presidente Hugo Aguilar Ortiz advirtió que sostener ese criterio equivale, teóricamente, a decir que la reinserción social no sirve: que sales y la norma dice que sigues siendo delincuente o potencialmente delincuente, y entonces no puedes reinsertarte (La Jornada San Luis, 2026, enero 14). El decreto que acompaña esta exposición de motivos opera en un plano distinto: no habla del registro interno del Estado, sino de la exigencia a los ciudadanos como requisito para el empleo. El registro puede existir con acceso restringido para fines institucionales. Lo que no puede existir es su uso como instrumento de exclusión laboral permanente.

CAPÍTULO IV

EL ARTÍCULO 19 Y LA CONDICIÓN DE POSIBILIDAD DE LA REINSERCIÓN: TORTURA, HACINAMIENTO Y GABELAS EN LAS CÁRCELES MEXICANAS

Los capítulos anteriores de esta exposición de motivos construyeron el argumento de que la reinserción social es posible y necesaria: el arte, el trabajo, la educación, el vínculo familiar y el acceso al empleo al salir de prisión son las condiciones para una segunda oportunidad real. Pero esa arquitectura tiene un presupuesto que hasta ahora ha quedado implícito y que este capítulo hace explícito: la reinserción supone que la persona sale de la cárcel en condiciones de ejercerla. Supone que no fue destruida adentro.

El artículo 19 constitucional vigente prohíbe el maltrato en las prisiones, las molestias sin motivo legal, las gabelas y las contribuciones ilegales. Los califica como "abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades". El lenguaje revela la filosofía: el Estado espera que los abusos ocurran para luego reaccionar. Los datos muestran que esa reactividad no funciona: la impunidad en materia de tortura supera el 99% de los casos, y la cárcel mexicana promedio opera con niveles de hacinamiento, violencia interna y corrupción que la Organización de las Naciones Unidas ha calificado como tratos crueles, inhumanos y degradantes.

Esta reforma propone tres cambios al párrafo séptimo del artículo 19 que no son cosméticos. Primero, sustituye la fórmula "todo mal tratamiento" por "trato inhumano, cruel o degradante o tortura", lo que

activa el bloque de convencionalidad internacional. Segundo, reemplaza "corregidos y reprimidos" por "prevenidas, erradicadas y sancionadas", lo que transforma el modelo de reactividad en un modelo preventivo. Tercero, agrega la obligación de que las autoridades actúen de oficio cuando tengan conocimiento de los hechos, eliminando la dependencia de la denuncia de la víctima.

I. El diagnóstico: la cárcel mexicana como espacio de destrucción

El sistema penitenciario mexicano, al cierre de 2024, estaba compuesto por 325 centros con una capacidad total de 230,168 espacios. La tasa de ocupación nacional fue de 102.9 personas por cada cien espacios disponibles; en los centros estatales —donde se concentra la mayor parte de la población—, la tasa ascendió al 107% (Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI], 2025, julio). En algunas entidades el problema es dramático: el Estado de México y Nayarit registraron las tasas más altas, con 238.8 personas por cada cien espacios (La Silla Rota, 2025, julio 20).

Al cierre de 2024, el 36.3% de las personas privadas de libertad no tenía sentencia: más de un tercio de la población carcelaria estaba presa sin haber sido declarada culpable de nada (INEGI, 2025, julio). La Constitución prohíbe la trascendencia de la pena. El hacinamiento produce exactamente eso: condena a miles de personas inocentes a vivir las mismas condiciones que quienes ya tienen sentencia.

En relación con este territorio de degradación institucionalizada, el artículo 19 vigente establece que los abusos "serán corregidos y reprimidos". Es decir: ocurran primero; ya veremos después. La reforma propone algo radicalmente distinto: que el Estado no espere al abuso, sino que prevenga las condiciones que lo hacen posible.

II. De "todo mal tratamiento" a "trato inhumano, cruel o degradante, o tortura"

La imprecisión no es inocente en el derecho. Cuando el artículo 19 habla de "todo mal tratamiento", deja en manos de la autoridad que comete el abuso la definición de qué constituye un maltrato. Esa discrecionalidad es el origen de la impunidad.

La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 del INEGI es el instrumento estadístico más confiable disponible. Sus datos son inequívocos: el 80.3% de las personas detenidas sufrieron algún tipo de tortura durante su detención, su estancia en el Ministerio Público o en el centro penitenciario al que fueron ingresadas (World Justice Project, 2025, diciembre). Al menos el 36% de las personas privadas de libertad sufrieron conductas específicamente asociadas a la tortura; las más comunes incluyen asfixia, inmersión de la cabeza en agua, golpes, descargas eléctricas y agresiones sexuales (México Evalúa, 2024, junio 21). El 42% de los internos entrevistados declaró haber sido golpeado o maltratado en la agencia del Ministerio Público para inculparse o para aceptar hechos falsos (OMCT, 2025).

