



LA CÁRCEL EN MÉXICO:

¿Para qué?

2012 México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas.

Documento elaborado por Leslie Solís, Néstor de Buen y Sandra Ley, con base en la información del reporte realizado por Guillermo Zepeda Lecuona, con la asistencia de Lizeth Gutiérrez García, Cynthia Zepeda Lecuona y Sofía Lee, para México Evalúa. Agradecemos a todos ellos por su ayuda y seguimiento para la realización de este documento. Su reporte, "Situación y desafíos del sistema penitenciario mexicano", está disponible en la página web de México Evalúa (www.mexicoevalua.org).

Agradecemos también a Ana Laura Magaloni por su apoyo para la estructuración del documento y por su orientación en el propósito del mismo; a Edna Jaime, Marco Antonio Fernández y Paola Cicero por sus observaciones y sugerencias; a Ana Laura Jaso por su revisión, así como a José Tapia y Yazmín Pérez Áviles por su diseño.

Contenido

2	Presentación
4	Resumen ejecutivo
8	I. INTRODUCCIÓN
8	a. ¿Para qué deben servir las cárceles?
9	b. México: ¿Para qué deberían servir las cárceles y para qué sirven en realidad?
11	c. Propósito general del documento
12	II. LOS PRINCIPIOS IDEALES DE LA CÁRCEL
12	a. La teoría e historia detrás de la cárcel
14	b. La justificación constitucional de la cárcel en México
15	c. Los derechos humanos y la cárcel
18	III. El uso y abuso de la cárcel en México
18	a. La cárcel como pena
22	b. La cárcel como prisión preventiva
27	IV. LOS DELITOS QUE SE PURGAN EN LA CÁRCEL
27	a. Distribución de los delitos por tipo de fuero
28	b. ¿Qué delitos se purgan en la cárcel?
30	c. Duración de las penas
31	V. LAS CONSECUENCIAS DEL SOBREUSO DE LA CÁRCEL EN MÉXICO
31	a. Sobrepoblación y hacinamiento
36	b. Deterioro de los servicios
40	c. Ingovernabilidad de las cárceles
43	d. Vulnerabilidad de los derechos humanos
49	VI. EL COSTO DE LA PREVALENCIA DE LA CÁRCEL COMO PENA
49	a. Costo social
51	b. Costo monetario
54	VII. ¿CÓMO TRANSFORMAR EL USO ACTUAL DE LA CÁRCEL?
54	a. Recomendaciones de política pública
57	b. El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio
60	c. El modelo europeo vs. el modelo norteamericano
63	VIII. CONCLUSIONES
65	Acrónimos
66	Referencias
74	Anexo: Nota técnica sobre la información utilizada en el documento

Presentación

El sistema penitenciario mexicano está en crisis y, sin embargo, ésta no se aborda y mucho menos se resuelve. El esfuerzo de la pasada administración se centró en la ampliación de la capacidad instalada del sistema penitenciario federal. Se construyeron más celdas para más internos, sin reparar nunca en una pregunta esencial: la cárcel, ¿para qué? ¿para quién?

Este documento tiene la intención de provocar una discusión en torno a estas preguntas. El tiempo es oportuno. Hay una nueva administración y debe definirse respecto a este tema. Tiene dos opciones: continuar con las políticas criminales y penitenciarias de los últimos años, o detenerse a recapitular sobre el uso que hemos dado a la cárcel y sus consecuencias.

Este estudio ofrece evidencia abundante y bien organizada sobre algunos efectos del uso intensivo de la prisión. Si miramos estos datos bien, con objetividad, nos daremos cuenta de que como sociedad y como Estado nos hemos estado disparando en el pie.

Usamos la cárcel intensiva e irracionalmente. En nuestros códigos, el 95 por ciento de los delitos tiene contemplada la prisión. En los hechos, no existen sanciones alternativas a la cárcel porque no existen los mecanismos ni la infraestructura para hacerlas operables. En nuestro ambiente de opinión tan agravado por el crimen, insistimos en la cárcel como castigo ejemplar para todo tipo de delitos. Sin embargo, en el caso de delitos menores y no violentos, otros mecanismos de sanciones pudieran ser más efectivos y menos onerosos en términos sociales y económicos.

Las cárceles mexicanas en su condición actual son espacios propicios al contagio criminógeno. No sólo por el hacinamiento que muchas registran, sino también por la convivencia entre internos de distinta peligrosidad. Las cárceles mexicanas en la actualidad no reinseran ni rehabilitan, más bien arruinan vidas. El paso por la prisión, aunque breve, marca de por vida. Y en esa condición de estancia está más del 60 por ciento de la población en reclusión, que purga penas menores a tres años por delitos no graves ni violentos, pero que ameritaron la respuesta más contundente y dura del Estado mexicano. En esta misma tesitura de reacciones desproporcionadas, están los códigos de estados diversos que sancionan con la misma pena un robo simple y un homicidio. Están además los miles de presos sin condena que aun sin haber sido declarados culpables y sin representar ningún riesgo para la sociedad, se les priva de su libertad.

Insistimos en usar intensivamente la prisión cuando existen centros penitenciarios en los que los internos tienen que turnarse para poder dormir. ¿Qué buscamos con la cárcel: justicia o retribución?

A pesar de lo anterior, no nos movemos de nuestras posturas. El ambiente de opinión sigue inclinándose por incrementar penas, encarcelar a más. Ni la evidencia de lo que ocurre en nuestros penales, ni los sucesos de nuestras calles son suficientes para provocar un cambio de opinión.

Las cárceles en México reciben lo que se procesa en nuestro sistema de justicia. No habrá manera de transformarlas si no hay un cambio paralelo en nuestros códigos y en la justicia penal. En su parte final, el estudio habla de esta intersección y de las señales positivas que arroja la operación del nuevo sistema de justicia penal sobre los números en prisión.

Las cárceles son transformables si hay liderazgo y proyecto para hacerlo. En este tema se requiere determinación y convicción y por supuesto un buen entendimiento del problema. Ojalá que esta administración entre de lleno al tema y haga efectiva su promesa de cambio de paradigma en materia de seguridad y justicia.

No me queda más que reconocer el esfuerzo de los investigadores y amigos de México Evalúa que trabajaron o contribuyeron en este proyecto: Leslie Solís y Néstor de Buen, de casa, y Sandra Ley que lo hizo por el gusto de ayudar en los temas que la inspiran. A Marco Fernández que con la supervisión de este proyecto se inauguró como Director de Investigación de la institución. Por supuesto a mi amigo Guillermo Zepeda de cuyo documento elaborado para México Evalúa se tomó información, argumentos, cifras, tablas. Y a Ana Magaloni, quien nos provocó e inquirió con esta pregunta que taladra: la cárcel, ¿para qué?

Edna Jaime Treviño
Directora General
México Evalúa



Resumen ejecutivo

El propósito de la prisión en México, tal como lo define el artículo 18 constitucional, es lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir. Esto se debe lograr con base en los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Sin embargo, lejos de ser un castigo exclusivo para quienes realmente han cometido un delito y deben purgar una sentencia, la cárcel en México se ha convertido, en gran medida, en el lugar para albergar a individuos acusados por delitos no graves o que se encuentran en espera de un proceso judicial y la determinación de una sentencia. En lugar de ser un espacio para promover la reinserción a la sociedad de quienes violan la ley, las prisiones mexicanas son espacios hacinados, donde los derechos humanos no son respetados y la violencia prevalece.

El presente documento explora la realidad de la cárcel en México y cuestiona fuertemente su función y utilidad en su condición actual. Ciertamente, el aumento significativo en los niveles de violencia e inseguridad en los últimos años ha exigido una respuesta firme a favor de la justicia y la paz social. Ante el aumento del fenómeno criminal en el país junto con casos emblemáticos de personajes destacados del crimen organizado y de la política que sugieren situaciones de impunidad, la tentación de optar por la cárcel como un instrumento de venganza es mayúscula y hasta cierto punto entendible en el imaginario social. Sin embargo, el deseo de justicia retributiva se aleja de los propósitos ideales de la prisión, así como de las prioridades colectivas. Ante la situación tan precaria de las cárceles mexicanas, es fundamental preguntarnos si cumplen con su labor de reinserción y si conviene que la privación de la libertad sea la sanción preeminente para prácticamente todos los delitos que se cometen en México, independientemente de su tipo o gravedad.

En este trabajo se destacan las siguientes conclusiones:

1. En teoría, la prisión puede cumplir con varios objetivos

De acuerdo con Jeremy Bentham (1780), la cárcel cumple con al menos tres funciones: incapacitar, rehabilitar y disuadir. La incapacitación se refiere a quitarle al sentenciado la posibilidad de cometer más delitos. La

rehabilitación se centra en la eliminación del deseo de delinquir. La disuasión busca causarle temor, tanto al sentenciado como a la población en general, de violar la ley y ser sancionado por ese motivo.

En México, la justificación constitucional de la cárcel ha cambiado a lo largo de la historia. Entre 1917 y 1965 el objetivo fue la “regeneración” de la persona que delinque; entre 1965 y 2008 fue la “readaptación social del delincuente”, mientras que a partir de la reforma de junio de 2008 al artículo 18 el propósito es buscar la “reinserción social del sentenciado”, de manera que quienes salen de prisión pierdan el deseo de volver a delinquir. Asimismo, desde la reforma de junio de 2011 se incorporó el respeto a los derechos humanos como la base del sistema penitenciario.

2. En México se ha abusado del uso de la cárcel y rara vez se utilizan sanciones alternativas

En 2011, 96.4 por ciento de las sentencias condenatorias en México establecieron la cárcel como pena. Solamente en 3.6 por ciento de las sanciones se contempló el uso de sanciones alternativas, como multas y reparación del daño. Además, no se hace una diferenciación significativa entre los delitos graves y los no graves: se castiga de manera similar a quien comete un delito grave que a quien comete un delito menor. Esta situación llega al absurdo de que en algunos estados, las sanciones previstas en los códigos penales son iguales para un sentenciado por robo sin violencia que por homicidio doloso sin agravantes.

Adicionalmente, 58.8 por ciento de los internos cumple sentencias de menos de tres años de prisión. Esto significa que la gran mayoría de quienes se encuentran en la cárcel fueron privados de su libertad por delitos no violentos ni graves. Esta cifra también sugiere que la capacidad de persecución criminal del Estado es baja y se limita a los eslabones más débiles de la cadena delictiva. En cuatro entidades, más de 75 por ciento de las penas tiene una duración menor a tres años: Aguascalientes (83.2), Baja California (79.9), Guanajuato (79.3) y Michoacán (78.1). En México se abusa de la cárcel como pena y se dejan de lado las sanciones alternativas que serían más apropiadas y menos costosas.

3. Se registra un alto porcentaje de prisión preventiva

En México, hasta enero de 2013, 41.3 por ciento de los internos no contaba con una sentencia condenatoria. Esto implica que se ha privado a miles de personas de su derecho a permanecer en libertad durante su proceso judicial. Las consecuencias son diversas. Por un lado, se genera un gran problema de sobrepoblación. Por el otro, se fuerza a convivir en un mismo espacio a sentenciados e indiciados, generando efectos criminógenos importantes tales como la reincidencia y un proceso de reinserción ineficaz. Se observan diferencias importantes a nivel estatal: en Baja California Sur, Durango, Oaxaca y Quintana Roo, más de 60 por ciento de los internos por delitos de competencia local y federal no ha recibido una sentencia. En el extremo opuesto se encuentra el Distrito Federal con un porcentaje menor a 20.

4. Las condiciones de vida al interior de los penales, en vez de permitir la reinserción de los sentenciados a la sociedad, favorecen la contaminación criminógena

Asimismo, el presente análisis documenta que existen 242 mil 754 internos en las cárceles mexicanas, en un espacio diseñado para un máximo de 195 mil 278. Así, se registra un porcentaje de sobrepoblación de 124.3. Los estados que presentan mayores niveles de sobrepoblación son: Nayarit (188.6 por ciento), el Distrito Federal (184.7 por ciento), Jalisco (176.1 por ciento) y México (170.5 por ciento).

Cabe destacar que algunos centros penitenciarios tienen porcentajes de ocupación superiores a 400, como ocurre en la Cárcel Distrital Tepeaca, en Puebla, donde conviven 266 internos en un espacio diseñado para 46. Este tipo de hacinamiento es contrario a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, de la Organización de las Naciones Unidas. Además de considerarse un trato cruel, el hacinamiento facilita los contagios de numerosas enfermedades, de manera que puede representar un riesgo sanitario.

De igual forma, de acuerdo con las Encuestas a Población en Reclusión del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), existe escasez de alimentos, agua para beber y artículos de uso diario. Además, la calidad de la comida y la atención médica es mala. La comunicación de los internos con sus familiares tampoco es buena: en 2012, 80.3 por ciento de los internos en los penales federales afirmó que jamás recibe visitas. Esta situación, aunada a la falta de personal penitenciario suficiente y bien capacitado, permite a los grupos criminales crear un sistema de gobierno dentro de los mismos penales, de manera que la violencia y la intimidación se vuelven parte de las rutinas cotidianas.¹

Sin duda, estas condiciones dificultan la posibilidad de generar programas eficaces de reinserción, de manera que tras cumplir una sentencia, muchos vuelven a delinquir.

¹ Skarbek, David. "Governance and Prison Gangs", *American Political Science Review*, vol. 105, num. 4 (nov., 2011), 702-716.

De acuerdo a las estadísticas oficiales existe una reincidencia de 15.5 por ciento. Sin embargo, es muy probable que esta cifra subreporte el fenómeno de reincidencia, ya que no todos los delitos son investigados ni son sancionados. Asimismo, existe una amplia variación a nivel estatal respecto a este fenómeno: mientras que en la ciudad de México 35.2 por ciento de los detenidos son reincidentes, en Campeche sólo 6.5 por ciento ya había sido procesado por algún otro delito.

5. Los derechos humanos de las personas privadas de su libertad son vulnerables y se violan de forma recurrente

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) mide, a través del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP), los principales rubros con relación a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad en México. Estos son: integridad física y moral del interno, estancia digna, condiciones de gobernabilidad al interior de los penales, reinserción social del interno y las necesidades de los grupos de internos con requerimientos específicos. En 2011, la evaluación a nivel nacional fue de 6.41, en una escala de 0 a 10, y fue menor a las registradas en los tres años anteriores. Esto quiere decir que no se ha trabajado de forma eficaz en garantizar los derechos de los internos. Los estados con las calificaciones más bajas fueron Nayarit (4.57), Guerrero (5.13), Oaxaca (5.15) y Coahuila (5.21), mientras que las entidades mejor evaluadas fueron Aguascalientes (8.47), Guanajuato (7.89), Tlaxcala (7.80) y Querétaro (7.79).

Con miras a mejorar esta situación, la CNDH ha emitido varias recomendaciones en torno al sistema penitenciario en los últimos años. Sin embargo, éstas no son vinculantes y lamentablemente han tenido poco impacto en las condiciones de vida en las prisiones.

6. La prisión es costosa tanto en términos sociales como monetarios

Las condenas privativas de libertad de corta duración tienen efectos criminógenos importantes. El paso por la cárcel genera un estigma social, lo cual dificulta que el interno, tras ser liberado, sea contratado y que tenga una vida social plena. Esta situación, aunada con el hecho de estar expuestos a incidentes de violencia y redes de corrupción durante el periodo de encarcelamiento, por más corto que sea, aumenta la probabilidad de terminar inserto en actividades ilegales o delictivas.

² Quaker United Nations Office, "El impacto que el encarcelamiento de un (a) progenitor (a) tiene sobre sus hijos", fecha de acceso: 2 de julio de 2013,. <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/ImpactParentalImprisonment-200704-Spanish.pdf>

Además, la privación de la libertad no sólo afecta al interno, sino también al núcleo familiar. De acuerdo con organizaciones como la Representación Cuáquera ante las Naciones Unidas (QUNO), "el encarcelamiento de una madre o un padre afectará a sus niños, por lo general, de manera negativa".² De esta forma, los niños se convierten en las víctimas invisibles y olvidadas del encarcelamiento.

Es necesario además señalar que ante el constante crecimiento de la población penitenciaria se observa una carga mayúscula en términos presupuestarios,

ya que el costo diario por cada interno es de alrededor de 137 pesos. Tan solo en 2012, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) reportó que los estados destinaron 8 mil 658 millones de pesos para el mantenimiento de sus centros penitenciarios.

Estas cifras deberían llevarnos a considerar seriamente alternativas a la prisión, particularmente para delitos menores. No vale la pena encarcelar a personas que cometen delitos no graves ni gastar en su mantenimiento en la cárcel para un tratamiento que no resultará en su reinserción plena, sino que, por el contrario, tendrá consecuencias sociales importantes tanto para el interno como para su familia y la sociedad en su conjunto. Es por ello que las autoridades deben considerar alternativas de política pública al encarcelamiento con base en el tipo de delito, su gravedad, la intencionalidad o dolo y la reincidencia. Las opciones como multas económicas más severas y el servicio a favor de la comunidad por parte de los delincuentes menores, deben ser rutas alternativas a explorarse para evitar el hacinamiento carcelario y avanzar en la reinserción efectiva de los sentenciados.

7. ¿Es posible transformar el uso actual de la cárcel? Sí.

Sin duda, una opción para poner fin a las condiciones de sobrepoblación en las cárceles es construir un mayor número de centros penitenciarios. Sin embargo, lo que se necesita es una verdadera transformación del sistema penitenciario y el uso actual se hace del mismo. Un sistema penitenciario reformado debe incluir los siguientes elementos:

- i. **La eliminación de la sanción carcelaria para delitos menores y no violentos**
- ii. **El desarrollo normativo y organizacional de las sanciones no privativas de libertad.**
- iii. **La utilización prudente del recurso de prisión preventiva.**
- iv. **El mejoramiento y la institucionalización de los programas y las técnicas de reinserción.**
- v. **El fortalecimiento de la infraestructura del Sistema Penitenciario Nacional.**
- vi. **La profesionalización del personal administrativo, técnico y de custodia.**

De igual manera, es preciso acelerar el paso de la reforma al sistema de justicia penal acusatorio, en marcha desde 2008, ya que es un ejemplo de un uso más racional de la sanción extrema de prisión en México. Los accidentes de tráfico, conflictos incipientes y algunos delitos patrimoniales no violentos se canalizan a la justicia alternativa. Se repara el daño a la víctima y se realiza un acuerdo que propicie la reparación del daño o se establecen condiciones que deben cumplir los imputados. En dicho 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. Este sistema ya comienza a dar frutos: en la mayoría de los estados donde ya se implementó se han despresurizado las cárceles considerablemente.

Entender la situación del sistema penitenciario nacional es fundamental pues es uno de los componentes del sistema de justicia penal que requieren más atención. El uso actual de la prisión en México dista mucho de ser el ideal constitucional de la reinserción social de los internos. Ante la situación actual de violencia, resulta necesario entender para qué deben servir nuestras cárceles y para qué están sirviendo en la realidad. Para algunos, la respuesta natural es que la prisión es la única opción que hay para impartir justicia, pero la verdad es que, en sus condiciones y uso actual, la cárcel no logra dicho cometido. La prisión debería ser el último recurso de las instituciones, es decir, el castigo a utilizar en casos en los que se considere que la persona sentenciada realmente representa un peligro potencial a la sociedad. La cárcel debería ser, además, un lugar en el que estas personas verdaderamente obtengan las herramientas necesarias para reinserirse a la sociedad al final de su condena.

Sólo mediante un diagnóstico serio, basado en evidencia clara y transparente, será posible afrontar de forma adecuada los problemas de seguridad que enfrenta el país y promover la verdadera realización de los ideales de justicia que la sociedad espera.

I. Introducción

“El estado de ánimo y el temperamento del público en lo que se refiere al tratamiento de la delincuencia y los delincuentes es una de las pruebas más infalibles del nivel de civilización de un país”.

-Sir Winston Churchill (1910)³

“Nadie conoce realmente una nación hasta que ha entrado en sus prisiones”.

-Nelson Mandela (1994)⁴

...

