



**SITUACIÓN Y DESAFÍOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO**  
Por Guillermo Zepeda Lecuona\*



M É X I C O  
**EVALÚA**  
CENTRO DE ANÁLISIS  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

# SITUACIÓN Y DESAFÍOS DEL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO

Guillermo Zepeda Lecuona\*

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Sistema Penal y Sistema Penitenciario; 3. Preeminencia de la prisión sobre las demás sanciones penales en México; 4. Sistema Penitenciario y los Derechos de las personas privadas de la libertad; 5. Características generales de la población penitenciaria en México; 6. La sobrepoblación deteriora las condiciones de vida en las prisiones y obstaculiza la reinserción efectiva; 7. Custodia penitenciaria, autogobierno y violencia en los centros penitenciarios; 8. Sistema penitenciario, política criminológica y reinserción social; 9. Vulnerabilidad de los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad en México; 10. Tres líneas de acción: Política criminológica y revisión normativa; profesionalización de los servicios de reinserción y mejoramiento de las condiciones de internamiento; 11. Bibliografía citada en el texto.

## 1. INTRODUCCIÓN

Cada vez son más frecuentes los incidentes y evidencias de la crisis penitenciaria que vice México. Se registra sobrepoblación en los centros penitenciarios, las tasas de reincidencia son altas; los delitos de alto impacto no han dejado de crecer; la violencia prolifera en los penales; los grupos criminales operan desde el interior de los centros penitenciarios; aunque la población penitenciaria se ha duplicado, los mexicanos no nos sentimos el doble de seguros. Todos estos hechos nos indican que el sistema penitenciario no está cumpliendo sus objetivos sociales y legales.

En este estudio se presentará un panorama general del sistema penitenciario en México. Se mostrará y analizará evidencia empírica sobre las sanciones en materia penal, la población penitenciaria, características generales, condiciones de reclusión, Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad, para concluir con un análisis del impacto

---

\* Guillermo Zepeda Lecuona es profesor investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel II. El autor agradece por su labor de asistencia en este proyecto de investigación a las Licenciadas Lizeth Gutiérrez García y Cynthia Zepeda Lecuona; así como a la becaria y estudiante del ITESO Sofía Lee.

del sistema penitenciario y de algunas políticas de reinserción en las variables y expectativas de la política criminológica.

Se realizará un análisis y recapitulación sobre la efectividad o ineffectividad de las políticas de reinserción social, así como del grado de cumplimiento de los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad, de acuerdo con los estándares internacionales.

Así mismo se hará un apartado de conclusiones y se formularán propuestas y mejores prácticas que podrían ayudar en las áreas críticas detectadas en el diagnóstico. Así mismo podría presentarse la evidencia sobre la despresurización y mejora en los indicadores penitenciarios de los estados que están implementando la reforma penal.

La información utilizada en este análisis además de nuestra base de datos de información penitenciaria con información de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (y Gobernación antes de 2000 y después de 2012), así como del INEGI (particularmente el censo penitenciario 2012, con información 2011); así mismo se consideraran las encuestas del CIDE a población penitenciaria del centro del país (25% de la población penitenciaria nacional, de la más hacinada) de 2003, 2006 y 2009, y a internos por delitos de competencia federal de 2012. Así mismo se analizará el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011 (DNSP-CNDH), de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (y sus ediciones anteriores). Este diagnóstico asigna una calificación al cumplimiento de los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad en México en las diversas entidades federativas.

## **2. SANCIONES, SISTEMA PENAL Y SISTEMA PENITENCIARIO**

La pena (la sanción) es una institución fundamental y le da nombre al Sistema Penal. En el ámbito de competencia penal, los derechos de las víctimas deben ser salvaguardados y la libertad y la tranquilidad de las personas acusadas está en juego. Por ello, en un Estado de derecho el Sistema Penal es un delicado sistema de pesos y contrapesos. El Derecho Público es cuidadoso en regular la forma en que se define lo que es delito y las sanción que les corresponde, la forma en la que se imponen las sanciones y las condiciones en que debe darse la ejecución de las mismas.

Gustav Radbruch señaló que si se deseaba conocer la esencia de una sociedad, se debería conocer sus instituciones penales. Leer sus códigos penales y visitar sus cárceles. En la

definición de las instituciones del sistema penal la sociedad deja de manifiesto el concepto de que tiene de la persona, su esfera de derechos y los mecanismos para que esos derechos abstractos devengan garantías concretas. Entre las decisiones fundamentales de la sociedad en materia penal están, qué prohibir, cómo sancionar y para qué sancionar (para castigar, para disuadir a los potenciales infractores, para apartar al infractor de la sociedad y evitar que vuelva a delinquir o para darle los elementos para su reinserción a la sociedad).

A lo largo de la historia y en la sucesión de prácticas y normas, se ha atribuido a la sanción (la denominación “pena” está asociada con los periodos de venganza y de aplicación de castigos de orden físico) la función retributiva (castigo al responsable como consecuencia de la conducta infractora y como una afirmación de las normas de convivencia y el Estado de derecho), así como la prevención general negativa (la sanción como intimidación a la sociedad para inhibir las conductas contrarias a la norma) o bien prevención general positiva en tanto refuerza el respeto al orden jurídico (Ochoa 2012: 21). Así mismo se refiere a la función preventiva particular (contra el responsable de la conducta ilícita), de igual forma negativa, pues al sancionar al responsable se le disuade de reincidir o bien, si es privado de su libertad o de la autorización para ejercer determinada actividad, se le aleja de la sociedad y se le incapacita para delinquir. También se puede hablar de prevención particular positiva, en tanto se reeduca y se reinserta al sancionado a la sociedad.

En México la Constitución establece en su artículo 22: “Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado”. Esta definición muestra una tendencia retributiva, pero acotada a un principio de proporcionalidad.

Por otra parte, consistente con el nuevo alcance de los Derechos Humanos en el régimen constitucional mexicano expande la esfera de derechos de las personas al diseñarse los tipos penales y sus sanciones en la legislación; al individualizarse las sanciones impuestas por el juez, al través de un debido proceso y al ejecutarse las sanciones. De esta forma, la pena debe ser socialmente adecuada: justa y humana (Ochoa 2012: 15).

Sin embargo ningún enfoque sobre la función de la pena predomina en estado puro en las legislaciones vigentes. Así por ejemplo, en México un rasgo del enfoque de la prevención especial positiva (reinserción) se puede encontrar en la normatividad que brinda

incentivos como la pre liberación cuando se cumplen con los objetivos de reinserción a través de observar buen comportamiento y realizar actividades educativas, terapéuticas o laborales, educativas, etc.; en tanto que las cada vez más extensas sanciones de 50 o 70 años e, incluso la prisión vitalicia, muestran una consideración retributiva (desproporcionada) sin dejar espacio a la posibilidad de reinserción.

### 3. PREEMINENCIA DE LA PRISIÓN SOBRE LAS DEMÁS SANCIONES PENALES EN MÉXICO

La vida social se está criminalizando cada vez más. A pesar de que se dice que el derecho penal es la ultima ratio o el último recurso de la sociedad, en México se suele tratar de resolver problemas sociales con el derecho penal. Si los contribuyentes incumplen obligaciones, se impulsa la aprobación de tipos delictivos fiscales; si los ciudadanos no respetan el reglamento de tránsito, se elaboran complicados delitos derivados del tránsito vehicular; si no se respeta un reglamento ecológico, también se generan delitos especiales en la materia. De la misma forma, los problemas y tensiones en los hogares reciben por parte del Estado la posibilidad de penalizar la resolución de sus conflictos (como el delito de violencia intrafamiliar). Las medidas penales, por la violencia institucional que implican, pueden generar problemas más graves de los que pretenden resolver.

Además de que el espectro penal crece en México de manera desbordada, la sanción preeminente en la legislación penal mexicana es la prisión. En México, aproximadamente 95% de los delitos tiene contemplada pena de prisión. Un indicador indirecto<sup>1</sup> de esta situación lo podemos encontrar en los autos de sujeción a proceso (autos de procesamiento para delitos que tienen prevista sanción no privativa de libertad). En el país representan el 6% de los casos.

En estados como Guerrero y Tlaxcala, aproximadamente 98% de los delitos previstos en los códigos penales tienen prevista la sanción de prisión. Durante 2011, los dos estados juntos apenas registraron 4 autos de sujeción a proceso (respecto de 4,046 autos de término constitucional emitidos en esas entidades, esto es 0.01%)<sup>2</sup>. Aguascalientes es el

---

<sup>1</sup> Es un indicador indirecto de la escasez de penas alternativas, pues no corresponde al porcentaje de delitos de sus códigos penales, ni al de delitos cometidos o denunciados; sino que se trata de una proporción de los asuntos que llegan a proceso, por lo que dependen de muchos factores, además de los de naturaleza estrictamente legal.

<sup>2</sup> Estadísticas judiciales en materia penal de INEGI. Los estados que presentan mayor proporción de autos de sujeción a proceso respecto del total de autos de término constitucional son Morelos (41%); Zacatecas (26.8%); Coahuila (26.6%); Estado de México (21%); y Querétaro (17.4%). Cabe mencionar que es muy posible que en el caso de Morelos, donde los autos de sujeción a proceso se incrementaron en 100% entre 2009 y 2011, el incremento se deba a un reporte equívoco de la noción de sujeción a proceso, pues

único estado del país en el que todos los delitos previstos en su legislación penal tienen prevista pena privativa de libertad, por lo que registra cero autos de sujeción a proceso.

De los 9,835 autos de sujeción a proceso emitidos en el país durante 2009, 45.6% correspondieron al delito de lesiones y golpes; y 16.6% al delito de robo; y 12% al de daño en las cosas. Usualmente, cada año entre 7.5% y 9% de los autos de término constitucional eran de sujeción a proceso; a partir de 2004 se nota un descenso significativo. Como se ha referido en 2011 representó el 6% de los casos. Muy posiblemente la principal razón, sea el “endurecimiento” de la legislación penal, que implica que cada vez más delitos contemplen la sanción privativa de libertad.

En el ámbito de competencia federal, la preeminencia de la prisión entre las sanciones penales está aún más acentuada. Recurriendo al mismo indicador, los autos de sujeción a proceso, durante 2011 sólo se registraron 194 de ellos (0.4% de los 44,289 autos de término constitucional en materia federal). Entre los más frecuentes: 50 de ellos (25.8%) a delitos en materia de narcóticos; 31 (16%) en daño en los bienes ajenos; 20 (10.3%) en atentados a las vías de comunicación; y 15 (7.7%) actos ilícitos con armas.

También la escasa presencia de las penas no privativas de libertad se puede apreciar en el desenlace de los procesos, nuevamente un indicador indirecto. En 2011 sólo 3.6% de las personas que recibieron una sentencia condenatoria en el ámbito de competencia local, no se les impuso sanción privativa de libertad (ver gráfica 1)<sup>3</sup>. En lo que se refiere a la competencia federal, únicamente 144 condenas (0.6%) no contemplaron pena privativa de libertad<sup>4</sup>.

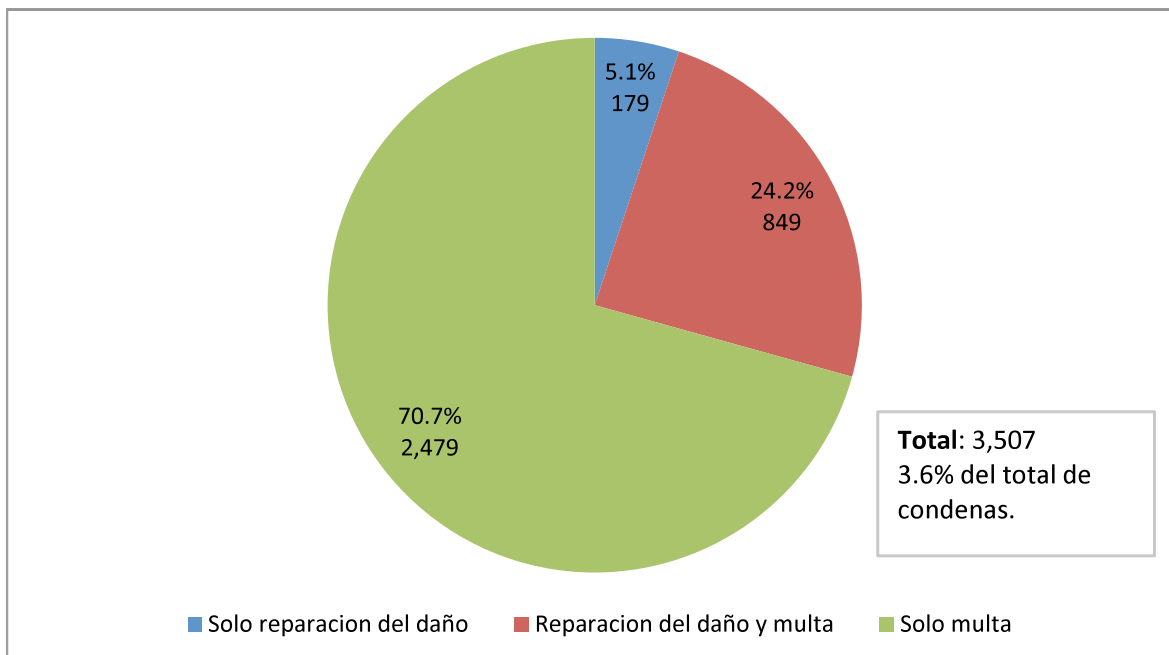
**Gráfica 1.**  
**Condenas, en el ámbito de competencia local que no implicaron privación de la libertad (2011)**

---

generalmente se refiere a delitos como lesiones y golpes imprudenciales y daño en los bienes ajenos; sin embargo en 2011 se reportaron 75 casos de robo de vehículo; 39 homicidios y 24 violaciones. Lo que lleva a pensar que se puede referir a “vinculación a proceso”, categoría del nuevo sistema acusatorio Adversarial que opera ya en esa entidad. Fuente: (INEGI 2012: 84 y ss).

<sup>3</sup> Los delitos más significativos en los que se refiere a condena no privativa de libertad en la competencia local: golpes y lesiones (39.3%); daño en las cosas (19.5%); y Robo (18.5%). Cfr. INEGI (2012), elaborado con base en información de pp. 235 y ss.

<sup>4</sup> Aquí debe señalarse que las sanciones privativas de libertad menores a dos años (aproximadamente 40% de las condenas en la competencia local y 50%!! de las condenas en materia federal), suelen ser conmutadas por otro tipo de penas, generalmente por multa. Sin embargo, si el delito por el que se inculpa al procesado es considerado grave por ley, éste podría ser sometido a prisión preventiva.



FUENTE: Estadísticas judiciales en materia penal, INEGI, 2012.

A pesar de que la pena de prisión es preeminente en el ordenamiento mexicano, los códigos penales federales y locales contemplan, como se ha referido, toda una gama de sanciones alternativas; sin embargo, sólo se registran significativamente en la práctica, por supuesto, la prisión, la multa y la reparación del daño. Sanciones como tratamiento en libertad, trabajo en favor de la comunidad o semilibertad son impuestas en muy escasas ocasiones, por no decir que están en desuso. Entre las principales razones por las que no se ha desarrollado el potencial de estas medidas, menos gravosas que la prisión y más adecuadas para la readaptación o para la recomposición social en delitos menores<sup>5</sup>, están el que no se ha regulado su instrumentación y, principalmente, porque no existe la infraestructura, los recursos y la organización para darles seguimiento. Si un juez impusiera la sanción de trabajo en servicio de la comunidad, no podría remitirlo a una dependencia u organización que estructure y de seguimiento cabal al cumplimiento útil de la sanción<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Actualmente 64% de las condenas penales imponen menos de tres años de prisión, 38% son menores de un año de prisión. Es decir, no se trata de delitos violentos o considerados graves ¿No valdría la pena explorar sanciones alternas y medidas cautelares menos gravosas?

<sup>6</sup> Los sistemas penales estatales que han incorporado el nuevo modelo de justicia penal, han incluido la justicia restaurativa, la justicia alternativa, así como la figura de la suspensión del proceso a prueba, en el que se establecen condiciones que implican algún tipo de tratamiento, cursos o terapias. Para su aplicación y seguimiento las autoridades se están apoyando en instituciones de asistencia privada y organismos públicos, que comparecen ante el juez, lo mismo que la persona cuyo procedimiento está suspendido, a reportar el cumplimiento de las condiciones establecidas. Los resultados son alentadores. Lo mismo ocurre en los sustitutivos de prisión, en los que las penas sustitutivas, cuya "instrumentación" no equivale, como en la mayoría de los casos a una mera liberación sin seguimiento, sino que por los canales institucionales

#### 4. SISTEMA PENITENCIARIO Y LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LA LIBERTAD

##### Objetivos del Sistema Penitenciario Mexicano

Para aproximarnos a un diagnóstico del sistema penitenciario debemos de partir de sus objetivos y encomiendas constitucionales, legales y sociales. El principal referente normativo del sistema penitenciario es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que en el artículo 18, segundo párrafo establece:

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

Por reciente reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se incorporó la base del respeto a los Derechos Humanos; tres años atrás (en junio de 2008) se había tenido otras trascendentes incorporaciones: se había sustituido la “readaptación social del delincuente” como objetivo del sistema (que databa de 1965), por la “reinserción del sentenciado”. Así mismo, dicha reforma incorporó como bases para lograr la reinserción, la salud y el deporte.

De esta forma se plantea un fin u objetivo central que es

**“...lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”**

Como medios para obtener este propósito central se plantean cinco ejes o bases para el logro de la reinserción del sentenciado:

---

referidos se lleva un cómputo, acompañamiento y evaluación de las acciones que forman parte del sustitutivo. Con la instrumentación de salidas alternas, como las suspensiones, se ha logrado reducir muy significativamente la prisión preventiva. La percepción es que este uso más racional de la medida genera mejores efectos en la armonía social y la recomposición de los conflictos sociales de los que se derivó un procedimiento penal.



- a) El respeto a los Derechos Humanos
- b) El trabajo y capacitación para el trabajo
- c) La educación
- d) La salud
- e) El deporte

Por otra parte hay diversas disposiciones constitucionales que consagran Derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad y que constituyen mandatos y directrices para el sistema penitenciario. Las directrices a las que se hace referencias son:

- Control judicial sobre la ejecución de las penas (art. 21, pfo. 3°)
- Separación entre internos procesados y sentenciados, siendo reclusos en sitios distintos (art. 18, pfo. 1°)
- Posibilidad de que mexicanos que cumplan sus sanciones en otros países, sean trasladados a México para cumplir su condena con base en los sistemas de reinserción social (art. 18, pfo. 7°)
- Posibilidad (con las restricciones que establezca la ley) de cumplir la condena “en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social” (art. 18, pfo. 8°).
- “La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado...” (art. 20, B, Fr. IX, pfo. 2°).
- “En toda pena de prisión que imponga una sentencia, se computará el tiempo de la detención” (art. 20, B, Fr. IX, pfo. 3°).

**“Con algunas adecuaciones instrumentales, hoy se aplica el modelo técnico-progresivo en el sistema penitenciario mexicano, asociado a factores de valoración objetiva para el mejoramiento de perfil y la conducta de los internos sentenciados” (Patiño 2010: 19).**

Además, como se ha señalado, el artículo primero de la Constitución se indica que la interpretación de las normas relativas a los Derechos Humanos, se hará de “...conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”. De esta forma, las personas privadas de su libertad, que son de los grupos más vulnerables frente al abuso de poder y la violación de Derechos Humanos, podrán disponer de una esfera más amplia de derechos y garantías. Se pueden referir, entre los instrumentos internacionales en los que se enuncian o desarrollan los derechos de las personas privadas de su libertad, La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de Derechos

Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP, ver recuadro 1), las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (que llamaremos en este texto “reglas mínimas”); Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (que llamaremos “Reglas de Tokio”); así como las resoluciones de instancias multilaterales de protección a los Derechos Humanos.

Los derechos de las personas privadas de su libertad no sólo implican prohibiciones para los Estados sobre actos que vulneren derechos, además implica compromisos para los Estados de tomar las “medidas adecuadas” para la protección eficaz de los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad, así como las políticas públicas adecuadas para hacer un uso racional y proporcionado de la sanción de privación de la libertad; así como de lograr que, tras el cumplimiento de su sanción, los ex reclusos logren reinserirse a la vida social.

#### **Recuadro 1.**

#### **Derechos de las personas privadas de su libertad en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)**

Artículo 7. Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. En particular, nadie será sometido sin su libre consentimiento a experimentos médicos o científicos.

Artículo 10.

1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

2. a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;

b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) ha desarrollado un amplio listado de Derechos y mecanismos para su seguimiento y evaluación de su eficacia. Entre los principales Derechos se puede referir los enlistados en el diagrama número uno.



**Diagrama 1**  
**Derechos Humanos de las Personas Privadas de su Libertad**



Elaborado con base O'donnell 2004

A lo largo de este trabajo se hará referencia a los criterios y directrices desarrollados por el DIDH en torno a determinadas condiciones de internamiento y de la protección de derechos de las personas privadas de su libertad.



## Reinserción social<sup>7</sup>

Como se ha referido, en 2008 se sustituyó, como objetivo del sistema de ejecución de sanciones, la “readaptación social del delincuente” por “...lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”.

La exposición de motivos del legislador es escueta al respecto y, un análisis literal del párrafo que pretende justificar el cambio de denominación pareciera mostrar que dicho ajuste obedece a que la prisión es incapaz de lograr la “readaptación” de los sentenciados:

“Cambio de denominación: readaptación por reinserción.

“Por otro lado, se estima que ‘readaptación social’ es inadecuado para nombrar al momento en que los sentenciados terminan sus condenas y se insertan nuevamente en su entorno social. Si tomamos como referente la esencia misma de la prisión, como una institución total y excluyente, inferiremos que no es posible que los sentenciados logren durante su estancia en ella una readaptación social. Una institución cuya característica principal es la exclusión no puede incluir o readaptar a nadie a la sociedad. Por lo anterior, se apoya que se cambie el término “readaptación social” por el de “reinserción social” y que se tenga como un nuevo objetivo el procurar que los internos no vuelvan a delinquir”<sup>8</sup>.

Uno de los análisis más completos y minuciosos de la reforma constitucional de 2008 hace referencia a que aunque la incorporación de la noción “reinserción” se plantea como un “inocuo” cambio de denominación; implica una restricción al alcance del artículo 18 constitucional (García Ramírez 2008: 181), que antes abarcaba a todo el sistema penal y ahora se reduce al sistema penitenciario<sup>9</sup>; refiere que la reinserción sugiere más un acto o

---

<sup>7</sup> Algunos tratadistas y programas gubernamentales sólo utilizan la expresión “reinserción” y no “reinserción social”. En este texto se optará por la segunda denominación, ya que el artículo 18 constitucional lo usa expresamente en dos de las tres ocasiones en que se refiere a la readaptación (párrafos 7° y 8°) y al referirse a los objetivos del sistema penitenciario en el párrafo 2° del propio artículo 18, señala: “la reinserción del sentenciado a la sociedad”, por lo que parece claro que la reinserción debe planearse e instrumentarse atendiendo al contexto social y procurar que el proceso de reincorporación de las personas que han cumplido sus condenas a la sociedad sea lo más armónico posible, con respeto a la dignidad personal del ciudadano liberado y al debido proceso en la ejecución de las sanciones.

<sup>8</sup> Dictamen de Senadores 2007: 31

<sup>9</sup> El autor se refiere a que antes de la reforma el texto del artículo 18 comenzaba: “Los Gobiernos de la Federación y de los Estados organizarán el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del...”; y a partir de dicha modificación se estableció: El sistema penitenciario se organizará sobre la base del...”.

proceso mecánico que se orienta sólo al momento de concluir el cumplimiento de la sanción (en tanto que la readaptación se aplica a toda la etapa que va desde la emisión de la sentencia, el internamiento y el cumplimiento de la condena); y le parece un preocupante “aligeramiento” de los fines y deberes del Estado, y consecuentemente de los derechos y garantías del individuo”(García Ramírez 2008: 194). Aunque el autor reconoce lo controversial y debatido del concepto de readaptación social, la considera una “...expresión que definía el sentido ético del quehacer del Estado en todo el horizonte del sistema penal, sustituyéndola por una voz que carece de resonancias éticas y se remite a un acto mecánico: la recolocación del sujeto en la sociedad libre, reinserto en ésta” (García Ramírez 2008: 194).

Otro penitenciarista señala: “El concepto de reinsertión social sustituye al de readaptación, lo que involucra el compromiso de evitar la reincidencia delincencial con la participación de distintos actores, además del gobierno, en el proceso de reintegración de interno a la sociedad, una vez que haya cumplido su sentencia” (Patiño 2010: 29).

Por otra parte una exégesis de la reforma constitucional en materia penitenciaria de 2008 realizada por Miguel Sarre propone el análisis de la reinsertión como un principio constitucional de amplio alcance. Para este autor el principio rompe con las categorías constitucionales previas que eran de índole moral y psicológica (“regeneración”, 1917-1965; y “readaptación social”, 1965-2008), que se deslinda de cualquier consideración de que la infracción penal supone desviación moral o mental (Sarre 2010: 2-4).

La descripción e interpretación que hace Miguel Sarre del concepto de reinsertión social establece que dicha noción “...ha de ser despojada de su pretensión curativa para asumirla sencillamente como un conjunto de derechos y de criterios de justicia penitenciaria...la pena de prisión...se desplaza así del sujeto infractor a las condiciones de cumplimiento de una sanción específica; el tratamiento pierde su sentido de medio terapéutico de control social...para convertirse en un servicio...dar el paso del tratamiento correctivo al tratamiento o trato digno con el derecho a estancias decorosas, respeto a la integridad personal, servicios educativos, oportunidades de empleo, acceso a atención médica y posibilidad de actividades culturales y deportivas, entre otros servicios (Sarre 2010: 7)<sup>10</sup> ...un modo de castigar que tiene como contenido el debido proceso penitenciario (*Idem*: 12) ...es la satisfacción de estándares constitucionales en el cumplimiento de las sanciones penales” (*Idem*: 24).