Frente a estos números, el sistema de corrección y represión que ordena el artículo 19 vigente produjo lo siguiente: durante 2022 se iniciaron 4,495 carpetas de investigación por tortura, pero solo se reportaron 120 causas penales a nivel nacional —el 0.2% de los casos denunciados. En el periodo 2014-2022, sólo se obtuvieron 64 sentencias condenatorias por tortura en todo el país: un promedio de siete por año (México Evalúa, 2024, junio 21). El Subcomité de la ONU para la Prevención de la Tortura, en su visita de enero de 2026, reconoció avances legislativos, pero alertó de que persisten problemas en la investigación oportuna y efectiva de actos de tortura y en la lucha contra la impunidad (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos [OACNUDH], 2026, febrero).

El cambio de lenguaje que propone esta reforma no es terminológico: es sistémico. Cuando la Constitución mexicana utiliza la fórmula "trato inhumano, cruel o degradante, o tortura", obliga a los jueces, fiscales y autoridades administrativas a aplicar los instrumentos internacionales —la Convención contra la Tortura, las Reglas Nelson Mandela, el Protocolo de Estambul— como parámetros de actuación. Esto es exactamente lo que exige el control de convencionalidad: que la norma constitucional se interprete a la luz del corpus iuris internacional.

III. Las gabelas: cuando el Estado cobra por lo que ya cobró

Las gabelas son los cobros ilegales que se realizan dentro de los centros penitenciarios: pagos por el acceso al agua potable, por un espacio

donde dormir, por recibir visitas, por comunicaciones, por medicamentos y por seguridad. Son el mecanismo central del autogobierno carcelario y la forma más descarnada en que el sistema penal se convierte en una segunda condena económica para quien ya está cumpliendo la primera.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos documentó en su Recomendación General 30/2017 que en 66 centros penitenciarios del país los propios presos ejercen el control, extorsionando y cobrando por servicios básicos como comida, agua potable, dormitorios y visitas (Animal Político, 2017, noviembre 3). Estimaciones más recientes elevan ese número: uno de cada tres centros de reclusión en México opera bajo condiciones de autogobierno o cogobierno (Documenta, 2019, noviembre 26). Cerca de 22,000 personas privadas de la libertad declararon haber sido forzadas a pagar dinero por servicios básicos como el acceso al agua potable o salir a un patio (Animal Político, 2017, diciembre).

La gabela opera con una lógica perversa: el Estado ya cobró la pena. La sentencia judicial ya determinó el costo que el sentenciado debe pagar. La gabela impone un costo adicional que ningún juez ordenó, a cambio de bienes que el Estado tiene la obligación de proveer gratuitamente. Afecta con mayor brutalidad a quienes menos tienen: el noventa por ciento de la población en prisión en México proviene de condiciones de pobreza (Contralínea, 2023, noviembre 24). La gabela hace pagar al pobre lo que el Estado no puede cobrarle.

IV. De la corrección a la prevención: la actuación de oficio como clave del cambio

El corazón de la reforma al artículo 19 no está en los sustantivos —tortura, gabela, trato degradante— sino en los verbos. El texto vigente establece que esos abusos "serán corregidos y reprimidos". El texto propuesto establece que "deben ser prevenidas, erradicadas y sancionadas por las autoridades, que actuarán de oficio cuando tengan conocimiento de su comisión". La diferencia entre ambas formulaciones define dos modelos de Estado radicalmente distintos.

El modelo reactivo presupone que el abuso ya ocurrió, que alguien lo denunció, que hay voluntad de investigarlo y que el sistema impondrá una sanción. Cada uno de esos presupuestos falla sistemáticamente en México. El abuso ocurre, pero no se denuncia: las víctimas de tortura en prisión denuncian en un contexto de absoluta vulnerabilidad, donde la autoridad que investiga el abuso es con frecuencia la misma que lo cometió. El Subcomité de la ONU documentó que los peritos médico-psicológicos que certifican o descartan la tortura pertenecen, en muchas ocasiones, a las mismas fiscalías señaladas como responsables (OMCT, 2025). El resultado es estructuralmente predecible: impunidad casi absoluta.