La cárcel es el castigo más severo que puede imponerse a una persona que vive en un régimen democrático. Se trata de un castigo que implica perder, al menos temporalmente, el ejercicio de derechos ciudadanos tan relevantes como son la libertad de tránsito, el derecho a votar y ser votado, el derecho al trabajo, el derecho a la libertad de asociación, entre otros. También significa una restricción enorme a derechos como el de libertad de expresión, derechos de reunión y derecho a la privacidad. Si una democracia es un régimen que busca garantizar la libertad e igualdad de los ciudadanos, la cárcel es claramente una excepción. Por otro lado, las prisiones representan un alto costo al erario. El dinero que se va en mantenerlas no se utiliza en otros bienes públicos fundamentales, como educación, salud, infraestructura, entre otros. Todo esto exige respondernos colectivamente al menos dos preguntas: ¿Para qué sirven las cárceles? ¿Cómo se justifican en una democracia?

En México existen 420 centros penitenciarios. En total, hay 242 mil 754 internos en dichas instalaciones.⁵ ¿Cuál es el propósito de tenerlos ahí? ¿Castigar? El 41.3 por ciento de los internos no cuentan con una sentencia de primera instancia, por lo que estrictamente son inocentes ante la ley.⁶ ¿Rehabilitarlos o reinsertarlos? Del total de dichos centros, más de la mitad están sobrepoblados y las condiciones de vida son degradantes. ¿Prevenir y disuadir futuros crímenes? A nivel nacional el indicador de reincidencia es de 15.5 por ciento y hay estados en donde más de 20 por ciento de los internos son reincidentes⁷, lo cual indica que los centros penitenciarios no están siendo exitosos en su labor de reinserción. Esto nos lleva a dos preguntas relacionadas. Por un lado, ¿para qué deberían servir las cárceles? Por el otro, ¿para qué sirve nuestro sistema penitenciario en la realidad? Este documento busca dar respuesta a estas preguntas. A continuación introducimos el panorama y contexto general en el que se insertan estos cuestionamientos, así como su relevancia actual.

a. ¿Para qué deben servir las cárceles?

Desde un punto de vista teórico, la cárcel puede cumplir diferentes y múltiples propósitos: prevención, rehabilitación-reinserción, incapacitación o disuasión.

³ “The mood and temper of the public in regard to the treatment of crime and criminals is one of the most unfailing tests of the civilisation of any country”. - Sir Winston Churchill (1910)

⁴ “No one truly knows a nation until one has been inside its jails”. -Nelson Mandela (1994)

⁵ Secretaría de Gobernación, “Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional”, fecha de acceso: 2 de julio de 2013, <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo>

⁶ *Ibid.*

⁷ Estadísticas judiciales en materia penal 2012, INEGI.

El objetivo de prevención se refiere a la reclusión de la persona que recibió una sentencia condenatoria como una forma de protección a la población de futuros crímenes por el mismo individuo, ya que se asume que a falta de encarcelamiento, esa persona tiene altas probabilidades de volver a cometer un delito. La rehabilitación como objetivo de la prisión busca la reorientación y reeducación del interno sentenciado con el fin de que cuando salga no vuelva a delinquir. El principio de rehabilitación considera al encarcelado y al Estado como colaboradores en un proceso diseñado para mejorar la salud mental del interno⁸, de ahí que el concepto evolucionó a readaptación y, desde 2008, al de reinserción, como lo prevé actualmente el artículo 18 constitucional. Tercero, el objetivo de la incapacitación implica sacar al infractor de la sociedad y físicamente privarlo de la posibilidad de reincidir. Finalmente, la cárcel como método disuasivo se refiere a la imposición de una condena que sirva de ejemplo a los demás y genere incentivos a otros de no transgredir la ley.

b. México: ¿Para qué deberían servir las cárceles y para qué sirven en realidad?

En México, la justificación normativa de la cárcel la define la Constitución. **De acuerdo con el artículo 18, el objetivo del régimen penitenciario es “lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”.** Además, la reforma más reciente a dicho artículo, en 2011, incorporó el respeto a los derechos humanos como la base de este sistema, junto con el trabajo, la educación, la salud y el deporte. No obstante, la realidad es que nunca nos hemos propuesto que las cárceles cumplan con el objetivo constitucional. Lo que parece explicar nuestra política penitenciaria es la justicia retributiva. La aprobación de sanciones cada vez más extensas: de 50 o hasta 70 años, e incluso la aprobación de la prisión vitalicia en algunos estados⁹ muestran la consideración retributiva y desproporcionada sin dejar espacio a la posibilidad de reinserción.

Desde el punto de vista de justicia retributiva, la función del castigo es que el delincuente reciba lo que se “merece” como consecuencia de sus acciones, independientemente de que el castigo produzca beneficios a la sociedad. Es una racionalidad principalmente vengativa: “el que la hizo la paga”. De esta forma, los objetivos de prevención, rehabilitación o reinserción son irrelevantes. De acuerdo con una visión retributiva de la sanción penal, si un delincuente hizo sufrir a la víctima, su pena debe infligir sufrimiento, pues el castigo es proporcional a sus actos. Más aún, desde esta perspectiva, una venganza personal puede constituir una pena totalmente legítima (aunque no legal), si se considera que es proporcional a la ofensa cometida.

Sin embargo, en términos normativos es difícil admitir la función retributiva del castigo penal. En principio, el Estado tiene la obligación de ser imparcial, pues no ejecuta la sentencia en representación de la víctima, sino en representación de toda la sociedad.¹⁰ Su autoridad viene del consentimiento de sus miembros y por lo tanto, no puede tomar parte en una disputa entre dos personas, sino que debe ser neutral y simplemente aplicar la ley. Además, ante la existencia de cualquier otra alternativa, no se justifica que el Estado democrático condene a un ciudadano a una pena que implique sufrimiento.¹¹

⁸ Franklin E. Zimring y Gordon Hawkins, *Incapacitation: Penal Confinement and the Restraint of Crime* (Nueva York y Oxford: Oxford University Press, 1995), 6-9.

⁹ Enrique Gómez, “Agravan pena por tortura”, *Reforma*, 24 de marzo 2012; Claudia Salazar, “Avalen cárcel vitalicia a secuestro”, *Reforma*, 30 de noviembre 2011; Enrique Lomas, “Dictan en Chihuahua la cadena perpetua”, *Reforma*, 22 de diciembre 2010.

¹⁰ Corey Brettschneider, “The Rights of The Guilty: Punishment and Political Legitimacy”, *Political Theory*, vol. 35, num. 2 (abr., 2007), 183.

¹¹ Nathan Hanna, “Liberalism and the General Justifiability of Punishment”, *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*, vol. 145, num. 3 (sep., 2009), 333-336.

En un contexto de creciente inseguridad y violencia — donde el homicidio, secuestro, robo y extorsión han ido en aumento— las políticas de mano dura se vuelven atractivas y populares. En una crisis de inseguridad como la que hoy vive México, la cárcel surge como la solución lógica y más inmediata.

Una encuesta realizada por Consulta Mitofsky en 2007 reveló que ocho de cada diez mexicanos consideran necesario que exista cadena perpetua para algunos delitos tales como violación, homicidio, robo de infantes y secuestro.¹² Más aún, 75 por ciento de los mexicanos está de acuerdo con imponer la pena de muerte en delitos graves, como una medida para combatir la delincuencia en el país. Recientemente, de acuerdo con el Barómetro de las Américas 2010, 28 por ciento de los mexicanos considera que hace falta un gobierno de mano dura en México para resolver los problemas que enfrenta.¹³ Estudios académicos también han mostrado que las víctimas de crimen, en particular, tienden a apoyar políticas de mano dura. La relación es lógica: ante una experiencia de victimización, lo que naturalmente se busca y exige es justicia y castigo. Sin embargo, como se mostrará en este documento, en un país donde el sistema penitenciario tiene también grandes fallas y debilidades fundamentales, la cárcel, en sus condiciones actuales, resulta ser una solución aún más costosa.

¹² Consulta Mitofsky, "Incrementos de penas a delitos graves", fecha de acceso: 3 de julio de 2013, http://consulta.mx/web/images/MexicoOpina/2007/20070225_NA_IncrementoPenaDelitos.pdf

¹³ La pregunta que se hizo fue "¿Cree usted que en nuestro país hace falta un gobierno de mano dura, o cree que los problemas pueden resolverse con la participación de todos?". Informe disponible en: <http://www.vanderbilt.edu/lapop/insights/IO880es.pdf>, fecha de acceso: 3 de julio de 2013.

¹⁴ Fundar, "Exhibición en medios de comunicación de personas bajo responsabilidad del Ministerio Público", fecha de acceso: 2 de julio de 2013, http://fundar.org.mx/op/?page_id=758

¹⁵ Silvia Arellano, "Calderón abre en Sonora prisión a prueba de fugas", *Milenio*, 3 de octubre 2012, fecha de acceso: 2 de julio de 2013, <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/cda5637c29b310147f5b9d3431a80a4d>

¹⁶ Presidencia de la República, "Diversas intervenciones en diálogo por la seguridad con presidentes de los partidos políticos, III", fecha de acceso: 2 de julio de 2013, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/08/diversas-intervenciones-en-dialogo-por-la-seguridad-con-presidentes-de-los-partidos-politicos-iii/>

¹⁷ Presidencia de la República, "Con más y mejores penales federales sembramos la semilla de un México más seguro", fecha de acceso: 2 de julio de 2013, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/03/el-presidente-calderon-en-la-supervision-al-complejo-penitenciario-federal-no-3/>

El discurso político también ha contribuido al uso y percepción de la cárcel como medio de venganza o retribución social. En el contexto de la guerra contra el narcotráfico, la administración del presidente Felipe Calderón (2006-2012) hizo públicas las capturas de presuntos responsables mediante su presentación en vivo en los medios de comunicación, antes de que siquiera iniciara un juicio en su contra. La escena consistía en la exhibición de personas con las manos esposadas, junto a supuestas pruebas incriminatorias como armamento y dinero. Con pretexto de un supuesto discurso de seguridad que intentaba mostrar efectividad en la lucha contra el crimen, se vulneraron los derechos de los detenidos. Al mismo tiempo, con este tipo de exhibición pública se le planteó a la opinión pública un falso dilema entre justicia y seguridad.¹⁴

Además, como parte de la lucha contra el crimen organizado, la cárcel fue uno de los ejes centrales de la política de seguridad del gobierno federal. De hecho, en la inauguración del centro penitenciario federal en Hermosillo, Sonora, en octubre de 2012, el entonces presidente Felipe Calderón reiteró su apoyo a la reproducción del modelo carcelario:

*Lo que hay que hacer es aumentar los penales. Mi criterio es que si la ley determina si hay uno, mil, 10 mil o 100 mil reclusos, el Estado debe contar con espacios para que la ley pueda cumplirse: hay que adaptar los espacios al imperio de la ley y no reducir el imperio de la ley a los espacios.*¹⁵

A pesar de reconocer que las cárceles en México "ni readaptan, ni rehabilitan",¹⁶ durante la supervisión al complejo penitenciario federal número 3, Felipe Calderón se refirió a la cárcel como una forma de "resarcir, aunque sea en parte, a quien ha sufrido una vejación a través del delito".¹⁷

De igual forma, el gobierno federal entendió el uso de la cárcel como incapacitación para que los delincuentes no pudieran seguir haciendo daño, mas no como una medida para reinsertar a estas personas a la sociedad.

En una entrevista, Calderón reiteró su opinión de que un secuestrador “nunca debe salir de la cárcel”.¹⁸ Para el entonces titular del Ejecutivo federal, claramente la cárcel era un instrumento de retribución. De esta manera, tener más y mejores penales ayudaría a “sembrar la semilla de un México más seguro”.¹⁹

Como se comentó anteriormente, el contexto de alta inseguridad y el discurso político contribuyen a la proliferación de las cárceles y ampliación de penas carcelarias. La violencia a la que cada día estamos expuestos genera miedo, enojo y frustración, a lo que se suma la percepción de que todos los delincuentes son personas esencialmente malas o crueles. Esto lleva a ver las soluciones más punitivas como un medio no sólo necesario, sino justo, para combatir la delincuencia. No obstante, es fundamental que primero evaluemos si estas “soluciones” se basan en premisas lógicas y justas, así como si tienen los efectos esperados. Tal es el objetivo de este documento. Por ejemplo, debemos preguntarnos si quien comete un robo sin violencia merece una pena carcelaria de una duración similar a la que recibe quien comete un homicidio. Como se mostrará aquí, las legislaciones de algunos estados así lo hacen.

Finalmente, en lo que respecta a la administración del presidente Enrique Peña Nieto, el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 contempla solamente una referencia a las cárceles como línea de acción: “Promover en el Sistema Penitenciario Nacional la reinserción social efectiva”, la cual es parte de la Estrategia 1.3.2 para promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad. En diversas declaraciones, el presidente Peña Nieto reconoció que los objetivos del sistema penitenciario no se cumplen, lo que hace necesario modernizar y reconstruir dicho sistema con base en objetivos claros de rehabilitación para desalentar la comisión de nuevas faltas.²⁰ Sin embargo, aún no se han presentado ni implementado líneas de acción o políticas concretas al respecto.

c. Propósito general del documento

En un contexto permeado por la violencia y un creciente apoyo a penas carcelarias cada vez más largas, este documento representa un esfuerzo por entender la situación actual de las cárceles y su potencial para atender este tipo de demandas de la opinión pública.

Se analiza la política penitenciaria del país y sus grandes asignaturas pendientes. Primero examinamos los propósitos ideales detrás del uso de la cárcel, con base en trabajos teóricos, así como en los principios de derechos humanos y la Constitución mexicana. En segundo lugar analizamos el sobreuso de la cárcel en México. En tercer lugar, exploramos la composición de la población penitenciaria respecto a los delitos que se purgan en la cárcel, así como sus consecuencias para el cumplimiento de los principios que idealmente deberían regir el uso de la prisión. En cuarto lugar, describimos las condiciones actuales de las prisiones, las cuales muestran que los ideales que rigen el uso de la cárcel según la Constitución no se llevan a la práctica. A continuación, mostramos evidencia del costo social y monetario de la cárcel, con la finalidad de contribuir a un análisis serio sobre las consecuencias de la prisión como sanción preeminente. Finalmente, sugerimos algunas recomendaciones de política pública —dirigidas principalmente a los legisladores y encargados del sistema penitenciario— y hacemos una breve revisión de modelos del uso de la cárcel en otros países, como una forma de reflexionar en torno al sistema penitenciario en México y proponemos algunas posibles avenidas para su mejoramiento.

¹⁸ Presidencia de la República, “Entrevista de Felipe Calderón con Pedro Ferriz de Con, Imagen 90.5 fm, Ciudad de México, 2 de septiembre de 2008”, fecha de acceso: 2 de julio de 2013, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/09/estamos-decididos-a-dejar-al-pais-mucho-mas-seguro-presidente-calderon/>. Énfasis propio.

¹⁹ Presidencia de la República, “Con más y mejores penales federales sembramos la semilla de un México más seguro”, fecha de acceso: 2 de julio de 2013, <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/03/el-presidente-calderon-en-la-supervision-al-complejo-penitenciario-federal-no-3/>.

²⁰ Ver: “El gobierno federal inaugura el primer centro penitenciario del sexenio”, *CNN México*, 14 de mayo de 2013, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/14/el-gobierno-federal-inaugura-el-primer-centro-penitenciario-del-sexenio/>; Rosa Elvira Vargas, “Insta Peña Nieto a reconstruir el sistema penitenciario y rehabilitar a los reclusos”, *La Jornada*, 23 de febrero de 2013, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.jornada.unam.mx/2012/02/23/politica/012n1pol>; Benito Jiménez, “Peña Nieto planea modernizar los penales mexicanos”, *Noticias Terra*, 5 de noviembre de 2012, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://noticias.terra.com.mx/transicion-presidencial/pena-nieto-plantea-modernizar-los-penales-mexicanos,8ff67cc27f0da310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>; Francisco Reséndiz, “Necesario, modernizar el sistema penitenciario: EPN”, *Red Política*, 24 de mayo de 2012, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.redpolitica.mx/necesario-modernizar-el-sistema-penitenciario-epn>.

II. Los principios ideales de la cárcel

a. La teoría e historia detrás de la cárcel

La prisión es uno de los instrumentos que el Estado tiene a su disposición para sancionar a quien viola la ley. Los orígenes de la cárcel preceden al surgimiento de los principios democráticos y de derechos humanos. Por lo tanto, su propósito original dista mucho de los ideales actuales de justicia y respeto a dichos derechos. Las primeras cárceles servían como medio para contener a aquellos que estaban en espera de recibir algún otro castigo —por ejemplo, un exilio temporal o castigos corporales— o en espera de ser juzgados. Aunque no se sabe exactamente cuándo comenzó a ser utilizada como castigo, es decir su uso actual, sí se sabe que los cuáqueros²¹ fueron una de las primeras comunidades en utilizar la prisión como castigo y en favorecerla sobre otro tipo de penas corporales. Su modelo de las prisiones fue retomado más adelante por diversas sociedades.²²

Uno de los primeros esfuerzos por estudiar qué tipo de castigos son justificables y cuáles deben ser sus fines fue el de Cesare Beccaria. En su libro *De los Delitos y las Penas* (1764), el pensador italiano argumenta que cualquier acto de autoridad de una persona sobre otra es tiránico, a menos que exista una absoluta necesidad para ello. Por esta razón, un castigo sólo es justificable si su único fin es la preservación de la libertad pública, la cual considera la responsabilidad básica del Estado. No obstante, cualquier forma de castigo que exceda lo necesario para preservar esta libertad es injustificable.²³

Jeremy Bentham (1780) también escribió al respecto. Identificó varias funciones que la cárcel debía cumplir. En particular, con respecto a la persona que cumple el castigo, propuso tres específicas: quitarle el poder de cometer más delitos (incapacitación), quitarle el deseo de cometer más delitos (rehabilitación), o causarle temor de cometer otros delitos (disuasión). De hecho, esperaba que la pena carcelaria disuadiera al resto de la población de cometer delitos en general.²⁴ Además de esto, Bentham proponía que los castigos debían ser proporcionales a la ofensa y producir mayor utilidad que inutilidad. Es decir, dado que un castigo representa un mal para quien lo recibe, sólo se justifica si evita un mal mayor que el que representa el castigo en sí mismo.²⁵

Como se puede observar, desde entonces, hay ciertos fines que han sido asignados al uso de la prisión. Bentham, por ejemplo, identificó ciertos conceptos que siguen presentes en las discusiones actuales como la disuasión, la rehabilitación y la incapacitación. Justamente, durante el siglo XX, en Estados Unidos el debate giró en torno al uso de la cárcel como medio para rehabilitar o para incapacitar. La rehabilitación fue inicialmente el objetivo del sistema penal y permaneció como la ideología dominante en la creación de las reformas al código penal norteamericano durante la década de los 60.²⁶ La rehabilitación tenía dos ventajas como fin del sistema de justicia penal.

²¹ También conocidos como la Sociedad Religiosa de los Amigos. Es una comunidad religiosa disidente, fundada a mediados del siglo XVII en Inglaterra por George Fox.

²² Harry Elmer Barnes "The Historical Origins of the Prison System in America", *Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology*, vol. 12, num. 1 (mayo, 1921), 38.

²³ Cesare Beccaria, *Crime and Punishment* (Albany: W.O. Little & Co., 1872), 17.

²⁴ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1907), 396.

²⁵ *Ibid.*, 397.

²⁶ Zimring y Hawkins, *Incapacitation...*, 6-9.

En primer lugar, si el proceso resultaba exitoso, sería un método efectivo para la reducción del crimen, pues los delincuentes podrían ser miembros productivos de la sociedad. Además, al tratar el castigo no como un fin en sí mismo sino como un medio para ayudar a los delincuentes, lo convertía en una empresa congruente con principios humanitarios.²⁷ La rehabilitación, por lo tanto, puede ser vista como una forma de educación en la que el Estado pone ciertas barreras no sólo para evitar algunas conductas sino para dar a entender que éstas son moralmente inaceptables. Esta visión, por lo tanto, reconoce a las personas como seres racionales capaces de reconocer la moralidad de ciertas acciones y actuar en consecuencia.²⁸

Sin embargo, el propósito de rehabilitación fue abandonado en la década de los 70, en gran medida, porque no se encontró evidencia de que el sistema penitenciario tuviera ese efecto “curativo”. En México, en cambio, a nivel constitucional se mantuvo el objetivo de rehabilitación hasta 2008, cuando se sustituyó por reinserción. A raíz de que en Estados Unidos se abandonó la idea la rehabilitación, la incapacitación —entendida como sacar de la sociedad al delincuente y físicamente privarlo de la posibilidad de reincidir, sin que necesariamente implique prevención a nivel agregado— surgió como la justificación dominante para el uso de la cárcel. Para los liberales estadounidenses, la prisión estaría reservada para un grupo selecto de delincuentes peligrosos, cuyas acciones requerían una estrategia de incapacitación. No obstante, nunca se discutió qué tipos de delincuentes merecían ser incapacitados. En cambio, para los conservadores, el propósito de la incapacitación era reducir al máximo el crimen mediante el encarcelamiento masivo de delincuentes. Así, la preeminencia de la cárcel como castigo no se basó en evidencia o argumentos lógicos a favor de ésta, sino en la falta de justificaciones en favor de otros propósitos.²⁹

De hecho, en 2001 Franklin Zimring, Gordon Hawkins y Sam Kamin realizaron un estudio en nueve ciudades de California sobre una ley cuyo propósito principal es la incapacitación,³⁰ y encontraron que no hay evidencia suficiente para concluir que la cárcel realmente cumple con ese propósito. De acuerdo con dicho análisis, la introducción de la reforma al código penal de California no está asociada con los cambios en las tendencias del delito. La reducción del crimen en el estado inició *antes* del cambio al código penal, en 1991, mientras que la reforma se hizo en 1994.