---

<sup>10</sup> Respecto del alcance de la tarea de reinsertión, Patricio Patiño señala que “...incluso, si la sociedad es criminógena, el derecho penitenciario tendrá ante sí un reto formidable: se promoverá la rehabilitación del delincuente para reinsertarlo a la sociedad en la que vive, con lo positivo y negativo que esta tenga y, para ello, el Estado debe proporcionar al hombre que ha sido criminal una tabla de valores que le permita vencer la influencia adversas del medio social” (Patiño 2010: 13).

El desarrollo de la noción de reinserción social que defiende e impulsa el análisis de Miguel Sarre es tan vanguardista, que dicho autor afirma que con esta reforma “el nuevo lenguaje constitucional mexicano ha rebasado al usado por diversos instrumentos internacionales en la materia”, por ejemplo, refiere, la misma Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 5º) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 9.3). Ambos instrumentos refieren como finalidad de la pena privativa de la libertad, “la reforma y readaptación social...” de los condenados (Sarre 2010: 7).

Efectivamente, el PIDCP (10.3) y la Convención Americana (5.6) disponen que el objeto del régimen penitenciario es “la reforma y readaptación social”. Sin embargo a esta directriz, como suele suceder, las resoluciones e informes de organismos como el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha desarrollado que este deber de los estados implica “la evaluación del Estado parte sobre los progresos alcanzados en su rehabilitación y sobre las consecuencias que deban desprenderse de ésta”. Así mismo, el Comité señala que el tratamiento aplicado por el régimen penitenciario que señala el PIDCP (artículo 10.3) debe comprender programas y acciones de enseñanza, educación y reeducación; la orientación y formación profesionales; los programas de trabajo; la individualización y clasificación de los condenados y la comunicación con familiares, servicios sociales y organizaciones no gubernamentales (O’donell 2004, 227 y 228). Por su parte, las Reglas mínimas establecen (63, 66 y 67) que la reforma y la rehabilitación deben basarse en un tratamiento individualizado basado en estudio interdisciplinario y profesional.

Los criterios y las resoluciones de los organismos internacionales han determinado que del artículo 10.3 del pacto (PIDCP) se desprende un derecho subjetivo exigible por todo recluso a las medidas adecuadas para alcanzar la readaptación.

## **5. CARACTERÍSTICA GENERALES DE LA POBLACIÓN PENITENCIARIA EN MÉXICO**

En enero de 2013, 242,754 personas estaban privadas de su libertad en México. Existen en el país 420 centros penitenciarios distribuidos en los diversos ámbitos de competencia, como se muestran en la tabla 1. La gran mayoría de la capacidad instalada del sistema está en el ámbito de las entidades federativas (gobiernos estatales y del Distrito Federal).

En el ámbito federal se ha impulsado la política de aumentar la cobertura del sistema penitenciario federal. se plantea construir 8 nuevos centros penitenciarios durante 2012, para que cada vez más internos federales estén en instalaciones de dicha competencia.

**Tabla 1**  
**Centros penitenciarios en México**

	CENTROS	CAPACIDAD
Gobierno Federal	15	25,952
Gobierno del Distrito Federal	11	22,524
Gobiernos Estatales	303	142,758
Gobiernos Municipales	91	4,044
<b>Total</b>	<b>420</b>	<b>195,278</b>

FUENTE: Secretaría de Gobernación, Cuaderno Mensual de Información Estadística del Sistema Penitenciario Nacional, Enero de 2013, p. 1.

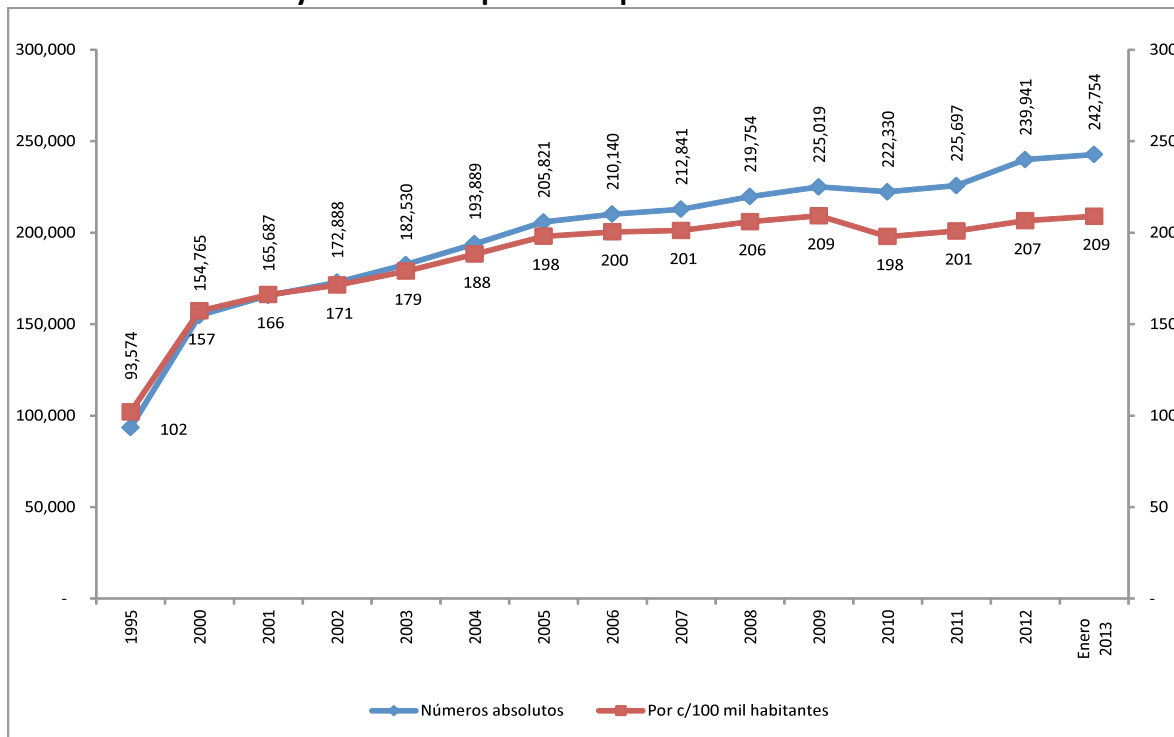
Subsisten centros penitenciarios de competencia municipal, lo que diversos tratadistas consideran inconstitucional, pues el artículo 18 constitucional otorga la competencia sobre el sistema penitenciario nacional, a la Federación, los gobiernos de los estados y el gobierno del Distrito Federal. Aunque se ha reducido su número y se han realizado traslados de más de 5 mil internos de esos centros penitenciarios, todavía cuatro mil personas están en instalaciones penitenciarias municipales en muy malas condiciones de internamiento, con hacinamiento y sin la cobertura de servicios y programas elementales de clasificación seguimiento y reinserción. Los estudios e informes de las comisiones de Derechos Humanos han documentado las graves anomalías en la operación de estos establecimientos.

En una sociedad golpeada por la delincuencia, que ha visto incrementarse los indicadores de incidencia delictiva y de violencia, la respuesta del Estado ha sido, preferentemente, incrementar penas, haciendo de la prisión la respuesta preeminente ante las conductas antisociales y, en particular, se ha hecho de la prisión preventiva un pilar de la política criminal mexicana.

Entre 1995 y 2004 la población penitenciaria en México se duplicó (ver gráfica 2). Este fue el periodo de mayor crecimiento de la población penitenciaria. Los internos procesados o sentenciados por delitos de competencia federal se incrementaron en ese periodo 113%; en tanto que los de competencia local crecieron 105%. La población penitenciaria nacional aumentó en ese periodo en una tasa promedio anual de 13%. A partir de entonces, la tasa de crecimiento de la población penitenciaria ha sido menor.



**Gráfica 2**  
**Trayectoria de la población penitenciaria en México**



FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública Federal (2000-2012); Secretaría de Gobernación (1995 y 2013)<sup>11</sup>.

Por más de dos décadas (entre 1972 y 1996), México se mantuvo entre 80 y 100 prisioneros por cada 100 mil habitantes. Actualmente, muestra la inusual proporción de más de 200 internos por cada 100 mil habitantes. Si bien no se llega a los indicadores extremos como los de los Estados Unidos o Rusia y algunos países de Europa del Este y El Caribe, sí nos pone entre las sociedades latinoamericanas con mayor proporción de sus

<sup>11</sup> Se utiliza aquí la información más actualizada disponible. Debe señalarse que en México el comportamiento de la población penitenciaria, tanto de sentenciados como de procesados presenta un patrón estacional. Entre noviembre y diciembre se experimenta un descenso, debido principalmente a que los sobreseimientos, sentencias y beneficios se aceleran antes de finalizar el año, tanto para descargar los juzgados antes del periodo vacacional, como para privilegiar, en los casos que proceda el que los reclusos susceptibles de ser liberados puedan pasar las fiestas decembrinas con sus familias. Durante los primeros meses del año, la cantidad de reclusos retoma su ritmo creciente. El comportamiento del indicador en los ocho años en que se ha dado seguimiento a estas variables no se ha apartado de este patrón, aunque se ha enfatizado el de reducción lo que ha permitido que la cifra se estabilice en alrededor de 240 mil. Las principales causas: incremento en las prelibertades y otros beneficios como principal medida de los gobiernos para despresurizar sus sistemas (se verá más adelante con mayor detalle); por otra parte se comienza a ver el efecto de que en doce estados ya está en operación el nuevo modelo de justicia penal que se está traduciendo en una reducción significativa de las personas en prisión preventiva (porque los delitos no violentos se pueden ir a justicia alternativa, suspensión del procedimiento a prueba y se ha fortalecido medidas cautelares distintas de la prisión).



ciudadanos privados de la libertad, sólo superados por Panamá, y Chile (ver tabla 3). Sin embargo, como veremos, algunos estados de México muestran tasas de internos por cada 100 mil habitantes superiores a los 400.

Para esta investigación se ha reunido información de América y Europa. Para la variable de internos por cada 100 mil habitantes se dispone de la información para 176 países. En esta lista México ocupa el lugar 36 con más personas en prisión por cada 100 mil habitantes. En la tabla 2 se presenta la información de algunos países representativos de la distribución del valor de la variable analizada. Llama la atención la reducción del número de reclusos en los Estados Unidos de América, que reportaban en 2008 2.2 millones y eran el número uno del listado de países con más presos por cada 100 mil habitantes, con más de 600.

En la tabla se muestran datos del Centro de Estudios sobre la Prisión (CPS, por sus siglas en inglés), con información de 2011 para la mayoría de los países. Si colocáramos los 242,754 internos de enero de 2013 el indicador sería de 214 internos por cada 100 mil habitantes. En números absolutos, México es el octavo país del listado con más reclusos.

**Tabla 2**  
**Comparativo internacional de la tasa de internos por cada 100 mil habitantes**

Lugar que ocupa	País	Población penitenciaria total	Reclusos por cada 100 mil habitantes
1	Rusia	806,100	584
2	U.S.A	1'598,780	509
4	Belice	1,396	439
7	El Salvador	24,283	390
11	Panamá	12,293	344
17	Sudáfrica	159,265	316
20	Chile	519,73	301
<b>36</b>	<b>México</b>	<b>225,697</b>	<b>201</b>
47	Colombia	84,444	180
51	Turquía	124,074	168
58	España	72,081	155
63	Venezuela	43,461	148
82	China	1'650,000	122
84	Canadá	37,490	111
162	Nigeria	50,000	31

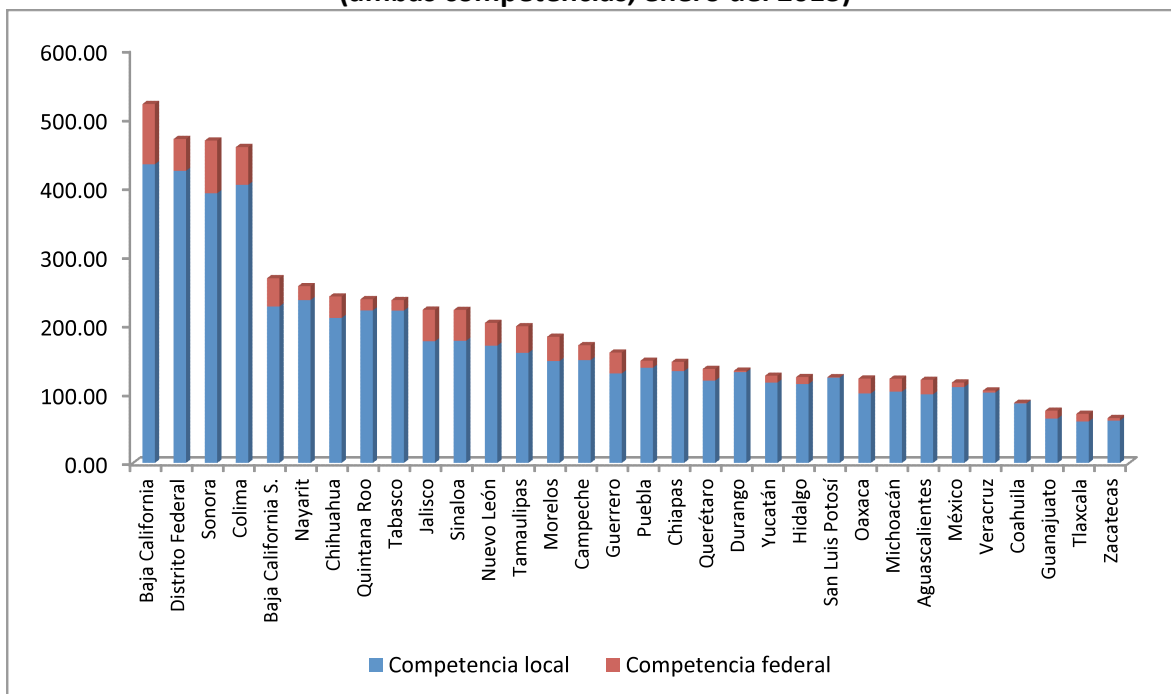


Lugar que ocupa	País	Población penitenciaria total	Reclusos por cada 100 mil habitantes
174	India	376,969	31
175	Alemania	71,200	87
176	Islas Faroe	11	23

FUENTES: Base de datos obtenida del International Center for Prison Studies (prisonstudies.org), con información, para la mayoría de los países, de 2011. Para El Salvador, islas Faroe e India: 2009; China, Colombia, Venezuela y Panamá: 2010.

El agravamiento de esta variable en tan breve lapso ilustra la tendencia del sistema penal a endurecer su aparato de intimidación punitiva y ha tenido un grave impacto en el deterioro de la calidad de vida en las prisiones, el respeto a los Derechos Humanos y los costos humanos, sociales y económicos para la sociedad mexicana.

**Gráfica 3**  
**Internos por cada 100 mil habitantes en las entidades federativas**  
**(ambas competencias, enero del 2013)**



FUENTE: Elaborado con base en información de la Secretaría de Gobernación, enero de 2013.

En México, como se puede apreciar en la gráfica 3, existe una amplia dispersión en cuanto a la población penitenciaria por cada 100 mil habitantes, yendo desde 520 en Baja

California, 470 en el Distrito Federal y 467.7 en Sonora (indicadores propios de sociedades con un uso intensivo de la sanción de privación de la libertad), hasta 71.2 y 65 por cada 100 mil habitantes en .3 y 62.4 en Tlaxcala y Zacatecas, respectivamente.

Este indicador no considera los diez centros penitenciarios federales, pues en ellos se reúne a procesados y sentenciados de diversos estados y sesgarían el indicador de las entidades federativas en las que se encuentran localizados. Aunque hay traslados entre los demás centros penitenciarios, en general las cifras reflejan la población privada de su libertad de cada entidad.

De los 242,754 internos del país (enero de 2013), 11,641 son mujeres (4.8%) y 231,113 varones (95.2%). En la siguiente tabla se muestra también su distribución por ámbito de competencia. Se puede apreciar que en el ámbito federal es mayor la proporción de mujeres, principalmente son acusadas y sentenciadas en esta competencia por delitos en materia de narcóticos.

**Tabla 3**  
**Distribución de la población penitenciaria entre hombres y mujeres**

	Totales	Porcentaje	Competencia Local		Competencia federal	
Hombres	231,113	95.20%	184,642	95.58%	46,471	93.77%
Mujeres	11,641	4.80%	8,552	4.42%	3,089	6.23%

FUENTE: Elaborado con base en: el Cuaderno Mensual de Información Estadística del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, Enero de 2013,

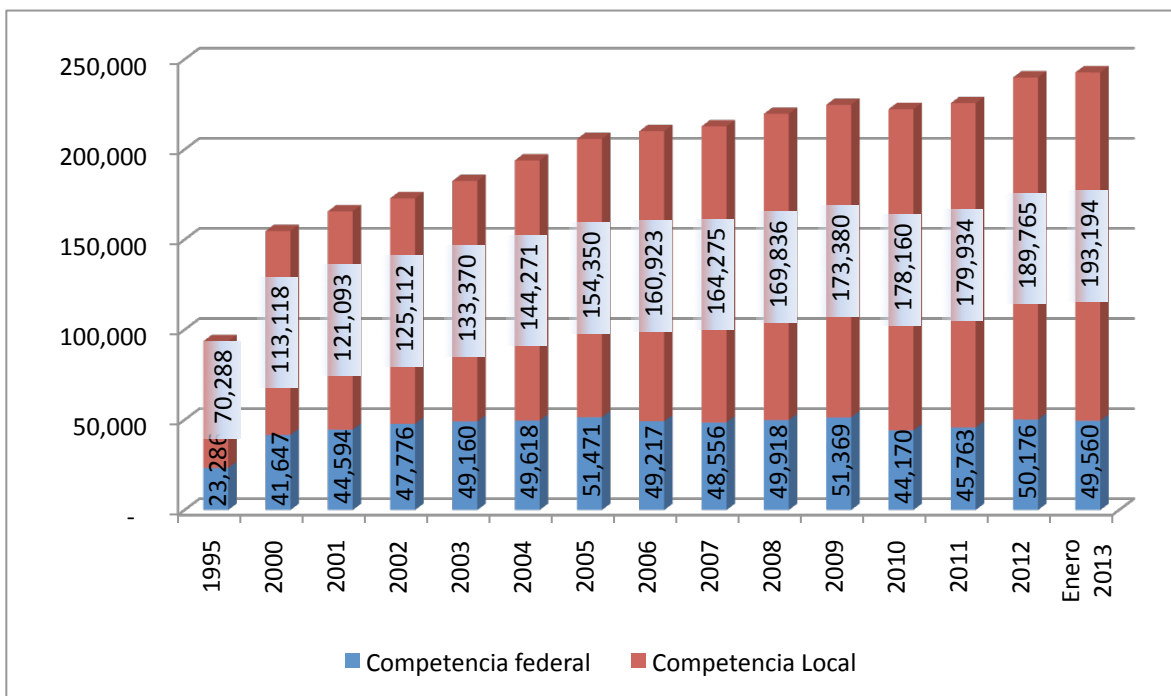
**Tabla 4**  
**Probables responsables y población penitenciaria, por grupos de edad**

Edad	Probables responsables	Porcentaje	Edad internos	Porcentaje
18 a 19 años	12,763	8.1%	18 a 21 años	2.7%
20 a 24 años	32,244	20.4%	22 a 25 años	16.5%
25 a 29 años	29,918	18.9%	26 a 30 años	20.5%
30 a 39 años	45,760	28.9%	31 a 40 años	36.7%
40 a 59 años	33,174	21.0%	41 a 60 años	21.6%
60 y más años	4,448	2.8%	Más de 60 años	2.0%
	158,307	100%		100%

FUENTE: Edad de probables responsables: estadísticas judiciales en materia penal, INEGI, 2011; edad de internos en Azaola y Bergman 2009: 9.

En cuanto la edad de los internos en los centros penitenciarios no se localizó el dato sistematizado. A falta de este indicador se puede utilizar como una aproximación la edad de los internos encuestados en la Tercera Encuesta a Población en Reclusión en el Distrito Federal y en el Estado de México, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), que se muestra en la tabla 4. Se tiene el dato de la edad de las personas consignadas al Poder Judicial, de las cuales alrededor del 40% están privadas de su libertad. La distribución de los rangos de edad es similar en ambos, con excepción de los rangos de menores de 20 años y el rango entre 31 y 40 años.

**Gráfica 4**  
**Población penitenciaria por ámbito de competencia**



FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública Federal (2000-2012) y Secretaría de Gobernación (1995 y 2013).

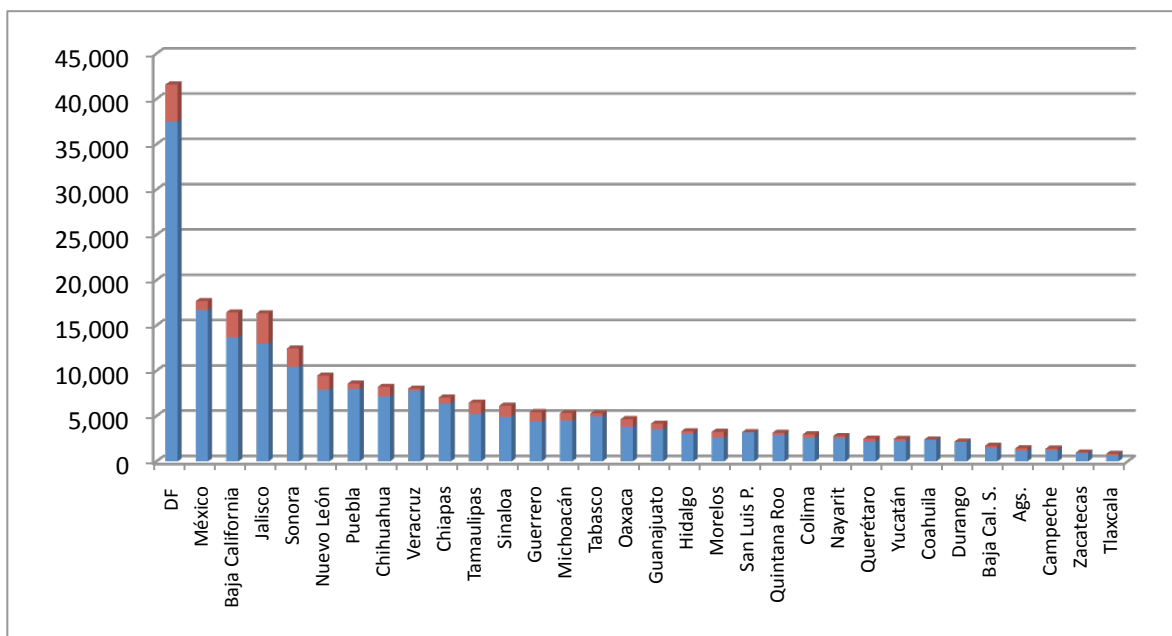
De los 242,754 internos del país, 79.6% (193,194 personas) han sido procesados o sentenciados por delitos de competencia local; en tanto que el 20.4% restante (49,560), corresponden al ámbito de competencia federal. La proporción de los internos de competencia federal respecto del total de la población penitenciaria nacional ha venido decreciendo en los últimos dos lustros, pasando de un 27.3% del total de internos en

2002, a 20.4% en 2013 (llegando a un mínimo de 19.7% en 2010). Sin embargo, en números absolutos la población penitenciaria se ha estabilizado (con la excepción de 2010 y 2011) alrededor de los 49 mil o 50 mil internos. El número y proporción de los internos federales podrían reducirse significativamente a partir de 2012, cuando concurren al combate del narcomenudeo las autoridades locales.

Además de Sonora (ver gráfica 5), destacan por el significativo número de internos relacionados con delitos de competencia federal, en sus sistemas carcelarios estatales: Distrito Federal, Jalisco, Tamaulipas (a pesar de que en estos dos últimos estados existen centros penitenciarios Federales), Baja California y Sonora.

**Gráfica 5**

**Internos en centros penitenciarios de las entidades federativas por tipo de competencia**



FUENTE: Elaborado con base en información de la Secretaría de Gobernación, Enero 2013.

Entre los internos de competencia local, el sector más representativo: 42% han sido acusados o condenados por el delito de robo, seguidos de los internos procesados o sentenciado por homicidio (17%)<sup>12</sup>. Llama la atención que hay algunos delitos como daño en las cosas o narcomenudeo que ameritan la privación de la libertad. Como se puede apreciar en la tabla, la mayoría de los internos acusados de estos delitos y algunos delitos patrimoniales de poca cuantía, son internos que están siendo procesados (por ejemplo

<sup>12</sup> La encuesta del CIDE también muestra que la mayoría de los internos cometieron el delito de robo: 54.8%, los responsables del delito de homicidio representaron 13.9% (7.2% intencional y 6.7% culposos); 8.6% por delitos sexuales y la misma proporción por delitos contra la salud (Azaola y Bergman 2009: 21).

narcomenudeo: 83%; despojo: 67%; el rubro de delitos varios: 60%; daño en propiedad ajena: 57.2%). Desde luego, exceptuando los casos en que haya agravantes como violencia, muchos de estos casos pueden ilustrar un abuso en el uso de la prisión en general y de la prisión preventiva, en lo particular. Pues tendrían un tratamiento y una sanción más adecuada y proporcional por mecanismos alternativos y con sanciones distintas de la privación de la libertad.

En otros rubros el predominio o alta proporción de los internos procesados sobre los ya sentenciados ilustra casos de alta complejidad sobre todo probatoria (como el fraude) o que se agotan los recursos de la defensa. En otros casos las sanciones de numerosos años de prisión provocan que los sentenciados predominen sobre los procesados (como el homicidio, la violación y paulatinamente será el caso del secuestro).