El modelo preventivo que propone esta reforma opera según una lógica distinta. No espera la denuncia: obliga a la autoridad a actuar desde que tiene conocimiento de un riesgo o de un hecho. Ese estándar —el conocimiento como detonante de la obligación— es el

mismo que aplica la Corte Interamericana de Derechos Humanos para determinar la responsabilidad del Estado en casos de violaciones de derechos humanos de personas privadas de libertad. El Estado tiene una posición especial de garante respecto de las personas bajo su custodia: porque las privó de libertad, asumió la responsabilidad integral de su integridad.

V. El artículo 19 como condición de posibilidad del artículo 18

Existe una contradicción en el corazón del sistema penitenciario mexicano que esta iniciativa tiene la obligación de nombrar. El artículo 18 constitucional dispone que el sistema se organice para lograr la reinserción del sentenciado en la sociedad. El artículo 19, en su redacción actual, establece las condiciones que hacen imposible dicha reinserción. Un sistema que tortura no rehabilita. Una cárcel que cobra gabelas no dignifica. Un centro penitenciario bajo autogobierno no educa ni capacita.

Los datos lo confirman con contundencia. La reincidencia en el sistema penitenciario mexicano supera el veinte por ciento: más de una de cada cinco personas que egresa vuelve a ser privada de la libertad (MCCI - Reforma, 2022). Esa tasa no es un fracaso de los individuos: es el resultado predecible de un sistema que no produce reinserción porque no está diseñado para hacerlo. En contraste, Noruega —cuyo sistema penitenciario trata a las personas privadas de libertad con dignidad y les provee herramientas reales de reinserción— tiene una

tasa de reincidencia de alrededor del veinte por ciento frente a más del cincuenta por ciento en países con sistemas punitivos (Seguridad Vía Civil, 2025). La diferencia no es presupuesta: es filosófica.

La dignidad dentro es la condición para la reinserción afuera.

CONCLUSIÓN

LA TERCERA LEY DEL MOVIMIENTO APLICADA A LA POLÍTICA CRIMINAL: A MAYOR CASTIGO, MAYOR RETRIBUCIÓN SOCIAL

Isaac Newton enunció en 1687 su tercera ley del movimiento con una precisión que el tiempo no ha desmentido: para cada acción existe una reacción igual en magnitud y opuesta en dirección. Lo formuló para describir el comportamiento de los cuerpos físicos, pero la intuición que contiene tiene una dimensión que trasciende la mecánica clásica: los sistemas cerrados no absorben la energía que se les aplica, la devuelven. Y una sociedad que concentra un exceso de castigo sobre una parte de sus miembros tampoco lo asimila. Lo devuelve.

Esa es la premisa que articula y da coherencia a todos los argumentos desarrollados en esta exposición de motivos. No es una premisa sentimental ni ideológica. Es la conclusión que se desprende de los datos, de la jurisprudencia nacional e internacional, de la evidencia criminológica acumulada y del propio mandato constitucional. La cárcel no es el problema: es la respuesta de última ratio ante la

conducta que daña el tejido social. El problema es lo que la cárcel hace —o no hace— con las personas que están adentro, y lo que la sociedad hace —o no hace— con ellas cuando salen. Cada exceso en ese proceso conlleva consecuencias proporcionales.

I. La prisión como instrumento, no como fin

El sistema penitenciario mexicano ha operado durante décadas bajo una premisa implícita que nunca se enuncia porque, enunciada, resultaría indefendible: que la cárcel es, en sí misma, la solución al problema de la delincuencia. Bajo esa premisa, más cárcel produce más seguridad, penas más largas producen menos crimen y las condiciones de vida dentro del penal son irrelevantes porque el sufrimiento adicional forma parte del castigo merecido.

Esta premisa es empíricamente falsa. La tasa de reincidencia en México supera el veinte por ciento. El ochenta por ciento de las empresas del país exige la carta de no antecedentes penales, lo que bloquea el acceso al empleo formal de quien ya compurgó su pena. El 36 % de las personas privadas de libertad presentan conductas asociadas a la tortura. Uno de cada tres centros penitenciarios opera bajo condiciones de autogobierno o de cogobierno. Menos del quince por ciento de quienes egresan del sistema consigue un empleo formal. Y sin embargo, la respuesta institucional ante cada crisis de seguridad ha sido la misma: más prisión preventiva, penas más largas,

condiciones más duras. Más acción, en el sentido newtoniano. Con la consecuencia newtoniana predecible: mayor reacción.

La tercera ley no distingue entre las intensidades que merecen y las que no. Solo constata que cada fuerza aplicada produce una fuerza de retorno equivalente. Una sociedad que encarece la vida en la prisión —que permite la tortura, el hacinamiento, las gabelas, la destrucción del vínculo familiar— no está añadiendo castigo a quien lo merece. Está generando la energía que ese sistema devolverá: personas que salen sin herramientas, sin dignidad, sin empleo posible, sin red familiar, con una carta que los excluye de por vida. Esa energía de retorno se llama reincidencia. Se llama crimen. Se llama inseguridad.