Lo que queda claro del debate académico norteamericano en torno al uso de la cárcel es que la evidencia empírica no corrobora la teoría. ¿Por qué se justifica la cárcel? ¿Qué beneficios sociales genera el sistema penitenciario? Ambas siguen siendo preguntas sin una respuesta contundente. Por lo tanto, cuando en la arena política se utiliza el discurso de la cárcel como mecanismo de disuasión o prevención del delito es importante saber que los datos duros no indican que la prisión tenga tales efectos. Es necesario acercarnos al sistema penitenciario con datos y evidencia y no con promesas políticas de corto plazo.

²⁷ Heinrich Oppenheimer, *The Rationale Of Punishment* (Londres: London University Press, 1913), 240-4.

²⁸ Jean Hampton, “The Moral Education Theory of Punishment”, *Philosophy & Public Affairs*, vol. 13, num. 3 (verano, 1984).

²⁹ *Ibid.*, 10-2.

³⁰ La ley “Three Strikes” en California (1994) contemplaba que al tercer delito serio o violento cometido por la misma persona, se imponía una pena de 25 años a cadena perpetua. Ver: Franklin E. Zimring, Gordon Hawkins, Sam Kamin, *Punishment and Democracy: Three Strikes and You’re Out in California* (Oxford: Oxford University Press, 2001).

b. La justificación constitucional de la cárcel en México

En México, los artículos 18 al 22 de la Constitución regulan el sistema penitenciario y los derechos de los reclusos. **Constitucionalmente, el principal objetivo de la prisión es “lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir”** (art. 18, pfo. 2°).

Cabe señalar que la inclusión del concepto de “reinserción del sentenciado” es reciente, resultado de la reforma de junio de 2008.

Entre 1917 y 1965 se utilizó el concepto de “regeneración”. Entre 1965 y 2008, el propósito de la cárcel era la “readaptación social del delincuente”.



³¹ Miguel Sarre, *Debido proceso y ejecución penal: reforma constitucional de 2008* (México: 2010), 7. Disponible en: http://dl.dropboxusercontent.com/u/12770688/Sarre_%20Reinserci%C3%B3n%20social%20TSJDF%2025%20Aniversario%20IEJ%20Oct%20%202010%20versi%C3%B3n%20final.pdf

³² Reforma del 10 de junio 2011: 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 cumplirán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_194_10jun11.pdf

El cambio de readaptación a reinserción tiene al menos dos implicaciones. En primer lugar, de acuerdo con Miguel Sarre, **eliminar la rehabilitación equivale a eliminar la “pretensión curativa”** de la cárcel; es decir, la prisión “pierde su sentido de medio terapéutico de control social” para convertirse en un servicio que busca reinsertar al interno, lo cual incluye oportunidades de empleo, acceso a atención médica, educación, así como actividades culturales y deportivas.³¹ En segundo lugar, el **cambio entre los conceptos “delincuente” y “sentenciado” deja abierta la posibilidad de que la decisión de los jueces haya sido errónea, de manera que no todos los que obtienen una sentencia condenatoria son necesariamente culpables.**

Asimismo, a partir de la reforma más reciente, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se incorporó el respeto a los derechos humanos como la base de este sistema.³² De igual forma, plantea otros ejes o bases para lograr la reinserción del sentenciado, como el trabajo y la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte. Así, actualmente el artículo 18 establece lo siguiente:

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.

Diagrama 1. Derechos humanos de las personas privadas de su libertad

Fuente: Elaboración propia con base en O'Donnell (2004).

33 Por la naturaleza de la cárcel, se restringe el derecho de libre circulación (Declaración Universal de los Derechos Humanos, art. 13), la libre asociación (DUDH, art. 20), el derecho de contacto con la familia se limita (DUDH, art. 12), se limita la capacidad para formar y conservar una familia (DUDH, art. 19), entre otros. Ver: Andrew Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos: manual para el personal penitenciario*, 2da edición (Londres: Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, 2009).

c. Los derechos humanos y la cárcel

Más allá de los propósitos teóricos que deba cumplir la cárcel, es importante que la construcción y el funcionamiento de un sistema penitenciario estén guiados por las obligaciones y responsabilidades que el Estado tiene frente a la sociedad que gobierna, así como por los derechos que tienen los individuos que la conforman, independientemente de su estatus jurídico. Si bien algunos derechos se pierden como consecuencia de la privación de la libertad, hay ciertos derechos que, como se muestra en esta sección, deben respetarse en una buena gestión penitenciaria.³³ De otra manera, las relaciones dentro de la prisión —entre reclusos o entre reclusos y el personal penitenciario— fácilmente se pueden transformar en situaciones de violencia y abuso, y cualquier propósito de reinserción o rehabilitación queda fuera del alcance. La vida y la integridad física, por ejemplo, son bienes fundamentales que no pueden ser negados a quienes cumplen con una pena. Esto significa que no pueden usarse castigos como la mutilación o la tortura (tal como dicta el artículo 22 de la Constitución), y que además la prisión debe cumplir con ciertas condiciones mínimas para la protección de estos derechos.

Entre los instrumentos internacionales en los que se enuncian o desarrollan los derechos de las personas privadas de su libertad están: la Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1948), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (Organización de los Estados Americanos, 1948), las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos (Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1955), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1966), las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Asamblea General de las Naciones Unidas, 1990) —también conocidas como las Reglas de Tokio— así como las resoluciones de instancias multilaterales de protección a los derechos humanos, como la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El **Diagrama 1** resume los derechos humanos de las personas privadas de su libertad de acuerdo con los instrumentos internacionales citados anteriormente.

Los derechos de las personas privadas de su libertad no sólo implican prohibiciones para los Estados sobre actos que vulneren sus derechos, sino que también conllevan compromisos para los Estados de realizar, progresivamente y al máximo de sus capacidades, las medidas y políticas públicas adecuadas para la protección eficaz de los derechos humanos, incluyendo los de las personas privadas de su libertad, así como hacer un uso racional y proporcional de la sanción de privación de la libertad. Los derechos humanos le dan un marco ético a la gestión penitenciaria y ayudan a evitar que los abusos de poder se conviertan en el común denominador de las interacciones entre los internos y las autoridades penitenciarias.³⁴ Se esperaría, además, que el cumplimiento de estos derechos y condiciones mínimas contribuyan al proceso de rehabilitación del interno y así, tras el cumplimiento de su sanción, los ex reclusos logren reinserirse a la vida social.

En México, los artículos constitucionales 18, 19, 20 y 21 contemplan disposiciones que consagran los derechos fundamentales de las personas privadas de su libertad, las cuales constituyen mandatos para el sistema penitenciario. Específicamente, es posible identificar las siguientes directrices:

- Control judicial sobre la ejecución de las penas (art. 21, pfo. 3º)
- Separación entre internos procesados y sentenciados, siendo reclusos en sitios distintos (art. 18, pfo. 1º)
- Separación entre hombres y mujeres (art. 18, pfo. 2º)
- Posibilidad de que los 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. 7º)
- Posibilidad, con ciertas restricciones establecidas por la ley, de cumplir la condena en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, con el fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social (art. 18, pfo. 8º).
- Prohibición de abusos y malos tratos (art. 19, pfo. 7º).
- Límite a la prisión preventiva, la cual no puede exceder del tiempo máximo de pena del delito que motivó el proceso y en ningún caso puede ser mayor a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado (art. 20, B, Fr. IX, pfo. 2º).
- Obligación de establecer el tiempo de detención siempre que se imponga una sentencia (art. 20, B, Fr. IX, pfo. 3º).

³⁴ International Center for Prison Studies, "La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos", fecha de acceso, 4 de julio de 2013, http://prisonstudies.org/images/publications/handbook_2nd_ed_la_es.pdf

³⁵ Tesis de Jurisprudencia 313147. Primera Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XL, p. 2398. Disponible en: www2.scjn.gob.mx

Finalmente, la Constitución establece en su artículo 22 que toda pena debe ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado. Por esta razón, están prohibidas las penas de muerte, mutilación, infamia, marca, azotes, palos o cualquier tipo de tormento. De igual forma, están prohibidas las multas excesivas, la confiscación de bienes, así como otras penas inusitadas (esto es, aquellas que han sido abolidas por ser inhumanas, crueles, infames, excesivas, entre otros) y trascendentales (es decir, aquellas que provocan una afectación a terceras personas que no son el condenado, como sus familiares).³⁵

Desafortunadamente, son pocos los casos en los que se cumple a cabalidad con el respeto de los derechos humanos de los reclusos. Como se muestra a lo largo de este documento, esto es particularmente cierto en el caso de México. El sistema penitenciario mexicano está lejos de los estándares internacionales y por el contrario, evidencia de forma constante una violación a los derechos humanos que pasa de largo debido al sentimiento de venganza que ha permeado en la concepción del papel de la cárcel en el país.

Esta sección ha identificado ciertas reglas a las que un sistema penitenciario debe estar sujeto para que su funcionamiento sea congruente con los principios democráticos del Estado moderno y que básicamente se resumen en el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad.

México, en el plano normativo, suscribe el modelo penitenciario que la mayoría de las democracias ha suscrito. No obstante, cuando se analiza empíricamente lo que es nuestro régimen penitenciario, como lo hacemos a continuación, encontramos que estamos muy lejos de que se cumpla con el objetivo constitucional.



Para identificar correctamente cómo debe constituirse un sistema penitenciario ideal, también es necesario que cumpla con su propósito, el cual puede variar desde la disuasión hasta la rehabilitación y la incapacitación.

Constitucionalmente, en el caso mexicano, la reinserción del interno es el principal objetivo del sistema penitenciario. Para alcanzar esta meta, las cárceles deben contar con un mínimo de estándares necesarios que permitan logros óptimos en materia de reinserción social y reducción delincencial. Las siguientes secciones analizan las condiciones actuales del sistema penitenciario en México con el fin de examinar su capacidad para cumplir con dichos principios y propósitos ideales de la cárcel. La evidencia no es alentadora; todo indica que nunca nos hemos propuesto cumplir el marco constitucional.

III. El uso y abuso de la cárcel en México

Esta sección examina el uso que se le ha dado a la cárcel en México. Nos guían dos preguntas en particular. Primero, ¿qué sentido le damos a la prisión como castigo? Si delitos como el robo sin violencia son castigados con penas similares a un homicidio doloso, ¿cuál es el propósito real del encarcelamiento como pena? ¿Realmente todos los delitos deben castigarse con un mismo instrumento? Segundo, ¿qué uso le damos a la cárcel como medio de prisión preventiva? Si dos de cada cinco internos no tienen una sentencia condenatoria³⁶ y aun así permanecen en la prisión, conviviendo con reincidentes de otros delitos, a veces más graves, ¿dónde queda el ideal de reinserción? Esta sección muestra el abuso de la cárcel como sanción, así como del recurso de prisión preventiva.

a. La cárcel como pena

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 las penas, haciendo de la prisión la respuesta preeminente ante las conductas antisociales. Por ejemplo, en agosto de 2008 se reformaron los artículos 130 y 163 del Código Penal de Veracruz para incluir una pena de prisión vitalicia en homicidio calificado con ciertos agravantes. En diciembre de 2008 se reformó el Código Penal de Puebla para que la pena por secuestro agravado vaya de 30 años de prisión a prisión vitalicia. De igual forma, en Chihuahua, desde 2010 se aprobaron reformas al Código Penal que incluyen la cadena perpetua en crímenes de alto impacto con ciertos agravantes, como la extorsión y el homicidio múltiple.³⁷ Por su parte, en el Estado de México se aprobaron reformas al Código Penal en noviembre de 2011 para dar una pena de prisión vitalicia en homicidio calificado, feminicidio y violación cuando se cause la muerte de la víctima. Asimismo, en marzo de 2012, se aprobaron reformas para agravar el delito de tortura en el Estado de México, de manera que si este delito causa la muerte de alguna persona la sanción es de 40 años a prisión vitalicia.³⁸

El Estado ha privilegiado el incremento de las penas, así como el número de conductas que son castigadas con la cárcel, bajo el supuesto efecto disuasivo de la pena. 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 los problemas sociales con el derecho penal. Si los contribuyentes incumplen sus 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. Las medidas penales, por la violencia institucional que implican, pueden generar problemas más graves de los que pretenden resolver, como la sobrerregulación y la sobrecarga del sistema de procuración y administración de justicia (lo cual resulta particularmente relevante en el contexto del sistema penal acusatorio, pues su eficacia y eficiencia dependen en buena medida de que sólo los casos más graves lleguen a juicio, mientras que la gran mayoría debiera resolverse por mecanismos alternativos de solución de conflictos y criterios de oportunidad).

³⁶ Secretaría de Gobernación, "Estadísticas...", fecha de acceso: 2 de julio de 2013.

³⁷ Lomas, "Dictan en Chihuahua...". Ver decretos publicados en el Periódico Oficial de Chihuahua No. 85 el 23 de octubre de 2010.

³⁸ Gómez, "Agravan pena...". El artículo 2 de la Ley para Prevenir y Sancionar la Tortura en el Estado de México dicta lo siguiente: "Comete el delito de tortura el servidor público que con motivo de sus atribuciones inflija golpes, mutilaciones, quemaduras, dolor o sufrimiento físico o psíquico, coacción física, mental o moral, o prive de alimentos o agua o disminuya la capacidad física o mental, aunque no cause dolor o sufrimiento físico o psíquico, de cualquier persona, con alguno de los fines siguientes: I. Obtener del sujeto pasivo o de un tercero información o confesión, o la realización u omisión de una conducta determinada; II. Castigarla (sic.) por cualquier acto que haya cometido o se sospeche que ha cometido; o III. Obtener placer para sí o para algún tercero..."

Además de que el espectro penal en México sigue creciendo, la sanción preeminente en la legislación penal mexicana es la prisión. En México, aproximadamente 95 por ciento de los delitos tiene contemplada pena de prisión.

Esta situación contrasta con las experiencias de otros países, donde se utilizan penas alternativas a la prisión para sancionar algunos delitos. En la **Tabla 1** puede verse la relación entre presos y personas con sentencias condenatorias en distintos países, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

Proveemos primero algunas definiciones. *Personas detenidas* se define como el total de personas en instituciones penales, correccionales o psiquiátricas bajo la administración de las autoridades penitenciarias, excluyendo a aquellas detenidas por ofensas no criminales. Es decir, el total de personas encarceladas. *Personas condenadas* se refiere al total de personas declaradas culpables de algún delito por las autoridades judiciales y que tienen algún tipo de condena, la cual no necesariamente es una condena en prisión. Así, bajo estas definiciones, la razón entre detenidos y condenados es un indicador de qué tanto se usa la prisión con respecto a otro tipo de penas, ya que una proporción baja de presos (menor a 1), indica que el sistema penitenciario utiliza castigos alternativos a la cárcel. Una proporción alta de presos por cada persona sentenciada significa que se le da un sobreuso a la prisión, ya sea porque no se consideran sanciones alternativas a la cárcel o porque hay un abuso de la prisión preventiva.

La tabla se base en información de los 66 países para los que la ONUDD cuenta con datos correspondientes para 2010. Como puede verse hay lugares en los que hay menos de 0.5 presos por cada persona sentenciada, tales como Noruega, Finlandia y Canadá lo cual ilustra que es posible que la cárcel sea realmente el último recurso del sistema de justicia penal. Más adelante, en este documento, se detalla el caso de Finlandia, que pasó de un modelo punitivo similar al de México a uno con penas alternativas, tales como el servicio social. Así, actualmente, como se muestra en la **Tabla 1**, Finlandia se encuentra entre los países con una de las proporciones más bajas de presos por persona condenada (0.16 en 2010).

Del total de países para los que la ONUDD tiene información, México aparece como el octavo lugar, lo cual es evidencia del abuso de la prisión como pena. Como se verá más adelante, incluso en el caso de delitos en los que se contempla la posibilidad de otras sanciones, la cárcel se sigue utilizando como la opción primaria.

Tabla 1. Proporción de presos por persona condenada, 2010

	País	Proporción
1	Trinidad y Tobago	88.55
2	Estados Unidos	25.26
3	Jamaica*	16.84
4	Chile	2.93
5	Costa Rica*	2.29
6	Argentina	1.88
7	Panamá*	1.69
8	México	1.54
14	Colombia	1.13
15	Nicaragua	1.00
18	Rusia	0.97
35	Dinamarca*	0.52
36	Suecia	0.50
47	Noruega*	0.27
56	Finlandia	0.16
59	Portugal	0.15
60	Reino Unido (Escocia)	0.14
61	Países Bajos	0.14
62	Canadá**	0.13
63	Suiza	0.13

* Dato de 2009

** Dato de 2008

Fuente: Elaboración propia con base en información de la ONUDD, 2010.

Nota: La información utilizada en esta tabla proviene de las estadísticas de la ONUDD correspondiente a personas detenidas y personas condenadas. "Personas detenidas", de acuerdo con la ONUDD, se define como el total de personas en instituciones penales, correccionales o psiquiátricas bajo la administración de las autoridades penitenciarias, excluyendo aquellas detenidas por ofensas no criminales. "Personas condenadas" corresponde al total de personas declaradas culpables de algún delito por las autoridades judiciales y que tienen algún tipo de condena, sea de prisión, o no.

Nota 2: La cifra de Trinidad y Tobago puede parecer excesiva, sin embargo hay diferentes posibles explicaciones. De acuerdo con el International Center For Prison Studies, 55 por ciento de la población carcelaria no tiene sentencia (http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=69). Por otra parte, de acuerdo con una nota periodística, algunos internos pueden pasar hasta diez años en prisión preventiva (<http://www.thetobagonews.com/opinion/Prisons-a-disgrace-to-Government-212640161.html>). Estos dos factores, entre otros, pueden contribuir a la proporción tan superior a la de los demás países.

Parte del problema de la preeminencia de la prisión en las leyes mexicanas es que las autoridades han tomado como un indicador de efectividad del sistema el número de arrestos, consignaciones y encarcelamientos.



39 Actualmente, 58.8 por ciento de las condenas penales imponen menos de tres años de prisión. No se trata de delitos violentos o graves. Ver sección "Los delitos que se purgan en la cárcel".

40 Dos de los once sistemas penales estatales que han incorporado el nuevo modelo de justicia penal, Morelos y Yucatán, 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 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.

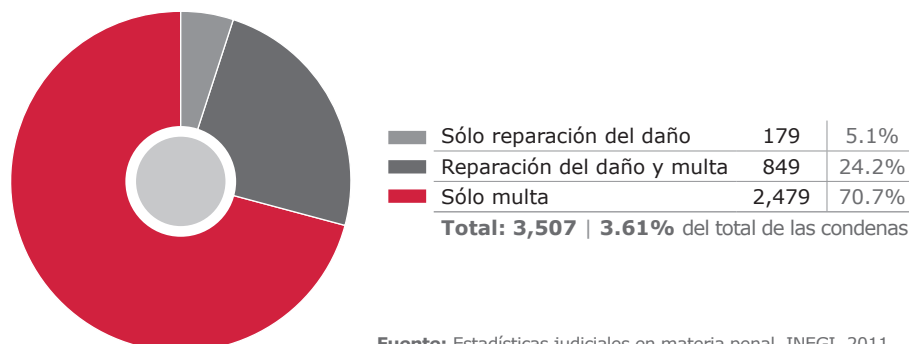
41 Los delitos más significativos en los que se refiere a condena no privativa de libertad en la competencia local son: golpes y lesiones (39.3 por ciento), daño en las cosas (19.5 por ciento) y robo (18.5 por ciento). Estadísticas Judiciales en Materia Penal, INEGI (2012).