**Tabla 5**  
**Población penitenciaria de Competencia Local, por tipo de delito**

Delito	Total de internos	Total de procesados	Porc.	Total de Sentenciados	Porc.
Total de Competencia Local	172,615	77,018	44.6	92,381	53.5
Otros robos	36,858	19,385	52.6	17,473	47.4
Homicidio	29,363	10,243	34.9	19,120	65.1
Robo a casa habitación	14,256	5,837	40.9	8,419	59.1
Otros delitos del Fuero Común	13,474	8,084	60	5,390	40
Robo de vehículo	11,467	4,234	36.9	7,233	63.1
Violación simple	10,530	3,574	33.9	6,956	66.1
Secuestro	6,606	3,244	49.1	3,362	50.9
Lesiones	5,870	3,008	51.2	2,862	48.8
Otros delitos contra el patrimonio	5,181	1,957	37.8	3,224	62.2
Violación equiparada	5,050	1,541	30.5	3,509	69.5
Robo a negocio	4,347	1,865	42.9	2,482	57.1
No especificado	3,217	0	0	1	0
Robo a transeúnte en vía pública	2,595	1,009	38.9	1,586	61.1
Abuso sexual	2,413	1,287	53.3	1,126	46.7
Fraude	2,034	1,211	59.5	823	40.5
Otros delitos que atentan contra la libertad y seguridad sexual	1,990	993	49.9	997	50.1
Daño a la propiedad	1,713	979	57.2	734	42.8
Violencia familiar	1,649	1,024	62.1	625	37.9
Privación de la libertad	1,610	661	41.1	949	58.9
Delitos que atentan contra la vida y la integridad corporal	1,535	740	48.2	795	51.8

Delito	Total de internos	Total de procesados	Porc.	Total de Sentenciados	Porc.
Extorsión	1,236	729	59	507	41
Secuestro express	919	582	63.3	337	36.7
Corrupción de menores	847	429	50.6	418	49.4
Robo a transeúnte	792	423	53.4	369	46.6
Allanamiento de morada	789	421	53.4	368	46.6
Robo de ganado	720	337	46.8	383	53.2
Otros delitos que atentan contra la libertad personal	651	325	49.9	326	50.1
Robo a institución bancaria	596	332	55.7	264	44.3
Otros delitos contra la familia	525	314	59.8	211	40.2
Abuso de confianza	519	304	58.6	215	41.4
Robo a transportista	474	167	35.2	307	64.8
Amenazas	471	282	59.9	189	40.1
Despojo	446	300	67.3	146	32.7
Narcomenudeo	425	354	83.3	71	16.7
Otros delitos contra la sociedad	411	272	66.2	139	33.8
Trata de personas	203	169	83.3	34	16.7
Robo en transporte público colectivo	166	71	42.8	95	57.2
Robo en transporte público	165	70	42.4	95	57.6
Robo de maquinaria	156	78	50	78	50
Tráfico de menores	133	71	53.4	62	46.6
Robo en transporte individual	108	50	46.3	58	53.7
Evasión de presos	105	62	59	43	41

FUENTE: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, INEGI, 2012.

Por lo que se refiere a internos de competencia federal (ver tabla 6), el segmento más significativo es el de los procesados y sentenciados por delitos contra la salud (45.7%); seguidos de los internos por delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (25.7%) y por delincuencia organizada (4.4%). Las altas tasas de procesamiento de estos y otros delitos anticipan ya la agudización del problema de la prisión preventiva en el ámbito federal, que se abordará más adelante. En el caso de delitos ambientales, ataques a las vías generales de comunicación, contra la Ley General de Población, en materia de derechos de autor, el predominio de los internos en proceso se debe a las bajas sanciones de esos delitos.

**Tabla 6**  
**Población penitenciaria de Competencia Federal, por tipo de delito**



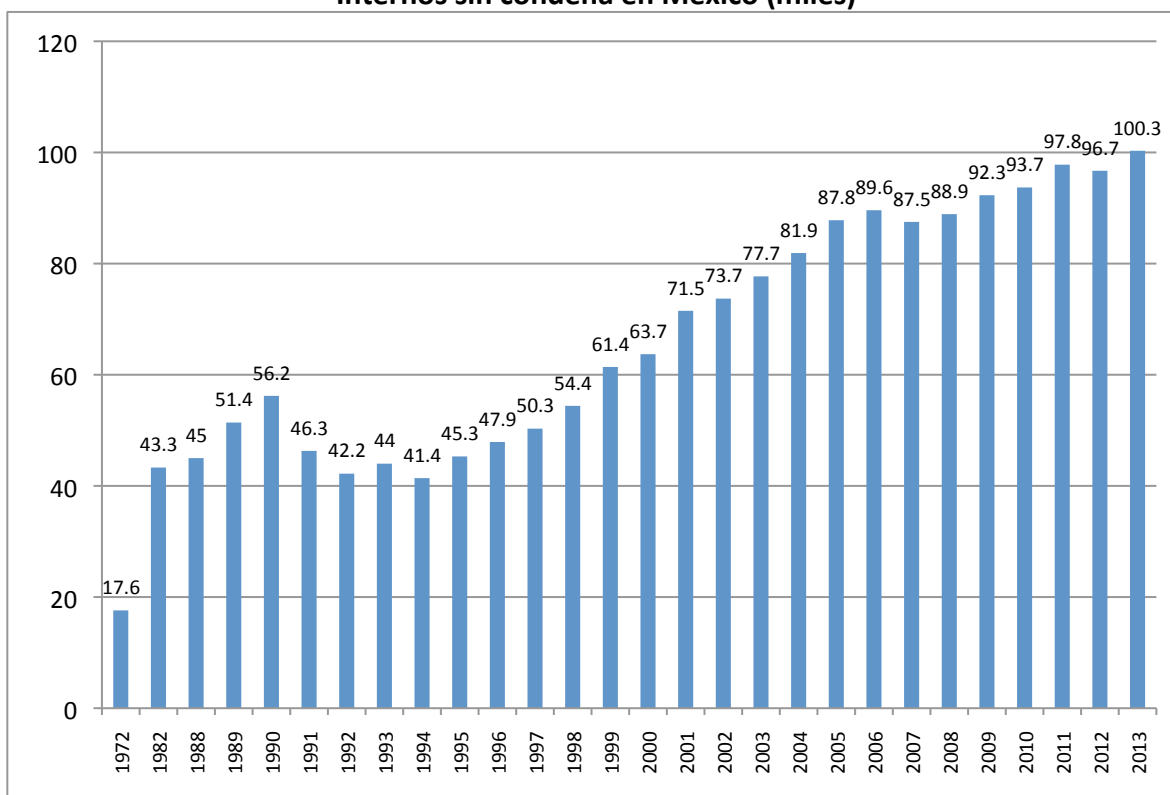
Delito	Total de internos	Total de procesados	Porc.	Total de Sentenciados	Porc.
Competencia Federal	35,557	17,617	49.5	16,099	45.3
Delitos contra la salud en todas sus modalidades	16,255	8,479	52.2	7,776	47.8
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	9,143	4,342	47.5	4,801	52.5
Delincuencia Organizada	1,555	1,148	73.8	407	26.2
Trata de personas	77	54	70.1	23	29.9
Delitos contra la Seguridad de la Nación	42	15	35.7	27	64.3
Evasión de presos	38	25	65.8	13	34.2
Asociación delictuosa	944	503	53.3	441	46.7
Otros delitos que atenten contra la Seguridad Pública	324	155	47.8	169	52.2
Operaciones con recursos de procedencia ilícita	105	69	65.7	36	34.3
Ataque a las vías de comunicación	84	60	71.4	24	28.6
Delitos cometidos por servidores públicos	48	34	70.8	14	29.2
Falsedad de declaraciones	11	7	63.6	4	36.4
Falsificación de documentos	100	41	41.0	59	59.0
Otros delitos de falsedad	224	104	46.4	120	53.6
Delitos contra la autoridad	8	2	25.0	6	75.0
Delitos contra la vida y la integridad corporal	605	152	25.1	453	74.9
Secuestro	401	225	56.1	176	43.9
Delitos en contra de las personas en su patrimonio	790	285	36.1	505	63.9
Delitos previstos en el Código Fiscal de la Federación	113	69	61.1	44	38.9
Delitos ambientales	432	310	71.8	122	28.2
Delitos electorales	38	12	31.6	26	68.4
Ley Federal del Derecho de Autor	32	24	75.0	8	25.0
Ley General de Población	401	255	63.6	146	36.4
Otros delitos del Fuero Federal	1,946	1,247	64.1	699	35.9
No especificado	1,841	0	0.0	0	0.0

FUENTE: Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, INEGI, 2012.

Por lo que se refiere a la población penitenciaria sujeta a prisión preventiva también presenta una tendencia ascendente. El número de internos sin sentencia casi se duplicó en la última década, pasando de 47,874 personas en esa situación en 1995, a 94,635 en 2007. En enero de 2013, la población penitenciaria sin condena ascendió a 100,304 (ver gráfica 6), que representa 41.3% del total de la población penitenciaria.



**Gráfica 6**  
**Internos sin condena en México (miles)**



FUENTE: 1972 Y 1982, Carranza (1983); 1988-2000; y 2013, Secretaría de Gobernación y 2001-2012, Secretaría de Seguridad Pública Federal. La información de 2013 corresponde al mes de enero.

El indicador tradicional de la prisión preventiva, utilizado en los estudios comparados, consiste en mostrar a los internos sin condena como proporción de la población penitenciaria; sin embargo, en el análisis de la problemática y en el planteamiento de propuestas el utilizar este porcentaje es de una utilidad limitada, pues, como se verá este indicador obedece a factores de naturaleza muy diversa (legal, organizacional, entre otros), cuya aportación particular al fenómeno es difícil de determinar.

Un indicador que puede complementar a este porcentaje es el de internos sin condena por cada 100 mil habitantes, pues nos indica cómo utiliza las sociedad esta medida cautelar a lo largo del tiempo (aunque también aquí interviene el comportamiento del fenómeno delictivo en el país). Utilizaremos ambas medidas para tener una aproximación más completa para evaluar la trayectoria reciente de la prisión preventiva en México.

En décadas anteriores, en nuestro país la prisión preventiva era un problema más grave en los procesos de competencia local que en los federales; sin embargo, como se mostrará,

está tendencia se ha invertido. En enero de 2013 en el ámbito de competencia local, los internos sin condena representaban 39% de la población penitenciaria de dicha competencia (75,413 internos sin condena); en tanto que en el ámbito federal es de 50.2% (24,891 internos sin condena) de la población penitenciaria.

En la base de datos que presenta esta información para 161 países, México ocupa el lugar 50 de esa lista. Llama la atención que el listado es encabezado por países Latinoamericanos. Es inquietante el indicador de Andorra y Bolivia, en donde tres de cada cuatro internos no tienen sentencia. Curiosamente los países con más internos por cada 100 mil habitantes, como los de Europa del Este y El Caribe, tienen bajo porcentaje de detención sin condena, lo que puede deberse a procesos muy rápidos, a largas sentencias o a una combinación de ambos factores.

**Tabla 7**  
**Comparativo internacional del porcentaje de la población penitenciaria sin condena**

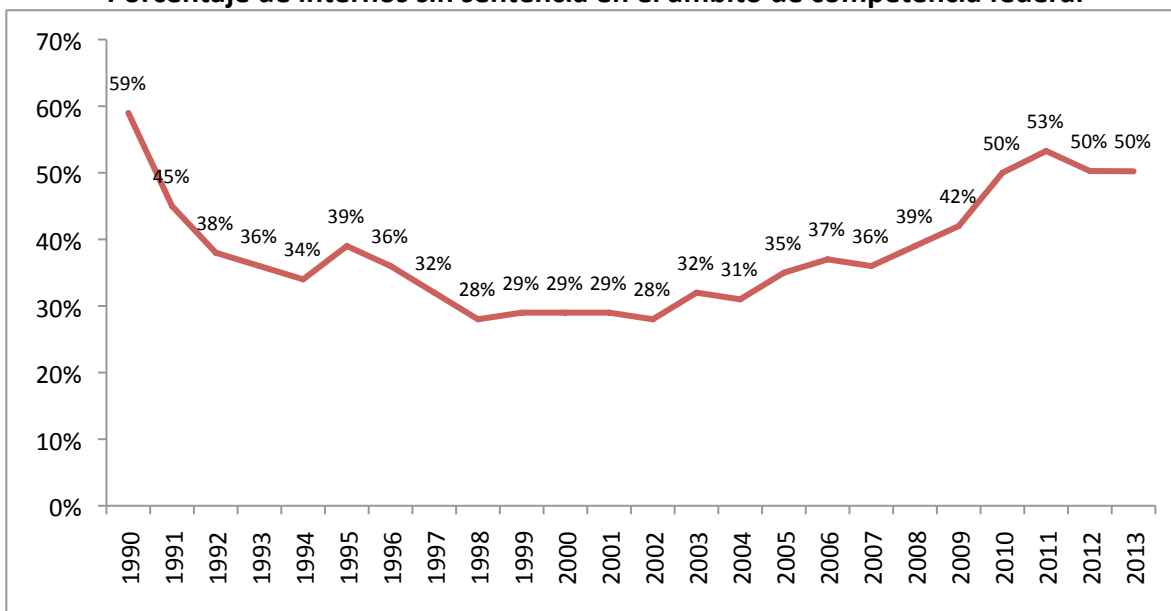
Lugar que ocupa	País	Porcentaje de población penitenciaria sin condena	Población penitenciaria sin condena (números absolutos)
1	Bolivia	83.6	9,627
2	Paraguay	71.2	4,486
6	Nigeria	69.6	36,821
10	Perú	58.5	35,913
15	Andorra	55.6	23
21	Argentina	50.4	30,638
24	Panamá	50.1	6,180
<b>40</b>	<b>México</b>	<b>41.3</b>	<b>100,304</b>
44	Colombia	30.8	35,842
68	Turquía	23.5	30,455
110	U.S.A	21.5	481,546
118	Ucrania	19.1	27,598
125	Rusia	15.2	105,716
137	Japón	11.3	7,773
143	Rep. Checa	14.6	2,369
156	Singapur	8.8	1,100
161	San Marino	0	0

FUENTES: Base de datos obtenida del International Center for Prison Studies (prisonstudies.org), con información, para la mayoría de los países, de 2011 y 2012. La información para México es prácticamente la misma que la actual: 41.3% (100,257 internos en prisión preventiva). Aquí se toman los datos de Enero de 2013 de la Secretaría de Gobernación.

Los mismos estudios comparados admiten que existe una amplia gama de variables que inciden en la proporción entre internos sentenciados y sin condena, como "... la duración máxima del proceso; que el proceso sea oral o escrito; el monto máximo de la pena para el que la ley autoriza la excarcelación; el carácter de primario o reincidente del imputado; el tipo de excarcelaciones que la ley autoriza; en el caso de las excarcelaciones con garantía económica el monto de tales garantías, el acceso a una buena defensa legal, y la clase social de los procesados, que es una variable principal que hay que relacionar con cada una de las anteriores" (Carranza *et. al* 1983: 50).

En México podrían subrayarse entre las variables que podrían explicar el descenso de la proporción de internos sin condena, el que en los últimos lustros se han tomado medidas procesales para agilizar los procesos penales; así como la política legislativa de incrementar el monto de las sanciones que ha predominado en el país. De esta forma, los procesados reciben en forma más rápida la sentencia, al mismo tiempo que los sentenciados ganan mayor presencia entre la población carcelaria al purgar penas mayores.

**Gráfica 7**  
**Porcentaje de internos sin sentencia en el ámbito de competencia federal**



FUENTE: Elaborado con información de la Secretaría de Seguridad Pública Federal Enero 2013.

Sin embargo, se hace notar que en ámbito federal se está registrando un incremento en el fenómeno de la prisión preventiva. Después de haber llegado en 1998 a la proporción más

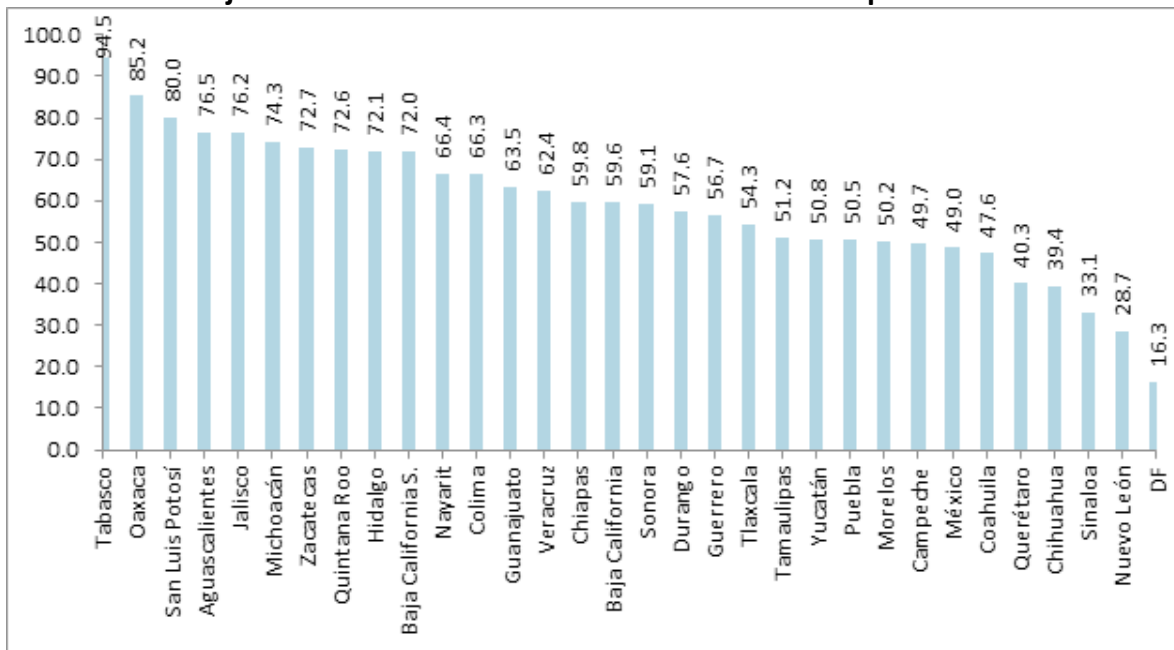
baja de internos sin condena en el ámbito federal en la historia reciente del país: 28.1%, este indicador ha comenzado a crecer, disparándose en los últimos años (ver gráfica 7). En la actualidad, en lo que se refiere a este indicador (proporción de la población penitenciaria sin sentencia) la situación es más inquietante en la competencia federal que en la local.

Entre las posibles causas de este incremento se puede referir el aumento en la carga de trabajo de los juzgados federales, pues en el último lustro el número de consignados ha aumentado (18% los de competencia local que implica un aumento potencial en el trámite de amparos, como de consignados de competencia federal que aumentaron 40.9% entre 2006 y 2011) y, particularmente, la política criminal propicia que los casos de narcóticos consignados estén aumentando, debido a los operativos contra el narcomenudeo (materia en cuya persecución concurren las autoridades locales a partir de agosto de 2012). Esta mayor carga de trabajo implica procesos más tardados, por lo que la presencia de procesados en la población penitenciaria es mayor. Por otra parte, los operativos para aumentar la seguridad en el interior de los centros penitenciarios federales han incluido el traslado de internos federales no sentenciados, propiciando discontinuidad en los procesos, así como la interposición de amparos (casi 20% de los amparos tramitados por personas privadas de su libertad en Jalisco se dirigen contra su traslado).

En el caso extremo de Jalisco, dado los traslados de internos federales realizados durante 2005 y los operativos contra el narcomenudeo, en tan sólo un lustro se pasó de tener 43% de los internos federales sin sentencia, cifra de por sí elevada, a presentar una proporción de 76% en 2013 (ver gráfica 8). En Tabasco y Oaxaca el crecimiento del problema ha sido exponencial. Ambos presentaban hace 4 años porcentajes de internos sin condena de 41% y 31%, respectivamente.



**Gráfica 8**  
**Porcentaje de internos sin sentencia en el ámbito de competencia federal**

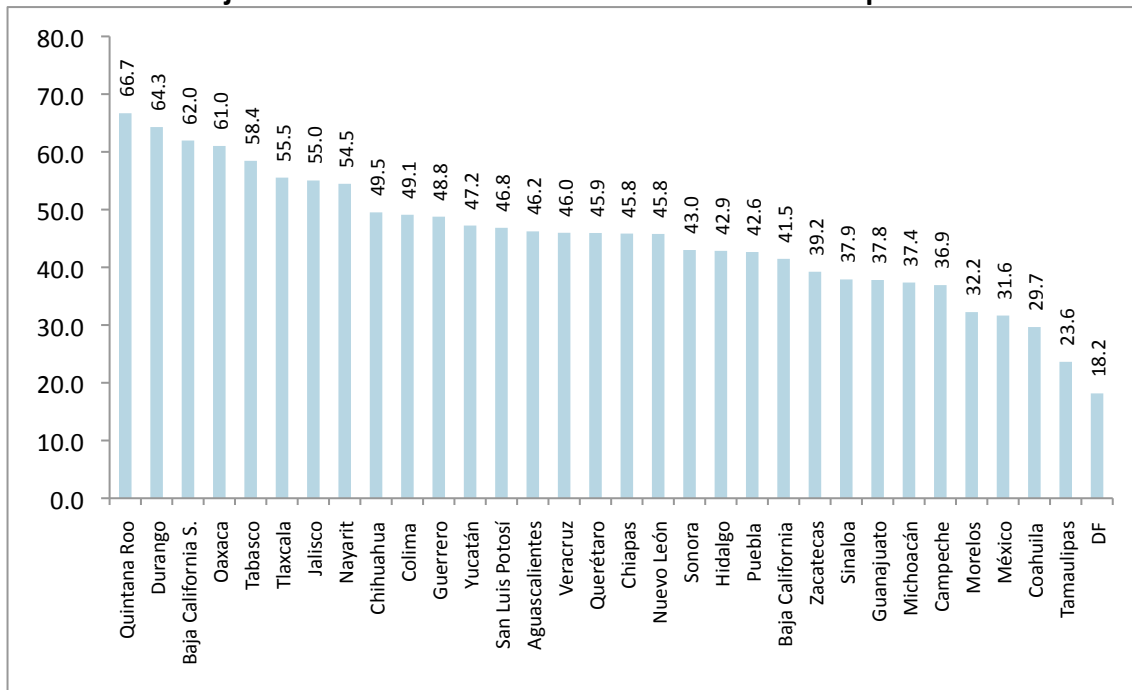


FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública Federal Enero del 2013.

En los últimos años, en el ámbito de competencia local el indicador había oscilado entre 40% y 44%. En enero de 2013 presenta un 39% de internos por delitos de competencia local (ver gráfica 9). En lo que se refiere a los números absolutos, tres de cada cuatro internos sin condena corresponden a la competencia local (75,423). También entre las principales causas que originan esta proporción se encuentra la carga de trabajo en los juzgados, así como la mayor duración del proceso, que implica la interposición de recursos, entre ellos el constitucional del juicio de garantías o amparo. Como se verá más adelante la tendencia decreciente se puede deber tanto al incremento en los beneficios otorgados como mecanismos para despresurizar los centros penitenciarios, como a los 12 estados en los que ya opera el nuevo sistema de justicia penal acusatorio Adversarial, que presenta mecanismos procesales para una aplicación más adecuada de la medida cautelar de prisión. Inquietantes son los casos de Quintana Roo, Durango, Baja California Sur y Oaxaca, donde el 60% de los internos por delitos de competencia local no han recibido sentencia, es decir, se presumen inocentes ante la Constitución, pero en la práctica duermen y sobreviven en prisión.



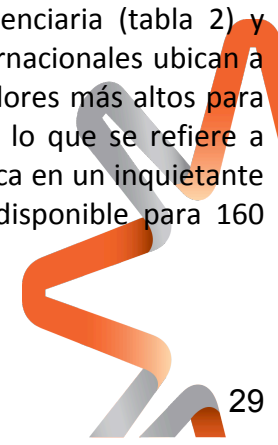
**Gráfica 9**  
**Porcentaje de internos sin sentencia en el ámbito de competencia local**



FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Enero 2013.

Por lo que se refiere a las personas en prisión preventiva por cada 100 mil habitantes, la variable presenta una tendencia creciente, lo que indica que en nuestro país se ha intensificado el uso de dicha medida cautelar. Si bien en años recientes la tendencia se ha estabilizado en alrededor de los 82 u 84 internos sin condena por cada 100 mil habitantes, esto se debe a que, no obstante que los internos sin condena han aumentado en números absolutos, la población ha crecido en mayor medida. En enero de 2013 el indicador fue de 85.3 internos sin condena por cada 100 mil habitantes, valor 64.7% superior al observado tres lustros atrás (51.8 internos sin condena por cada 100 mil habitantes en 1996).

Si bien en las variables analizadas anteriormente: población penitenciaria (tabla 2) y porcentaje de internos sin condena (tabla 7), las comparaciones internacionales ubican a nuestro país en los límites del 25% y 30% de las naciones con los valores más altos para esas variables (lugar 37 de 176 y 44 de 161, respectivamente), en lo que se refiere a internos sin condena por cada 100 mil habitantes, nuestro país se ubica en un inquietante vigésimo tercer lugar dentro de un comparativo de esta variable disponible para 160 países (ver tabla 8).