II. El exceso de castigo y su retribución: la mecánica del daño acumulado

Esta iniciativa identificó tres formas concretas en que el sistema penal mexicano excede el castigo que sus propias normas autorizan y, como consecuencia directa de ese exceso, produce una retribución social que perjudica al conjunto.

La primera es la separación brutal e innecesaria de las madres de sus hijos. El artículo 18 constitucional establece la reinserción. La reinserción requiere vínculos. Los vínculos no se construyen a la distancia. Sin embargo, el sistema permite que una madre sea enviada a un centro

a miles de kilómetros de sus hijos, que un menor de seis meses crezca en un penal porque no hay centros específicos de convivencia, y que una niña de tres años sea separada abruptamente de su madre sin protocolo alguno de acompañamiento. La literatura criminológica es unánime: los hijos de personas privadas de libertad que pierden el vínculo familiar tienen probabilidades significativamente mayores de ingresar al sistema penal. El daño se transfiere generacionalmente. La fuerza aplicada sobre la madre se devuelve, una generación después, sobre la sociedad. Esa es la retribución newtoniana.

La segunda es la vida en prisión bajo tortura, hacinamiento y gabelas. Cuando el Estado permite que el treinta y seis por ciento de la población carcelaria sea víctima de tortura, cuando tolera que personas deban pagar por agua potable dentro de un centro que ya las está castigando, cuando acepta que el autogobierno reemplace al orden institucional, no está administrando el castigo que la sentencia ordenó: está añadiéndole capas de sufrimiento que ningún juez dictó. Cada capa añadida es energía acumulada que el sistema devuelve: personas que salen más dañadas de lo que entraron, más impermeables a la reinserción, más probables de reincidir.

La tercera, y más invisible, es la carta de no antecedentes penales. Es la forma más refinada de exceso de castigo porque opera fuera de la cárcel, con la apariencia de un trámite administrativo ordinario, sin que ninguna autoridad jurisdiccional la haya ordenado. Un juez determinó que la deuda social se salda con tantos años de prisión. La carta dice

que no: que la deuda continúa por tiempo indefinido, que se presenta cada vez que el sentenciado busca trabajo, que es exigida por el ochenta por ciento de los empleadores, que convierte una condena temporal en exclusión permanente. Es la pena que no termina. Es Javert siguiendo a Valjean con un documento administrativo en lugar de un pasaporte amarillo. Y su efecto newtoniano es idéntico al de los demás excesos: más exclusión produce más desesperación, más desesperación produce más vulnerabilidad al delito, más vulnerabilidad produce más crimen, más crimen produce más cárcel. El círculo se cierra sobre sí mismo.

III. La misericordia como inteligencia sistémica, no como debilidad

Una objeción previsible a esta iniciativa es que propone tratar con demasiada consideración a quienes cometieron daños reales contra personas reales. Es una objeción honesta que merece una respuesta directa.

Esta iniciativa no propone abolir la pena. No propone ignorar el daño causado por el delito. No propone equiparar al sentenciado a quien nunca delinquirió. Propone algo mucho más modesto y, al mismo tiempo, mucho más exigente: que el Estado cumpla exactamente lo que su Constitución ordena. Que la pena que imponga sea la que el juez dictó, no una versión ampliada por el hacinamiento, la tortura, la gabela y la carta vitalicia. Que la reinserción que establece el artículo 18 sea una realidad institucional y no una mera declaración retórica.

Que el derecho al trabajo que el artículo 123 garantiza no tenga una excepción tácita para quienes ya pagaron su deuda.

Bryan Stevenson, abogado y defensor de derechos humanos, escribió que la medida de la sociedad es cómo trata a los más vulnerables entre sus miembros. No porque los más vulnerables no hayan hecho nada malo, sino porque el modo en que el poder trata a quienes tienen menos capacidad de resistirlo revela la naturaleza real de ese poder (Stevenson, 2014). Una sociedad que castiga en demasía a quienes ya están castigados no es más segura. Es una sociedad que acumula deuda que tarde o temprano cobrará en términos de inseguridad, exclusión y fractura del tejido social.

La misericordia que esta iniciativa propone no es la de quien no entiende el daño del delito. Es la misericordia de quien entiende la mecánica del sistema: que un Estado que devuelve a las personas peor de lo que las recibió no está produciendo seguridad. Está produciendo su contrario.