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).

A pesar de que los códigos penales contemplan toda una gama de sanciones alternativas, en la práctica sólo se registran significativamente las multas y la reparación del daño. Otras 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 tratar delitos menores,³⁹ están la falta de regulación para su instrumentación y, principalmente, a que 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 lo podría remitir a una dependencia u organización que estructure y dé seguimiento cabal al cumplimiento útil de su sanción.⁴⁰ Adicionalmente, dado el ánimo actual de la opinión pública que privilegia "la mano dura"—como es frecuente durante períodos de alta violencia e inseguridad—, las autoridades tampoco tienen incentivos o demandas del electorado para incrementar el uso de sanciones alternativas.

De hecho, en 2011 sólo a 3.6 por ciento de las personas que recibieron una sentencia condenatoria en el ámbito de competencia local no se le impuso una sanción privativa de libertad. En este caso, las penas se dividieron entre multas (70.7 por ciento), reparación del daño (5.1 por ciento) o una combinación de ambas (24.2 por ciento).⁴¹ En el caso de los delitos del fuero federal, sólo 0.6 por ciento de las sanciones no contemplaron una pena privativa de libertad.

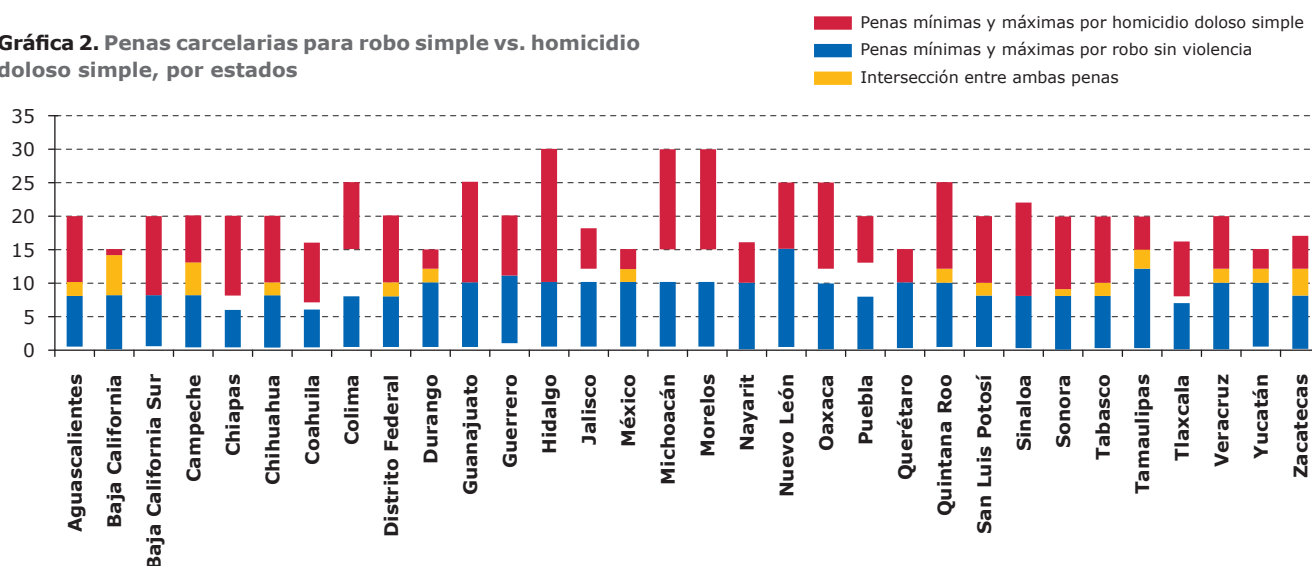
Gráfica 1. Condenas en el ámbito de competencia local que no implicaron privación de la libertad, nacional, 2011



Fuente: Estadísticas judiciales en materia penal, INEGI, 2011.

Un comparativo de las penas en términos de prisión entre aquellos que roban sin violencia y aquellos que han cometido un homicidio doloso ejemplifica el simplismo de utilizar la cárcel como principal instrumento en el combate contra la delincuencia común. La **Gráfica 2** ilustra la diversidad de penas carcelarias para el delito de robo simple (sin violencia) en comparación con las penas que se asignan para el delito de homicidio doloso simple. Las sanciones por robo varían considerablemente y la mayoría de los estados asignan penas diferenciadas de acuerdo con el monto del robo. La Gráfica 2 muestra el rango completo de la pena otorgada por este delito, desde un monto igual a un salario mínimo hasta más de 3 mil 500 salarios mínimos. Las barras azules indican el rango de la pena carcelaria por robo. Por otra parte, las barras rojas muestran el rango de la pena carcelaria por homicidio simple, el cual, según los códigos penales vigentes para cada estado van de un mínimo de siete años (en Coahuila y Querétaro) a un máximo de 30 años (en Hidalgo, Morelos y Nayarit). Las barras amarillas ilustran el traslape de las penas para ambos delitos.

Gráfica 2. Penas carcelarias para robo simple vs. homicidio doloso simple, por estados



Fuente: Elaboración propia con base en los Códigos Penales Estatales vigentes.

La **Gráfica 2** ilustra el uso y abuso de la cárcel en México. Por ejemplo, en Aguascalientes un robo por un monto mayor a 300 salarios mínimos (B)⁴² (más de 18 mil 414 pesos) puede llegar a castigarse con una pena mayor que un homicidio doloso simple. El primero recibe una pena de cuatro a diez años, mientras que el homicidio tiene un rango que empieza en ocho años y llega hasta 20 años de cárcel. Llevado al absurdo, resultaría 'preferible' matar que robar una motocicleta y así pasar menos años en prisión.

En tanto, en Baja California, un robo por un monto mayor a 250 salarios mínimos (A) (más de 16 mil 190 pesos) puede significar una pena mayor que aquella que se contempla por cometer un homicidio doloso simple. Además, la pena máxima por homicidio doloso simple sólo es un año mayor que la pena máxima por robo. El rango de pena en prisión por robo mayor a 250 salarios mínimos es de seis a 14 años. La pena por homicidio simple en Baja California va de ocho a 15 años de prisión.

⁴² El salario mínimo se determina de acuerdo con dos zonas geográficas denominadas A y B. En la zona A, el salario mínimo es de \$64.76 pesos, mientras que en la zona B es de \$61.38 pesos. Esta información, así como la lista de estados y municipios pertenecientes a cada zona pueden consultarse en la página de internet del Servicio de Administración Tributaria en http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/asistencia_contribuyente/informacion_frecuente/salarios_minimos/

En Baja California Sur (B), el delincuente que perpetra un robo puede llegar a recibir una pena similar a la que tendría si hubiera cometido un homicidio doloso simple. Cabe señalar que en esta entidad no se especifican penas distintas según el monto del robo. Su código penal sólo especifica un rango de seis meses a ocho años por el delito de robo, mientras que la pena por homicidio simple varía desde ocho años hasta 20.

En Campeche, un robo por un monto mayor a 400 salarios mínimos (B) (más de 24 mil 552 pesos) podría ser castigado con una pena en prisión de mayor tiempo que un homicidio doloso simple. En el primer caso, las penas van de cinco a 13 años de cárcel y el homicidio recibe penas entre ocho a 20 años. Una situación similar sucede en el Distrito Federal, donde un robo por un monto mayor a 750 salarios mínimos (A) (más de 48 mil 570 pesos) puede significar una pena mayor que por un homicidio doloso simple.

En San Luis Potosí, un robo por un monto entre 500 y mil 500 salarios mínimos (B) (entre 30 mil 690 y 90 mil 70 pesos) recibe penas que llegan a ocho años de cárcel, que es igual al mínimo de la pena que recibe el responsable de un homicidio doloso simple. Además, un robo mayor a mil 500 salarios mínimos puede significar una pena mayor que por un homicidio doloso simple.

De forma similar, en Tamaulipas, un robo por un monto entre 200 y 500 salarios mínimos (B) podría ser castigado con una pena carcelaria igual a la de un homicidio doloso simple (12 años), y un robo mayor a 500 salarios mínimos puede significar una pena mayor (15 años) que por un homicidio doloso simple.

Las comparaciones citadas son tan solo algunos de los casos más destacados en los que las penas por robo pueden ser iguales o mayores a aquellas por homicidio doloso, pero no son los únicos. Estas comparaciones son relevantes pues son un indicador del uso que se le está dando a la prisión e ilustran el despropósito de privilegiar la cárcel como instrumento en el combate a la delincuencia común. Resulta sorprendente que algunos robos puedan castigarse de forma más severa que un homicidio, sobre todo dado que se trata de robos sin violencia. Es posible que el uso de la cárcel se

justifique para ciertos robos, sobre todo cuando el costo monetario es muy alto o cuando se ejerce violencia, pero es cuestionable que las penas por un robo simple en ocasiones sean mayores que las que corresponden a un homicidio. Es importante preguntarse si las penas carcelarias están justificadas en términos de los costos que implican —tanto sociales como monetarios, los cuales se exploran más adelante— así como si cumplen su propósito: prevenir y reinserir.

En el caso de robo sin violencia, llama la atención que sólo dos estados en el país (Morelos y Yucatán) contemplan alternativas a la cárcel. En el caso de Morelos, si el robo es por un monto menor a 20 salarios mínimos (mil 227 pesos), se contempla la posibilidad de una sanción que implique de 15 a 90 días de trabajo a favor de la comunidad (así como una multa de 10 a 50 días de salarios mínimos). Por su parte, en Yucatán, si el robo es por un monto menor a 100 salarios mínimos (6 mil 138 pesos), el Código Penal de la entidad indica la imposición de servicio a la comunidad de 20 a 50 días (además de la posibilidad de ir a prisión entre seis meses y dos años o pagar una multa entre 20 y 50 días de salarios mínimos). Como se discutió anteriormente, la instrumentación y seguimiento de este tipo de sanciones alternativas son difíciles de ejecutar, entre otras razones, por falta de infraestructura. Sin embargo, como se discutirá más adelante, dada la situación actual de la cárcel, resulta fundamental dedicar mayores esfuerzos para transformar el uso actual de la prisión y hacer de las sanciones alternativas una realidad viable como sanción para ciertos delitos.

b) La cárcel como prisión preventiva

Consistente con la política que da preeminencia a la prisión como castigo, se ha restringido el ejercicio del derecho a la libertad provisional bajo caución, privando de su libertad durante el juicio a miles de personas que de conformidad con el marco legal y por la conducta antijurídica que se intenta demostrar que cometieron, deberían tener acceso a su derecho de permanecer en libertad por el tiempo que dure su proceso. **El uso y el abuso de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y hacinamiento en el sistema penitenciario.**

Tabla 2. Comparativo internacional del porcentaje de la población penitenciaria sin condena, varios años

Lugar	País	Internos sin sentencia (%)
1	San Marino (2011) ^a	0.0%
2	Tuvalu (2012) ^b	0.0%
3	Laos (2004)	1.0%
8	Taiwán (2013)	6.3%
15	Singapur (2012)	8.8%
47	Rusia (2009)	15.2%
52	Alemania (2012)	16.7%
73	Estados Unidos (2010)	21.5%
78	Costa Rica (2012)	22.4%
84	Chile (2013)	23.6%
89	El Salvador (2013)	24.7%
93	Francia (2013)	25.3%
107	Sudáfrica (2012)	28.2%
114	Colombia (2013)	30.8%
116	Corea del Sur (2012)	31.1%
132	Ecuador (2012)	37.0%
135	Brasil (2012)	38.0%
148	México (2013)	41.3%
164	Argentina (2011)	50.4%
170	República Dominicana (2013)	52.7%
173	Honduras (2012)	54.0%
174	Guatemala (2010)	54.4%
181	Perú (2012)	58.5%
191	Uruguay (2012)	64.6%
192	India (2011)	64.8%
193	Panamá (2013)	64.8%
195	Venezuela (2010)	66.0%
202	Haití (2013)	72.6%
206	República Democrática del Congo (2010)	82.0%
207	Bolivia (2011)	83.6%
208	Libia (2013)	89.4%

^a En San Marino sólo hay 2 internos.

^b En Tuvalu hay un total de 12 presos.

Fuente: Elaboración propia con base en información del Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, Disponible en: prisonstudies.org (fecha de acceso: 4 de julio de 2013). Los números en paréntesis indican los años a los que se refiere la información para cada país.

A nivel internacional, varios países latinoamericanos presentan altos porcentajes de población penitenciaria sin condena. Destacan los siguientes casos: Bolivia (83.6 por ciento), Haití (72.6 por ciento), Venezuela (66.0 por ciento), Panamá (64.8 por ciento), Uruguay (64.6 por ciento), Perú (58.5 por ciento), Guatemala (54.4 por ciento), Honduras (54.0 por ciento), República Dominicana (52.7 por ciento) y Argentina (50.4 por ciento), pues todos muestran porcentajes superiores a 50. Como se puede ver en la Tabla 2, en México, los internos sin condena ascienden a 41.3 por ciento. De seguir con el uso actual de la cárcel en México, pronto seremos parte de este grupo de países que abusa de la prisión preventiva.



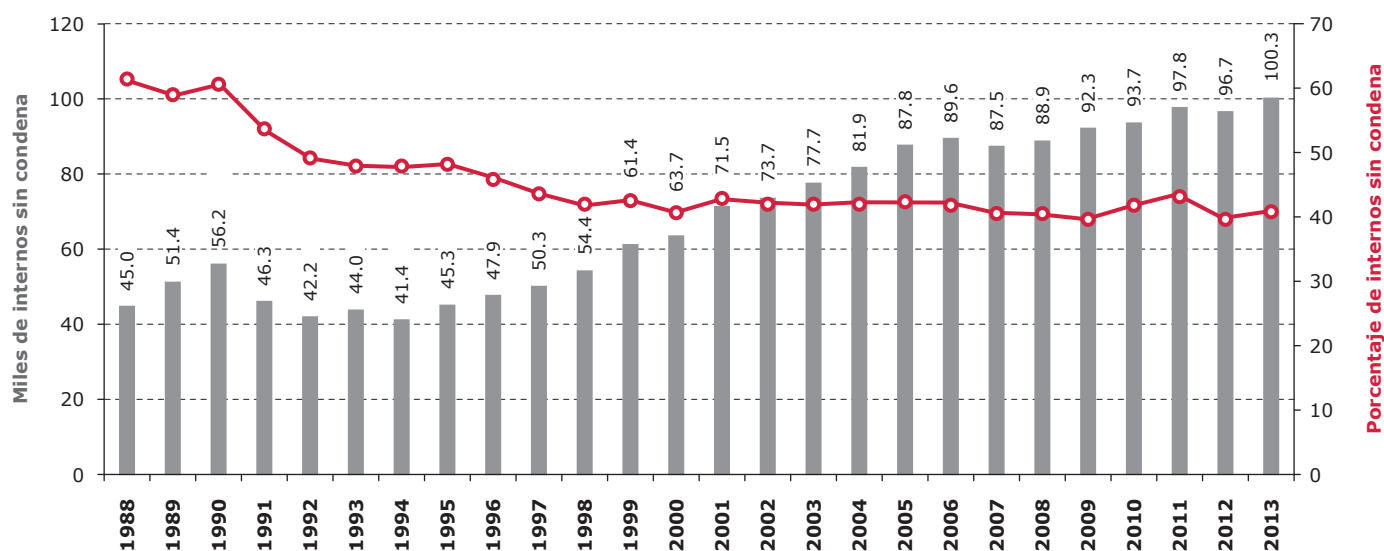
El uso y el abuso de la prisión preventiva es una de las principales causas de la sobrepoblación y hacinamiento en el sistema penitenciario.

De hecho, como se aprecia en la **Gráfica 3**, esta cifra se duplicó entre 1994 (cuando presentó la cifra más baja) y 2004, al pasar de alrededor de 41 mil 400 a 81 mil 900. Desde entonces, el total de internos sin condena ha aumentado, hasta alcanzar el máximo nivel en enero de 2013: 100 mil 304, lo cual representa 41.3 por ciento del total de la población penitenciaria. De éstos, 75 mil 413 pertenecen al fuero común y el resto, al fuero federal. A su vez, estos números corresponden a 39.0 por ciento de la población penitenciaria del fuero común, mientras que en el fuero federal este porcentaje asciende a 50.2 por ciento.⁴³

⁴³ Secretaría de Gobernación, "Estadísticas...", fecha de acceso: 2 de julio de 2013.

Si bien el porcentaje que representan los internos sin condena del total de internos ha permanecido relativamente estable desde 1997 (oscilando en el 40 por ciento), esta proporción aún es alta. **Dos de cada cinco internos no tienen una sentencia condenatoria y aun así permanecen en la cárcel.** Como se mostrará más adelante, **hay efectos criminógenos serios de este tipo de condenas privativas de libertad.** Entre otras cosas, **cesa el incentivo disuasivo de mantener un registro limpio de antecedentes penales y al salir libre, se tiene dificultad para ser contratado por el antecedente delictivo y por el estigma social de haber estado en prisión.** Esto también puede constituir una sanción trascendente, pues son situaciones que afectan de manera importante a los familiares directos.

Gráfica 3. Internos sin condena en México (en miles y como porcentaje del total de internos), 1988-2013

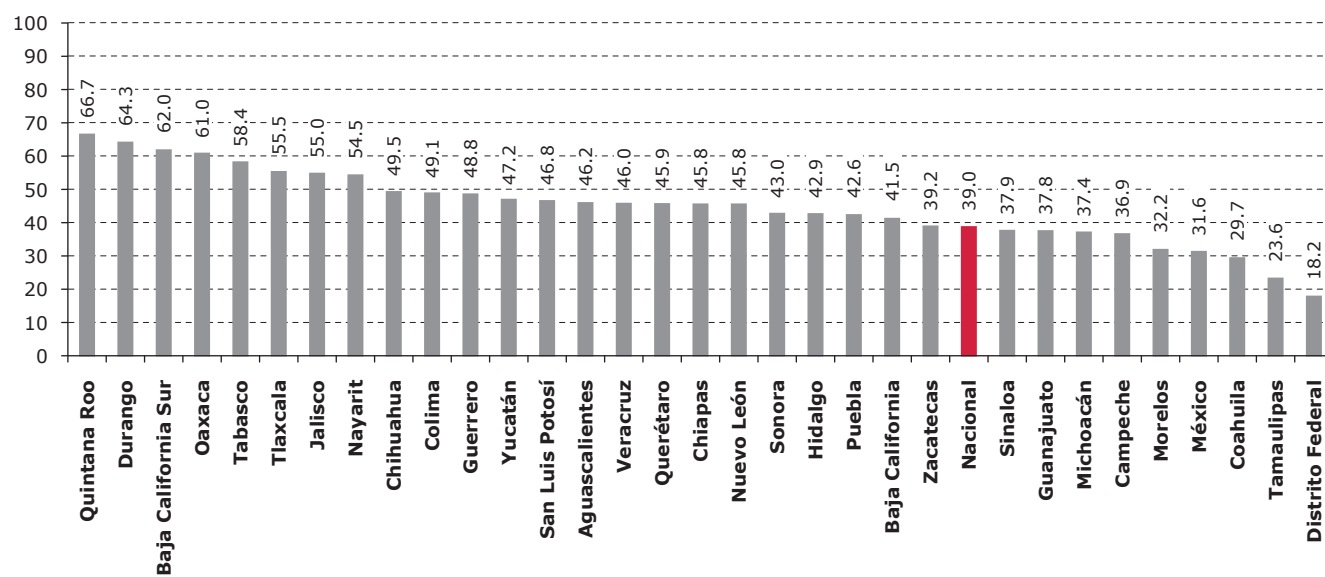


Fuente: Base de datos de jurimetría con información de Carranza *et al* (1983): 1972 y 1981; Secretaría de Gobernación: 1988-2000 y 2013; y Secretaría de Seguridad Pública 2001-2012.

Como se puede apreciar en la **Gráfica 3**, la proporción de presos sin condena del total de la población en reclusión varía de una entidad federativa a otra. Los casos de Quintana Roo, Durango, Baja California Sur y Oaxaca son inquietantes. En estas entidades, 60 por ciento de los internos, por delitos tanto de competencia local como federal, no ha recibido una sentencia. Esto quiere decir que se presumen inocentes ante la Constitución, pero en la práctica duermen y sobreviven en prisión. En el extremo opuesto se encuentra el Distrito Federal, donde el porcentaje de internos sin sentencia de ambas jurisdicciones es menor a 20 por ciento.