**Tabla 8**  
**Comparativo internacional de población penitenciaria sin condena**  
**por cada 100 mil habitantes**

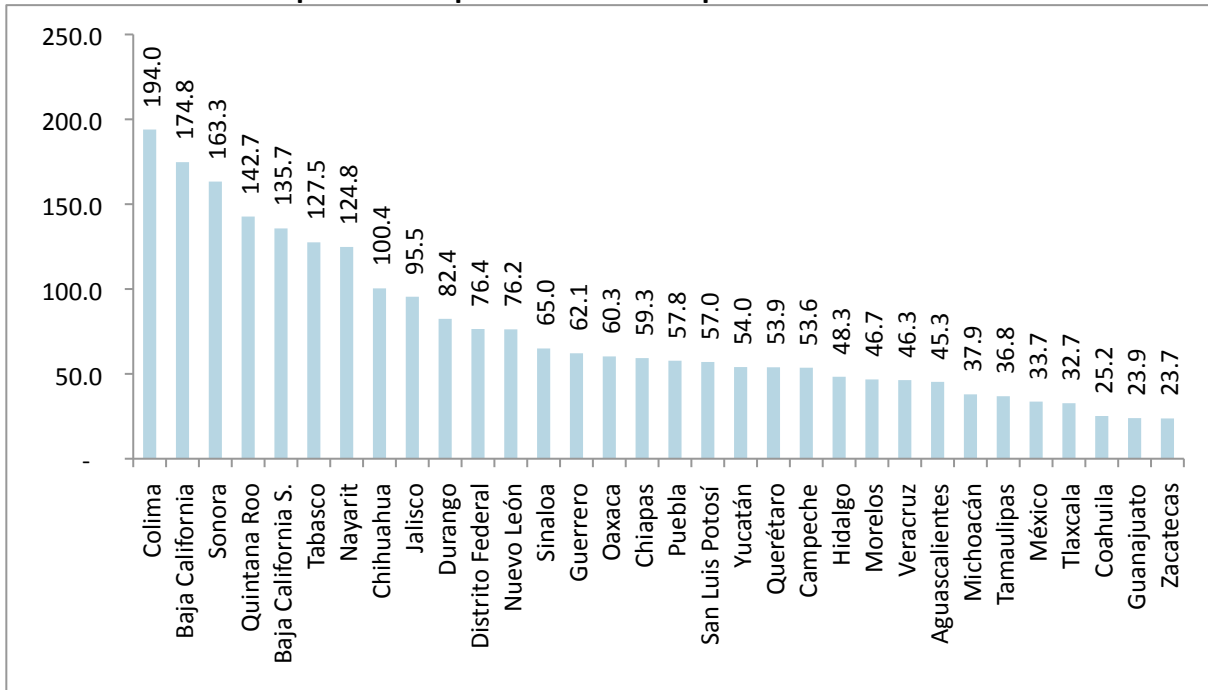
Lugar que ocupa según procesados por cada 100 mil habitantes	País	Internos sin condena por cada 100 mil habitantes.	Población penitenciaria sin condena (números absolutos)
1	Panamá	209.3	7,474
4	U.S.A	152.3	476,764
8	El Salvador	131.8	8,208
16	Venezuela	97.7	28,771
18	Sudáfrica	96.0	48,417
19	Belice	95.7	304
22	Rusia	86.6	<b>123,755</b>
<b>23</b>	<b>México</b>	<b>85.3</b>	<b>100,304</b>
38	Turquía	73.1	53,848
63	Chile	59.9	10,343
72	Colombia	55.4	26,009
94	España	27.5	12,758
119	Nigeria	21.3	34,600
123	India	20.2	250,307
137	Alemania	13.3	10,894
154	Islas Faroe	3.2	2

FUENTES: Base de datos obtenida del International Center for Prison Studies (prisonstudies.org), con información, para la mayoría de los países, de 2011. Para Estados Unidos, El salvador, islas Faroe e India: 2009; Colombia, Venezuela y Panamá: 2010.

En este contexto, alarman los registros de algunos estados del país que muestran un valor exorbitado para esta variable. Por ejemplo, Colima, Baja California, Sonora y Quintana Roo presentan indicadores semejantes a los 10 países que encabezan el listado internacional, duplicando los primeros tres, la media nacional. Baja California Sur, Tabasco y Nayarit también muestran proporciones per cápita muy elevadas, tanto para la media nacional como para la internacional (gráfica 10).



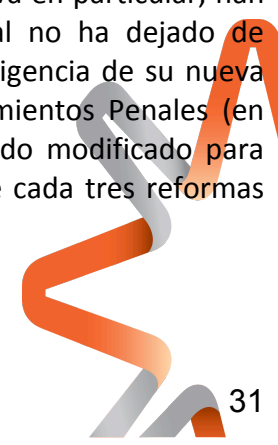
**Gráfica 10**  
**Internos sin condena por cada 100 mil habitantes en las entidades federativas,**  
**procesados por delitos de competencia local.**



FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública Federal, Enero 2013.

La trayectoria reciente de esta variable muestra que en México se ha intensificado el uso de la prisión preventiva y hasta este punto, es la más inquietante. Pueden existir diversas causas para ello: ¿Se debe a la creciente incidencia delictiva? ¿Es resultado de un cambio en la política criminal? ¿Las instancias de procuración e impartición de justicia penal han realizado una aplicación más estricta del marco legal en los hechos aparentemente delictuosos? Muy posiblemente se trata de una combinación de estos factores.

En México la privación de la libertad en general, y la prisión preventiva en particular, han sido los principales pilares de la política criminal. El Código Penal no ha dejado de modificarse para incrementar las sanciones, y desde la entrada en vigencia de su nueva redacción, en 1993, el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales (en adelante, CFPP), que contempla el catálogo de delitos graves ha sido modificado para incrementar el número de conductas consideradas graves en dos de cada tres reformas del CFPP.





## 6. LA SOBREPoblación DETERIORA LAS CONDICIONES DE VIDA EN LAS PRISIONES Y OBSTACULIZA LA REINSERCIÓN EFECTIVA

La posibilidad de reinsertar (o antes, “readaptar”) en el sistema de ejecución de sanciones mexicano está enfrentando una severa crisis, pues el constante incremento en la población carcelaria de los años recientes ha dejado muy atrás la capacidad instalada de los centros penitenciarios, dando lugar a la sobrepoblación y hacinamiento que son el principal obstáculo para las políticas y programas de reinserción, readaptación o reeducación penitenciaria. Un experto en el tema penitenciario, Elías Carranza ha señalado: “La sobrepoblación, o hacinamiento, es el problema que, mientras no se resuelva, hará inútiles o por lo menos limitará muy seriamente los esfuerzos que en otros ámbitos penitenciarios se realicen” (Carranza 2001: 20).

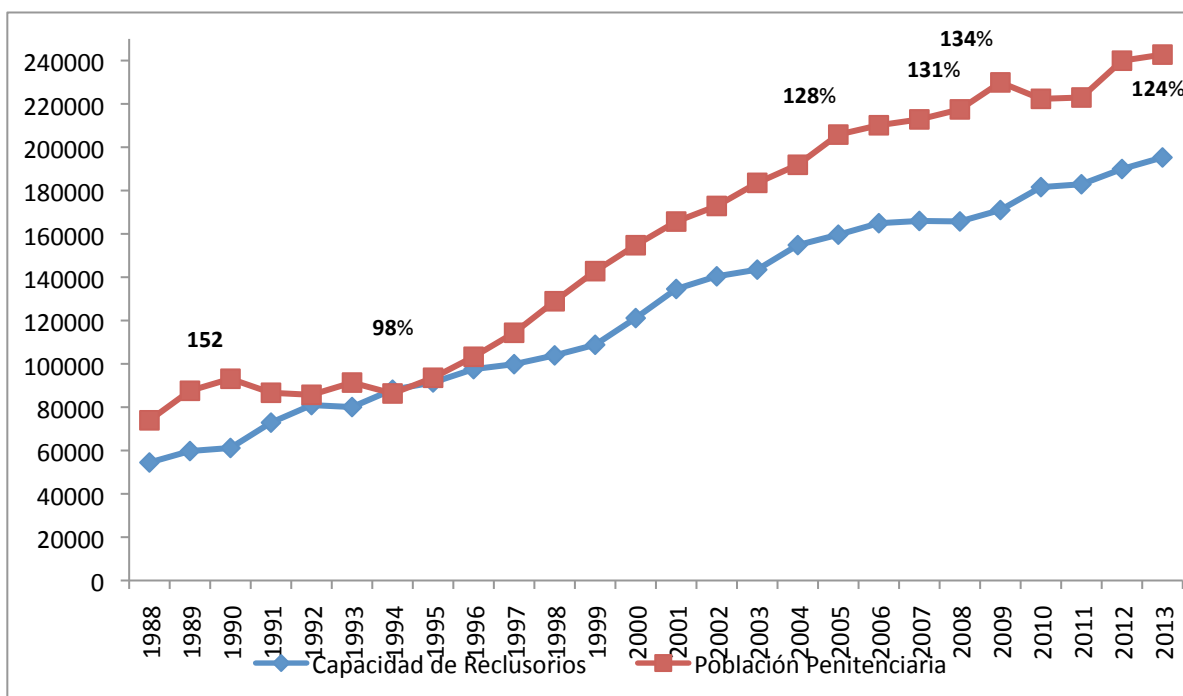
Existe sobrepoblación cuando el número de internos excede los espacios disponibles en el sistema penitenciario que se analice. La literatura en materia penitenciaria considera que se tiene una situación crítica de hacinamiento cuando se excede el 120% de ocupación<sup>13</sup>. Después de haber llegado a un inquietante 152% de ocupación carcelaria en 1990, el país había logrado reducir el problema en el primer lustro de los noventas, incluso llegando a tener en 1994 una ocupación carcelaria de 98%. Algunos esfuerzos de la política penitenciaria mexicana, como el Centro Penitenciario Federal de alta seguridad de Almoloya, Estado de México, recibían elogios de los especialistas<sup>14</sup>; sin embargo, el crecimiento de la población penitenciaria volvió a llevar al sistema a una situación de sobrepoblación a partir de 1998 (ver gráfica 11).

Se llegó a una cresta que osciló entre 134% y 136% de ocupación durante 2009 y ha comenzado a descender, principalmente por la ampliación de espacios y el impulso a la construcción de infraestructura (en 2012 el presupuesto federal contempla el inicio de la construcción de 8 centros penitenciarios federales, que se espera despresuricen los sistemas estatales). En enero de 2013 este indicador es de 124.3% de ocupación carcelaria, es decir, todavía se está en una situación crítica de hacinamiento promedio en el sistema nacional. Sin embargo, esta tasa de ocupación es apenas un promedio: los centros penitenciarios más grandes del país están a más del 200% de su capacidad. Tres de cada cuatro internos en México están en situación de hacinamiento.

<sup>13</sup> Carranza (2001), refiere el criterio de “sobrepoblación crítica”, propuesto en un documento de 1999 del Comité Europeo para los Problemas de la Criminalidad del Consejo de Europa.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 24.

**Gráfica 11**  
**Capacidad, población y porcentaje de ocupación penitenciaria en México.**



FUENTE: Secretaría de Seguridad Pública Federal, información Enero del 2013 para el mes de junio.

Uno de cada tres internos del país (sobre)vive en el Distrito Federal, Estado de México o Jalisco. Concentraciones de entre tres mil y trece mil personas son bombas de tiempo esperando detonación en los centros penitenciarios como los preventivos Sur (252% de ocupación penitenciaria), Oriente (al 233%); y Norte (al 220%) en el Distrito Federal; Puente Grande (al 258%) y el Centro Preventivo de Guadalajara (al 234%) en Jalisco, así como el Centro Penitenciario de Ecatepec, al 298% de su capacidad en el Estado de México. Con menos de 3 mil internos, pero con mayor hacinamiento están los centros de Jilotepec (al 353%) y Chalco (al 305%) en el Estado de México. Fuera de estas entidades miles de internos viven en condiciones de hacinamiento en los centros penitenciarios de las principales ciudades del país. Por ejemplo, el centro penitenciario de Tijuana 6,673 internos viven en un hacinamiento de 246% de ocupación, o en Nayarit, 2,366 internos padecen en hacinamiento del 247%, en el más grande centro penitenciario de la entidad (Venustiano Carranza).

En una base de datos reunida durante esta investigación con cifras comparativas internacionales que presenta esta variable de porcentaje de ocupación penitenciaria para 151 países. Los valores más graves se registran en África, posteriormente figuran, a partir de Brasil en el lugar 16, países Latinoamericanos. Pocos países de Medio Oriente, Asia e incluso Europa (con Grecia en el lugar 18) figuran entre los de mayor ocupación carcelaria. De 2009 (136% de ocupación carcelaria) a 2013 (124.3%), México descendió del lugar 49 al 58 (ver tabla 9).

**Tabla 9**  
**Comparativo internacional de ocupación penitenciaria**

Lugar que ocupa	País	Porcentaje de ocupación penitenciaria
1	Zambia	330.6
5	Kenia	278.6
11	Irán	227.6
16	Brasil	180.4
18	Grecia	178.8
19	Paraguay	178.5
25	El Salvador	165.2
33	Chile	154.9
47	India	139.0
<b>58</b>	<b>México</b>	<b>124.3</b>
65	Costa Rica	121.5
84	U.S.A	107.6
102	Corea del Sur	98.8
121	Rusia	91.1
138	Letonia	72.8
150	Mónaco	38.6
151	San Marino	8.3

FUENTES: Base de datos obtenida del International Center for Prison Studies (prisonstudies.org), con información, para la mayoría de los países, de 2010.

Esta tendencia decreciente se debe principalmente a que la capacidad de los centros penitenciarios ha aumentado y, muy importante, a la reducción en la tasa de crecimiento de la población penitenciaria en años recientes. Como factores muy significativos de esta tendencia se puede referir el incremento en prelibertades y otros beneficios para despresurizar los centros, así como una aplicación más escrupulosa de la prisión preventiva por parte de los jueces en los estados que han comenzado a implementar el nuevo modelo de justicia acusatorio y adversarial (generalmente denominado “juicios orales”). En otro apartado de este texto se mostrara evidencia al respecto.

220 de los 420 centros penitenciarios del país (52.4%) presentan sobrepoblación (ver tabla 10); sin embargo, esos 220 centros albergan a 74% de los internos del país.

**Tabla 10**  
**Sobrepoblación penitenciaria en México**

SOBREPOBLACIÓN		2013
Sobrepoblación total		47,478
Centros con sobrepoblación		219
Centros sobrepoblados que tiene población del fuero común.		54
Centros sobrepoblados que tiene población del fuero común y fuero federal		165

FUENTE: Secretaría de Gobernación, Cuaderno Mensual de Información Estadística del Sistema Penitenciario Nacional, Enero de 2013.

**Tabla 11**  
**Ocupación penitenciaria federal y local**

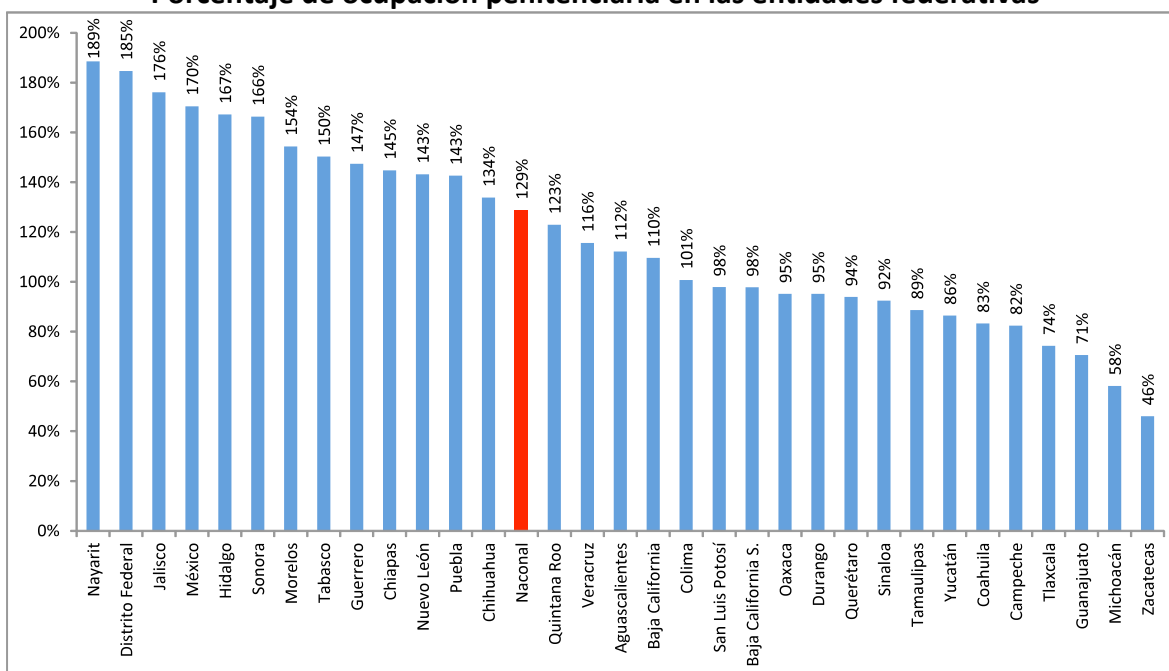
	Capacidad	Ocupación	%
Competencia Local	169,326	217,902	128.7%
Competencia federal	25,951	24,854	95.8%

FUENTE: Secretaría de Gobernación, Cuaderno Mensual de Información Estadística del Sistema Penitenciario Nacional, Enero de 2013.

El sistema penitenciario federal no presenta sobrepoblación (ver tabla 11). Los centros penitenciarios pasaron de 10 a 15 centros penitenciarios en sólo tres años. En el mismo lapso pasaron de albergar a 10,791 personas (5% de los internos del país y 29% de los internos de competencia federal) a 24,854 (10.2% de los internos del país y 50.1% de los internos de competencia federal). Las personas privadas de su libertad, procesadas o sentenciadas por delitos federales que viven en situación de sobrepoblación penitenciaria pasaron de 60% a 38% en el mismo periodo. La construcción de ocho nuevos centros penitenciarios federales durante 2012 y los traslados de internos federales que actualmente se encuentran en instalaciones locales han permitido una significativa descongestión de algunos sistemas penitenciarios locales (como en Veracruz y Sinaloa), aunque como se verá todavía en muchos la situación es alarmante.

La tasa de ocupación del sistema nacional y de los sistemas locales es un promedio en el que se puede apreciar una gran dispersión a lo largo del país y dentro de cada estado. Algunos estados tienen centros penitenciarios regionales por debajo del 60% de ocupación en tanto que los de las grandes ciudades (particularmente los centros penitenciarios para procesados) están a más de 180% de ocupación.

**Gráfica 12**  
**Porcentaje de ocupación penitenciaria en las entidades federativas**



FUENTE: Secretaría de Gobernación, información de enero de 2013.

En la gráfica 12 se muestra la ocupación carcelaria promedio de los centros penitenciarios locales. Se considera como sobrepoblación carcelaria crítica o hacinamiento a la ocupación penitenciaria de más de 120%. Esta situación deteriora las condiciones de reclusión. El hacinamiento en las prisiones latinoamericanas ha dado lugar a lo que Elías Carranza denomina, “el genocidio carcelario” (Carranza 2001: 20). La evidencia empírica reunida para este estudio muestra los signos palpables del deterioro.

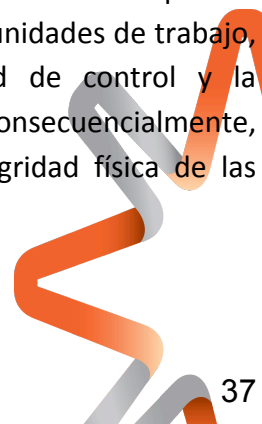
En celdas construidas para 6 u 8 personas, se aloja a 14 o hasta 20 internos, haciendo que incluso el piso sea insuficiente para pernoctar, de esta forma, en México se han comenzado a registrar casos como los de los denominados en Brasil “murciélagos”, consistente en que los internos, para poder caber dentro de los estrechos dormitorios se

turnan para dormir una o dos noches suspendidos en el aire atados por una cuerda a los barrotes de la celda. Este tipo de hacinamiento es contrario a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Internos de Naciones Unidas (artículos 9 y 10), por lo que el internamiento sufrido en estas condiciones puede considerarse como una pena cruel, de acuerdo con los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos (Carranza 2001: 22).

En estas condiciones se dificulta la eficacia de los políticas y programas de reinserción; no sólo por la baja cobertura de los servicios frente a extensas poblaciones, sino porque en la adecuación de los espacios para dar cabida a más y más internos, “ha habido reducción de espacios para actividades psicoterapéuticas, pedagógicas y de laborterapia, para habilitar dormitorios” (Patiño 2010: 115).

Esta incapacidad trae a colación dos elementos que contribuyen a la crítica problemática de los centros penitenciarios y mengua mucho la calidad de vida en los centros de reinserción mexicanos. La corrupción y el autogobierno, que se exacerba en virtud de la sobrepoblación penitenciaria. Dado que la saturación y la poca inversión pública generan un entorno de escasez, se da lugar a una disputa por los espacios, los alimentos y los servicios que de acuerdo con la normatividad internacionalmente adoptada y las normas mínimas establecidas en la legislación mexicana, deberían ser suministradas de manera transparente y gratuita a los internos. Se ha documentado por diversas instancias las redes de corrupción que operan en los centros penitenciarios, en ocasiones operadas por los mismos servidores públicos (particularmente, los custodios) y en ocasiones acciones de extorsión realizadas por los propios grupos dominantes de internos (autogobierno). En no pocos casos existe una combinación de ambos mecanismos de acoso en contra de los internos.

Como señalara la Defensoría del pueblo al analizar la situación de hacinamiento penitenciario en Colombia: la sobrepoblación “...origina condiciones inhumanas para vivir, corrupción y violencia por la consecución de un espacio mínimo en donde pernoctar, factores que a su vez entorpecen el cumplimiento del tratamiento penitenciario para la reinserción social del interno y disminuyen ostensiblemente las oportunidades de trabajo, educación y recreación para los interno, dificultan la capacidad de control y la gobernabilidad por parte de las autoridades carcelarias y, consecuentemente, comprometen la obligación del Estado de garantizar la vida e integridad física de las personas privadas de la libertad” (citado en Patiño 2010: 107)



## Condiciones de reclusión

En este apartado se mostrará el creciente deterioro de las condiciones de subsistencia carcelaria. Reportes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y estudios de organismos ciudadanos del país y del extranjero, cada vez llaman más la atención sobre la bomba de tiempo en que se ha constituido el sistema carcelario mexicano. Las inhumanas condiciones en que se sufre la cárcel en el país, debe ser una motivación adicional, para buscar nuevas formas de garantizar que el derecho penal sea realmente la última respuesta de la sociedad y que la cárcel (particularmente la que se impone durante el proceso), sea la última respuesta del derecho penal y su proceso.

La saturación de los centros penitenciarios y la insuficiencia de la infraestructura, así como medidas de seguridad, provocan que en la práctica no se cumpla la obligación constitucional de que los internos procesados estén “completamente separados” (artículo 18 constitucional, párrafo primero y Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Internos de Naciones Unidas, artículo 8); tampoco se realiza la adecuada clasificación y separación de los internos de acuerdo a estudios técnicos de personalidad, siendo frecuente que convivan en los centros penitenciarios estatales los internos de baja y media peligrosidad, e incluso los de alta peligrosidad, lo que propicia la contaminación criminógena (Patiño 2010: 107).

Como señala un estudio sobre el sistema penitenciario mexicano, “La evidencia que arroja la estadística penitenciaria es la violación del precepto constitucional sobre la separación de internos por grado de peligrosidad y según su situación jurídica. Existe nula evidencia sobre la articulación de los procesos de reinserción social” (Patiño 2010: 106)

El Diagnóstico Nacional de Supervisión penitenciaria (DNSP) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) considera que las deficiencias en la clasificación criminológica de los internos, así como la falta de separación entre procesados y sentenciados en áreas comunes son factores que reducen la eficacia de la reinserción social del interno, uno de los cinco rubros de evaluación de dicho diagnóstico. En los 100 centros penitenciarios evaluados en dicho estudio (de entre las más pobladas del país, que concentran al 75% de los internos) se documentaron anomalías al respecto. Se refiere que la “inadecuada clasificación criminológica y por situación procesal [son parte] de la problemática imperante en el sistema penitenciario” (CNDH 2012: 6). Incluso se refiere casos de incumplimiento en la separación entre hombres y mujeres (CNDH 2012a: 3).

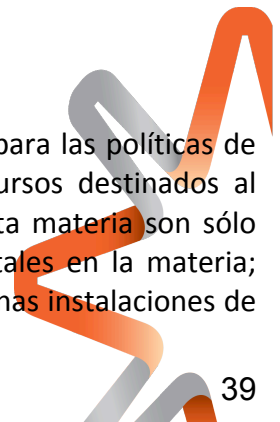
En el mismo sentido, un informe especial de la propia CNDH sobre los Derechos Humanos en los centros penitenciarios estatales refería:

“En la mayoría de los centros de reclusión del país no existe una adecuada separación entre procesados y sentenciados, por lo que generalmente comparten áreas comunes e incluso dormitorios. De acuerdo con la información obtenida durante las visitas, dicha irregularidad se debe, principalmente, a que las instalaciones no cuentan con áreas que permitan efectuar dicha separación; aunado ello al grave problema de la sobrepoblación y, en ocasiones, a que las autoridades no realizan las acciones necesarias para resolver tal problema” (CNDH 2007: 6).

De la misma forma, por cuestiones de seguridad interna, los funcionarios admiten que mezclan a procesados y sentenciados, para tratar de salvaguardar su integridad física. Por ejemplo si un miembro de alguna banda es procesado y en el centro penitenciario preventivo existe un grupo importante de miembros de un grupo delictivo rival, la autoridad detecta que llevar al procesado a esa instalación penitenciaria implicaría ponerlo en un serio riesgo, por lo que pueden optar por trasladarlo a otro centro o incluso al de sentenciados. También esto deja al descubierto la incapacidad de la autoridad para garantizar el orden en el interior de los centros penitenciarios.

Como se verá más adelante, esta problemática se registra principalmente en los centros penitenciarios locales. El hecho de que no haya sobrepoblación penitenciaria en las instalaciones federales y que haya mayor capacidad de control por los estándares de operación y por la disposición de mayor número de funcionarios de seguridad penitenciaria respecto del número de internos, propicia que los procedimientos penitenciarios y las condiciones de internamiento sean cualitativamente superiores en el ámbito federal. Sin embargo en febrero de 2013 se registró el primer motín en muchos años en un centro penitenciario federal, el de las Islas Marías, que en apenas tres años multiplicó en casi nueve veces su población penitenciaria y paso de ser una colonia penal, a un centro penitenciario con varios niveles de seguridad. Las protestas se derivaron del deterioro de las condiciones de vida en la isla.

El constante crecimiento de la población penitenciaria es un desafío para las políticas de reinserción y para la capacidad presupuestaria del Estado. Los recursos destinados al sector no dejan de crecer. La evidencia estadística y empírica en esta materia son sólo aproximados, pues se dispone de los presupuestos federales y estatales en la materia; pero no es posible acceder a la información sobre los recursos de algunas instalaciones de





detención bajo la competencia municipal, que en muchos casos son sostenidas principal o exclusivamente por el erario de los ayuntamientos.

La organización presupuestal en México, respecto de los sistemas penitenciarios, sigue generalmente uno de los siguientes dos modelos: el que se utilizó tradicionalmente en México en el que los centros dependían de áreas encargadas del gobierno interior (secretarías de gobernación o de gobierno) y una tendencia que se va abriendo paso que es desprender el sistema de ejecución de sanciones de un área que se considera muy politizada, para crear órganos técnicos dentro de secretarías de seguridad y reinserción social.