IV. Lo que esta reforma propone y lo que no

Esta iniciativa reforma dos artículos de la Constitución. No reforma la sociedad en su totalidad ni resuelve el problema penitenciario en su totalidad. Pero establece cuatro condiciones sin las cuales ninguna otra reforma puede funcionar.

Primero: que la reinserción tenga una dimensión emocional, expresiva e identitaria a través del arte, no solo económica a través del trabajo. Segundo: que las madres sentenciadas con hijos pequeños compurguen sus penas en condiciones que no destruyan el único vínculo que la evidencia criminológica reconoce como el factor protector más poderoso contra la reincidencia. Tercero: que la carta de no antecedentes penales deje de ser la sentencia vitalicia que ningún juez dictó, con excepciones taxativas y proporcionales en las que la verificación tenga justificación objetiva. Cuarto: que el artículo 19 deje de ser una norma que espera el abuso para corregirlo y se convierta en una norma que obliga al Estado a prevenirlo.

Estas cuatro condiciones son necesarias. No son suficientes. La reinserción real requiere también una política pública de seguimiento pospenitenciario, inversión en infraestructura, capacitación del personal penitenciario, fortalecimiento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y una transformación cultural profunda en la forma en que la sociedad concibe la relación entre delito, pena y oportunidad. Nada de eso puede hacerse con dos artículos constitucionales. Pero tampoco nada de eso puede hacerse sin ellos.

V. El argumento final: la coherencia como obligación constitucional

Existe una razón por encima de todas las demás para aprobar esta reforma, y es la más simple: la Constitución ya la ordena. El artículo 18 dice «reinserción». El artículo 22 dice: “no trascendencia de la pena”.

El artículo 1.º dice no discriminación. El artículo 4.º dice interés superior de la niñez. El artículo 123 dice derecho al trabajo. El artículo 19 establece la prohibición de los malos tratos, las gabelas y las contribuciones ilegales. Ninguna de estas normas es nueva. Todas llevan años o décadas en el texto constitucional. Lo que esta iniciativa propone no es inventar derechos: es obligar al Estado a cumplir los que ya prometió.

Newton no estableció su tercera ley como una advertencia moral. La estableció como una descripción del mundo. Pero su precisión tiene consecuencias morales ineludibles: si sabemos que el exceso de castigo produce una retribución social proporcional, si sabemos que la cárcel que destruye genera más peligro que la cárcel que rehabilita, si sabemos que la exclusión permanente produce más crimen que la integración, entonces elegir conscientemente el exceso de castigo no es solo una política errónea. Es una política irresponsable. Es aplicar fuerza sabiendo que la reacción llegará, y decidir que la pagarán otros.

Esta iniciativa propone que no. Que la política criminal mexicana deje de acumular deuda social con castigos excesivos y comience a construir, con el mismo rigor con que Newton describía los cuerpos en movimiento, las condiciones en las que un sistema equilibrado puede producir lo que promete: seguridad, reinserción y dignidad. No como ideales inalcanzables. Como consecuencia de haber hecho las cosas bien.

Por ello, se ha discutido previamente que se presente ante esta H. Soberanía el siguiente proyecto de decreto, antecedido de un cuadro comparativo, a fin de comprender cabalmente la reforma.

Cuadro Comparativo

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Dice	Debe Decir
Artículo 18: ...	Artículo 18: ...
<p>El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley . Las mujeres</p>	<p>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, el arte y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.</p>

Dice	Debe Decir
<p>compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.</p>	
<p>Sin Correlativo</p>	<p>Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres. Las mujeres sentenciadas con hijos menores de tres años compurgarán sus penas en centros específicos de convivencia donde se garantice el interés superior de la niñez; al cumplir el menor tres años, éste saldrá del centro y la madre será trasladada al centro penitenciario más cercano al domicilio del menor. Las mujeres sentenciadas con</p>

Dice		Debe Decir
		hijos de entre tres y doce años cumplirán su pena en el centro penitenciario más cercano al domicilio del menor, garantizando en todo caso un régimen de visitas amplio y frecuente.
Sin Correlativo		Queda prohibida la exigencia de la carta de no antecedentes penales para la obtención de empleo. Quedan excluidas de esta prohibición las actividades relacionadas con la seguridad pública, el manejo de valores, la vigilancia y el sistema de salud, así como aquellas que impliquen contacto directo y habitual con menores de edad cuando la sentencia compurgada haya sido por

Dice		Debe Decir
		delitos contra la libertad o indemnidad sexual.
<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>		<p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Artículo 19: ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>		<p>Artículo 19: ...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p> <p>...</p>
<p>Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución,</p>		<p>Queda prohibido cualquier trato inhumano, cruel o degradante, o tortura, en la aprehensión o en las prisiones; toda molestia que se infiera sin motivo legal;</p>

Dice	Debe Decir
<p>en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.</p>	<p>toda gabela o contribución en las cárceles. Son conductas que deben ser prevenidas, erradicadas y sancionadas por las autoridades, que actuarán de oficio cuando tengan conocimiento de su comisión.</p>

PROYECTO DE DECRETO.