De acuerdo con la **Gráfica 4**, hay ocho entidades que en enero de 2013 presentaron porcentajes superiores a 50.0 relativos a los internos sin sentencia por delitos del fuero común: Nayarit (54.5 por ciento), Jalisco (55.0 por ciento), Tlaxcala (55.5 por ciento), Tabasco (58.4 por ciento), Oaxaca (61.0 por ciento), Baja California Sur (62.0 por ciento), Durango (64.3 por ciento) y Quintana Roo (66.7 por ciento).

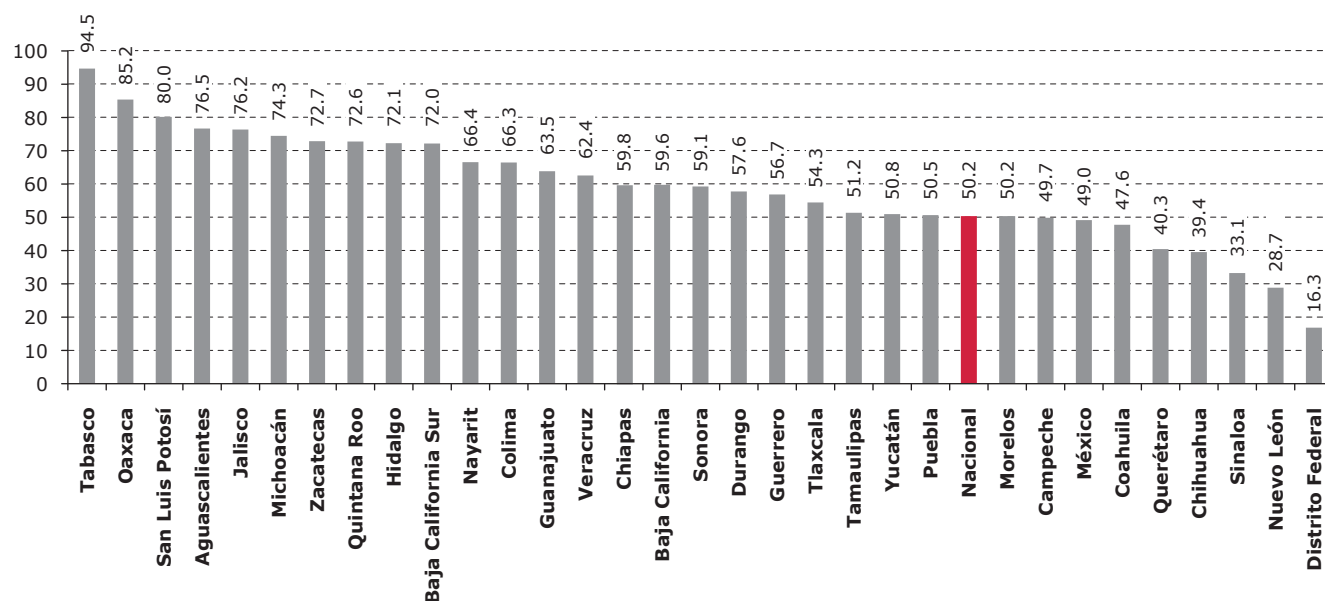
Gráfica 4. Porcentaje de internos sin sentencia en el ámbito de competencia local, por estados, enero de 2013



Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, enero de 2013.

En el caso de los delitos del ámbito federal, son 24 las entidades que tienen un porcentaje de internos sin sentencia superior a 50 por ciento (ver Gráfica 5). Destacan los casos de Tabasco (94.5 por ciento), Oaxaca (85.2 por ciento), San Luis Potosí (80.0 por ciento), Aguascalientes (76.5 por ciento), Jalisco (76.2 por ciento), San Luis Potosí (80.0 por ciento), Aguascalientes (76.5 por ciento) y Jalisco (76.2 por ciento).

Gráfica 5. Porcentaje de internos sin sentencia en el ámbito de competencia federal, por estados, enero de 2013



Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, enero de 2013.

44 De acuerdo con información de la Secretaría de Gobernación (1990-2000 y 2013) y la Secretaría de Seguridad Pública (2001-2012), los porcentajes de internos sin sentencia en el ámbito de competencia federal a nivel nacional entre 2000 y 2013 son los siguientes: 28.6% (2000), 35.2% (2005), 49.7% (2010), 53.3% (2011), 50.3% (2012) y 50.2% (2013).

Cabe destacar que a nivel nacional el porcentaje de internos sin condena en el ámbito federal ha aumentado en los últimos años.⁴⁴ Así, después de haber llegado en 1998 a la proporción más baja en la historia reciente del país (28.1 por ciento), este indicador ha comenzado a crecer, disparándose en los últimos años: en 2011 alcanzó 53.3 por ciento y en 2013 llegó a 50.2. Esto podría deberse al aumento en la carga de trabajo de los juzgados federales. Por ejemplo, la política de la lucha contra el crimen organizado ha llevado a un aumento de consignados en casos de narcomenudeo. Una mayor carga de trabajo implica procesos más tardados, por lo que la presencia de procesados en la población penitenciaria es mayor.

El Estado mexicano le ha dado preeminencia a la prisión como castigo. Del total de sentencias condenatorias que se dictaron en 2011, 96.4 por ciento de ellas tuvieron prisión como pena.



¿Para qué sirven nuestras cárceles si imponemos penas similares y de igual duración a las personas que cometen un robo sin violencia y a las que cometen un homicidio doloso?

Se ha abusado también de la prisión como sanción, así como del recurso de prisión preventiva. ¿Para qué usamos nuestras cárceles si conviven en un mismo espacio procesados y sentenciados, individuos que delinquen por primera vez y reincidentes? Es difícil pensar que el objetivo de reinserción se cumple, mucho menos en las condiciones en las que se encuentran las cárceles actualmente.



IV. Los delitos que se purgan en la cárcel

La sección anterior mostró el uso y abuso que se le da a la cárcel en México. Ante esta situación es necesario también entender quiénes están en los reclusorios y cuáles son los crímenes que se están purgando en nuestras prisiones. Responder a estas preguntas nos permite comprender el uso que le damos en la realidad. Primero mostramos la distribución de los internos por tipo de fuero en cada estado. En seguida, tomando en cuenta esta información, desagregamos los delitos que purgan en la cárcel.

a. Distribución de los delitos por tipo de fuero

Hay 242 mil 754 internos en el país (Tabla 3), lo cual equivale a 207.1 internos por cada cien mil habitantes. De éstos, 79.6 por ciento (193 mil 194 personas) ha sido procesado o sentenciado por delitos de competencia local. El 20.4 por ciento restante (49 mil 560), corresponde al ámbito de competencia federal. Cabe mencionar que del total de los internos, 217 mil 900 se encuentran en alguno de los 405 centros de dependencia local, mientras que los 24 mil 854 restantes están en uno de los 15 centros federales del país. Aunque la gran mayoría de quienes se encuentran en los centros locales están ahí por delitos del fuero común, 12.2 por ciento purgan delitos del fuero federal. En el caso de los centros federales, el porcentaje de internos por delitos del fuero común asciende a 7.5.

Tabla 3. Distribución de los internos del fuero común y federal en los penales, enero de 2013

	Internos por delitos del fuero común	Internos por delitos del fuero federal	Total de internos por delitos del fuero común y federal
Centros de dependencia local (405)	191,318	26,582	217,900
Centros de dependencia federal (15)	1,876	22,978	24,854
Total de Centros (420)	193,194	49,560	242,754

Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, enero de 2013.

Como lo muestra el **Mapa 1**, las entidades con las mayores tasas de internos por cada cien mil habitantes son Baja California (484.9), el Distrito Federal (466.0), Sonora (442.7) y Colima (434.0). En seguida se encuentra Nayarit, aunque su tasa es muy baja si se compara con la de los estados mencionados anteriormente (244.1). Por otro lado, las entidades con las menores tasas de población en reclusión son Zacatecas (63.2), Tlaxcala (67.2), Guanajuato (72.2), Coahuila (82.6) y Veracruz (101.9).

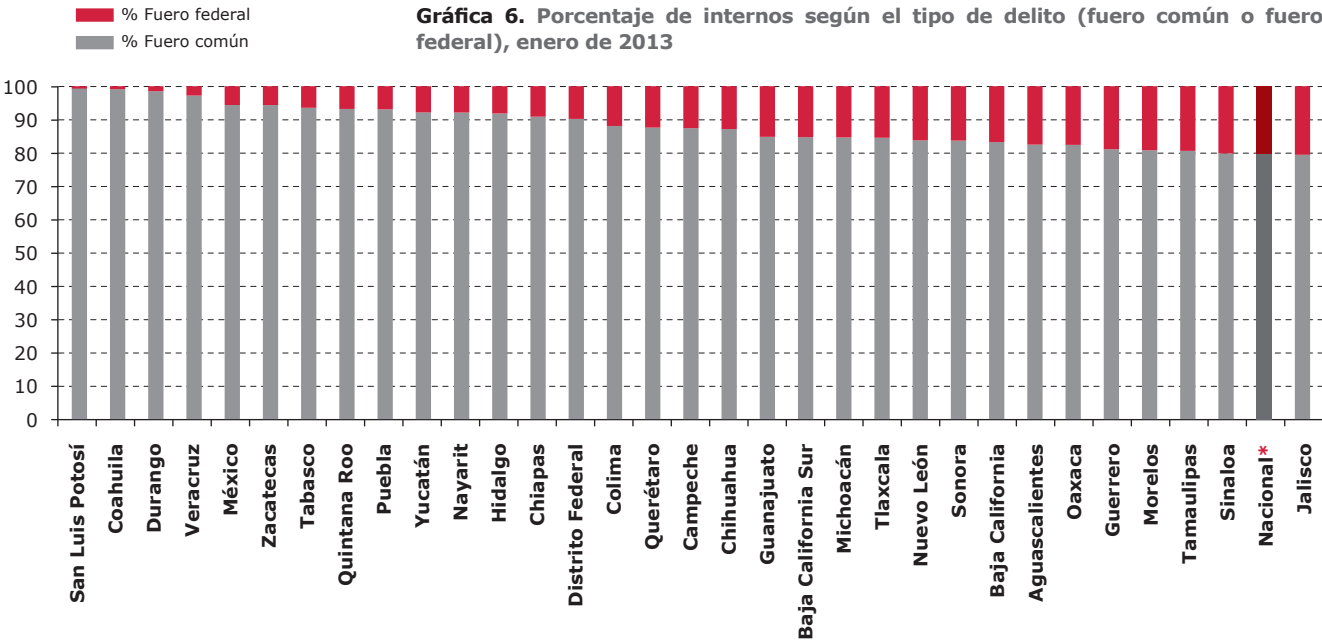
Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, enero de 2013.
Nota: La población para 2013 se determinó con base en un cálculo de crecimiento geométrico de los Censos de Población y Vivienda del INEGI.

Mapa 1. Tasas de internos por cada cien mil habitantes (fuero común + fuero federal), 2013



La **Gráfica 6** analiza el porcentaje de internos en los centros de dependencia local en cada entidad, según el tipo de delito (fuero común o fuero federal). Se observa que los estados con las mayores proporciones de internos por delitos del fuero federal son Jalisco (20.6 por ciento), Sinaloa (20.2 por ciento), Tamaulipas (19.4 por ciento), Morelos (19.2 por ciento) y Guerrero (18.9 por ciento). Por otro lado, los estados con los menores porcentajes de internos por delitos del fuero federal son San Luis Potosí (0.5 por ciento), Coahuila (0.9 por ciento), Durango (1.5 por ciento) y Veracruz (2.8 por ciento).

Al respecto, cabe señalar que la proporción de internos federales en la población en los centros de los sistemas penitenciarios estatales depende de la infraestructura local: nivel de seguridad para traslados y la existencia de juzgados federales en los complejos penitenciarios estatales que puedan apoyar a la federación con los internos federales en proceso.



Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, enero de 2013.
Nota: El dato **Nacional*** concentra la información de los centros locales (en las 32 entidades) y los centros federales. Los datos para cada entidad se refieren solamente a los centros penitenciarios locales.

Una vez que hemos identificado la distribución de los internos por tipo de fuero en cada estado, la siguiente sección muestra la desagregación general de los delitos específicos que actualmente se purgan dentro de cada nivel de competencia.

45 La pequeña diferencia que se observa entre la Gráfica 4 y la Tabla 14 respecto al número de internos sin sentencia se debe a que la información proviene de fuentes distintas.
46 Incluye el fraude, el despojo, el abuso de confianza y la extorsión.
47 La pequeña diferencia que se observa entre la Gráfica 5 y la Tabla 15 respecto al número de internos sin sentencia se debe a que la información proviene de fuentes distintas. [pág. 29]

b. ¿Qué delitos se purgan en la cárcel?
La **Tabla 4** muestra la desagregación de los delitos del fuero común.⁴⁵ Según datos del INEGI, en 2011 42.9 por ciento de los internos fueron acusados o condenados por robo. El tipo de robo por el que hay más gente en prisión es el robo a casa habitación, con 8.4 por ciento del total de los delitos. Además, 17.3 por ciento de los internos por delitos del fuero común han sido procesados o sancionados por homicidio; 11.8 por ciento por delitos sexuales; 6.3 por ciento por delitos patrimoniales⁴⁶; y 5.8 por privación ilegal de la libertad. Esta tabla nos permite ver que la mayor parte de los internos sin sentencia están en la cárcel por robo.

Tabla 4. Población penitenciaria por delitos del fuero común a nivel nacional, por tipo de delito, 2011

Delito	Total de internos	Total de internos como porcentaje del total	Internos procesados	Porcentaje de internos procesados	Internos sentenciados	Porcentaje de internos sentenciados
Total de delitos del fuero común	169,398	100.0%	77,018	45.5%	92,380	54.5%
Total de robos	72,700	42.9%	33,858	46.6%	38,842	53.4%
Robos a casa habitación	14,256	8.4%	5,837	40.9%	8,419	59.1%
Robo de vehículo	11,467	6.8%	4,234	36.9%	7,233	63.1%
Robo a negocio	4,347	2.6%	1,865	42.9%	2,482	57.1%
Otros robos	42,630	25.2%	21,922	51.4%	20,708	48.6%
Homicidio	29,363	17.3%	10,243	34.9%	19,120	65.1%
Lesiones	5,870	3.5%	3,008	51.2%	2,862	48.8%
Delitos sexuales	19,983	11.8%	7,395	37.0%	12,588	63.0%
Privación de la libertad	9,786	5.8%	4,812	49.2%	4,974	50.8%
Delitos patrimoniales	10,683	6.3%	5,180	48.5%	5,503	51.5%
Extorsión	1,236	0.7%	729	59.0%	507	41.0%
Otros delitos	21,013	12.4%	12,522	59.6%	8,491	40.4%

Fuente: Estadísticas Judiciales en Materia Penal, INEGI.

Nota: En este cuadro se presenta la suma de la información de tres consultas: internos procesados en primera instancia por delito; internos procesados en segunda instancia por delitos; e internos sentenciados por delito.

Por lo que se refiere a internos por delitos del fuero federal (ver **Tabla 5**), el segmento más significativo es el de los procesados y sentenciados por delitos contra la salud (48.2 por ciento), seguidos de los internos por delitos contra la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos (27.1 por ciento).⁴⁷

Tabla 5. Población penitenciaria por delitos del fuero federal a nivel nacional, por tipo de delito, 2011

Delito	Total de internos	Total de internos como porcentaje del total	Internos procesados	Porcentaje de internos procesados	Internos sentenciados	Porcentaje de internos sentenciados
Total de delitos del fuero federal	33,716	100.0%	17,617	52.3%	16,099	47.7%
Delitos contra la salud en todas sus modalidades	16,255	48.2%	8,479	52.2%	7,776	47.8%
Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos	9,143	27.1%	4,342	47.5%	4,801	52.5%
Delincuencia organizada	1,555	4.6%	1,148	73.8%	407	26.2%
Asociación delictuosa	944	2.8%	503	53.3%	441	46.7%
Delitos en contra de las personas en su patrimonio	790	2.3%	285	36.1%	505	63.9%
Delitos contra la vida y la integridad corporal	605	1.8%	152	25.1%	453	74.9%
Delitos ambientales	432	1.3%	310	71.8%	122	28.2%
Otros delitos	3,992	11.8%	2,398	60.1%	1,594	39.9%

Fuente: Consultas al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, INEGI, 2012.

c. Duración de las penas

Tomando en cuenta que la mayor parte de los internos son acusados o condenados por robo (en el caso de delitos del fuero común) o delitos contra la salud (en el fuero federal), examinemos ahora por cuánto tiempo, en promedio, permanecen en la cárcel.

Durante 2011, 58.8 por ciento de las condenas impuestas en el país fueron de menos de tres años de prisión, que en el contexto legal mexicano corresponden a sanciones por delitos no violentos (Gráfica 7). Esto quiere decir que la mayor parte de los recursos destinados al sistema penitenciario van a delitos menores, principalmente posesión de narcóticos y pequeños hurtos no violentos. La política criminológica en México ha “abaratado” la prisión, que debería ser el último recurso de la sociedad.

A nivel nacional, sólo 3.5 por ciento de las sanciones consideraron alternativas a la prisión. El restante 96.5 por ciento se divide de la siguiente forma: 54.3 por ciento para penas de menos de tres años de cárcel, 28.9 por ciento para penas entre tres y siete años, y finalmente, 13.3 por ciento para penas superiores a siete años. Estas proporciones cambian entre entidades, pero la tendencia es la misma (salvo excepciones como Coahuila, Distrito Federal, México, Nuevo León, Sinaloa y Sonora): la mayoría de las penas en prisión son de menos de tres años. De hecho, en 13 entidades, el porcentaje de sanciones de este tipo es mayor a 60.

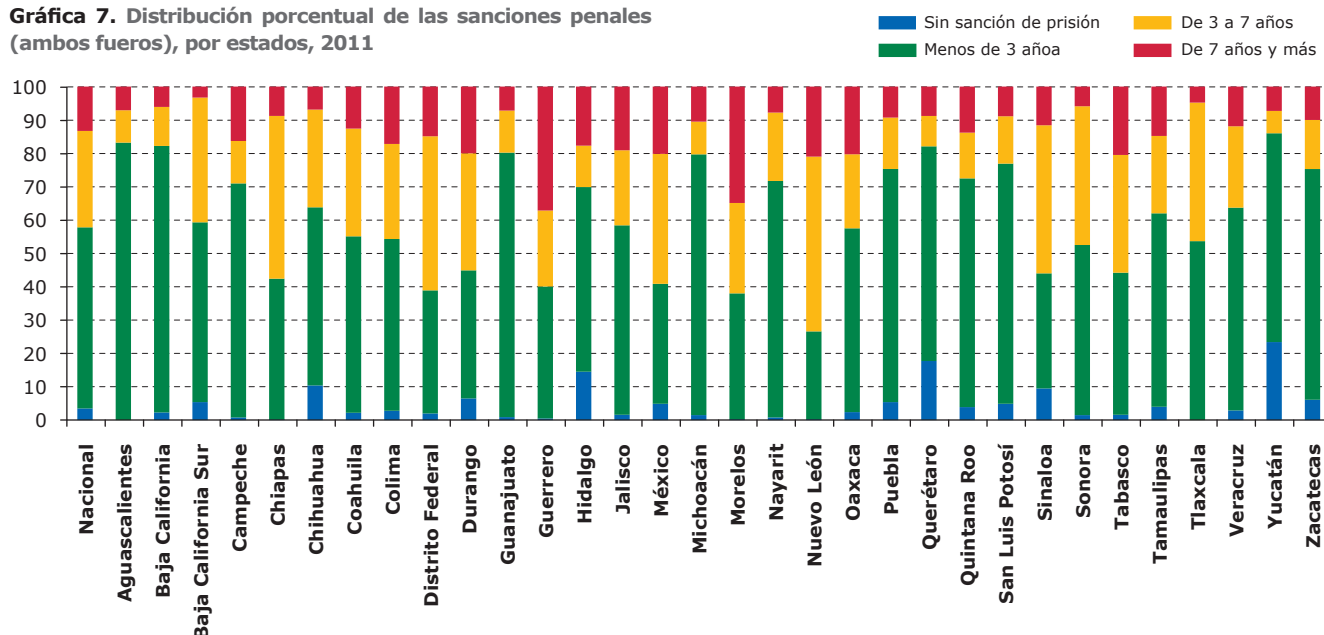
En cuatro entidades más de 75 por ciento de las penas tienen una duración menor a tres años: Aguascalientes

(83.2), Baja California (79.9), Guanajuato (79.3) y Michoacán (78.1). A su vez, los estados con los mayores porcentajes de sanciones superiores a siete años son Guerrero (37.2), Morelos (34.9) y Oaxaca (21.0).