El presupuesto para la operación del sistema penitenciario federal es de 5,604 millones de pesos (2013), considerando los más de 400 millones del denominado “socorro de ley”, que es la cantidad de recursos que la Federación transfiere a los gobiernos estatales de acuerdo con la población penitenciaria de competencia federal que estén reclusos en centros penitenciarios estatales. Esta cantidad representa el 6% del total del Gasto Federal para Seguridad Ciudadana y Justicia Penal.

En el ámbito de competencia estatal (excluyendo la esfera municipal que tiene a su cargo servicios de policía preventiva y centros penitenciarios municipales), el presupuesto para las áreas de readaptación social ascendió aproximadamente a 14,1733'047,231.50 pesos<sup>15</sup>, aproximadamente uno de cada tres pesos del gasto público destinado a seguridad y justicia.

Cada interno implica para el sistema penitenciario mexicano (en el ámbito local), aproximadamente 176 pesos diarios (cifra elaborada por el área penitenciaria del Gobierno de Jalisco)<sup>16</sup>. Otras autoridades locales, como las de Aguascalientes que señalan

---

<sup>15</sup> Se refiere que es aproximadamente, en virtud de que sólo se encontró información desagregada para el rubro de readaptación social en 22 de las 32 entidades federativas (la suma de los recursos destinados en estas entidades a la readaptación social fueron de 9,711'502,723.10 pesos). La cifra de 12,081.8 millones es la extrapolación del promedio de recursos del rubro de readaptación como proporción del presupuesto total de las 22 entidades (la más baja 1.4% del presupuesto total destinado a readaptación en el Distrito Federal y la más alta la de Jalisco 2.15%), que fue de 1.75%, aplicándose esta proporción al total de la suma de los 32 presupuestos locales (información que sí se obtuvo completa: \$809,903'127,056.83).

<sup>16</sup> En 2012 la Dirección General de Prevención y Readaptación Social de Jalisco dio a conocer un cálculo sobre el gasto diario por interno en los centros penitenciarios estatales: 130 pesos. En el que se consideró todos los costos como salarios de los custodios, alimentos, medicinas, indumentaria, uniformes, energía eléctrica, combustibles, trabajos de mantenimiento de los inmuebles (no de construcción), materiales para la industria penitenciaria, así como para labores educativas, artísticas, deportivas y culturales.

un costo diario de 128 pesos por recluso<sup>17</sup>; esta misma cantidad es manejada por la autoridad del Distrito Federal gasto diario por recluso<sup>18</sup>; Nuevo León refería un costo diario por interno de 140 pesos<sup>19</sup>. En el ámbito federal se asume que el costo es más alto, sin embargo si sólo se divide el gasto operativo del sistema penitenciario federal (restando el auxilio de ley) daría alrededor de 70 pesos diarios por cada uno de los 74,854 internos, habría que ver si hay transferencias posteriores al presupuesto. Por otra parte se han dedicado más de 12 mil millones de pesos a la construcción y adecuación de los nuevos centros penitenciarios federales.

Considerando como costo diario promedio para todo el país 150 pesos, tendríamos que la prisión de 242,756 personas en México (enero de 2013) cuesta diariamente al erario 36.4 millones de pesos<sup>20</sup>, 15 de ellos destinados a los internos en prisión preventiva. Con un solo día de estos costos de reclusión se podría cubrir el apoyo **anual** para 5,142 familias dentro del programa para superar la pobreza “oportunidades” o se podría incorporar a 53,121 niños más al programa de desayunos escolares **durante un año**<sup>21</sup>.

Aunque siempre deben tomarse con reservas las cifras internacionales comparadas, en virtud de que los criterios con los que se elaboran los indicadores no son homogéneos, resulta interesante hacer referencia a alguna información comparada sobre el costo diario por interno en diversos sistemas penitenciarios. Como se puede apreciar en la tabla 5, la dispersión de costos diarios por interno es pronunciada, yendo desde 166 dólares en Inglaterra, hasta 87 centavos de dólar diarios en Bolivia. En algunos países, particularmente los de menor gasto, se podría referir sólo a los costos de alimentación y algunos otros gastos corrientes, pero quizá no incluye salarios del personal<sup>22</sup>. Muy

<sup>17</sup> Dirección General de Reeducación Social de Aguascalientes, comentada en conversación con el Director General, en una visita realizada a esa entidad en marzo de 2005.

<sup>18</sup> Información dada por el Lic. Antonio Hazael Ruiz Ortega, titular de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social del D.F. en el documental de Roberto Hernández, *El túnel*, CIDE, 2005. Esta cifra puede irse reduciendo, pues si se toma el presupuesto anual de 2005 del sistema penitenciario, ya referido, de 1,075, 553,116.00. y lo dividimos entre los 30,050 reclusos promedio de los centros penitenciarios capitalinos durante 2009, nos daría un gasto diario de 98 pesos con el deterioro en las condiciones de subsistencia en los penales.

<sup>19</sup> Información recabada por Fundación Renace A.B.P. del área de readaptación de Nuevo León, marzo de 2005. Agradezco particularmente la información a Martín Carlos Sánchez y Javier Carrasco.

<sup>20</sup> Debe formularse una restricción a este monto: los 140 pesos diarios por interno corresponden a un cálculo para 2009. La actualización de la información presupuestal a 2010 indica, para las cifras disponibles que el incremento de los recursos ha sido inferior al crecimiento de la población penitenciario, por lo que el gasto por recluso ha bajado, no por un uso más eficiente de los recursos, sino porque la cantidad de recursos disponibles tienen que distribuirse entre más reclusos con su respectivo impacto en el deterioro en las condiciones de subsistencia de las personas privadas de su libertad.

<sup>21</sup> Con base en los costos por beneficiario de los programas sociales, anexo estadístico del Sexto Informe de Gobierno, Administración, 2006-2012, México, 2012.

<sup>22</sup> En cifras proporcionados por Azaola y Bergman (2004: 9 y 10) en algunos países, aquí enlistados se refieren cantidades de alrededor de un dólar refiriendo que se trata sólo de costos de alimentos y en otros

probablemente los países que encabezan la lista incorporen gasto en construcción de centros penitenciarios y no sólo el gasto corriente<sup>23</sup>. En todo caso, el cuadro permite aproximar las asimetrías de recursos destinados al sector y anticipar su impacto en la calidad de vida de las personas privadas de su libertad.

**Tabla 12**  
**Comparativo internacional de costos diarios por interno**

País	Costo diario por interno (U.S. dls.)
Inglaterra*	166
Australia*	84
Estados Unidos*	65
Costa Rica**	15.93
México <sup>24</sup>	12.3
Chile*	11
Colombia**	7.48
El Salvador**	4.85
Perú**	3.56
Nicaragua**	2.66
Venezuela***	1.86
Honduras**	1.46
Bolivia**	0.87

FUENTES:\* Dammert y Díaz, 2005; \*\* Con base en información de ILANUD citado por Dammert y Díaz, 2005; \*\*\* Azaola y Bergman, 2004, p. 10. México, con información de estimación de Jalisco ya referida.

## 7. CUSTODIA PENITENCIARIA, AUTOGOBIERNO Y VIOLENCIA EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS

Con las restricciones que caracterizan al análisis comparado internacional entre sistemas legales diversos y países con distintas políticas criminológicas, el personal penitenciario es

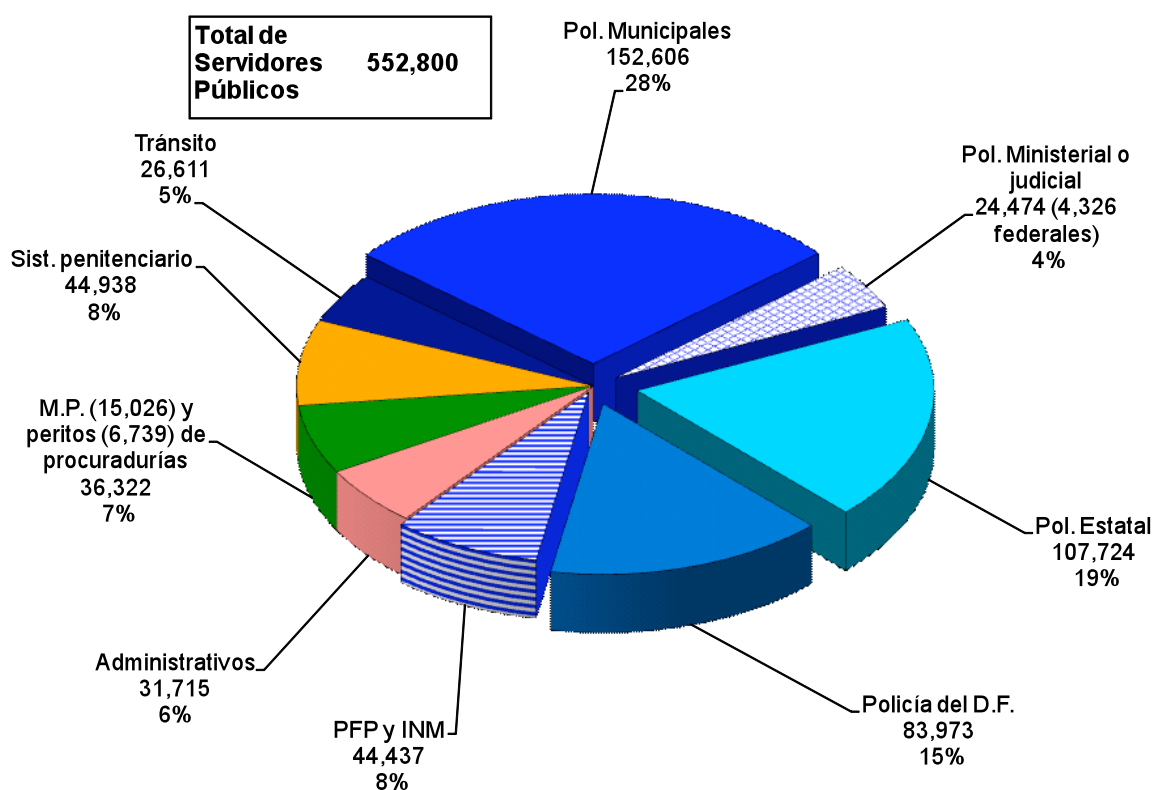
casos de alimentos y medicinas: Colombia, 1,44 (alimentos); Honduras, 0.40 (alimentos y salud); Nicaragua, 0.58 (sólo alimentos); y Perú, 0.75 (alimentos). Sólo en Venezuela (1.86) se señala que corresponde al costo total. Por ello quizá Bolivia se refiera sólo a alimentos.

<sup>23</sup> Por ejemplo en el caso de Estados Unidos, es muy probable que así sea, pues Lynch, menciona expresamente que además del gasto corriente, su estimación para 1990 también incluye la infraestructura, su depreciación y costo financiero de su construcción, señalando un costo diario por recluso de 70.27 dólares (p.7), costo similar al reportado por Dammert y Díaz, 2005 que aquí se cita.

<sup>24</sup> Si no sólo consideramos el gasto corriente, sino todo el presupuesto, como se refería líneas arriba, el costo diario sería de 15.79 dólares.

reconocido como un indicador que aproxima e ilustra la cantidad de recursos materiales y humanos que las autoridades dedican al sistema penitenciario (Harrendorf y Smit 2010: 119).

**Gráfica 13.**  
**Servidores públicos en áreas de Seguridad Ciudadana y Justicia Penal**



FUENTE: Elaborado con base en información del *Reporte de Elementos Activos del Personal de Seguridad Pública y Privada*, del Sistema Nacional de Seguridad Pública a junio de 2011.

Consistente con el dato presupuestal, el personal del sistema penitenciario representa 8% del total de los servidores públicos que laboran en los subsistemas de seguridad ciudadana y justicia penal. Son 44,938 servidores públicos en el país, de los cuales, 5,404 (12%) laboran en el sistema penitenciario federal<sup>25</sup>. Aquí se podría dar una primera reflexión en el sentido de que pareciera que el sistema penitenciario federal tiene mayor capacidad de respuesta y cuidado a los internos a los que deben dirigir los servicios de

<sup>25</sup> De acuerdo con el Reporte de Elementos Activos del Personal de Seguridad Pública y Privada del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el ámbito penitenciario federal (todavía en ese reporte se utiliza la expresión *prevención y readaptación social*), con información de junio 2011, laboran 5,404 servidores públicos, 2,038 como personal de custodia y 3,366 en áreas administrativas

atención y reinserción social, pues disponen de 12% del personal penitenciario del país; en tanto que sólo atienden al 10% de los internos del país (24,854 internos)<sup>26</sup>.

Para efecto de un análisis comparado con otros países, y siguiendo la definición de personal penitenciario (*prison staff*) de los estudios de Naciones Unidas<sup>27</sup>. Se consideran en el indicador que se presenta en la tabla, tanto el personal de seguridad penitenciaria como el administrativo de ambas competencias: estatal y federal. De esta forma, hay en el país 40 funcionarios penitenciarios por cada 100 mil habitantes.

**Tabla 13.**  
**Tasa de personal penitenciario por cada 100 mil habitantes**

PAIS	TASA	PAIS	TASA
Colombia	160.4	Austria	48.6
USA	138.6	Singapur	45.8
Suazilandia	103.6	Rumania	45.5
Israel	100.1	Alemania	43.8
Belice	95.3	Chile	42.6
Canadá	92.5	<b>México</b>	<b>40</b>
Dinamarca	92.4	Kenia	34.2
Lituania	90.9	Corea	27.7
Holanda	85.7	Paraguay	17.3
Italia	82.6	Tailandia	16.6
Italia	82.6	Marruecos	16.4
Suecia	81.2	Bolivia	13.5
Azerbaiyán	70.5	Japón	12.8
Hong Kong	64.4	Bangladesh	5.4
Portugal	57.5	India	4.2
Croacia	50.9	Nepal	2.3

FUENTE: Harrendorf y Smit 2010: 140-141, con información de los estudios de Naciones Unidas sobre tendencias del crimen y la operación de los sistemas de Justicia Criminal<sup>28</sup>. Chile y Colombia datos a 2004; India a 2005; para el resto de los países los datos son a 2006. Para México se utiliza la información del SNSP correspondiente a Junio de 2011 y la población del Censo de 2010 de INEGI.

Como en la mayoría de los indicadores internacionales, la base de datos de Naciones Unidas, utilizada por Harrendorf y Smit, presenta gran varianza entre los 98 países considerados (entre los cuales no figura México), que muestran el indicador desde 160.4 en el caso de Colombia hasta 2.3 en el caso de Nepal. En la gráfica se presentan

<sup>26</sup> Enero de 2013.

<sup>27</sup> "...todos los individuos en instituciones penitenciarias o correccionales, incluyendo personal administrativo, técnicos de tratamiento, custodia y otros (mantenimiento, servicio de alimentos, etc.)". citado en Harrendorf y Smit 2010: 120.

<sup>28</sup> El estudio citado, refiere como fuente en inglés: United Nations Survey of Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems (UN-CTS).

indicadores de países de los diversos segmentos de la dispersión. La media fue de 50.7 y el promedio de 54.4. México se ubica por debajo de ambos indicadores, aunque por encima de la mediana de Latinoamérica y el Caribe: 33.

Generalmente en Latinoamérica la prisión ha sido un espacio que no recibe suficiente inversión pública y que queda marginado de actividades que pudieran mantener un entorno digno, acorde con las directrices internacionales acordadas por los países en tratados multilaterales. Estas condiciones obstaculizan la adecuada reinserción de los internos.

A los custodios o los grupos de poder se les paga una especie de “impuesto interno” al pasar lista por las mañanas (pueden ser de dos a cinco pesos), y en algunos centros penitenciarios también se cobra en la lista nocturna. También se cobra por las visitas ordinarias y las íntimas, por permitir la introducción de comida por parte de sus familiares, por ser trasladado a celdas con más espacio o menos violentas, por protección (para no ser golpeados), por evitar los trabajos de limpieza en las celdas y áreas comunes. También se paga por privilegios como dormitorios individuales, labores de aseo y lavado de ropa, introducción de electrodomésticos, bebidas embriagantes<sup>29</sup>, drogas, entre otros<sup>30</sup>.

Los familiares de los internos, además del costo material de prescindir del ingreso del miembro de la familia en prisión, tienen que derivar recursos para su defensa, trasladarse a los centros de reclusión (en las afueras de las ciudades) y, además enfrentar al interior de los mismos estos cobros indebidos (pagar por ingresar, pagar por enviar un estafeta a localizar a sus familiares), así como llevar recursos a su familiar para que pueda subsistir entre las redes de corrupción interna; también les llevan artículos de higiene personal, alimentos, así como insumos para la elaboración de artesanías o productos para su posterior venta. Para ingresar todos estos artículos tienen también que pagar.

A este respecto, la tercera encuesta realizadas por el CIDE en los centros penitenciarios del Distrito Federal y el Estado de México señala que 96.9% de los internos del D.F. indicaron que su familia les provee de sábanas (98.1% en el Estado de México); al 95.7%

---

<sup>29</sup> Por ejemplo, el 18 de diciembre de 2005, un operativo en el Reclusorio Preventivo de Guadalajara, con la participación de agentes estatales y federales, decomisaron 3 mil litros de alcohol, sin que se tuviera una explicación a la forma en que ingresaron al penal. Cfr. “Arruinan la pachanga a los de Puente Grande”, periódico *Mural*, 19 de diciembre de 2005, primera plana y sección comunidad, Guadalajara, Jal.

<sup>30</sup> Reportan estas anomalías, CNDH 2012; CNDH 2007, particularmente pp. 4 y ss.

de cobija (94.4% en el Estado de México); 96.8% de ropa (99.3% en el Estado de México); 97.2% de zapatos (99.8% en el Estado de México)<sup>31</sup>.

De igual forma las encuestas del CIDE reportan un deterioro en la cantidad y calidad de los alimentos y agua para beber, entre 2002 y 2009 (ver tabla 14). En ambas entidades cada vez más internos perciben como insuficiente la cantidad de alimentos que reciben en la institución penitenciaria; en lo que se refiere al agua, el indicador muestra un descenso, pero sigue siendo muy significativa la proporción de internos que perciben que es insuficiente. En cuanto a la calidad de los alimentos en 2002 21.7% de los internos del D.F. encuestados opinó que éstos eran de muy mala calidad; en tanto que para 2009, 35% de los internos opinó en el mismo sentido. En lo que se refiere a los internos del Estado de México, en 2002, 14% opinó que la calidad de los alimentos era muy mala; en tanto que para 2009, el porcentaje aumentó a 30.2% (Azaola y Bergman 2009: 50).

**Tabla 14.**  
**Porcentaje de internos que reportó no tener suficientes alimentos o agua para beber**

Rubro	2002	2005	2009
Alimentos, Distrito Federal	61%	67%	74%
Alimentos, Estado de México	39%	58%	71%
Agua, Distrito Federal	33%	31%	21%
Agua, Estado de México	20%	20%	18%

FUENTE: Azaola y Bergman 2009: 50

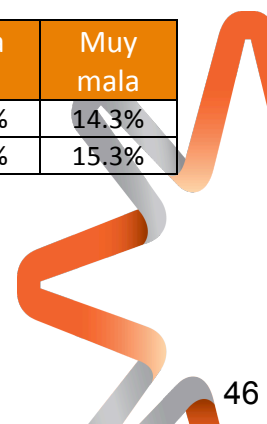
En el mismo sentido el ya citado Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de la CNDH encontró que los alimentos “...no reúnen las condiciones de higiene y además las familias los llevan o les dan dinero a los presos para comprarlos en las tiendas que funcionan dentro de los mismos penales. También se detectaron aguas putrefactas en los dormitorios y malas condiciones de sanitarios y celdas” (CNDH 2012a: 3).

**Tabla 15.**  
**¿Cómo califica la atención médica recibida?**

Rubro	Muy buena	Buena	Regular	Mala	Muy mala
Distrito Federal	2.25%	20.5%	44.3%	18.8%	14.3%
Estado de México	2.65%	21.2%	42.6%	18.3%	15.3%

FUENTE: Azaola y Bergman 2009: 51

<sup>31</sup> Azaola y Bergman 2009:48.



De igual forma, los internos evalúan mal la atención médica que reciben en los centros penitenciarios y también este indicador se ha deteriorado desde 2002, cuando se realizó la primera encuesta.

La atención médica es escasa e inadecuada, además de que en algunos casos se cobra. Un informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos señaló:

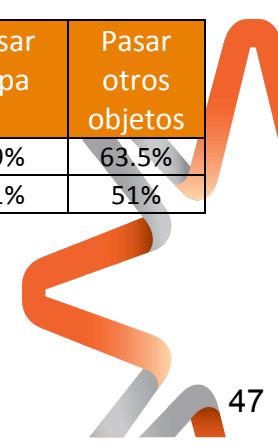
“En las visitas realizadas, se ha constatado que en la mayoría de los centros de reclusión de nuestro país existen deficiencias en la prestación del servicio médico, debido a que no cuentan con suficientes médicos generales, odontólogos ni enfermeros capacitados, y menos aún con los servicios de ginecología, indispensables en el caso de mujeres, y psiquiatría; en algunos establecimientos no labora siquiera un médico general, por lo que las autoridades encargadas de su administración deben pedir apoyo a otras instituciones. Asimismo, son insuficientes los medicamentos para tratar aun las enfermedades más comunes, así como el instrumental y el material para llevar a cabo curaciones de primeros auxilios” (CNDH 2007: 9).

En lo que se refiere a la corrupción, los internos refieren cobros indebidos que el personal penitenciario hace a sus familias. La tendencia entre la primera y la tercera encuesta es creciente. El problema parece ser más extenso en el Distrito Federal (ver tabla 16). Este incremento de costos “extra-oficiales”, puede significar un impedimento para que la familia esté más cerca de su pariente en reclusión, un elemento importante para el proceso de reinserción. También la encuesta del CIDE ha registrado un incremento en la proporción de internos que nunca recibe visitas de sus familiares o las reciben sólo una vez al año, ya sea porque está lejos, pero también porque no tienen recursos para trasladarse y realizar los pagos indebidos para estar cerca de sus familiares. En el Distrito Federal la proporción es de 12.4%; en tanto que en el Estado de México, 18.4% (en 2002 habían sido 9% y 6%, respectivamente, es decir en el Estado de México se ha triplicado la proporción).

**Tabla 16.**  
**Cobros realizados a familiares de internos (porcentaje por entidad federativa, 2009)**

Rubro	Por entrar al penal	Mandar a llamar	Pasar comida	Pasar ropa	Pasar otros objetos
Distrito Federal	45%	59%	65%	69%	63.5%
Estado de México	29.5%	30.5%	54%	51%	51%

FUENTE: Azaola y Bergman 2009: 53





Sobre estos aspectos de corrupción y deficiencias organizacionales, el estudio penitenciario que ya se ha citado refiere:

“Los centros penitenciarios de México tienen marcadas carencias organizacionales y serias deficiencias funcionales, producto de la saturación y sobrepoblación de los mismos...las estructuras de reinserción son quizás uno de los focos de corrupción que más atención demanda en los procesos de seguridad pública y en los protocolos de actuación de los centros penitenciarios.

“El sistema penitenciario nacional no ha sido capaz de diseñar una base de datos única, suficiente o útil para generar una administración integral” (Patiño 2010: 104).

Con sobrepoblación y estas malas condiciones de reclusión, hace de los centros penitenciarios mexicanos bombas de tiempo, como ya diversos organismos y funcionarios han señalado. Los motines comienzan a ser más frecuentes y la violencia se mantiene en niveles alarmantes.

En el análisis de las condiciones de reclusión, suele complementarse la variable de ocupación penitenciaria con la de “internos por funcionario penitenciario”, que ha sido desarrollada por el Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD).

Sobre la insuficiencia y sesgos de la noción de hacinamiento u ocupación carcelaria, un estudio sobre los indicadores en el ámbito de la justicia ha señalado:

“El concepto comúnmente entendido de hacinamiento depende de calcular la capacidad de la prisión. Con demasiada frecuencia, la capacidad no es más que una medida de espacio físico en los planos de diseño y no una medida de la cantidad de internos que el personal puede controlar. La capacidad puede establecerse de forma más precisa a través de la proporción de personal respecto de los internos, en combinación con un recuento del número de lugares físicos que cumplan las normas mínimas de la entidad para el alojamiento” (Vera Institute 2003: 58)

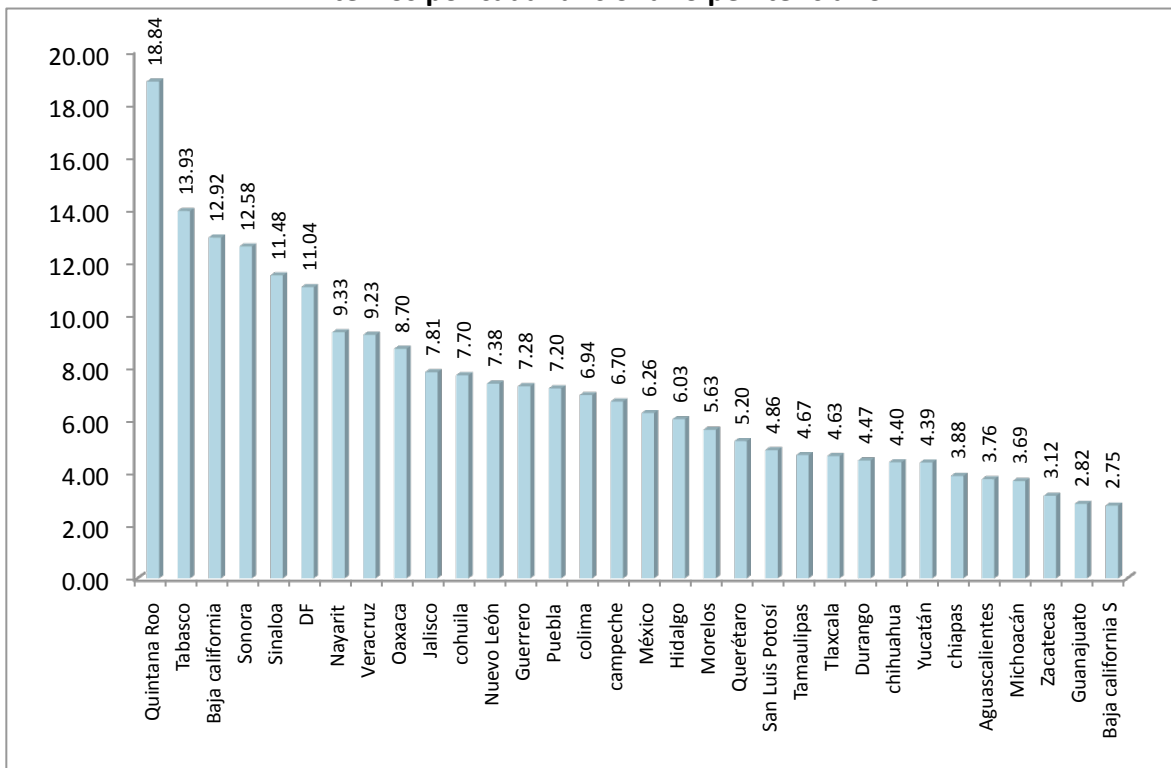
De acuerdo con Elías Carranza especialista en temas penitenciarios y director del ILANUD, la proporción óptima entre personal de centros penitenciarios e internos debe ser 1 a 1. De esta forma, considera este especialista argentino, considerando los turnos y otras

comisiones, se aseguraría que no habría en algún momento del día más de cuatro internos por cada funcionario penitenciario. De acuerdo con el análisis del Dr. Carranza, si se excede esa proporción (1 a 1) hay indicios de autogobierno.