Único.- Se **reforman** el párrafo segundo del Artículo 18 y el séptimo del Artículo 19 y se **adicionan** los párrafos tercero y cuarto del Artículo 18 recorriéndose los subsecuentes en su orden; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reorganización del sistema penitenciario, para quedar como sigue:

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, **el arte** y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley.

Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres. Las mujeres sentenciadas con hijos menores de tres años compurgarán sus penas en centros específicos de convivencia donde se garantice el interés superior de la niñez; al cumplir el menor tres años, éste saldrá del centro y la madre será trasladada al centro penitenciario más cercano al domicilio del menor. Las mujeres sentenciadas con hijos de entre tres y doce años cumplirán su pena en el centro penitenciario más cercano al domicilio del menor, garantizando en todo caso un régimen de visitas amplio y frecuente.

Queda prohibida la exigencia de la carta de no antecedentes penales para la obtención de empleo. Quedan excluidas de esta prohibición las actividades relacionadas con la seguridad pública, el manejo de valores, la vigilancia y el sistema de salud, así como aquellas que impliquen contacto directo y habitual con menores de edad cuando la sentencia compurgada haya sido por delitos contra la libertad o indemnidad sexual.

...

...

...

...

...

...

Artículo 19: ...

...

...

...

...

...

Queda prohibido cualquier trato inhumano, cruel o degradante, o tortura, en la aprehensión o en las prisiones; toda molestia que se infiera sin motivo legal; toda gabela o contribución en las cárceles. Son conductas que deben ser prevenidas, erradicadas y sancionadas por las autoridades, que actuarán de oficio cuando tengan conocimiento de su comisión.

TRANSITORIOS

Primero: El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

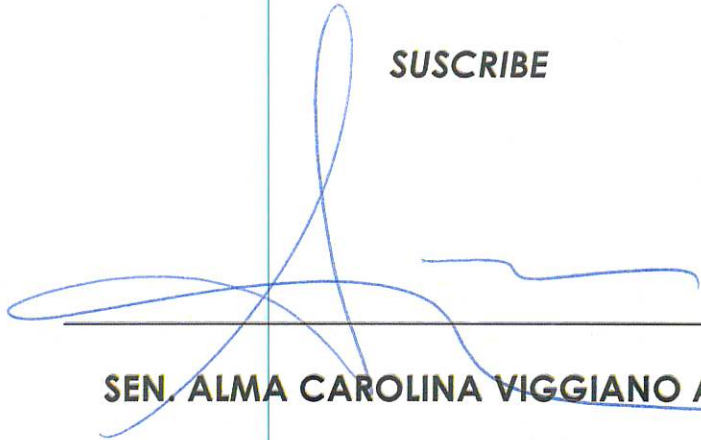
Segundo: El Congreso de la Unión dispondrá de ciento ochenta días posteriores a la publicación del presente decreto para realizar las siguientes reformas legales:

- i. A la Ley Federal del Trabajo y a la Ley Nacional de Ejecución Penal en materia de expedición y solicitud de la Carta de No Antecedentes Penales.

ii. A la Ley Nacional de Ejecución Penal en materia de compurgación de penas de mujeres madres de niños menores de doce años, asegurando los presupuestos necesarios para su ejecución.

Salón de Sesiones del Senado de la República a 24 de marzo del 2026.

SUSCRIBE



SEN. ALMA CAROLINA VIGGIANO AUSTRIA

Referencias

- Hugo, V. (1862). *Les misérables*. A. Lacroix, Verboeckhoven & Cie.
- Stevenson, B. (2014). *Just mercy: A story of justice and redemption*. Spiegel & Grau.
- Aguilar López, J., González Díez, J. y Romero Rodríguez, J. F. (2009). Para el arte no hay rejas. La formación cultural como medio de reinserción social. *Red Visual*, 9-10. Universidad de Huelva. <http://www.redvisual.net/pdf/9-10/carcel.pdf>
- El Universal. (2017, 18 de septiembre). Arte, instrumento de reinserción social en las cárceles. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/arte-instrumento-de-reinsercion-social-en-las-carceles/>
- Ethic. (2024, 20 de febrero). El arte como medio extraordinario para la reinserción social. *Ethic*. <https://ethic.es/2024/02/el-arte-como-medio-extraordinario-para-la-reinsercion-social/>
- Norambuena-Conejeros, F. (2024). ¿Reinserción social en las cárceles concesionadas? Estudio de caso del Centro de Cumplimiento Penitenciario (CCP) Biobío. *URVIO. Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 39, 81-98. <https://doi.org/10.17141/urvio.39.2024.5975>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [UNODC]. (2023). *Plasmando una vida digna mediante el arte para las mujeres*

privadas de la libertad. UNODC México.
<https://www.unodc.org/lpomex/noticias/noviembre-2023/plasmando-una-vida-digna-mediante-el-arte-para-las-mujeres-privadas-de-la-libertad.html>