Por otra parte, las entidades con los porcentajes más altos de sanciones distintas a la cárcel son Yucatán (23.4), Querétaro (17.7) e Hidalgo (14.5).

Actualmente hay 242 mil 754 personas encarceladas en México. Tres de cada cuatro han sido procesadas o sentenciadas por delitos de competencia local. A pesar del crecimiento exponencial de la violencia en los últimos años, sobre todo en lo que respecta a los delitos de homicidio y secuestro, la mayoría de los internos se encuentran en la cárcel por el delito de robo. Más aún, pese a las preferencias de la opinión pública por penas más largas y el apoyo de algunos partidos políticos a tales propuestas, en la realidad, la mayoría de las condenas en México duran menos de tres años. ¿Para qué sirve la cárcel en México si la gran mayoría de quienes purgan sentencias en prisión están ahí por delitos menores, con sentencias de menos de tres años, que bien podrían recibir sanciones alternativas? Los datos sugieren que la capacidad de persecución criminal del Estado es baja y se limita a los eslabones más débiles de la cadena delictiva. El costo social que tiene encarcelar a estos individuos que deberían tener penas menores, no carcelarias, es muy alto. Se abusa de la cárcel como pena y se dejan de lado sanciones alternativas que serían mucho más apropiadas y menos costosas.

Gráfica 7. Distribución porcentual de las sanciones penales (ambos fueros), por estados, 2011



Fuente: Estadísticas Judiciales en Materia Penal, INEGI, 2011.

V. Las consecuencias del sobreuso de la cárcel en México



El gran incremento en la población carcelaria en los años recientes ha dejado atrás la capacidad instalada de los centros penitenciarios.

El sobreuso de la prisión ha resultado en problemas graves de sobrepoblación y hacinamiento, los cuales son uno de los principales obstáculos para las políticas y programas de reinserción social. Esta sección examina las consecuencias del uso actual de la cárcel en México.

a. Sobrepoblación y hacinamiento

Existe sobrepoblación cuando el **número de internos excede los espacios disponibles en determinado centro penitenciario. En enero de 2013, 242 mil 754 personas estaban privadas de su libertad en México, en un espacio diseñado para 195 mil 278, lo cual indica que la ocupación alcanza 124.3 por ciento. Así, según los datos más recientes, en México hay sobrepoblación en 220 de un total de 420 centros penitenciarios.**⁴⁸

El porcentaje de ocupación varía dependiendo del tipo penal o la entidad federativa que se analice. Como se muestra en la Tabla 6, en los centros penitenciarios de competencia federal la ocupación es de 95.8 por ciento; es decir, se encuentra al límite, pero no llega a un nivel de sobrepoblación. No obstante, en el caso de las prisiones de competencia local, dicho porcentaje asciende a 128.7.

Tabla 6. Capacidad y ocupación en los centros penitenciarios en México según tipo de competencia, enero de 2013

	Centros	Capacidad	Ocupación	% Ocupación
Total	420	195,278	242,754	124.3
Centros de dependencia federal	15	25,952	24,854	95.8
Centros de dependencia local*	405	169,326	217,900	128.7

Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, enero de 2013.

* Los centros penitenciarios de dependencia local se dividen en tres grupos: 11 corresponden al gobierno del Distrito Federal, 303 a los gobiernos estatales y 91 a los gobiernos municipales.

La literatura en materia penitenciaria considera que existe una situación crítica de hacinamiento cuando se excede 120 por ciento de ocupación.⁴⁹ Después de haber llegado a un inquietante 152 por ciento de ocupación carcelaria en 1990, el país había logrado reducir el problema en el primer lustro de los años 90, incluso llegando a tener en 1994 una ocupación carcelaria de 98 por ciento. Sin embargo, el crecimiento de la población penitenciaria volvió a llevar al sistema a una situación de sobrepoblación **en los últimos años, ello, a pesar de la construcción de nuevos centros.**

⁴⁸ Secretaría de Gobernación, "Estadísticas...", fecha de acceso: 2 de julio de 2013.

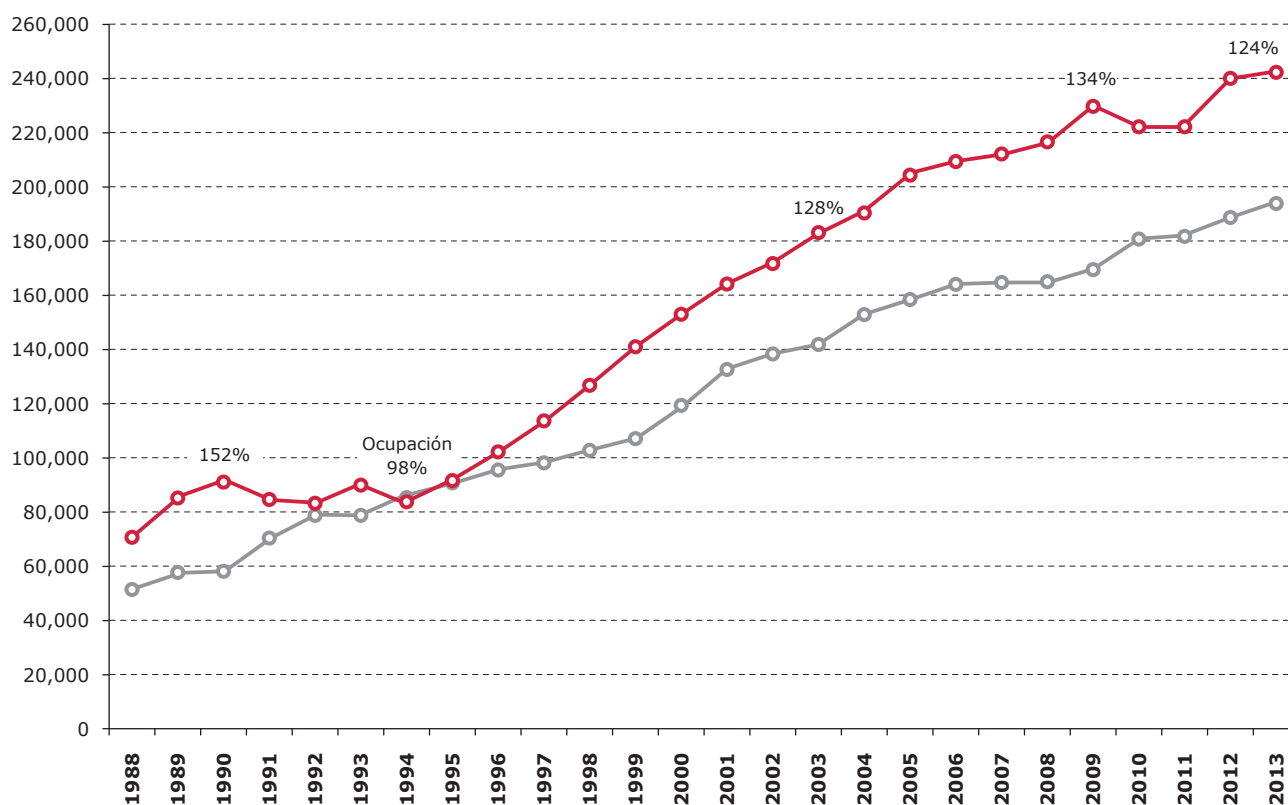
⁴⁹ Elías Carranza, "Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles", en *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*, ed. Elías Carranza (México: Siglo XXI, 2001).

Entre 1995 y 2004 la población penitenciaria en México se duplicó. Este fue el periodo de mayor crecimiento de la población en las cárceles. A nivel nacional, el aumento entre esos años consistió en una tasa promedio anual de 8.3 por ciento. Después de 2004, el crecimiento ha sido menor, con una tasa promedio anual de 2.7 por ciento.

La **Gráfica 8** muestra que el problema de la sobrepoblación actual de las cárceles existe desde 1998. Las tasas más altas de ocupación se alcanzaron en 2009, llegando a 134 por ciento. Como se mencionó anteriormente, actualmente la ocupación penitenciaria está a 124.3 por ciento de su capacidad.

—○— Población penitenciaria
—○— Capacidad de reclusorios

Gráfica 8. Capacidad, población y porcentaje de ocupación penitenciaria en México, 1988-2013 (nivel nacional)



Fuente: Secretaría de Gobernación: 1988-2000 y 2013. Secretaría de Seguridad Pública 2001-2012.

50 María de la Luz González, "Gobierno Federal administrará los 12 nuevos penales", *El Universal*, 17 de junio de 2009, fecha de acceso: 2 de julio de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169058.html>

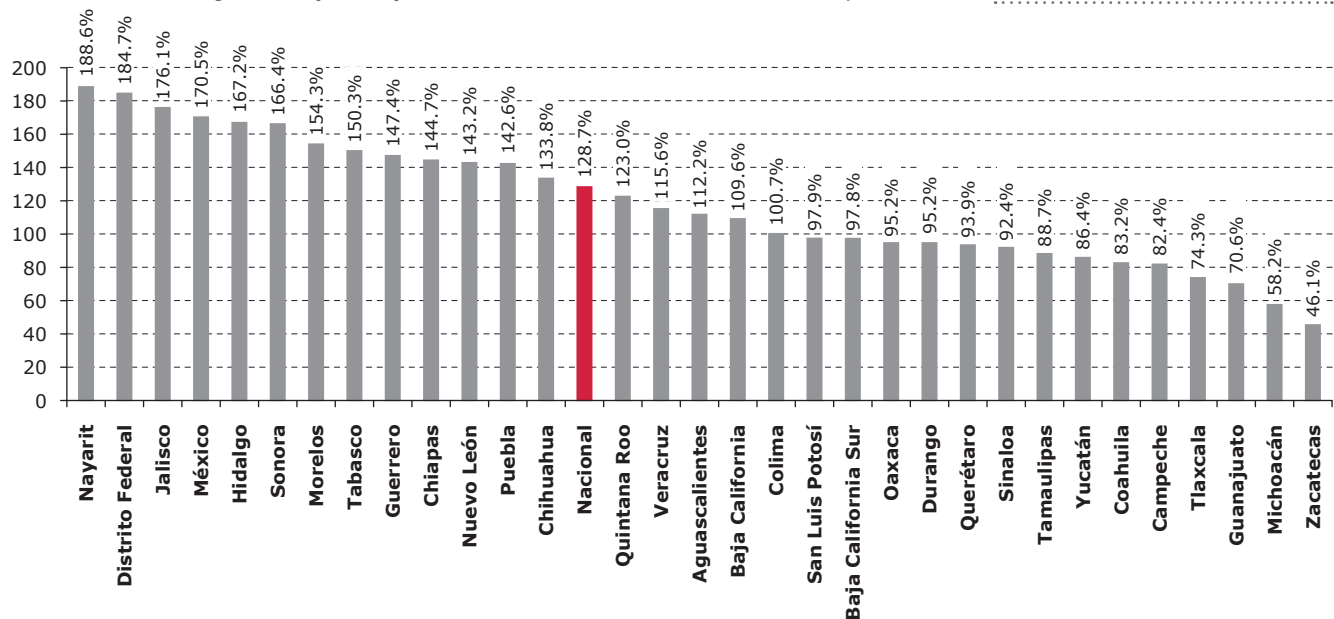
51 Los estados donde ya se implementan los juicios orales son: Baja California, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. Ver: www.reformapenalmexico.org (fecha de acceso: 3 de julio de 2013).

Las tasas de ocupación han comenzado a descender, pero no lo suficiente para resolver el problema de sobrepoblación carcelaria. La reducción en la tasa de ocupación se debe a que durante el sexenio de Calderón, se hizo una fuerte inversión en la creación de cárceles de alta seguridad para internos federales. El proyecto original fue de 12 centros penitenciarios.⁵⁰ Asimismo, ha habido un incremento en las preliberaciones y otros beneficios para despresurizar los centros. Adicionalmente, se ha hecho una aplicación más escrupulosa de la prisión preventiva por parte de los jueces en los estados que han comenzado a implementar el modelo de justicia penal acusatorio y adversarial (generalmente denominado "juicios orales"), a partir de la reforma en materia de justicia penal y seguridad pública de junio de 2008.⁵¹

A pesar de la reducción en la tasa de crecimiento de la población penitenciaria en los últimos años, la situación de hacinamiento aún es crítica. **De los 420 centros penitenciarios del país, 220 (52.4 por ciento) presentan sobrepoblación, los cuales albergan a 74 por ciento de los internos de México.**⁵² En celdas construidas para seis u ocho personas, se aloja a 14 o hasta 20 internos, haciendo que incluso el piso sea insuficiente para pernoctar. Este tipo de hacinamiento es contrario a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos de Naciones Unidas (artículos 9 y 10)⁵³, 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.⁵⁴ Esto también puede representar un riesgo sanitario, pues el hacinamiento y las condiciones de mala ventilación pueden facilitar los contagios de numerosas enfermedades.⁵⁵

Los porcentajes de ocupación del sistema nacional y de los sistemas locales muestran una gran dispersión a lo largo del país y dentro de cada entidad federativa. Algunos estados tienen centros penitenciarios regionales por debajo del máximo de ocupación. Zacatecas, Michoacán, Guanajuato y Tlaxcala, de hecho presentan porcentajes menores a 80. Por otra parte, los de las grandes ciudades están en más de 120 por ciento de ocupación. Incluso, en Nayarit, el Distrito Federal, Jalisco y el Estado de México, este porcentaje es superior a 170 (**Gráfica 9**).

Gráfica 9. Porcentaje de ocupación penitenciaria en las entidades federativas, 2013



Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, enero de 2013.

Nota: El porcentaje de ocupación penitenciaria se calculó al dividir la ocupación total entre la capacidad de los centros y multiplicar esta cifra por 100.

De acuerdo con información oficial de la Secretaría de Gobernación, en enero de 2013 las cárceles con los peores niveles de hacinamiento se ubicaron en el Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Puebla y Sonora, con **porcentajes de ocupación superiores a 300.0 (Tabla 7)**. Destaca el caso de la Cárcel Distrital Tepeaca (Puebla), donde conviven 266 internos en un espacio destinado para 46, lo que significa que hay una ocupación de 578.26 por ciento. También llama la atención el caso del Cereso de Tlapa de Comonfort (Guerrero), donde habitan 278 internos en un centro diseñado para 60, lo que se refleja en una ocupación de 463.33 por ciento, así como el Cereso Apan (Hidalgo), que tiene un porcentaje de ocupación de 427.27 debido a que en un centro para 22 personas viven 94.

52 De estos 220 centros con sobrepoblación, 66 tienen población del fuero común y 154 tienen población del fuero común y federal.

53 El artículo 9 de las Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, de la Organización de las Naciones Unidas, dicta lo siguiente: "Las celdas o cuartos destinados al aislamiento nocturno no deberán ser ocupados más que por un solo recluso. (...) Cuando se recurra a dormitorios, éstos deberán ser ocupados por reclusos cuidadosamente seleccionados y reconocidos como aptos para ser alojados en estas condiciones..." Por su parte, el artículo 10 establece: "Los locales destinados a los reclusos y específicamente a aquellos que se destinan al alojamiento de los reclusos durante la noche, deberán satisfacer las exigencias de la higiene, habida cuenta del clima, particularmente en lo que concierne al volumen de aire, superficie mínima, alumbrado, calefacción y ventilación". Disponible en: <http://www2.ohchr.org/spanish/law/reclusos.htm>

54 Elías Carranza, "Sobrepoblación...", 22.

55 Andrew Coyle, *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos: manual para el personal penitenciario*, 2da edición (Londres: Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, 2009), 39.

Tabla 7. Centros Penitenciarios con mayor porcentaje de ocupación en México, 2013

Centro penitenciario	Estado	Capacidad	Ocupación	% Ocupación
Cárcel Distrital Tepeaca	Puebla	46	266	578.26%
CERESO Tlapa de Comonfort	Guerrero	60	278	463.33%
CERESO Apan	Hidalgo	22	94	427.27%
Cárcel Distrital Tizayuca	Hidalgo	47	181	385.11%
Cárcel Distrital Izúcar de Matamoros	Puebla	76	265	348.68%
CERESO Zihuatanejo	Guerrero	67	228	340.30%
CPRS Jilotepec	México	86	289	336.05%
CERESO Ometepepec	Guerrero	52	173	332.69%
CERESO San Pedro Cholula	Puebla	147	484	329.25%
Cárcel Distrital Xicotepec de Juárez	Puebla	81	263	324.69%
CERESO Puerto Peñasco	Sonora	84	268	319.05%
Cárcel Distrital Atlixco	Puebla	63	195	309.52%
CPRS Chalco	México	548	1,692	308.76%

Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, enero de 2013.

Nota: El porcentaje de ocupación penitenciaria se calculó al dividir la ocupación total entre la capacidad de los centros y multiplicar esta cifra por 100.

Como lo muestra la **Tabla 8**, resulta preocupante que varios de los centros penitenciarios más grandes del país (aquellos con mayor capacidad) presentan condiciones graves de hacinamiento. Algunos incluso tienen un porcentaje de ocupación superior a 200 por ciento. En el Distrito Federal destacan los casos del Reclusorio Preventivo Sur (274.17 por ciento), el Reclusorio Preventivo Oriente (225.87 por ciento) y el Reclusorio Preventivo Norte (217.65 por ciento). En Jalisco, los casos del Cereso 1 Puerta Grande (275.47 por ciento) y el Reclusorio Preventivo de Guadalajara (234.10 por ciento). De igual forma, en Baja California, el Cereso de Tijuana presenta un porcentaje de ocupación de 246.05. Todos estos reclusorios son una bomba de tiempo, puesto que los motines y la violencia al interior de las cárceles son en gran parte el resultado de las condiciones de hacinamiento y la lucha por el espacio.

Tabla 8. Porcentaje de ocupación en los centros penitenciarios con mayor capacidad, 2013

Centro penitenciario	Estado	Capacidad	Ocupación	% Ocupación
<i>Complejo Penitenciario Islas Marías</i>	Federal	8,040	7,732	96.17%
Reclusorio Preventivo Norte	Distrito Federal	5,631	12,256	217.65%
Reclusorio Preventivo Oriente	Distrito Federal	5,376	12,143	225.87%
CERESO El Hongo	Baja California	4,688	4,268	91.04%
Reclusorio Preventivo Sur	Distrito Federal	3,500	9,596	274.17%
Centro Varonil de Readaptación Social Santa Martha Acatitla	Distrito Federal	3,319	2,421	72.94%
CERESO Monterrey (Topo Chico)	Nuevo León	3,282	5,123	156.09%
CERESO Estatal 1 y 2	Chihuahua	3,002	3,848	128.18%
Reclusorio Preventivo de Guadalajara	Jalisco	3,000	7,023	234.10%
CERESO Lic. Jorge A. Duarte (Tijuana)	Baja California	2,712	6,673	246.05%
CERESO Puebla	Puebla	2,206	3,268	148.14%
CERESO Hermosillo	Sonora	2,153	4,243	197.07%
CERESO 1 Puente Grande	Jalisco	2,087	5,749	275.47%

Fuente: Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional, Secretaría de Gobernación, enero de 2013.

Nota: Sólo se incluyen los centros penitenciarios con capacidad u ocupación superior a 3,000 personas. El porcentaje de ocupación penitenciaria se calculó al dividir la ocupación total entre la capacidad de los centros y multiplicar esta cifra por 100.



En general, el hacinamiento y sobrepoblación en las cárceles dificulta la posibilidad de generar programas eficaces de reinserción.