El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) refiere un criterio de la Organización de las Naciones Unidas de que debiera haber no más de diez internos por cada oficial de custodia (CNDH 2012a: 2).

Sin embargo, algunos otros analistas matizan la trascendencia de este indicador. Por ejemplo, Harrendorf y Smit (2010: 119 y 120) señalan: “Con respecto al personal de custodia, el número necesario de guardias puede reducirse dramáticamente en prisiones donde la seguridad es garantizada principalmente por la arquitectura y medios tecnológicos (por tanto la tasa recluso/personal penitenciario no es un indicador valido de la calidad de las condiciones penitenciarias..., no obstante, una tasa extremadamente baja podría ser evidencia de escasa calidad)”.

**Gráfica 14**  
**Internos por cada funcionario penitenciario**



FUENTE: Elaborado con base en información del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2011.

La cifra desagregada más actualizada de que disponemos es de junio de 2011, cuando se registraban 44,938 servidores públicos en el ámbito penitenciario para 225,697 internos en ese mismo mes. El cálculo da una tasa de 5 personas por funcionario. Si se hace la separación entre competencia local y federal se tiene que en el ámbito local la tasa es de 7.1 personas privadas de su libertad por funcionario; en tanto que en ámbito federal, la tasa se reduce a 2.6 internos por funcionario penitenciario federal.

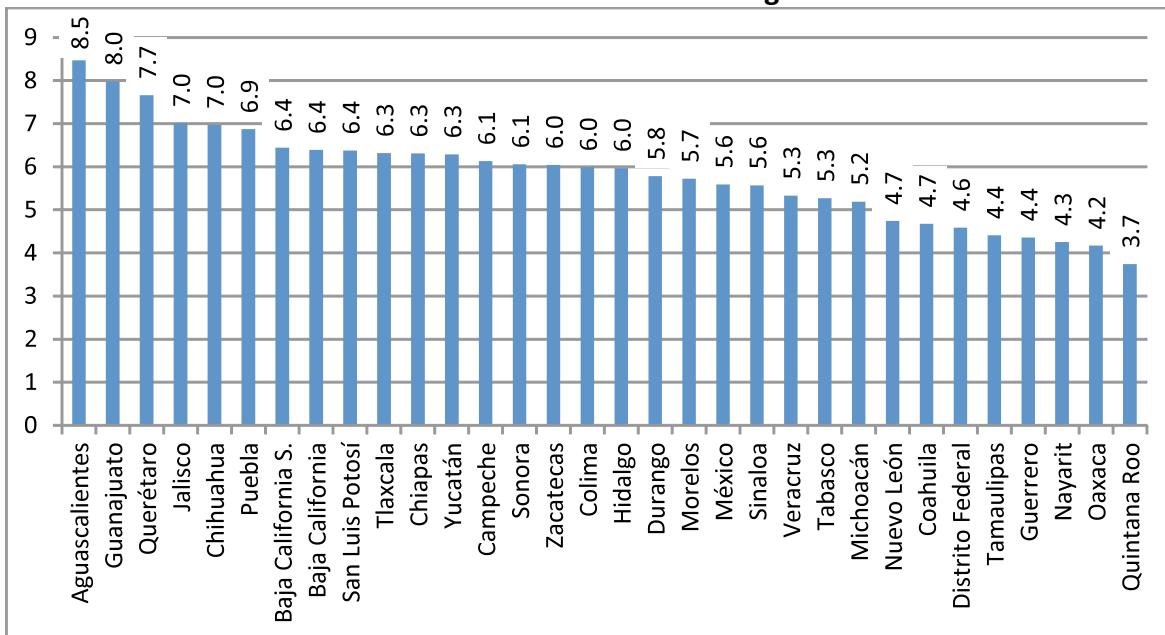
En la gráfica 14 se muestra el indicador de internos por personal de custodia en el ámbito local de competencia. El dato de Quintana Roo (donde ha habido un par de motines) es inquietante; también en Sinaloa y Sonora donde se registra alta incidencia de actos violentos en el interior de sus centros penitenciarios. Tamaulipas a pesar de que tiene una baja tasa de internos por custodios, también presenta, como se verá altas tasas de violencia.

En su intervención durante la presentación del DNSP 2011, el Presidente de la CNDH, Dr. Raúl Plascencia Villanueva señaló “la reiterada falta de personal de seguridad –o custodios- en los penales es la constante y eso propicia inseguridad y autogobiernos de los reos” (CNDH 2012a: 2).

De hecho, uno de los cinco rubros que analiza el DNSP es el de “Condiciones de gobernabilidad” en los que se evaluó la existencia y calidad de la normatividad interna de los centros penitenciarios (si tienen procedimientos accesibles para presentar quejas, visita familiar, visita íntima, etc.), suficiencia o insuficiencia del personal de seguridad, debido proceso en la imposición de sanciones, control de la seguridad y debido ejercicio de las funciones de autoridad (que no sean los internos los que tenga el control de algunas áreas o realicen funciones propias de la autoridad); competencias y capacitación del personal técnico. Este fue el rubro con menor calificación del DNSP, con 5.84 a nivel nacional. El DGSP mostró un dato que llamó la atención de la opinión pública nacional: hay autogobierno en 60% de los centros penitenciarios del país (CNDH 2012a: 4). Se presenta en el siguiente gráfico la dispersión de la calificación de las entidades federativas en este rubro.



**Gráfica 15**  
**Calificaciones estatales en el rubro “Condiciones de gobernabilidad” del DNSP**



FUENTE: Tomado del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH 2012: 11).

Uno de los indicadores que ilustran la calidad de vida y las condiciones de internamiento son los incidentes violentos que se registran en los centros penitenciarios. En la Secretaría de Seguridad Pública Federal se llevaba un registro de dichas incidencias, que continúa, ahora bajo la nueva adscripción del Sistema Penitenciario Federal, en la Secretaría de Gobernación (desde diciembre de 2012). Si bien esta base de datos tiene el sesgo de depender de que las propias autoridades de los centros penitenciarios reporten los incidentes y de que no se ha logrado homologar los criterios de reporte, es una fuente de información a la que debe dársele seguimiento.

Las fugas, los suicidios, las riñas y los homicidios se han incrementado exponencialmente. Los grupos del crimen organizado han extendido sus disputas a los centros penitenciarios. En 2009 se registraron 73 homicidios; en tanto que en 2011<sup>32</sup> el indicador llegó a 120 homicidios, superándose la cifra en 2012 con 139 homicidios. Según informó en septiembre de 2012 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en las cárceles mexicanas se habían cometido 352 homicidios en dos años (CNDH 2012a). Por primera vez

<sup>32</sup> Para 2010 solo hemos obtenido la información para seis meses: abril y agosto-diciembre. En ese periodo se registraron 56 homicidios, por lo que la cifra anual podría haber rondado los 100 homicidios.

en cinco años se registraron homicidios en un centro penitenciario federal, el de Islas Marías, que resintió el pasar de ser una Colonia penitenciaria con 640 internos con sus familias, a un centro penitenciario con varios niveles de seguridad con más de seis mil internos, en apenas tres años.

**Tabla 17.**  
**Incidencias penitenciarias en centros penitenciarios durante 2012.**

<b>Incidencia</b>	<b>Incidentes</b>	<b>Internos involucrados</b>	<b>Incidentes por cada mil internos</b>	<b>%</b>
INTENTOS DE FUGA	4	45	0.02	0.32%
FUGAS	13	271	0.05	1.05%
MOTINES	1	25	0.00	0.08%
RIÑAS	557	1,421	2.29	44.92%
INTENTO DE HOMICIDIO	2	3	0.01	0.16%
HOMICIDIOS	139	1,315	0.57	11.21%
INTENTOS DE SUICIDIO	10	10	0.04	0.81%
SUICIDIOS	42	43	0.17	3.39%
HUELGAS DE HAMBRE	16	19	0.07	1.29%
DECESOS	259	259	1.07	20.89%
VIOLACION	1	4	0.00	0.08%
AGRESIONES A TERCEROS	153	278	0.63	12.34%
AUTOAGRESIONES	43	43	0.18	3.47%
<b>TOTAL</b>	<b>1,240</b>	<b>3,736</b>	<b>5.11</b>	<b>100.00%</b>

FUENTE: cuadernos mensuales de estadísticas del sistema penitenciario federal publicados por la Secretaría de Seguridad Pública enero-diciembre de 2012.

Llama la atención la elevada proporción de decesos en las prisiones; le siguen riñas. Desde luego en cuanto a la magnitud de la violencia, se deben ponderar con particular relevancia el número creciente de homicidios y suicidios. De los 139 homicidios registrados, 102 ocurrieron durante riñas (entre las más graves así reportadas: las de los penales de Altamira, Tamaulipas en enero con 31 homicidios y en Apodaca, Nuevo León en febrero con 44 homicidios); 24 en homicidios individuales y 13 en intentos de fuga. Además se investiga 5 muertes cuyas causas no han sido aclaradas.



Sobre la variable de homicidios en centros penitenciarios, se tiene el dato para todo el año, de 2012 se registraron 139 homicidios<sup>33</sup>, esto es una tasa de 57.3 homicidios por cada 100 mil internos (en 2009 había sido de 32 homicidios por cada 100 mil internos), una tasa de homicidios dos veces y media mayor que la que enfrentó la población en libertad (24 homicidios intencionales por cada 100 mil habitantes), que ha sido la más alta tasa de homicidios registrados en nuestro país en dos décadas.

Aunque los homicidios en los centros penitenciarios crecieron considerablemente, éstos se concentraron en 8 estados, en tanto que el año anterior se registró al menos un homicidio en 13 entidades federativas. Llama la atención que Sinaloa, Chihuahua, Guerrero y Sonora que solían reportar homicidios en sus centros penitenciarios, no registraron ninguno durante 2012.

Las riñas se han vuelto más sangrientas y de consecuencias fatales, pues sólo en dos incidentes: Altamira, Tamaulipas; y Apodaca, Nuevo León se registraron 75 homicidios, tres veces los homicidios registrados en el sistema penitenciario en 2005.

Las incidencias penitenciarias suelen analizarse por cada mil internos, para comparar entre sí a los centros penitenciarios. En el caso de los homicidios los presentamos aquí por cada 100 mil internos para compararlos con la tasa utilizada para medir y comparar la violencia entre la población en general, para mostrar la vulnerabilidad de las personas privadas de su libertad en México respecto del resto de la población (que también enfrenta tasas crecientes de violencia). Este indicador de violencia ilustra la crisis humanitaria de los centros penitenciarios en México.

Como se puede apreciar en la tabla 18 la probabilidad de una persona privada de su libertad en instalaciones del sistema penitenciario de Tamaulipas tiene 30 veces más probabilidades de morir el día de hoy, que cualquiera de los mexicanos en libertad. Un hidalguense privado de su libertad en su estado natal, tiene 10 veces más probabilidades de morir que cualquiera de sus paisanos en libertad.

---

<sup>33</sup> Durante el año de julio 1994 a junio de 1995 se registraron 125 homicidios en los centros penitenciarios del país (Labastida et al.1996: 127), esto es, 138.9 homicidios por cada 100 mil reclusos La tasa de homicidios por cada cien mil es la más utilizada en los estudios comparativos. A partir de entonces la tasa llegó a bajar hasta 24 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2005.



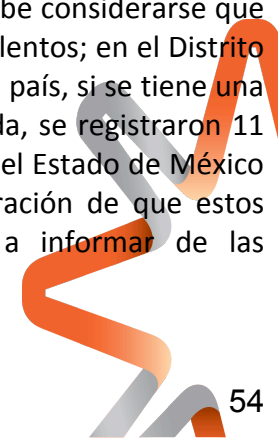
**Tabla 18.**  
**Homicidios en los centros penitenciarios de México durante 2012**

Entidad Federativa	Homicidios	Homicidios por cada 100 mil internos
Tamaulipas	46	709.77
Durango	15	686.81
Nuevo León	58	613.37
Coahuila	4	167.01
Zacatecas	1	103.09
Hidalgo	3	90.31
Islas Marías	2	25.87
Distrito Federal	9	21.64
Chiapas	1	14.21

FUENTE: cuadernos mensuales de estadísticas del sistema penitenciario federal publicados por la Secretaría de Seguridad Pública enero-diciembre de 2012.

Durante 2012 sólo se reporta un motín, descenso importante respecto de los cinco del año anterior. En 2012 se registraron 42 suicidios en el sistema penitenciario nacional, una tasa 9 veces superior que al registrado en la sociedad mexicana en general.

Sobre percepción de seguridad en los centros penitenciarios, durante 2009 la encuesta de académicos del CIDE mostraba que sólo 27.1% de los internos del Distrito Federal y 25.2% de los del Estado de México dijeron sentirse muy seguros en su celda; en tanto que 29.1% y 26.4%, respectivamente, dijeron sentirse nada seguros (Azaola y Bergman 2009: 54). Haciendo una separación por género, mientras 30% de los varones de la muestra dijeron sentirse nada seguros en su celda, sólo 16.7% de las mujeres manifestaron esta percepción (*Idem*). Esto es consistente con el dato de que los incidentes violentos son más frecuentes en los centros penitenciarios para varones. Al respecto, debe considerarse que los centros penitenciarios del Estado de México no son de los más violentos; en el Distrito Federal si bien los indicadores de violencia no son de los más altos del país, si se tiene una incidencia muy significativa. Por ejemplo, el año de la encuesta citada, se registraron 11 homicidios, 2 motines y 98 riñas. Llama así mismo la atención que en el Estado de México no se registró ni una sola riña, lo que permite reiterar la consideración de que estos registros dependen enteramente de los criterios y disposición a informar de las autoridades penitenciarias.



Por otra parte en la encuesta del CIDE, 12% de los internos en centros penitenciarios del Estado de México refirieron haber sido golpeados en los últimos seis meses; en tanto que 15% de los internos en el Distrito Federal hicieron el mismo señalamiento (Azaola y Bergman 2009: 55).

Esta baja calidad de vida ilustra que no se cumple el derecho fundamental a la integridad física de las personas privadas de la libertad, bajo la custodia del Estado.

## **8. SISTEMA PENITENCIARIO, POLÍTICA CRIMINOLÓGICA Y REINSERCIÓN SOCIAL**

En las prisiones estallan y se hacen evidentes las improvisaciones, las contradicciones y las incongruencias de la política criminológica. La problemática del sistema penitenciario en el país se ha venido agudizando en los últimos dos lustros. La política criminal ha propiciado que en tan solo una década la población penitenciaria se haya duplicado, sin que, por cierto, los mexicanos se sientan dos veces más seguros que hace diez años.

Las autoridades han tomado como un indicador de efectividad el número de arrestos, consignaciones y encarcelamientos. La premisa de esta política es maximizar los dos efectos criminológicos de la privación de la libertad: la incapacitación o separación de la sociedad de una persona procesada o sentenciada por un delito (prevención especial); y la ejemplaridad y disuasión para posibles infractores (prevención general).

Consistente con esta política se ha restringido el ejercicio del derecho a la libertad provisional bajo caución, privando de su libertad a miles de personas que de conformidad con el marco legal y por la conducta que se intenta demostrar que cometieron, deberían tener acceso a su derecho de permanecer en libertad durante su proceso. Como se ha referido, el uso y el abuso de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y hacinamiento en el sistema.

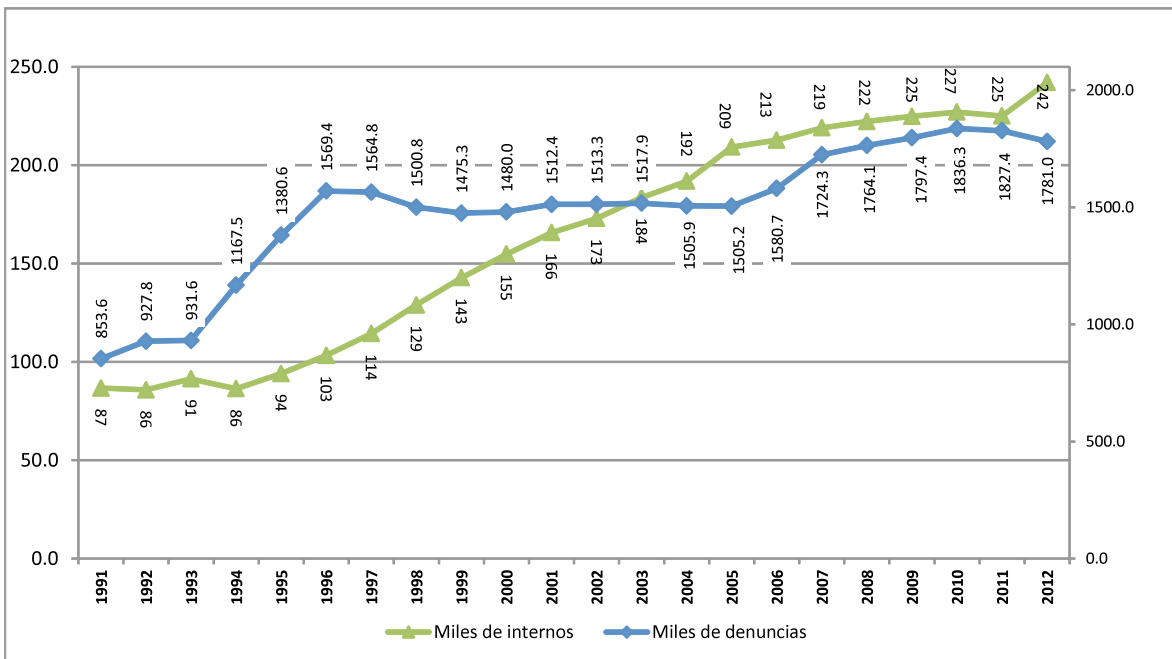
Las encuestas muestran que una proporción muy significativa de la población se siente vulnerable ante el crimen. En la encuesta nacional de victimización de 2011 (ENVIPE 2012) realizada por el INEGI, 66.6 % de los encuestados manifestó sentirse inseguro dentro de su estado (34% de incremento respecto de la encuesta de 2007); y 58.2 % manifestó el



mismo grado de inseguridad dentro de su municipio (50% de incremento respecto de la encuesta de 2007) y 24% de las personas fueron víctimas de un delito durante de 2011.

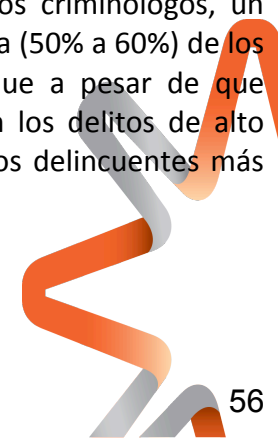
Así mismo, los indicadores delictivos denunciados y no reportados se mantienen altos; y muchos delitos de alto impacto, como el homicidio intencional y el robo de vehículos se han incrementado alarmantemente. De esta forma, si el número de personas en prisión se ha duplicado sin que la violencia y la delincuencia se reduzcan (ver gráfica 16), las preguntas obligadas son ¿Qué es lo que está pasando? ¿A quiénes estamos encarcelando?

**Gráfica 16**  
**Trayectoria de la población penitenciaria y de la incidencia delictiva**



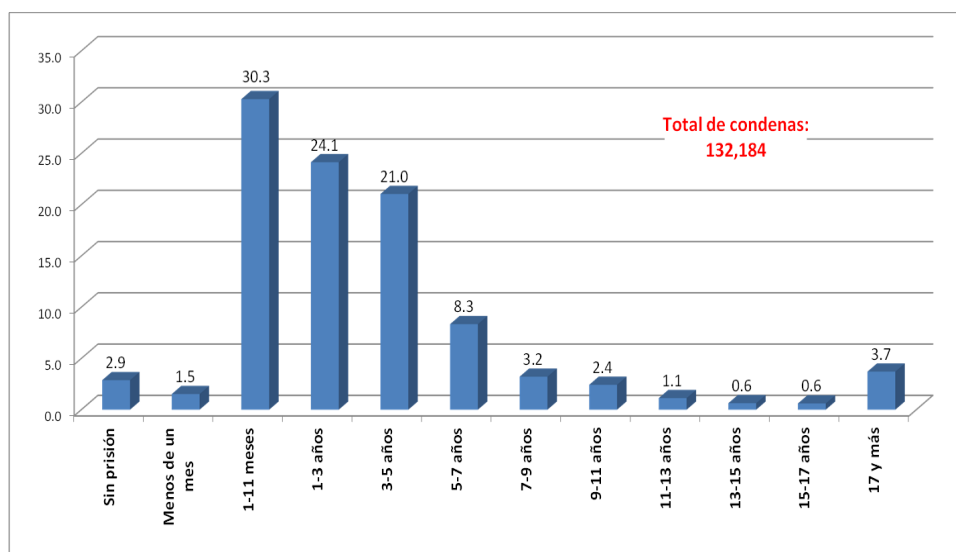
FUENTE: elaborado con información de la Secretaría de Seguridad Pública, Secretaría de Gobernación y el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Otro argumento que ilustra el uso intensivo y desproporcionado de la privación de la libertad en el país, es que, de acuerdo con los consensos entre los criminólogos, un pequeño porcentaje de los delincuentes (4% a 6%) cometen la mayoría (50% a 60%) de los delitos más violentos y de mayor afectación para la víctima. El que a pesar de que aumente considerablemente el número de internos, no disminuyan los delitos de alto impacto, da claros indicios de que la prisión no está alcanzando a los delincuentes más peligrosos.



En el mismo sentido se puede referir que 58.8% de las condenas impuestas en el país (57.7% en la competencia local y 61.7% en el ámbito federal) imponen sanciones de menos de tres años de prisión (ver gráfica 17), que en el contexto legal mexicano, corresponden a delitos no violentos. Es decir la mayor parte de los recursos se van a delitos menores, principalmente, posesión de narcóticos, pequeños hurtos no violentos y daño en las cosas derivados de accidentes de tránsito. La política criminológica en México ha “abaratado” la prisión, que debería ser el último recurso de la sociedad.

**Gráfica 17**  
**Distribución porcentual de las sanciones penales (ambas competencias) 2011**



FUENTE: Estadísticas judiciales en materia penal del INEGI, 2011.

En el mismo sentido la encuesta a personas privadas de su libertad dirigida por académicos del CIDE concluye del análisis de la naturaleza de los delitos cometidos y las sanciones recibidas por los internos entrevistados, que “la autoridad ha incrementado las detenciones pero el peso de los delitos menores es cada vez mayor respecto del total” (Azaola y Bergman 2009: 20).

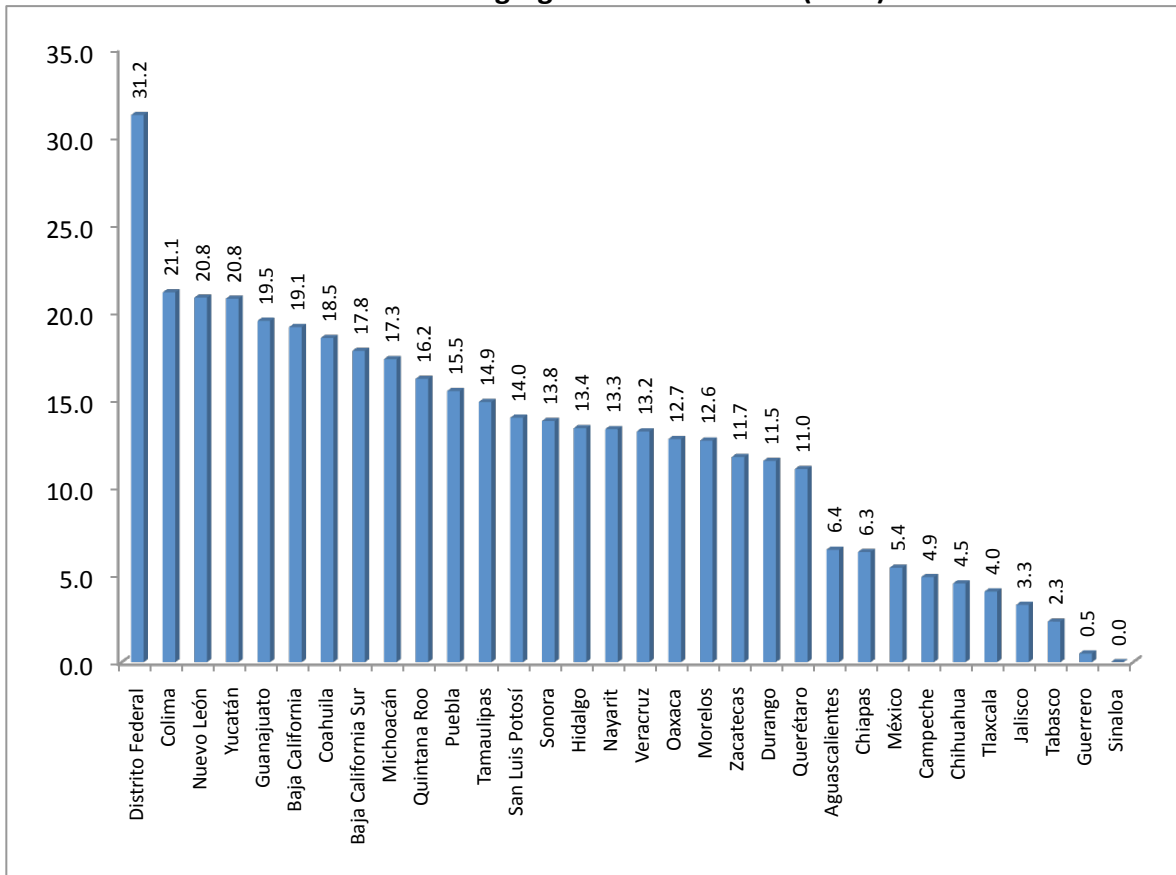
Hay un consenso entre los criminólogos sobre los efectos criminógenos de las condenas privativas de libertad de corta duración, pues además de que ya cesa el incentivo disuasivo de mantener un registro limpio de antecedentes penales, se tiene dificultad para ser contratado por el antecedente delictivo y por el estigma social de haber estado en prisión. También se puede ser reclutado por grupos criminales ávidos de elementos que en breve podrán volver a las calles. Por otra parte la privación de la libertad afecta al núcleo familiar. Por ejemplo, uno de cada cuatro internos encuestados en la investigación

del CIDE señaló que han tenido familiares en prisión (42% de ellos a un hermano; 31% a un tío; 18% a su padre; 15% un primo; 3% a su madre; 2% un hijo; y 6% a algún otro familiar).