Secretaría de Gobernación [SEGOB]. (s.f.). El arte como recurso alternativo para la reinserción y rehabilitación de los internos en centros carcelarios. Genera Conocimiento SEGOB.
<https://generaconocimiento.segob.gob.mx/biblioteca/el-arte-como-recurso-alternativo-para-la-reinsercion-y-rehabilitacion-de-los-internos-en>

Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana [SSPC]. (2025). Arte por la Libertad: marca penitenciaria que transforma las cárceles en talleres de esperanza. Gobierno de México.
<https://lajornadaestadodemexico.com/arte-por-la-libertad-marca-penitenciaria-que-transforma-las-carceles-en-talleres-de-esperanza/>

Arce León, K. (2025). Maternidad e infancia en centros penitenciarios: análisis de los desafíos en la protección de los derechos humanos de los niños. *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 9(5), 11857-11868. https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v9i5.20473

ASILEGAL. (2021). Maternidad tras las rejas: una realidad de miles de mujeres en el sistema penitenciario mexicano.
<https://asilegal.org.mx/maternidad-tras-las-rejas-una-realidad-de-miles-de-mujeres-en-el-sistema-penitenciario-mexicano/>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2023). Mujeres privadas de libertad en las Américas. OEA. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf>

Giacomello, C., Azzolini, A., Spigno, I., Oseguera Narváez, M. J., Pérez Trujillo, N., Serrano Sánchez, L. I. y Aguilar Rodríguez, D. E. (2025). Mujeres privadas de la libertad y maternidad en México. *Revista Penal México*, 26, 65-94. e-ISSN: 3061-7324.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía [INEGI]. (2025). Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2025. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/CNSIPEE/CNSPEyF2025_RR.pdf

Martínez Martínez, L., Cantero Ramírez, M. y Guzmán Díaz, J. C. (2020). Derecho a la maternidad de mujeres privadas de la libertad en México. *Biolex*, 12(23). <https://doi.org/10.36796/biolex.v0i23.186>

Naciones Unidas. (2010). Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (Reglas de Bangkok). UNODC. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf

Suprema Corte de Justicia de la Nación [SCJN]. (2019). Reseña del Amparo en Revisión 644/2016.

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/resenias_argumentativas/documento/2019-04/res-AZLL-0644-16.pdf

Arce Aragón, H. A. (2020). Incompatibilidad del sistema de antecedentes penales en México con los derechos humanos. UACJ. *Revista Especializada en Investigación Jurídica*, 4(7), 121-147. <https://doi.org/10.20983/reij.2020.2.6>

Asamblea Legislativa del Congreso de la Ciudad de México. (2026, 13 de febrero). Derecho a una segunda oportunidad: Diputados de la CDMX van contra la discriminación por antecedentes penales. *Cadena Política*. <https://cadenapolitica.com/2026/02/13/derecho-a-una-segunda-oportunidad-diputados-de-la-cdmx-van-contra-la-discriminacion-por-antecedentes-penales>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2016, 28 de agosto). Pronunciamiento sobre antecedentes penales. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/Pronunciamiento_20160828.pdf

El Financiero. (2023, 12 de octubre). Sin peros: Senado prohíbe a jefes pedir carta de antecedentes no penales. <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2023/10/11/carta-de-antecedentes-penales-mexico-2023-senado-prohibicion/>

La Jornada San Luis. (2026, 14 de enero). Valida la Corte incluir en constancias de antecedentes penales los delitos graves.

<https://lajornadasanluis.com.mx/valida-la-corte-incluir-en-constancias-de-antecedentes-penales-los-delitos-graves/>

Larrauri, E. y Jacobs, J. B. (2011). Reinserción laboral y antecedentes penales. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 13(9), 1-25. <http://criminet.ugr.es/recpc/13/recpc13-09.pdf>

Macías Trejo, L. A. (2022). Prescripción de los antecedentes penales, su viabilidad en pro de los derechos fundamentales [Trabajo de especialidad]. Universidad Autónoma de Querétaro, Facultad de Derecho.