No sólo se ha reducido la cobertura de los servicios frente a extensas poblaciones, sino que además no hay espacios adecuados para las actividades psicoterapéuticas y pedagógicas, fundamentales para la reinserción de los internos.⁵⁶

La sobrepoblación penitenciaria trae consigo elementos adicionales que contribuyen al problema tan crítico que enfrentan los penales y mengua mucho la calidad de vida en los centros de reinserción mexicanos. La saturación y la poca inversión pública generan un entorno de escasez. Esto 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,⁵⁷ deberían ser suministradas de manera transparente y gratuita a los internos por parte de las autoridades. Por el contrario, en los centros de reclusión hay un sistema informal de cobros que se realizan a los internos para tener acceso a ciertos servicios o para liberarlos de ciertas obligaciones. Así, algunos internos tienen que pagar para usar el teléfono público, para justificar inasistencias al pase de lista, para evitar labores de limpieza, para tener acceso al servicio médico, entre otras.⁵⁸ Cabe mencionar que éstos se llevan a cabo tanto por servidores públicos como por otros internos que toman el control de los penales. Por ejemplo, el 19 de noviembre de 2012, la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del Distrito Federal removió de su cargo al director del Reclusorio Oriente (José Antonio Quintanar) por actos de corrupción por parte de las autoridades del penal.⁵⁹

En estas condiciones, la corrupción y la violencia también se vuelven parte del sistema informal de reparto y dicho suministro de servicios. Se han documentado 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).⁶⁰ Para ilustrar este punto, se podrían citar los casos de llamadas de extorsión que realizan los reos del penal de máxima seguridad en Altamira, Tamaulipas.⁶¹

La siguiente sección ilustra, con mayor detalle, los problemas que resultan de esta situación de sobrepoblación, sobre todo en términos de servicios disponibles, orden y violencia dentro de las cárceles.

⁵⁶ José Patricio Patiño, *El nuevo modelo de administración penitenciaria* (México: Porrúa, 2010), 115.

⁵⁷ Ver, por ejemplo, la Ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de los sentenciados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/201.pdf>

⁵⁸ Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales", *Gaceta*, num. 170 (2004), 86-7.

⁵⁹ "Destituyen a director del Reclusorio Oriente", *Excelsior*, 19 de noviembre de 2012, fecha de acceso: 3 de julio de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/19/comunidad/870623>

⁶⁰ Eduardo Guerrero, "Las cárceles y el crimen", *Nexos*, 1 de enero de 2012, fecha de acceso: 3 de julio de 2013, <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102629>

⁶¹ Rubicela Morelos Cruz, "Solicita procuraduría morelense a Tamaulipas investigar llamadas telefónicas desde penal de Altamira", *La Jornada*, 5 de julio 2013, fecha de acceso: 3 de julio de 2013, <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/07/05/175714136-solicita-procuraduria-morelense-a-tamaulipas-investigar-llamadas-telefonicas-desde-penal-de-altamira>

b. Deterioro de los servicios

El Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) ha levantado cuatro encuestas a la población en reclusión que sirven para ilustrar la escasez de recursos para los internos en la cárcel, así como las limitaciones en términos de acceso y calidad de los mismos.⁶² Las primeras tres entregas —2002, 2005 y 2009— se centraron en los penales del Distrito Federal y el Estado de México, mientras que la más reciente —2012— se basa en los Centros Federales de Readaptación Social (Cefereso).⁶³ Estas encuestas reportan un deterioro en la cantidad y calidad de los alimentos y el agua para beber, escasez de artículos de uso diario, mala calidad de la atención médica, poca comunicación de los internos con sus familiares, falta de actividades educativas, deportivas y laborales, así como un alto porcentaje de sentimiento de inseguridad al interior de las celdas.

En lo referente al agua y los alimentos, entre 2002 y 2009 aumentó el porcentaje de internos que considera que no cuenta con suficientes alimentos (Tabla 9). En el Distrito Federal pasó de 61 a 74 por ciento y en el Estado de México de 39 a 71 por ciento. En cuanto al agua, casi el 20 por ciento de los internos tanto en el Estado de México como en el Distrito Federal consideran tener insuficiencia del líquido. En los Centros Federales la proporción de internos que considera que los alimentos y agua que reciben es insuficiente es menor, aunque sigue siendo alta: 56.5 por ciento en el caso de los alimentos y 13.4 por ciento en el caso del agua para beber.

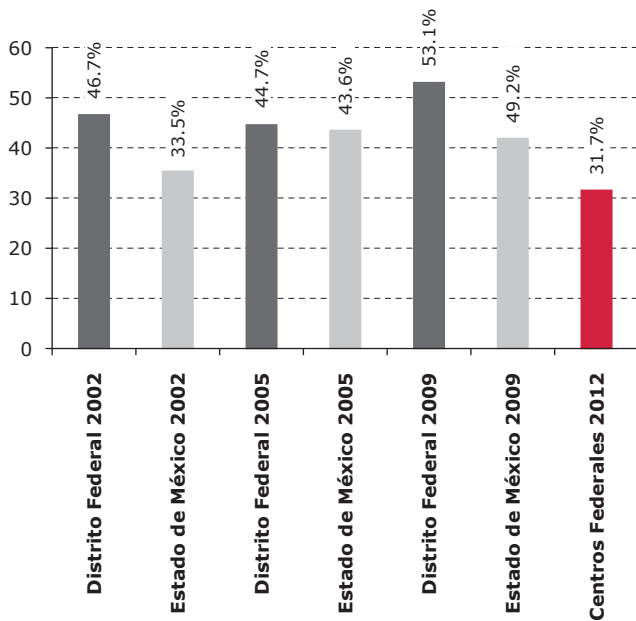
Tabla 9. Porcentaje de internos que reportó no tener suficientes alimentos o agua para beber

		2002	2005	2009	2012
Alimentos	Distrito Federal	61%	67%	74%	-
	Estado de México	39%	58%	71%	-
	Centros Federales	-	-	-	56.5%
Agua	Distrito Federal	33%	31%	21%	-
	Estado de México	20%	20%	18%	-
	Centros Federales	-	-	-	13.4%

Fuente: Encuestas a Población en Reclusión, CIDE 2002, 2005, 2009 y 2012.

De igual forma, la percepción de la calidad de los alimentos provistos por la institución ha empeorado (Gráfica 10). Cerca de la mitad de los internos en el Distrito Federal, y el Estado de México considera que la calidad de la comida es mala o muy mala. En los centros federales, el porcentaje es menor, aunque es de igual forma significativo: 31.7.

Gráfica 10. Porcentaje de internos que considera que la calidad de los alimentos que recibe es mala o muy mala, 2002-2012



Fuente: Encuestas a Población en Reclusión, CIDE 2002, 2005, 2009 y 2012.

⁶² Además de incluir información sobre las condiciones de vida en la prisión, las encuestas del CIDE tienen secciones dedicadas a las características sociales y demográficas de los internos, a sus conductas delictivas, así como al desempeño de las instituciones de seguridad y procuración de justicia.

⁶³ La encuesta de 2012 incluye datos de ocho centros, cinco que se ubican en el Complejo Penitenciario Islas Marías, el CEFERESO 1, Altiplano, en el Estado de México, el Cefereso 2, Occidente, en Jalisco y el Cefereso 8, Norponiente, en Sinaloa.

Hay otros artículos necesarios para la vida de los internos, como sábanas, cobijas, ropa y zapatos, los cuales deberían ser proporcionados por la institución. En el caso de los penales federales, esto sí se cumple, pero en los centros del Distrito Federal y el Estado de México, los resultados indican lo contrario (**Tabla 10**).

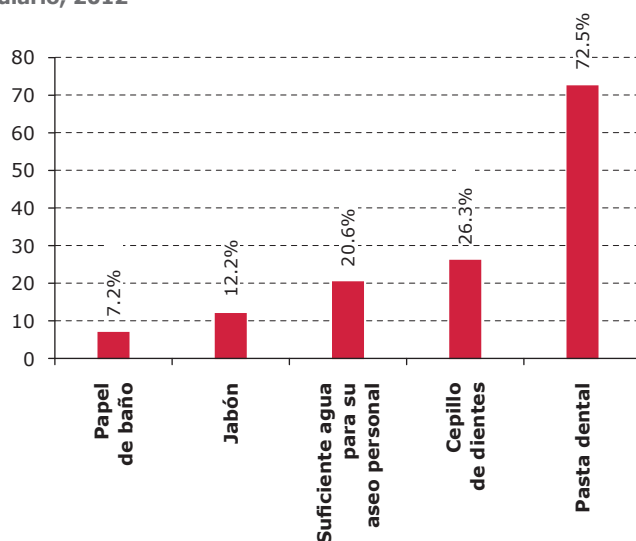
Tabla 10 Porcentaje de internos a los que la institución proporciona artículos personales, 2002-2012

	Distrito Federal y Estado de México (2002-2009)	Centros Federales (2012)
Sábanas	1.6%	99.8%
Cobijas	3.5%	99.4%
Ropa	1.3%	99.4%
Zapatos	1.1%	98.3%

Fuente: Encuestas a Población en Reclusión, CIDE 2002, 2005, 2009 y 2012.

La encuesta en Centros Federales también revela que existe escasez de otros artículos (**Gráfica 11**). En particular, los internos reportaron falta de pasta dental, cepillos de dientes y agua para su aseo personal, aunque la escasez en general es mucho más grave en las cárceles locales.⁶⁴

Gráfica 11. Porcentaje de internos en los Centros Federales a los que la institución no le proporciona artículos de uso diario, 2012



Fuente: Encuesta a Población en Reclusión en Centros Federales de Readaptación Social, CIDE, 2012.

De manera consistente, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (DNSP) 2011 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) encontró que los alimentos no reúnen las condiciones de higiene necesarias, además de que las familias de las personas privadas de su libertad —la mayoría de muy escasos recursos— tienen que llevar comida, artículos de limpieza e higiene, ropa, calzado y medicinas a los internos. Asimismo, tienen que atender “las cuotas correspondientes para las llamadas telefónicas, las visitas, la correspondencia, y la seguridad entre otras más”.⁶⁵

Adicionalmente, los internos evalúan mal la atención médica que reciben en los centros penitenciarios (Tabla 11). Este indicador también se ha deteriorado desde 2002, cuando se realizó la primera encuesta. En el Distrito Federal, el porcentaje de internos que considera que ésta es mala o muy mala se ubica entre 33.1 (en 2009) y 34.9 (en 2005), mientras que en el Estado de México se observa más variación: entre 14.0 (en 2002) y 33.6 (en 2009). En los penales federales, la evaluación de la calidad de la atención médica es aún más desfavorable: 36.1 por ciento piensa que la atención médica es mala o muy mala.



⁶⁴ Las encuestas de 2002, 2005 y 2009 no incluyen preguntas sobre estos artículos.

⁶⁵ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, “Introducción al Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011”, fecha de acceso: 2 de julio de 2013, http://dnsp.cndh.org.mx/archivos/DNSP_2011.pdf

Tabla 11. Percepción de los internos sobre la atención médica que reciben en los Centros del Distrito Federal, el Estado de México y Federales, 2002-2012

	Distrito Federal	Estado de México	Distrito Federal	Estado de México	Distrito Federal	Estado de México	Centros Federales
	2002	2002	2005	2005	2009	2009	2012
Muy bueno	2.38%	3.68%	2.31%	3.52%	2.25%	2.65%	4.4%
Bueno	21.2%	34.1%	20.8%	27.7%	20.5%	21.2%	21.3%
Regular	41.8%	48.3%	42.1%	46.0%	44.3%	42.6%	33.5%
Malo	20.2%	10.5%	16.4%	12.8%	18.8%	18.3%	18.7%
Muy malo	14.4%	3.5%	18.5%	9.9%	14.3%	15.3%	17.4%

Fuente: Encuestas a Población en Reclusión, CIDE 2002, 2005, 2009 y 2012.

Los informes de la CNDH coinciden con las evaluaciones reprobatorias que los internos tienen respecto a la atención médica en los penales:

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.⁶⁶

Mantener contacto con sus familiares y tener acceso a actividades deportivas, educativas y de trabajo son ámbitos fundamentales para la reinserción de los internos a la sociedad.



De acuerdo con la encuesta del CIDE de 2009, 14.8 por ciento de los internos en el Distrito Federal y el Estado de México no reciben visitas nunca, mientras que en el caso de los penales federales, en 2012, este porcentaje ascendió a 80.3 —principalmente por falta de dinero, porque viven lejos, porque los trámites son costosos o porque los internos no tienen autorización para recibir visitas. Así, una recomendación de los investigadores encargados de realizar las encuestas del CIDE es promover la comunicación y las visitas de los familiares, los cuales sólo deberían restringirse en los casos estrictamente necesarios.

⁶⁶ Comisión Nacional de Derechos Humanos, "Informe especial...", 91-2.

En este sentido, es importante reconocer que la Estrategia Penitenciaria 2008-2012 estableció el programa "Televisita", el cual permitió la comunicación a distancia de los internos con sus familiares por medio de teleconferencias. Esto contribuyó a fortalecer los lazos afectivos entre los internos y sus seres queridos y benefició principalmente a todas aquellas personas que por una u otra razón no pueden visitar a sus familiares en persona, como la población de escasos recursos, capacidades diferentes, enfermedades y que por reglamento no pueden ingresar al centro penitenciario. El proyecto inició en el Cefereso 1 "Altiplano", un penal de máxima seguridad, pero el objetivo es ampliarlo.⁶⁷

A pesar de estos avances, aún queda pendiente la tarea de mejorar el trato que reciben los familiares cuando acuden a visitar a los internos, pues de acuerdo con los reclusos, es una práctica común realizar cobros a sus familiares, por entrar al penal, por mandarlos llamar, así como por pasar comida, ropa u otros objetos.⁶⁸ De igual forma, muchos internos consideran que el trato que sus parientes reciben es malo o muy malo: en el Distrito Federal y el Estado de México en 2009 este porcentaje fue de 43.8, mientras que en los Centros Federales en 2012 fue de 41.7 (Tabla 12). Al abuso que los reclusos reciben directamente con las malas condiciones en las que viven en los penales, se suma el maltrato a los familiares de aquellos que reciben visitas en las cárceles del país.

Tabla 12. Percepción de los internos del trato que reciben sus familiares cuando los visitan, 2009 y 2012

	Distrito Federal y Estado de México, 2009	Centros Federales, 2012
Muy bueno	2.0%	2.4%
Bueno	20.7%	8.5%
Regular	33.6%	24.1%
Malo	26.9%	25.0%
Muy malo	16.9%	16.7%
<i>Malo y muy malo</i>	<i>43.8%</i>	<i>41.7%</i>

Fuente: Encuestas a Población en Reclusión, CIDE 2009 y 2012.

Un alto porcentaje de internos participa en actividades deportivas, laborales, educativas, de limpieza y de capacitación (Tabla 13). Sin embargo, queda mucho por hacer para alcanzar el 100 por ciento. Debemos tomar en cuenta que "sin la posibilidad de desarrollar estas actividades, la condición humana se degrada, la reinserción social positiva deviene inalcanzable y la pena pasa a ser venganza, más que justicia".⁶⁹ Cabe destacar que la educación, así como las actividades laborales, deportivas y culturales juegan una función importante en el desarrollo de los reclusos, por lo que en cualquier centro penitenciario debe garantizarse el acceso a las mismas.⁷⁰

⁶⁷ Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública, "Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012 (etapa 3)", fecha de acceso: 5 de julio de 2013, <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1222276/archivo>

⁶⁸ En 2009, los porcentajes de internos que contestaron que sus familiares tuvieron que pagar fueron los siguientes: Por entrar al penal: 45.0 y 29.5 por ciento, en el Distrito Federal y el Estado de México, respectivamente; por mandarlos llamar: 59.0 y 30.5 por ciento; por pasar comida: 65.0 y 54.0 por ciento; por pasar ropa: 69.0 y 51.0 por ciento; por pasar otros objetos: 63.5 y 51.0 por ciento.

⁶⁹ Centro de Investigación y Docencia Económicas, *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social* (México: CIDE, 2012), 77.

⁷⁰ Resolución 1990/20 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

Tabla 13. Porcentaje de internos que participan en las siguientes actividades, 2009 y 2012

	Distrito Federal y Estado de México, 2009	Centros Federales, 2012
Deportivas	76.5%	84.4%
Limpieza	68.4%	82.6%
Trabajo	73.0%	46.2%
Capacitación	ND	59.3%
Educativas	80.0% (aprox.)	56.0%

Fuente: Encuestas a Población en Reclusión, CIDE 2009 y 2012.

Ante estas deficiencias en la reinserción social de los internos, la Estrategia Penitenciaria 2008-2012 contempló el establecimiento de alianzas con otras instituciones gubernamentales que permitiera un mejor desarrollo personal, así como una mayor capacitación técnica. Junto con Oceánica se desarrolló un programa de atención de adicciones; en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) y el Colegio de Postgraduados (Colpos) se impartió capacitación laboral en materia de desarrollo sustentable de proyectos productivos agrícolas, pecuarios, forestales, piscícolas y agroindustriales; y se trabajó en conjunto con el Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) en certificar a los internos en niveles de educación básica.⁷¹

Los datos anteriores muestran la precariedad de la vida de los internos en las cárceles en México. Más aún, en estas condiciones, los derechos humanos básicos de los reclusos (ver **Diagrama 1**) quedan en total vulnerabilidad: el derecho al trato digno, no degradante; el derecho al no hacinamiento y condiciones de salubridad; y el derecho a la salud y la atención médica. Así, el propósito de reinserción queda fuera del alcance del sistema penitenciario actual.

c. Ingobernabilidad de las cárceles

El crecimiento de la población en los penales ha llevado a que exista un mayor número de internos por funcionario penitenciario. Así, no debe sorprendernos que la gobernabilidad de la cárcel no esté en manos del Estado sino de algunos internos como lo ha documentado la prensa nacional. Para ilustrar este punto, basta con recordar que en febrero de 2012 se presentó el motín más grave en los últimos años en Apodaca, Nuevo León, el cual dejó un saldo de al menos 44 muertos y 37 reos fugados.⁷² Otro ejemplo es el del Centro Gómez Palacio, en Durango, donde en diciembre de 2012 murieron al menos 21 personas en un intento de fuga masiva.⁷³

Por su parte, el 11 de febrero de 2013 consignaron al entonces Jefe de Custodios del Centro de Readaptación Social de Puerto Peñasco, Sonora, por posesión de drogas con fines de venta.⁷⁴ Asimismo, en febrero de 2013, cinco reos peligrosos salieron del penal de Hermosillo sin haber cumplido su condena porque 12 funcionarios aceptaron un soborno de cerca de un millón de pesos para dejarlos ir.⁷⁵

⁷¹ Secretaría de Seguridad Pública, Memoria Documental: Resultados de la Estrategia Penitenciaria 2008-2012 (México: Secretaría de Seguridad Pública, 2012), 39. Disponible en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/1214078/archivo>

⁷² Cronología: Motín en Apodaca, el más grave en 5 años", *El Universal*, 19 de febrero de 2012, fecha de acceso: 3 de julio de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/831216.html>

⁷³ "Hay 22 muertos en Cereso de Gómez Palacio: SSP estatal", *Animal Político*, 19 de diciembre de 2012, fecha de acceso: 3 de julio de 2013, <http://www.animalpolitico.com/2012/12/confirmado-17-muertos-en-cereso-de-gomez-palacio-por-intento-de-fuga/#axzz2XzY52jVT>

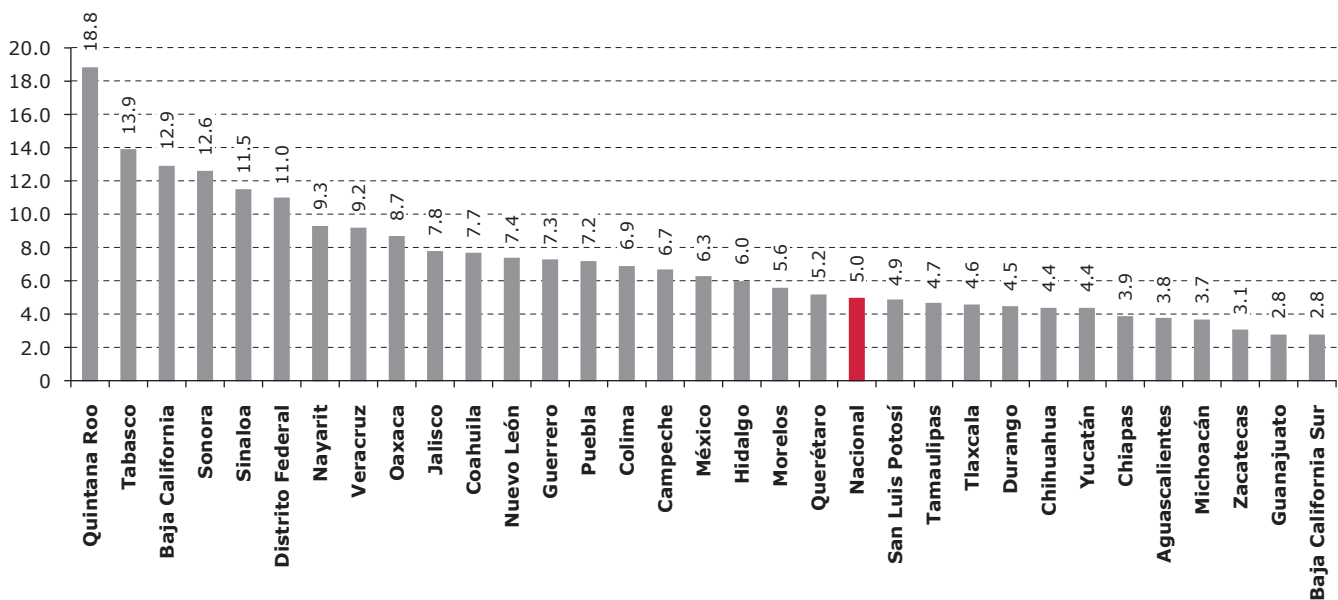
⁷⁴ "Daniel Sánchez Dórame, "Detienen a jefe de custodios que vendía droga en penal de Sonora", *Excelsior*, 19 de febrero de 2013, fecha de acceso: 3 de julio de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/19/885073>

⁷⁵ Daniel Sánchez Dórame, "Red de corrupción permite a 5 reos salir antes de cumplir sentencia", *Excelsior*, 26 de febrero 2013, fecha de acceso: 5 de julio 2013, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886206>

El personal penitenciario juega un papel crucial en la vida dentro de las cárceles, y con ello, en un aspecto de seguridad pública e incluso de seguridad nacional. Debe tratar a los reclusos de manera decente, humana y justa, garantizar la seguridad de todos los reclusos, velar por el orden y el control de las prisiones, así como “permitir a los reclusos la oportunidad de aprovechar positivamente su condena en prisión para que puedan reintegrarse a la sociedad cuando sean liberados”.⁷⁶

En junio de 2011 —el dato disponible más reciente— se registró la existencia de 44 mil 938 funcionarios penitenciario para los 225 mil 697 internos de dicho mes, es decir, cinco personas por cada funcionario. Al separar los penales de competencia local y federal encontramos que, en el ámbito local, la tasa fue de 7.1 personas privadas de su libertad por funcionario. En tanto, en el ámbito federal, la tasa se redujo a 2.6 internos por funcionario penitenciario federal. En la **Gráfica 12** se muestra el indicador de internos por personal de custodia en el ámbito de competencia local.