Un indicador crucial que ilustra uno de los principales objetivos del sistema y el mandato constitucional (artículo 18) del sistema penitenciario es:

**“...lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”**

**Gráfica 18**  
**Reincidencia agregada Fuero Común (2011)**



FUENTE: Sistema interactivo de estadísticas judiciales en materia penal, INEGI

Por ello, es fundamental dar seguimiento al indicador de reincidencia. A nivel nacional el indicador de reincidencia es del 14%. La dispersión de este indicador es muy pronunciada. Muy posiblemente no se han homologado los criterios de reporte. Por ejemplo, no se especifica si sólo se consideran sentencias anteriores, independientemente del ámbito de competencia del delito por el que fue dictada. Así mismo tampoco se precisa si se refiere a la revisión de los antecedentes penales o se refiere a reincidencia probada, es decir, aquellos casos en los que el ministerio público presentó ante el juzgador la copia certificada de la sentencia anterior para que fuera considerado para la individualización de la sanción.

El INEGI desde 2009 reporta la reincidencia tanto en competencia federal como en la local. En la tabla 19 se presenta esa variable por estado.

**Tabla 19.**  
**Reincidencia de los internos de centros de penitenciarios en México, 2011**

	Total de internos	Total reincidentes	Porcentaje Reincidencia total	Porcentaje Reincidencia federal	Porcentaje Reincidencia local
<b>Distrito Federal</b>	21,058	6,062	28.79	23.92	6.42
<b>Chihuahua</b>	1,487	287	19.30	16.15	19.13
<b>Yucatán</b>	2,001	386	19.29	11.20	17.77
<b>Baja California</b>	15,723	2,802	17.82	7.27	4.86
<b>Guanajuato</b>	7,237	1,263	17.45	7.85	6.29
<b>Michoacán</b>	4,186	692	16.53	6.87	4.49
<b>Quintana Roo</b>	1,897	289	15.23	3.29	18.50
<b>Baja California Sur</b>	2,157	324	15.02	9.01	21.11
<b>Chiapas</b>	2,103	315	14.98	14.35	31.23
<b>Nuevo León</b>	3,941	578	14.67	6.98	11.48
<b>Puebla</b>	4,710	679	14.42	12.04	19.48
<b>Sonora</b>	9,552	1,366	14.30	6.00	0.50
<b>San Luis Potosí</b>	2,545	346	13.60	6.52	13.35
<b>Nayarit</b>	2,164	285	13.17	10.42	3.27
<b>Tamaulipas</b>	4,732	599	12.66	11.49	5.39
<b>Hidalgo</b>	3,012	377	12.52	12.40	17.29
<b>Veracruz</b>	4,937	583	11.81	10.77	12.65
<b>Morelos</b>	1,142	134	11.73	11.59	13.30
<b>Querétaro</b>	2,605	305	11.71	3.01	20.81
<b>Oaxaca</b>	2,581	280	10.85	8.48	12.73
<b>Aguascalientes</b>	1,391	150	10.78	9.24	15.48
<b>Zacatecas</b>	1,340	139	10.37	14.14	11.02

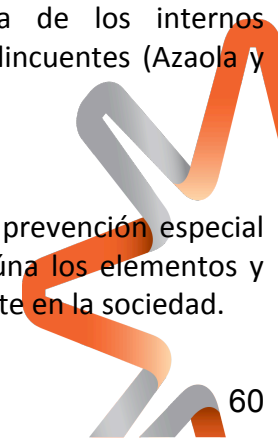
	Total de internos	Total reincidentes	Porcentaje Reincidencia total	Porcentaje Reincidencia federal	Porcentaje Reincidencia local
<b>Durango</b>	1,334	128	9.60	12.53	16.17
<b>Tlaxcala</b>	783	72	9.20	12.19	13.95
<b>Coahuila</b>	4,537	299	6.59	10.64	-
<b>México</b>	10,258	665	6.48	15.74	13.76
<b>Colima</b>	3,230	190	5.88	4.40	2.32
<b>Campeche</b>	913	51	5.59	4.76	14.85
<b>Jalisco</b>	13,934	701	5.03	25.67	4.03
<b>Sinaloa</b>	4,979	159	3.19	5.87	13.17
<b>Tabasco</b>	2,417	65	2.69	11.73	20.75
<b>Guerrero</b>	2,429	57	2.35	4.20	11.71
<b>TOTAL</b>	<b>147,315</b>	<b>20,628</b>	<b>14.0</b>		

FUENTE: Sistema interactivo de estadísticas judiciales en materia penal, INEGI

Sobre reincidencia, las encuestas a personas en reclusión en el centro del país, realizadas por académicos del CIDE brindan información relevante para aproximarse mejor al fenómeno. En primer lugar, capta el incremento consistente de la proporción de internos que ya había estado anteriormente en reclusión o detenidos en centros para menores infractores. La tasa en 2009 fue de 29.3% de los internos había estado antes en prisión y 7.4% en una institución para adolescentes en conflicto con la ley (Azaola y Bergman 2009: 28). Lo que es consistente con el dato reportado por el sistema penitenciario del Distrito Federal: 28.8% de reincidencia; no así en el caso del Estado de México que sólo reporta 6.8% de reincidencia.

Al realizar el análisis de una sub-muestra de la encuesta, de los internos recientemente detenidos la tasa de reincidencia se incrementa considerablemente pasando de 36.5% de los internos que reportó haber estado antes recluido en un centro penitenciario y 46.4% señaló haber estado detenido en una institución para menores infractores. El análisis detecta un sub reporte de la reincidencia, se indica que “hay una clara tendencia a recapturar a viejos delincuentes; sin embargo, la gran mayoría de los internos recientemente admitidos, siguen siendo para la autoridad primo-delincuentes (Azaola y Bergman 2009: 28 y 29).

Estos indicadores muestran que no se está logrando el objetivo de prevención especial positivo de que la persona que ha estado en prisión en México reúna los elementos y competencias para no volver a delinquir y reinsertarse productivamente en la sociedad.



## 9. VULNERABILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE SU LIBERTAD EN MÉXICO

Los elementos de diagnóstico presentados en este documento, analizados desde la perspectiva de los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en México, muestran un estado muy preocupante en esta materia.

La desnaturalización y abuso en el uso de la prisión como sanción y como medida cautelar violentan el Derecho Fundamental de una política criminológica guiada por la proporcionalidad de las sanciones; y por las acciones de salud, educación, trabajo, capacitación y deporte para la reinserción social.

Por lo que se refiere al Derecho al no hacinamiento, salubridad y otras condiciones materiales de reclusión, se puntualizó la condición de hacinamiento (más de 120% de ocupación penitenciaria) en la que sobreviven casi el 75% de los internos en México. Este hacinamiento detona y exacerba los principales problemas en las condiciones de reclusión como instalaciones poco salubres, alimentos de baja calidad y violencia; así como el deterioro de los servicios de salud y atención médica. También se presentó a evidencia sobre la falla en el cumplimiento del mandato de una adecuada separación por aspectos criminológicos, de género y entre procesados y sentenciados.

El análisis de Patricio Patiño es contundente: “La evidencia que arroja la estadística penitenciaria es la violación del precepto constitucional sobre la separación de internos por grado de peligrosidad y según su situación jurídica. Existe nula evidencia sobre la articulación de los procesos de reinserción social” (Patiño 2010: 105).

El Derecho a la Protección de la integridad física, de la violencia y la aplicación del uso legítimo de fuerza es ineficaz, toda vez que han sido expuestas las altas tasas de violencia en los centros penitenciarios del país. Los internos están expuestos a riñas frecuentes y muy violentas, autogobierno, corrupción y abusos.



Este entorno de la política criminológica y las condiciones de reclusión en México muestran la alta vulnerabilidad del Derecho al trato digno no degradante de las personas privadas de su libertad en nuestro país.

En este texto se han descrito las condiciones de reclusión y se han orientado hacia la eficacia de los diversos ámbitos de los Derechos Fundamentales de las personas privadas de su libertad en México. Un estudio reciente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) que ya hemos citado en este documento es el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) que visitó una muestra de “los 100 establecimientos penitenciarios más poblados del país, que incluyen centros varoniles, mixtos y de mujeres en las 31 entidades y el Distrito Federal, y cuya población total asciende a 161, 823 internos, lo que representó al momento de levantarse la muestra, el 75.10 % de la población total penitenciaria” (CNDH 2012: 2).

El estudio abordó y evaluó cinco rubros en los que se dividieron los principales Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad en México. Estos cinco rubros son:

1. Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno;
2. Aspectos que garantizan una estancia digna;
3. Condiciones de gobernabilidad;
4. Reinserción social del interno; y
5. Grupos de internos con requerimientos específicos.

A lo largo de este análisis se han citado y referido algunos de los hallazgos y afirmaciones y conclusiones del estudio de la CNDH, aquí se presentan (tabla 20) las evaluaciones para cada rubro para cada entidad federativa; sin embargo en el documento completo que puede localizarse en la página web de la Comisión (<http://www.cndh.org.mx>) se podrá localizar la calificación de cada uno de los centros penitenciarios visitados y las principales observaciones en cada uno de los rubros.



**Tabla 20**  
**Calificaciones por entidad del Diagnostico Nacional de Supervisión Penitenciaria (CNDH)**

Entidad	Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno	Aspectos que garantizan una estancia digna	Condiciones de gobernabilidad	Reinserción social del interno	Grupos de Internos con requerimientos específicos	Calificación por Entidad
Aguascalientes	7.96	9.42	8.47	8.43	7.9	8.47
Baja California	5.8	6.09	6.39	7.14	7.53	6.56
Baja California S.	6.72	7.05	6.44	6.1	7.12	6.61
Campeche	7.33	6.62	6.13	5.22	6.58	6.36
Chiapas	6.33	6.43	6.31	5.79	7.09	6.36
Chihuahua	7.32	8.34	6.97	6.89	6.54	7.08
Coahuila	4.55	5.54	4.68	5.58	4.55	5.21
Colima	6.83	6.67	5.99	6.94	6.94	6.65
Distrito Federal	5.09	6.85	4.59	6.53	7.26	5.99
Durango	7.67	7.84	5.78	5.82	6.13	6.63
Guanajuato	8.35	8.54	7.98	7.7	7.47	7.89
Guerrero	4.92	4.51	4.36	5.28	6.56	5.13
Hidalgo	5.39	7.32	5.97	6.69	6.39	6.37
Jalisco	6.13	8.74	7.01	8.24	7.79	7.54
México	5.4	5.07	5.59	6.74	6.65	5.89
Michoacán	7.24	6.41	5.19	7.64	7.34	6.77
Morelos	6.93	7.22	5.72	5.84	7.17	6.44
Nayarit	4.27	5.2	4.25	3.35	6.24	4.57
Nuevo León	4.73	5.9	4.74	6.07	7.06	5.77
Oaxaca	5.36	4.21	4.17	5.15	6.84	5.15
Puebla	7.1	7.01	6.87	7.26	7.17	6.99
Querétaro	7.5	8.9	7.66	8.15	6.91	7.79
Quintana Roo	5.83	4.83	3.74	5.55	6.94	5.44

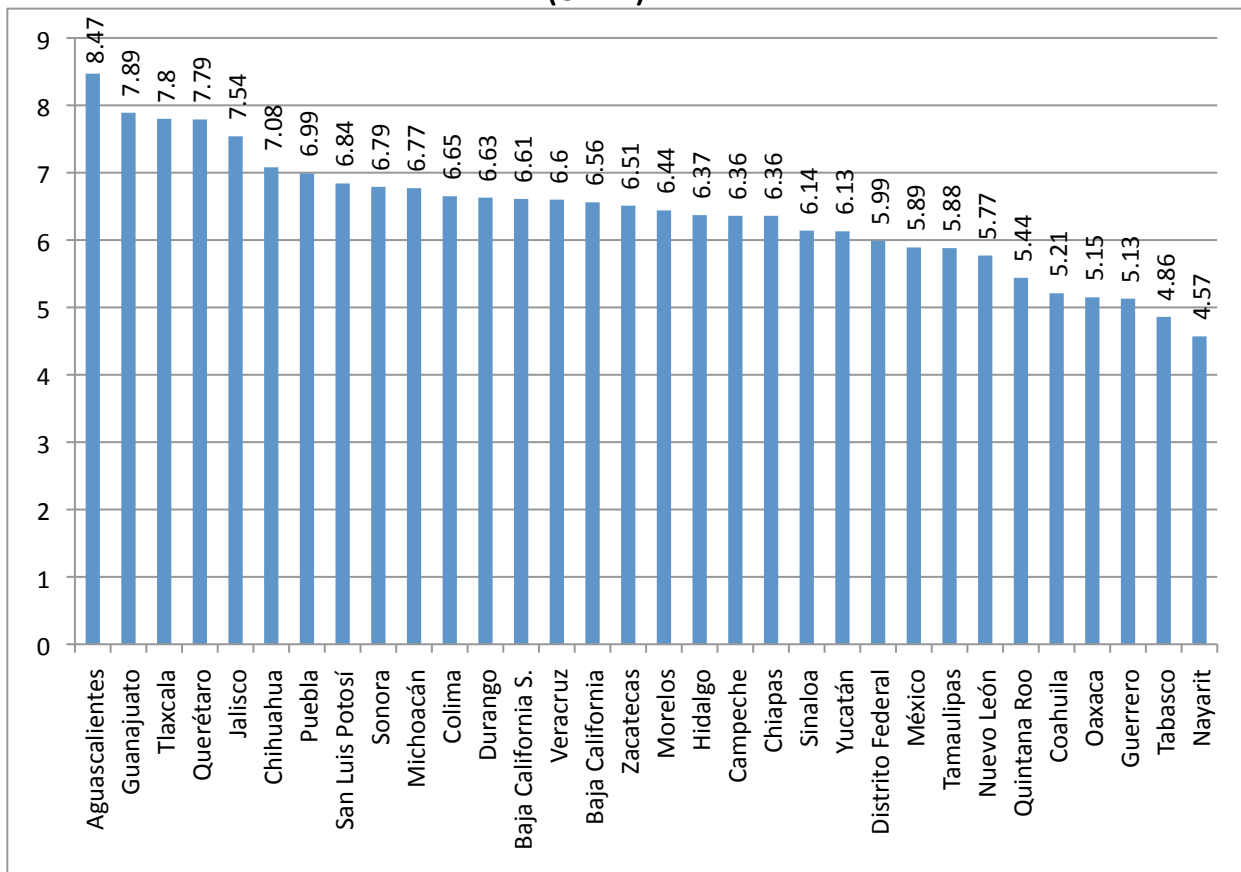


Entidad	Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno	Aspectos que garantizan una estancia digna	Condiciones de gobernabilidad	Reinserción social del interno	Grupos de Internos con requerimientos específicos	Calificación por Entidad
<b>San Luis Potosí</b>	6.84	7.78	6.38	6.02	6.88	6.84
<b>Sinaloa</b>	7.49	4.37	5.57	6.09	7.34	6.14
<b>Sonora</b>	6.64	7.54	6.06	5.88	7.56	6.79
<b>Tabasco</b>	4.32	5.3	5.27	4.19	5.12	4.86
<b>Tamaulipas</b>	6.6	6.22	4.41	5.94	6.28	5.88
<b>Tlaxcala</b>	7.74	8.52	6.32	8.32	8	7.8
<b>Veracruz</b>	6.26	7	5.33	7.61	7.21	6.6
<b>Yucatán</b>	6.66	6.65	6.29	4.95	6.28	6.13
<b>Zacatecas</b>	7.36	6.34	6.04	6.74	6.88	6.51

FUENTE: Tomado del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH 2012: 11).

En la siguiente gráfica se presentan en orden decreciente la Calificación promedio de las entidades federativas. Llama la atención de que a pesar de la gran concentración de internos y las condiciones de hacinamiento, el estado de Jalisco está entre los primeros lugares. Consistente con este indicador es el hecho de que a pesar de las condiciones de hacinamiento referidas, las incidencias violentas son escasas y no se ha reportado ni motines ni homicidios en los últimos años. Por otra parte llama la atención de que a pesar de que está bien evaluado y que no existen condiciones de hacinamiento en San Luis Potosí, en esa entidad se registró el único motín del 2012, así como el primero de 2013 (29 de abril), dónde se reportó la muerte de 12 internos y 39 heridos. Este fenómeno parece estar asociado a la intensa presencia de grupos rivales del crimen organizado al interior del centro penitenciario de “La Pila”.

**Gráfica 19**  
**Calificación general por entidad del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (CNDH)**



FUENTE: Tomado del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH 2012: 11).

La vulnerabilidad de las personas privadas de libertad en México, también se puede ilustrar con la evidencia estadística sobre las quejas ante organismos protectores de los Derechos Humanos y las quejas emitidos por éstos. Los centros penitenciarios concentran el 11% de las quejas sobre posibles violaciones investigadas por las comisiones de derechos humanos del país. De las recomendaciones emitidas por los organismos el 2% van dirigidas a las autoridades penitenciarias, derivadas de violaciones graves a los Derechos Humanos. Apenas 242 mil personas en reclusión (0.21% de la población del país) demanda una parte muy significativa de la acción protectora de los Derechos Humanos (a pesar de que muchas violaciones no son reportadas).

Destacan violaciones graves como la recomendación de la CNDH (91/2012) al Gobernador del Estado de Tamaulipas por las condiciones de reclusión y violencia del sistema penitenciario de la entidad; derivado de una balacera en el interior del Centro de Reinserción Social N° 1 de Durango en el que la intervención de oficiales estatales y federales dejó saldo de 9 personas fallecidas y 6 lesionadas se dirigió la recomendación 47/2012 al gobernador de dicha entidad a efecto de “instaurar políticas públicas integrales en materia penitenciaria que garantice a los internos una estancia digna y segura en los centros de reclusión bajo su autoridad, a partir de la disponibilidad de espacios suficientes para alojarlos, así como de la infraestructura que permita una separación por categorías y sexo”. Por otra parte la CNDH pidió poner fin al autogobierno y la corrupción en el penal “El Amate” de Chiapas en la recomendación dirigida al Gobernador de esa entidad (11/2012). Ya en 2013 la recomendación 12/2013 de la CNDH dirigida a la Comisión nacional de Seguridad y al Gobernador del Estado de México en virtud de la “tortura y posterior fallecimiento de V1, quien se encontraba interno en el Centro Federal de Readaptación Social número 1 ‘Altiplano’ en Almoloya de Juárez, Estado de México”.

**Tabla 21.**  
**Recomendaciones de las comisiones de protección a los Derechos Humanos en México, 2012**

Entidad	Total de recomendaciones	Seguridad y Justicia	Penitenciarias
Comisión Nacional (CNDH)	93	33	3
Aguascalientes	11	7	1
Baja California	12	7	1
Baja California sur	0	0	0
Campeche	5	3	0
Coahuila	23	21	0
Colima	39	23	3
Chiapas	15	7	1
Chihuahua	19	11	0

Entidad	Total de recomendaciones	Seguridad y Justicia	Penitenciarias
Distrito Federal	20	8	2
Durango	30	19	1
Guanajuato	228	168	10
Guerrero	53	19	0
Hidalgo	19	15	0
Jalisco	50	32	4
México	18	10	1
Michoacán	73	44	0
Morelos	218	15	1
Nayarit	22	16	0
Nuevo León	83	73	0
Oaxaca	12	8	0
Puebla	70	65	0
Querétaro	4	2	1
Quintana Roo			
San Luis Potosí	28	21	0
Sinaloa	70	52	0
Sonora	3	2	0
Tabasco	29	28	0
Tamaulipas	126	55	0
Tlaxcala	6	6	0
Veracruz	20	11	0
Yucatán	30	25	0
Zacatecas	4	3	0
<b>Total</b>	<b>1,433</b>	<b>809</b>	<b>29</b>

FUENTE: Elaborado con el análisis de las recomendaciones de las comisiones de Derechos Humanos del país para 2012 en sus sitios de internet

Como puede apreciarse los costos humanos y familiares de la prisión en México son de dimensiones dantescas. Las condiciones de reclusión limitan la efectividad de las políticas carcelarias del país, merman la legitimidad del sistema penal e incrementan la desconfianza ciudadana. Esta situación carcelaria mina el capital social y es un indicador muy lamentable de indiferencia social, pues la sociedad no ha registrado como un tema de prioridad social la situación de los centros penitenciarios del país, en tanto que las autoridades no lo consideran un rubro importante de la agenda política nacional.

Para el tema en particular de la prisión preventiva, un uso más moderado de esta institución cautelar permitiría despresurizar los centros penitenciarios y evitaría que

muchas personas legalmente inocentes y que presentaran escaso riesgo de fugarse entraran en contacto con la prisión y sus secuelas indelebles, así como con sus innegables efectos criminógenos.

#### **10. TRES LÍNEAS DE ACCIÓN: POLÍTICA CRIMINOLÓGICA Y REVISIÓN NORMATIVA; PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE REINSERCIÓN Y MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE INTERNAMIENTO**

Del diagnóstico del Sistema Penitenciario, queda claro que en algunos estados del país es prácticamente imposible cumplir con los fines sociales y objetivos constitucionales de la reinserción social. La sobrepoblación mina la capacidad para que se desarrollen los programas de trabajo y capacitación para el mismo, para que se realicen actividades educativas y deportivas y para que se provea del cuidado a la salud de los internos y se dé un respeto integral de la esfera de Derechos Fundamentales de las personas privadas de la libertad. La mayoría de los estados, con honrosas pero escasas excepciones no han consolidado sus programas integrales de reinserción con estos ejes señalados por la Constitución, ni se ha profesionalizado al personal directivo, técnico y de custodia.

También se han podido verificar que el hacinamiento y la carencia o insuficiencia de personal de custodia, propician el autogobierno y el repunte de la violencia en los centros penitenciarios del país. En general es evidente el deterioro creciente de las condiciones de internamiento en México.

La intervención y el desarrollo de políticas públicas para revertir esta crisis del sistema penitenciario debe dirigirse a reducir la presión creciente sobre el sistema penitenciario, revisando la política criminológica para que como sociedad hagamos un uso más racional y proporcionado de la prisión como medida cautelar y como sanción, al mismo tiempo que se mejora la capacidad de proveer el servicio público de reinserción social, tanto mejorando los programas sustantivos de los cinco ejes que rigen al sistema penitenciario, como de profesionalizar a los servidores públicos que desarrollan dichos programas; así como de mejorar y homologar la infraestructura, equipamiento y seguridad de los centros penitenciarios del país.

Como refiere un estudio sobre el sistema penitenciario que hemos citado intensamente, “La sobrepoblación penitenciaria en México tiene un origen multifactorial. La solución a este reto, tiene que ver no solo con la creación de más instalaciones penitenciarias, sino también con la optimización de la infraestructura existente, la aplicación de penas

alternativas a la prisión y la reducción de uso de prisión preventiva por la aplicación de mecanismos más ágiles de impartición de justicia” (Patiño 2010: 101).

### **Política criminológica y revisión normativa**

El diagnóstico ha demostrado que como sociedad le hemos hecho un uso excesivo de la prisión, como medida cautelar y como sanción. También se ha señalado que las condenas pequeñas tienen efectos criminógenos sobre los sentenciados y que debería realmente hacer del derecho penal la última respuesta de la sociedad ante los conflictos incipientes y no violentos. Replantear el sistema de sanciones y hacer un uso responsable de la prisión como medida extrema repercutiría en reducir la sobrepoblación penitenciaria, que es uno de los principales detonantes del fracaso de las políticas de reinserción social y del deterioro de las condiciones de internamiento penitenciario.

En estas líneas de acción se deben de involucrar las autoridades y la sociedad. La Conferencia Nacional de Reinserción Social puede tener un liderazgo muy importante en el desarrollo de diagnósticos específicos, acuerdos puntuales que permitan impulsar y dar seguimiento al más alto nivel de los programas y actividades en cada uno de los ejes del sistema penitenciario.

Un primer paso es hacer una revisión profunda de nuestra legislación penal. Muchas conductas, como los accidentes de tránsito que arrojen sólo daños materiales y no presenten una conducción culpable por parte de los conductores, podrían ser descriminalizados o canalizados a la justicia cívica o a mecanismos alternativos de resolución de controversias. Muchas conductas que actualmente están configuradas como delitos, podrían perfectamente salir de los códigos penales y recibir un tratamiento como infracciones.