Secretaría de Gobernación. (2020, 20 de febrero). Prácticas de discriminación laboral en México por antecedentes penales [Iniciativa legislativa].

http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/02/asun_4004027_20200220_1582227470.pdf

Stevenson, B. (2014). *Just mercy: A story of justice and redemption*. Spiegel & Grau.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2026, 14 de enero). Amparo en Revisión 637/2023. Pleno.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. (2003). Antecedentes penales. Su existencia no acredita, por sí sola, carencia de probidad y de un modo honesto de vivir. *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 10-11.*

Animal Político. (2017, 3 de noviembre). Corrupción de autoridades entrega control de cárceles en México; CNDH detecta 66 en autogobierno. <https://www.animalpolitico.com/2017/11/corruccion-autoridades-carceles-autogobierno/>

Animal Político. (2017, diciembre). Es un gastadero: La corrupción reina en las prisiones mexicanas. <https://animalpolitico.com/2017/12/prisiones-corrupcion-mexicanas>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023, 8 de marzo). Mujeres privadas de libertad en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 225. <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-Mujeres-privadas-libertad.pdf>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2017). Recomendación General 30/2017 sobre las condiciones de internamiento en los centros penitenciarios de la República Mexicana.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2022, septiembre). Informe de Supervisión 08/2022 del MNPT sobre Centros de Reinserción Social. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-09/ISP_08_2022.pdf

Contralínea. (2023, 24 de noviembre). Cárceles en México, entre el autogobierno y la corrupción. <https://contralinea.com.mx/interno/semana/carceles-en-mexico-entre-el-autogobierno-y-la-corrupcion/>

Documenta, Análisis y Acción para la Justicia Social, A.C. (2019, 26 de noviembre). Sistema penitenciario, en focos rojos; falla reinserción. <https://documenta.org.mx/noticia/sistema-penitenciario-en-focos-rojos/>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2022). Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL 2021). <https://www.inegi.org.mx/rnm/index.php/catalog/711/study-description>

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2025, julio). Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal y Estatales 2025. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2025/CNSIPEE/CNSPEyF2025_RR.pdf

La Silla Rota. (2025, 20 de julio). Cárceles en México: sin sentencia, uno de cada 3 presos, revela el Inegi. <https://lasillarota.com/nacion/2025/7/20/carceles-en-mexico-sin-sentencia-uno-de-cada-presos-revela-el-inegi-545994.html>

México Evalúa. (2024, 21 de junio). Erradicar la tortura en México: un reto para el sistema de justicia. <https://www.mexicoevalua.org/erradicar-la-tortura-en-mexico-un-reto-para-el-sistema-de-justicia/>

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad - Reforma. (2022). Centros penitenciarios: Una visión de corrupción desde el interior y el exterior. <https://contralacorrupcion.mx/encuesta-mcci-reforma-2022/>

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2026, febrero). México: expertos de ONU en prevención de la tortura reconocen avances, pero urgen fortalecer medidas de prevención. <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2026/02/mexico-un-torture-prevention-experts-recognise-progress-urge-strengthening>

Organización Mundial Contra la Tortura. (2025). Ficha de país: México. <https://www.omct.org/site-resources/files/factsheets/Factsheet-Mexico.ESP.2025-2.pdf>

Seguridad Vía Civil, IBERO. (2025). Barreras estructurales y derechos humanos en el sistema penitenciario mexicano. <https://seguridadviacivil.iberomx/pluma-seguridad-ciudad/barreras-estructurales-y-derechos-humanos-en-el-sistema-penitenciario-mexicano/>

World Justice Project México. (2025, diciembre). Reducir las detenciones arbitrarias, tortura y ejecuciones extrajudiciales en México. <https://worldjusticeproject.mx/en/reducir-las-detenciones-arbitrarias-tortura-y-ejecuciones-extrajudiciales-en-mexico/>

México Evalúa. (2024, 21 de junio). Erradicar la tortura en México: un reto para el sistema de justicia. <https://www.mexicoevalua.org/erradicar-la-tortura-en-mexico-un-reto-para-el-sistema-de-justicia/>

Newton, I. (1687). *Philosophiæ naturalis principia mathematica*. Joseph Streater.

Stevenson, B. (2014). Just mercy: A story of justice and redemption. Spiegel & Grau.

World Justice Project México. (2025, diciembre). Reducir las detenciones arbitrarias, tortura y ejecuciones extrajudiciales en México. <https://worldjusticeproject.mx/en/reducir-las-detenciones-arbitrarias-tortura-y-ejecuciones-extrajudiciales-en-mexico/>