Es importante señalar que en el proceso de reforma penal en marcha, la transformación del marco normativo procesal, no ha sido acompañado de una revisión profunda del sistema de sanciones y los elementos de la política criminológica contenidos en los códigos penales. Por ello muchos tipos penales se podrían derogar y trasladar al ámbito de la justicia cívica o administrativa, revisar las sanciones previstas para diversos delitos, así como fortalecer y expandir las sanciones no privativas de libertad.



Por otra parte, deben de desarrollarse normativa y organizacionalmente las sanciones no privativas de libertad como los servicios comunitarios, multas, entre otros. Así como el desarrollo de figuras como el tratamiento en libertad y la suspensión del procedimiento a prueba. El desarrollo no sólo debe consistir en regularlos, sino en proveer de presupuesto, organismos y personal para la atención de los usuarios y el seguimiento del cumplimiento de las prestaciones comprometidas, los pagos, el cumplimiento de las condiciones y de los tratamientos. Se pueden desarrollar fideicomisos para que los recursos de las multas se apliquen a la reparación del daño de las víctimas en los casos en los que no se hayan esclarecido los hechos y no se haya deslindado responsabilidades, así como para sostener los servicios públicos de seguimiento. Los servicios a la comunidad, las multas, las suspensiones de licencias, no dejan de ser sanciones y su legitimidad ante una sociedad atemorizada por la criminalidad, depende de un seguimiento adecuado y eficaz. Esta es una mejor solución que sobrecriminalizar conductas indebidas o conflictos no violentos.

Otra línea de acción que tiene la potencialidad de despresurizar a los centros penitenciarios es el rediseño y un uso muy prudente de la prisión preventiva como la más gravosa de las medidas cautelares que, sin embargo, como se ha mostrado se utiliza intensamente en el sistema penal mexicano. De acuerdo con los estudios en la materia (por ejemplo, Zepeda 2010) se estima que un uso más adecuado de la prisión preventiva reduciría su aplicación en un aproximadamente un 40%, sin poner en riesgo la reparación del daño ni la seguridad de la víctima y la sociedad. Si actualmente el 41% de la población penitenciario está en situación de prisión preventiva, quiere decir que las nuevas políticas podrían traducirse en una reducción de al menos 16% de la población penitenciaria, lo que bastaría para que el promedio de ocupación penitenciaria nacional dejara de estar en condiciones de hacinamiento (más de 120%). En algunos estados donde la prisión preventiva afecta a alrededor del 60% de la población penitenciaria, la despresurización podría llegar al 25%.

### **El impacto de la operación del nuevo sistema de justicia penal en el ámbito penitenciario.**

El Nuevo Sistema de Justicia Penal de corte Acusatorio y Adversarial muestra en su operación un uso más racional de la sanción extrema de prisión. Los accidentes de tráfico, conflictos incipientes y algunos delitos patrimoniales no violentos se canalizan a la justicia alternativa y a la suspensión del procedimiento a prueba, por lo que se repara el daño a la víctima y se realiza un acuerdo reparatorio o se establecen condiciones que deben cumplir los imputados. Esto ha propiciado que los daños patrimoniales y los delitos menores ya no se resuelvan mediante una sentencia penal, sino por un procedimiento alternativo o la suspensión del procedimiento. En el nuevo sistema se busca que sólo lleguen a juicio los

casos en los que se trate de delitos violentos o bien aquellos en los que las partes no dieron su consentimiento para acudir a un mecanismo alternativo.

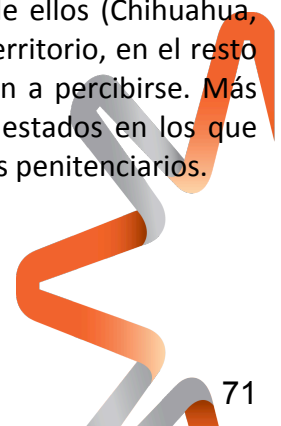
Como señala quien fuera titular del sistema penitenciario federal: “la reforma...abre espacios y oportunidades que el sistema penitenciario mexicano tiene que aprovechar; particularmente, por lo que toca a la alineación con la tendencia mundial de recurrir a medidas sustitutivas a la prisión. Estos cambios suponen la administración de las penas en condiciones de libertad, pero bajo una adecuada vigilancia” (Patiño 2010: 30).

La reforma constitucional de junio de 2008, consistente con la formulación expresa en el texto constitucional del principio de inocencia, cambia el régimen de aplicación de la prisión preventiva. SE establecen condiciones de procedencia que deben ser argumentadas ante el juez por las partes, y se limita la prisión preventiva obligatoria u oficiosa a unos cuantos delitos. El nuevo régimen constitucional de la prisión preventiva está previsto en el segundo párrafo del artículo 19 de la Constitución:

“El Ministerio Público sólo podrá solicitar al juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud”.

Una adecuada aplicación de este régimen constitucional en las jurisdicciones estatales y en la federal comienzan a presentar indicadores relevantes.

En 12 estados ya opera el nuevo sistema de justicia penal. En tres de ellos (Chihuahua, Morelos y Estado de México) ya el nuevo sistema opera en todo su territorio, en el resto va avanzando paulatinamente por regiones. Los resultados comienzan a percibirse. Más de 50 mil casos se han resuelto por acuerdos reparatorios y en los estados en los que avanza el nuevo sistema se registra una despresurización de los centros penitenciarios.





En el nuevo sistema de justicia los casos de prisión preventiva oficiosa (por ley) no deben exceder de los cinco delitos señalados por la Constitución (, al solicitar la imposición de la prisión preventiva, los ministerios públicos deben argumentar y probar ante el juez el riesgo de que la persona en proceso penal se fugue o que represente algún peligro para la víctima, la investigación o la sociedad. En estos estados ya no es forzosa por ley la prisión preventiva por robo sin violencia de galletas o perfumes en tiendas departamentales; o por daños derivados de accidente de tránsito. Con un menor uso de la prisión no se ha puesto en riesgo la seguridad y las fugas son escasas.

Como se puede apreciar en la tabla 22 la tendencia general en los estados en los que ha operado por más tiempo el nuevo sistema de justicia penal (al menos dos años. En la tabla se ponen en rojo los años desde que ha operado en nuevo sistema) muestran una tendencia a la reducción en términos absolutos y relativos en la aplicación de la prisión preventiva. Esto se debe tanto al nuevo sistema procesal que somete a la argumentación y a la evidencia la aplicación de la medida cautelar, como a la menor duración de los procesos penales bajo el nuevo modelo procesal.

**Tabla 22**  
**Población en prisión preventiva por delitos del fuero común**

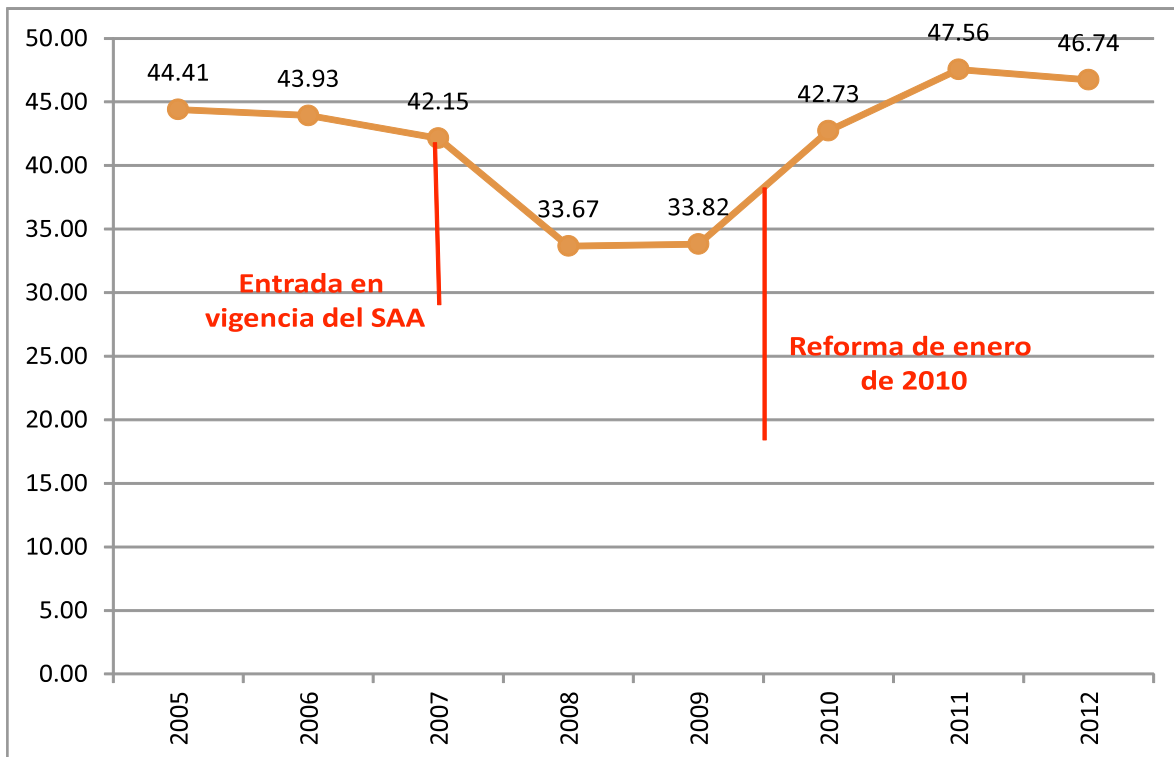
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Baja California	5,987	7,360	8,307	7,340	6,205	5,709	4,574	4,618
	57.12%	58.27%	60.19%	53.32%	47.08	44.88%	37.77%	37.23%
Chihuahua	2,074	2,024	1,959	1,304	1,242	1,707	2,353	2,680
	44.41%	43.93%	42.15%	33.67%	33.82%	42.73%	47.46%	46.74%
Durango	1,136	1,395	1,504	1,388	1,241	866	948	800
	54.43%	60.65%	61.36%	56.19%	54.69%	57.35%	49.12%	42.08%
México	6,989	7,384	7,315	6,680	6,847	6,884	5,813	5,471
	43.61%	42.71%	44.52%	40.53%	40.91%	40.44%	34.70%	32.73%
Morelos	1,218	1,222	1,139	1,224	1,079	914	967	800
	49.11%	46.77%	43.44%	47.26%	42.75%	35.09%	35.67%	30.46%
Oaxaca	1,927	2,053	1,868	1,931	1,675	1,791	2,084	2,293
	49.45%	50.72%	51.33%	54.04%	48.38%	51.84%	56.46%	58.58%
Zacatecas	363	358	345	345	304	283	281	323

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
	41.97%	37.18%	32.89%	33.01%	32.14%	30.93%	31.02%	35.61%
Nacional	69,762	71,553	70,718	69,562	70,222	71,710	76,195	72,187
	45.20%	44.46%	43.05%	40.96%	40.50%	40.25%	41.27%	38.55%

FUENTE: Elaborado con base en las estadísticas judiciales en materia penal de INEGI

Como puede apreciarse uno de los estados en los que el fenómeno de la prisión preventiva retomó una tendencia creciente es Chihuahua, donde a partir de enero de 2010 se amplió el número de delitos para los que procede la prisión preventiva obligatoria. Mientras operó el régimen garantista de la prisión preventiva el indicador de la prisión preventiva como porcentaje de los presos sin condena respecto del total de la población penitenciaria, descendió 25%. Como puede constatarse en la gráfica 20 a partir de 2010 el indicador muestra un ascenso que lo deja en peor situación que antes de la reforma. Este dato ilustra el deterioro del derecho a la libertad durante el proceso penal en Chihuahua.

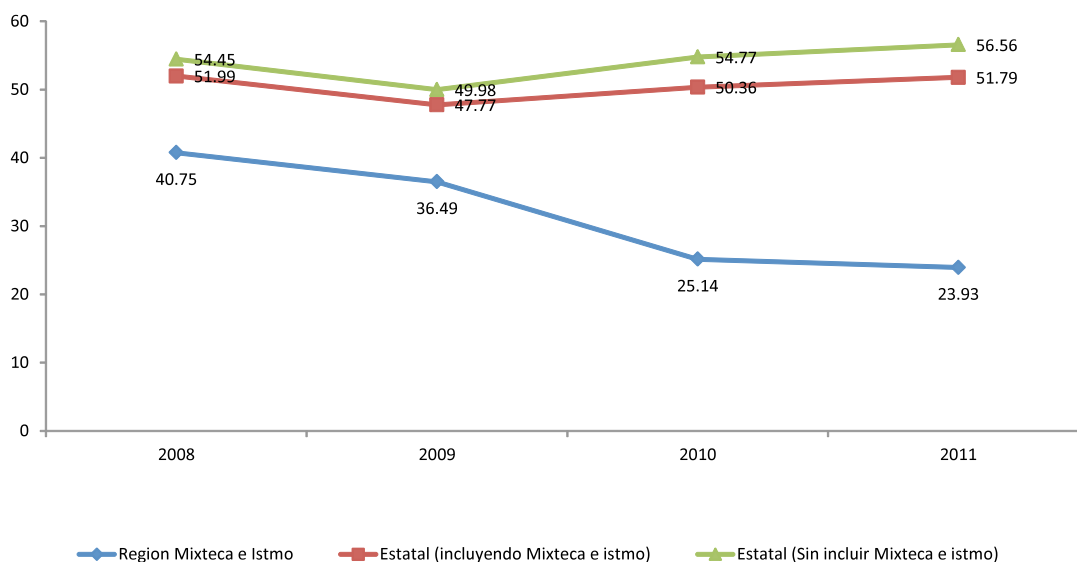
**Gráfica 20**  
**Población en prisión preventiva por delitos de competencia local en Chihuahua, respecto del total de la población penitenciaria por delitos de competencia local.**



FUENTE: Elaborado con base en la información de la Secretaría de Seguridad Pública

En Oaxaca, donde el sistema opera en tres de las ocho regiones de la entidad, se muestra un repunte en el uso excesivo de la prisión preventiva muy por encima de la media nacional. Sin embargo, como se puede apreciar en la gráfica en las dos regiones en las que opera el sistema desde hace más de cuatro años la reducción del fenómeno es muy significativa, del orden del 50%. Un solo territorio, pero dos sistemas de justicia penal diferentes.

**Gráfica 21**  
**Población en prisión preventiva por delitos de competencia local en Oaxaca, respecto del total de la población penitenciaria por delitos de competencia local, con separación de dos regiones en las que opera el nuevo sistema**



FUENTE: Elaborado con base en la información de la Secretaría de Seguridad Pública

Esta reducción de la utilización de la prisión como sanción y como medida cautelar ha provocado, en la mayoría de los casos, la despresurización de los sistemas penitenciarios. El caso más notable es el de Baja California (otrota el segundo sistema penitenciario más saturado del país, solo detrás del D.F.), pues si bien el nuevo sistema de justicia sólo opera en el uno de los cuatro distritos del estado (Mexicali), el Sistema Estatal de Justicia Alternativa Penal (SEJAP) opera en toda la entidad, por lo que los delitos menores ya no se criminalizan con prisión preventiva. En otros estados como el estado de México y Morelos, la despresurización no ha sido muy significativa, fundamentalmente porque no se ha desarrollado todo el potencial de la justicia alternativa y de la suspensión del procedimiento (Zepeda 2012, 43).

**Tabla 23**  
**Porcentaje de ocupación penitenciaria**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Baja California	168%	185%	188%	186%	181.2%	117%	115%	111%
Chihuahua	128%	124%	113%	108%	108%	94%	92%	109%
Durango	108%	112%	111%	110%	93%	70%	69%	76%
México	184%	190%	183%	184%	189%	178%	176%	174%
Morelos	128%	132%	171%	169%	170%	157%	157%	162%
Oaxaca	93%	85%	79%	83%	91%	93%	98%	99%
Zacatecas	79%	77%	76%	76%	69%	51%	52%	54%
Nacional	129%	127%	128%	132%	134%	125%	123%	126%

FUENTE: Elaborado con base en las estadísticas judiciales en materia penal de INEGI

De hecho en estas variables el promedio nacional se ha visto impactado por estas tendencias a la baja en los estados con reforma (particularmente por el Estado de México, el segundo estado con mayor población penitenciaria). La prisión preventiva en la competencia local (79% de los internos del país) ha pasado en último lustro de 45% a 40.8%; en tanto que la prisión preventiva en la competencia federal pasó de 36% a 52%.

Este cambio de paradigma y la transformación del marco normativo sustantivo y procesal en todo el país, permitiría reducir muy significativamente el problema de la sobrepoblación que, como se ha reiterado es una condición que impacta la efectividad de las tareas de reinserción y deteriora las condiciones de reclusión.

Otra de las líneas de acción es el mejorar e institucionalizar los programas y la técnicas de reinserción, sistematizando las actividades en los diversos ámbitos de la salud, el deporte, la educación y el trabajo en torno a un tratamiento progresivo y un seguimiento efectivo de la reinserción, que sean continuados por un buen sistema de seguimiento postpenitenciario.



Un programa integral de reinserción debe incorporar un marco conceptual. Determinar y homologar definiciones, contenidos y alcances de las actividades educativas, deportivas, de salud, laborales, capacitación y seguimiento postpenitenciario, así como establecer indicadores de seguimiento y criterios de evaluación cuantitativa y cualitativa de cada una de estas actividades.

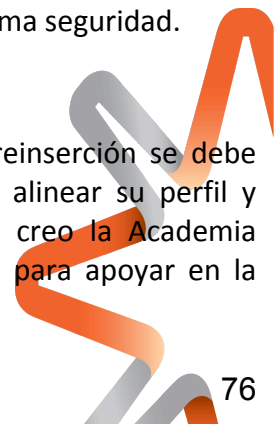
Se debe entonces hacer una revisión de la infraestructura con que cuenta el Sistema Penitenciario Nacional, realizando un diagnóstico y determinando las necesidades de infraestructura del sistema. Se puede rehabilitar, optimizar, ampliar, adecuar y modernizar espacios penitenciarios.

El Gobierno Federal en la administración 2006-2012 apostó por la construcción de ocho nuevos centros penitenciarios con la meta de que cada vez más internos por delitos de competencia federal estuvieran en centros penitenciarios de la misma competencia. Esto ayudaría mucho a la despresurización de los centros estatales y a la mejor clasificación de los internos. Con la concurrencia de las autoridades locales en materia de narcomenudeo y cuando la jurisdicción federal adopte el Sistema Acusatorio Adversarial, la despresurización de los centros penitenciarios federales propiciaría que no hiciera falta construir nuevos espacios a no ser que se haga para acercar a los internos federales a los lugares en que radican sus familiares.

Sin embargo, si se logra hacer un uso más adecuado y proporcional de la prisión, quizá las necesidades de construcción de nuevos espacios o nuevos centros penitenciarios sólo sea necesaria en entidades que mantengan altas tasas de ocupación penitenciaria y problemas en la clasificación de los internos. Los centros penitenciarios municipales que son de los que presentan mayores rezagos y peores condiciones de infraestructura deberían desaparecer o bien pasar a manos de la administración estatal.

También se requiere un diagnóstico y el respectivo programa de modernización del equipamiento y desarrollo tecnológico para el sistema penitenciario, así como la homologación de los protocolos de operación en instalaciones de máxima seguridad.

Además de los contenidos y la armonización de los programas de reinserción se debe profesionalizar al personal, administrativo, técnico y de custodia, y alinear su perfil y competencias con el programa de reinserción. El gobierno federal creó la Academia Nacional de Administración Penitenciaria, que puede ser fortalecida para apoyar en la formación del personal de todo el sistema penitenciario.



Se debe **diseñar un programa rector de profesionalización**, que diseñe y desarrolle las características de los puestos de trabajo, generar los perfiles de quienes deban ocuparlo y servir como referente y guía para los programas de capacitación y especialización del personal. Estos programas estarían orientados al desarrollo de competencias consistentes con el perfil de los puestos dentro de la administración penitenciaria.

En particular, sobre el personal de custodia un especialista en la materia ha señalado que “Son necesarios recursos financieros y personal calificado que atienda la carencia de sistemas de seguridad confiables, resuelva la ineficiencia de las funciones de custodia y trascienda el enfoque hoy centrado en la contención, hacia uno encaminado a generar las condiciones para la reinserción social” (Patiño 2010: 105).

También se debe avanzar en la elaboración de los **catálogos de puestos** y desarrollar los **Servicios de Carrera Penitenciaria**. Estos instrumentos son fundamentales para la descripción del cargo y reflejar el perfil y las metas en el conjunto de incentivos para la permanencia, promoción y estímulo de los servidores públicos de los servicios de administración penitenciaria y reinserción social. Esto reduciría la rotación del personal penitenciario que es un desafío fundamental.

Continuar con acciones (alineadas siempre a las competencias requeridas por el programa integral de reinserción) de capacitación, formación, actualización, especialización y certificación.

Con la despresurización del sistema penitenciario, con mejor infraestructura y un personal penitenciario profesional, las condiciones propicias para la corrupción, el autogobierno, violencia, altas tasas de incidencias penitenciarias (motines, fugas, riñas, homicidios) y otra serie de violaciones a los Derechos Humanos de las personas privadas de su libertad podrán ser reducidos a su menor expresión.

En tanto deben mejorarse las condiciones de seguridad y sancionar los delitos cometidos intramuros en el sistema penitenciario.

Las cifras son elocuentes al referirnos la crisis de nuestro sistema penitenciario y la política criminológica equivocada que nos ha llevado a este deterioro. Deben impulsarse las sanciones alternativas a la prisión y debe profundizarse las mejores prácticas del nuevo



sistema de justicia penal, que permiten un uso más racional de la prisión preventiva. El genocidio carcelario en México es un pésimo referente de nuestra sociedad, transformar esta realidad es un imperativo ético y una emergencia humanitaria que no podemos ignorar.

### **Bibliografía citada en este texto:**

AZAOLA, Elena y Marcelo BERGMAN, con la colaboración de Ana Laura MAGALONI, *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional: resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, 83 pp.

BERGMAN, Marcelo (2003), coordinador, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete, *Delincuencia, Marginalidad y Desempeño Institucional: resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la república Mexicana: Distrito Federal, Morelos y Estado de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2003, 102 pp.

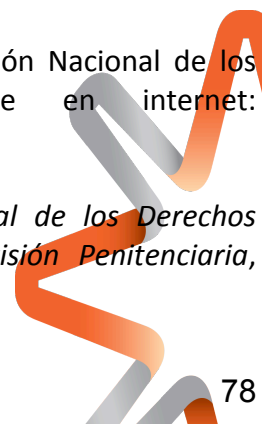
CARRANZA LUCERO, Elías, Mauro HOUED, Luis Paulino MORA y Eugenio Raúl ZAFFARONI (1983), *El preso sin condena en América Latina y El Caribe*, Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (ILANUD), San José, Costa Rica, 1983, 303 pp.

CARRANZA LUCERO, Elías (2001), "Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles" en *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*, Editorial Siglo XXI, 1ed., México 2001, pp. 11-47.

CNDH, *Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la república mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2007, impresión, 34 pp. Disponible en internet: <http://www.cndh.org.mx/lacndh/informes/espec>

--- *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP)*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México, 2012, 350 pp. Disponible en internet: <http://dnsp.cndh.org.mx/#>

--- CNDH (2012a), *Intervención del Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en la presentación del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*, México, 24 de septiembre de 2012.



DAMMERT, Lucía y Javiera DÍAZ (2005), “El Costo de Encarcelar”, *Observatorio*, N° 9, FLACSO, Chile, noviembre de 2005, 6 pp.

*ENSI-4 (2007), Cuarta Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI-4*, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad A.C, 1 ed., México, Octubre 2007.

*ENSI-7 (2010), Séptima Encuesta Nacional sobre Inseguridad, ENSI-7, (2010)*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 1 ed., México, junio 2010.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (2008), *La Reforma Penal Constitucional (2007-2008): ¿Democracia o autoritarismo?* Editorial Porrúa, 1ed., México 2008, 570 pp.

HARRENDORF, Stefan y Paul SMIT (2010), “Attributes of criminal justice systems-resources, performance and punitivity” en *International Statistics on Crime and Justice*, editado por el Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen afiliado a la Organización de Naciones Unidas (HEUNI), Helsinki 2010, pp. 113-152.

OCHOA ROMERO, Roberto, *La justificación de la pena*, Porrúa, México, 2012, 96 pp.

O’DONELL, Daniel (2004), *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano*, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Bogotá, 2004, 1064 pp.

PASTOR, Santos (2005), *Cifrar y descifrar, indicadores judiciales para las Américas*, vol. II, editado por el Centro de Estudios de justicia para las Américas (CEJA), Chile 2005, 11 pp.

PATIÑO ARIAS, José Patricio, *Nuevo modelo de administración penitenciaria*, Editorial Porrúa, 1ed., México 2010, 248 pp.

SARRE IGUÍNIZ, Miguel (2010), *Debido proceso y ejecución penal: reforma constitucional de 2008*, Ciudad de México, octubre de 2010. Tomado de internet: <http://www.miguelsarre.com>. Consultada el 16 de marzo de 2011, 24 pp.

SECRETARÍA DE SALUD (2009), *Epidemiología del VIH/SIDA en México en el año 2003. Datos al 1 de octubre de 2009*, Secretaría de Salud, Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH/SIDA, México, 2009, 8 pp.

SENADORES (2007), Cámara de Senadores, Dictamen aprobado por el Senado (devuelto a la Cámara de Diputados), con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Gaceta Parlamentaria, Cámara de Senadores, jueves 13 de diciembre de 2007, versión impresa que aquí se cita es de 73 pp.



VERA (2003), *Measuring Progress Howard Safety and Justice: A global Guide to the Desing of Performance Indicators across the Justice Sector*, Vera Institute of Justice, 1ed., New York 2003, 73 pp.

WALMSLEY, Roy (2010) "Trends in world prison population" en *International Statistics on Crime and Justice*, editado por el Instituto Europeo para la Prevención y Control del Crimen afiliado a la Organización de Naciones Unidas (HEUNI), Helsinki 2010, pp. 153-166.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México*, Open Society Institute, Monterrey, 2010, 82 pp.

--- Informe General, Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México, *Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Pena (SETEC)*, *Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)* y *Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)*, México 2012, 143 pp.