Gráfica 12. Internos por cada funcionario penitenciario, 2011



Fuente: Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2011.

Como otros estudios han mostrado, **las precarias condiciones de vida y de funcionamiento de las cárceles permiten a los grupos criminales internados crear un sistema de autogobierno dentro de los mismos penales.**⁷⁷ Dada la informalidad de los acuerdos de tal autogobierno, la violencia y la intimidación prevalecen como herramientas cotidianas para hacer cumplir acuerdos o reglas impuestas por algunos de los grupos. Según la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en los centros operan amplias redes de corrupción, lo cual ha provocado que en estos sitios los reclusos con poder económico y liderazgo delictivo corrompan a las autoridades, de manera que pueden organizar o dirigir grupos de delincuencia organizada desde el interior de los penales.⁷⁸

⁷⁶ Coyle, *La administración penitenciaria...*, 15-6.

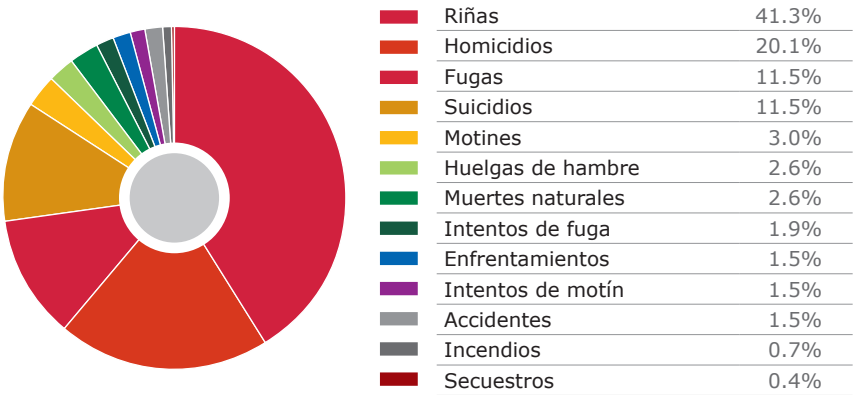
⁷⁷ Skarbek, David. "Governance and Prison Gangs", *American Political Science Review*, vol. 105, núm. 4 (nov., 2011), 702-16.

⁷⁸ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, "Informe especial...", 86.

En consecuencia, en los últimos años, los motines han aumentado su frecuencia y la violencia se ha elevado a niveles alarmantes.

El reporte preliminar de la Tercera Visitaduría de la CNDH, encargada de la supervisión penitenciaria, detalla que entre 2010 y mayo de 2013 ocurrieron 269 incidentes en el total de los centros penitenciarios en el país.⁷⁹ La **Gráfica 13** muestra la desagregación de esta cifra: 42 por ciento de estos incidentes fueron riñas entre los internos, seguido por 22 por ciento de homicidios. Más aún, el mismo reporte revela que 568 reos fallecieron en prisión. De éstos, 507 fueron homicidios dolosos. Además, como resultado de estos eventos de violencia, 294 presos resultaron lesionados. Estas cifras son el reflejo de la ingobernabilidad de la cárcel en México.

Gráfica 13. Incidentes de violencia en los penales de México, 2010-2013



Fuente: Resultados preliminares de la Tercera Visitaduría de la CNDH, 2013. Disponible en: Prado, Henia. "Matan en penales a 12 reos al mes". *Reforma*. Nacional. 15 de junio 2013.

Esta situación de violencia y autogobierno se traduce en percepciones muy claras de los internos respecto a su seguridad. Un porcentaje importante de los internos se siente inseguro dentro de su celda (Tabla 14). Además, el porcentaje de internos que se siente "nada seguros" ha aumentado. En el Distrito Federal subió de 22.4 a 29.1 por ciento entre 2002 y 2009, mientras que en el Estado de México pasó de 15.6 a 26.4 por ciento en el mismo periodo. Por su parte, los internos en los penales federales se sienten un poco más seguros, pues solamente 12.0 por ciento contestó que se siente "nada seguro" dentro de su celda.⁸⁰ No obstante, hay diferencias considerables entre penales: mientras que en el Centro Norponiente sólo 4.5 por ciento se siente inseguro, en Rehilete (ubicado en las Islas Marías) esta cifra asciende a 25.3.

Tabla 14. Sensación de seguridad de los internos de los Centros Federales en su celda, 2012

	Altiplano	Occidente	Norponiente	Islas	Rehilete
Muy seguro	58.6%	48.5%	55.1%	34.1%	35.8%
Algo seguro	34.5%	45.5%	40.4%	48.3%	38.9%
Nada seguro	6.9%	6.1%	4.5%	17.3%	25.3%

Fuente: Encuesta a Población en Reclusión en Centros Federales de Readaptación Social, CIDE, 2012.

⁷⁹ Henia Prado, "Matan en penales a 12 reos al mes", *Reforma*, 15 de junio 2013.

⁸⁰ Según la encuesta de 2009, a 65.3 por ciento de los internos en los centros del Distrito Federal y el Estado de México le han robado sus pertenencias en al menos una ocasión. En los centros federales, en 2012, este porcentaje fue de 28.7.

Ante estas situaciones, la administración de Felipe Calderón, a través de la Estrategia Penitenciaria 2008-2012, creó el Servicio de Carrera Penitenciaria a través de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP)⁸¹ con miras a la formación y profesionalización del personal penitenciario (mandos directivos, de supervisión, personal de seguridad y de custodia, personal técnico, personal para manejo de crisis, etc.). En esta misma materia, cabe mencionar que entre 2009 y 2011, 369 elementos del personal de seguridad en los centros federales recibieron capacitación en la Academia del Departamento de Prisiones de Nuevo México, en Estados Unidos.⁸²

d. Vulnerabilidad de los derechos humanos



La sobrepoblación y las malas condiciones de reclusión no sólo convierten a los centros penitenciarios mexicanos en bombas de tiempo, sino que además hace imposible cumplir con el propósito de reinserción que enuncia la Constitución. En estas condiciones, los derechos humanos de las personas privadas de su libertad son vulnerables y se violan de forma recurrente.

El Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011 (DNSP), de la CNDH contiene una muestra de los 100 establecimientos penitenciarios más poblados del país. Dicho estudio evaluó cinco rubros en los que se dividieron los principales derechos humanos de las personas privadas de su libertad en México (la escala va de 0 a 10): 1) integridad física y moral del interno, 2) estancia digna, 3) condiciones de gobernabilidad al interior de los penales, 4) reinserción social del interno y 5) las necesidades de los grupos de internos con requerimientos específicos. El **Cuadro 1** describe estos cinco rubros con mayor detalle.

Este estudio se ha realizado desde 2006 y lamentablemente no se nota una mejoría sustancial en las condiciones al interior de los penales. En el periodo de 2006 a 2011, las evaluaciones a nivel nacional han evolucionado de la siguiente manera: 5.92, 6.22, 6.45, 6.48, 6.59 y 6.41. Como se puede notar, la calificación de 2011 es menor a la registrada en los tres años anteriores.

⁸¹ La creación de la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP) se acordó en la XXVIII sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, el 3 de junio de 2010.

⁸² Secretaría de Seguridad Pública "Memoria...", 88.

Cuadro 1. Resumen de rubros del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, CNDH

1 Aspectos que garantizan la integridad física y moral del interno

- a. Número de internos en relación con la capacidad instalada del centro (sobrepoblación)
- b. Distribución de los internos (hacinamiento)
- c. Separación entre hombres y mujeres en centros que albergan población mixta
- d. Servicios para mantener la salud de los internos
- e. Supervisión del funcionamiento del centro por parte del titular
- f. Prevención y atención de incidentes violentos
- g. Prevención y atención de la tortura y/o maltrato
- h. Remisión de quejas de violación a los derechos humanos de los internos ante la instancia competente
- i. Atención a internos en condiciones de aislamiento

2. Aspectos que garantizan una estancia digna

- a. Existencia y capacidad de las instalaciones necesarias para el funcionamiento del establecimiento
- b. Condiciones materiales e higiene de las instalaciones (dormitorios, área médica, cocina, comedores, instalaciones para la comunicación con el exterior, talleres y áreas deportivas)
- c. Alimentación

3. Condiciones de gobernabilidad

- a. Normatividad que rige al centro
- b. Personal de seguridad y custodia (suficiencia y capacitación)
- c. Respeto del debido proceso en la imposición de sanciones disciplinarias
- d. Ejercicio de las funciones de autoridad por parte de los servidores públicos del centro
- e. Ausencia de actividades ilícitas (privilegios, prostitución, objetos y sustancias prohibidas, violencia, cobros, sobornos, etc.)

4. Reinserción social del interno

- a. Integración del expediente técnico-jurídico de cada interno
- b. Clasificación criminológica de los internos
- c. Separación entre procesados y sancionados
- d. Integración y funcionamiento del Consejo Técnico Interdisciplinario
- e. Actividades laborales, educativas y deportivas
- f. Acciones relacionadas con los beneficios de libertad anticipada
- g. Vinculación del interno con la sociedad por medio de llamadas telefónicas, visitas y acceso a una biblioteca

5. Atención a grupos de internos con requerimientos específicos

- a. Mujeres
- b. Adultos mayores
- c. Indígenas
- d. Personas con discapacidad
- e. Internos con VIH/SIDA
- f. Homosexuales
- g. Internos con adicciones

La **Tabla 15** presenta las evaluaciones para cada rubro por entidad federativa.⁸³ Coahuila, Guerrero, Nayarit, Nuevo León y Tabasco obtuvieron las calificaciones más bajas (menores a 5) en cuanto a los aspectos que garantizan la integridad física y moral de los internos. Por su parte, Aguascalientes, Durango, Guanajuato y Tlaxcala obtuvieron calificaciones por encima de 7.5. En lo que se refiere a los aspectos que garantizan una estancia digna, fueron Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo y Sinaloa los que recibieron las peores calificaciones, mientras que entre los estados mejor calificados, con números muy por arriba de 8.0, incluyeron una vez más a Aguascalientes, Guanajuato y Tlaxcala, junto con Chihuahua, Jalisco y Querétaro.



En cuanto a las condiciones de gobernabilidad, más de la mitad de los centros penitenciarios analizados reciben una calificación reprobatoria.

En estos grupos destacan Oaxaca y Quintana Roo con 4.17 y 3.74, respectivamente. Asimismo, con 8.47, Aguascalientes vuelve a aparecer como el estado con los centros penitenciarios con las mejores condiciones de gobernabilidad.

En lo que se refiere a la reinserción social del interno, que se supone es el propósito constitucional de las cárceles en México, los centros que han tenido el peor desempeño pertenecen a Nayarit, Tabasco y Yucatán. Los estados que han sobresalido por su esfuerzo en esta tarea son Aguascalientes, Jalisco, Querétaro y Tlaxcala.

Finalmente, en lo que se refiere a la atención de grupos de internos con requerimientos específicos, sólo Coahuila y Tabasco obtuvieron calificaciones reprobatorias de 4.55 y 5.12, respectivamente. En tanto sólo Tlaxcala recibió una calificación por arriba de 8.0 en este rubro.

83 El documento completo, dado a conocer el 24 de septiembre de 2012, que puede localizarse en la página web de la Comisión (<http://www.cndh.org.mx>), donde se podrá localizar la calificación de cada uno de los centros penitenciarios visitados y las principales observaciones en cada uno de los rubros.

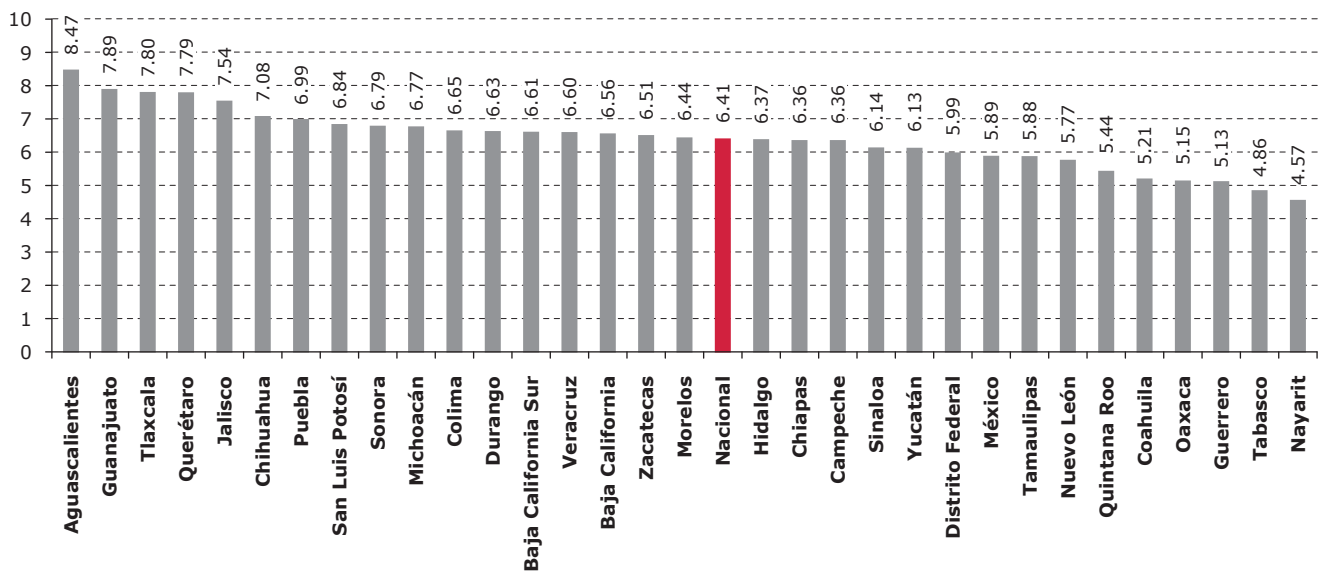
Tabla 15. Calificaciones por entidad del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (CNDH), 2011

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
Nacional	6.35	6.73	5.84	6.41	6.86	6.41
Aguascalientes	7.96	9.42	8.47	8.43	7.90	8.47
Baja California	5.80	6.09	6.39	7.14	7.53	6.56
Baja California Sur	6.72	7.05	6.44	6.10	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	7.70	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	5.40	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	5.20	4.25	3.35	6.24	4.57
Nuevo León	4.73	5.90	4.74	6.07	7.06	5.77
Oaxaca	5.36	4.21	4.17	5.15	6.84	5.15
Puebla	7.10	7.01	6.87	7.26	7.17	6.99
Querétaro	7.50	8.90	7.66	8.15	6.91	7.79
Quintana Roo	5.83	4.83	3.74	5.55	6.94	5.44
San Luis Potosí	6.84	7.78	6.38	6.02	6.88	6.84
Sinaloa	7.49	4.37	5.57	6.09	7.34	6.14
Sonora	6.64	7.54	6.06	5.88	7.56	6.79
Tabasco	4.32	5.30	5.27	4.19	5.12	4.86
Tamaulipas	6.60	6.22	4.41	5.94	6.28	5.88
Tlaxcala	7.74	8.52	6.32	8.32	8.00	7.80
Veracruz	6.26	7.00	5.33	7.61	7.21	6.60
Yucatán	6.66	6.65	6.29	4.95	6.28	6.13
Zacatecas	7.36	6.34	6.04	6.74	6.88	6.51

Fuente: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.

Tomando en cuenta las dimensiones anteriormente descritas, la **Gráfica 14** presenta, en orden decreciente, la calificación promedio de las entidades federativas. Los estados con las puntuaciones más altas son Aguascalientes (8.47), Guanajuato (7.89), Tlaxcala (7.80), Querétaro (7.79) y Jalisco (7.54). Por otra parte, las entidades con las calificaciones más bajas son Nayarit (4.57), Tabasco (4.86), Guerrero (5.13), Oaxaca (5.15) y Coahuila (5.21). Llama la atención que a pesar de la gran concentración de internos y las condiciones de hacinamiento, Jalisco se encuentra entre los primeros lugares. Sin embargo, esto se explica por el hecho de que a pesar de las condiciones de hacinamiento referidas, las incidencias violentas son escasas y no se han reportado ni motines ni homicidios en los últimos años.

Gráfica 14. Calificación general por entidad del Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (CNDH), 2011



Fuente: Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2011.

La vulnerabilidad de las personas privadas de su libertad en México también se puede ilustrar mediante el número de quejas ante organismos protectores de los derechos humanos y las recomendaciones emitidas por éstos. Los centros penitenciarios concentran 11 por ciento de las quejas sobre posibles violaciones investigadas por las comisiones de derechos humanos del país.⁸⁴ La situación es aún más dramática, si se toma en consideración que esta cifra es probablemente más alta, ya que no todas las violaciones son reportadas ni tampoco se investigan.

A nivel de las entidades federativas, cabe destacar las tres recomendaciones de la CNDH emitidas en 2012 en torno al sistema penitenciario. La primera fue la 11/2012, dirigida al gobernador de Chiapas (Juan Sabines), con el fin de instaurar políticas públicas integrales que garanticen a los internos del penal "El Amate" una estancia digna y segura, así como evitar la existencia de autogobiernos.

⁸⁴ Base de datos elaborada por Jurimetría con base en información de las Comisiones de Derechos Humanos de los estados.

También se emitió la recomendación 47/2012, dirigida al gobernador de Durango (Jorge Herrera Caldera), con el objetivo de garantizar los derechos de los internos del Centro de Reinserción Social número 1 en esa entidad. Esto se derivó de una balacera ocurrida el 9 de marzo de 2011, que dejó un saldo de una persona fallecida, dos lesionados y 30 internos asegurados. Finalmente está la recomendación 91/2012, dirigida al gobernador de Tamaulipas (Egidio Torre Cantú), por el caso de tortura en agravio de un interno.

Además, en lo que va de 2013 se han emitido cinco recomendaciones. La primera fue la 12/2013, dirigida al gobernador del Estado de México (Eruviel Ávila) y al Comisionado Nacional de Seguridad (Manuel Mondragón) por el caso de tortura y posterior fallecimiento de un interno del Centro Federal de Readaptación Social "Altiplano" en Almoloya de Juárez. La segunda recomendación (13/2013) se emitió al gobernador de Sinaloa (Mario López Valdez), al Director General del Instituto Mexicano del Seguro Social (José Antonio González) y al Comisionado Nacional de Seguridad por la inadecuada atención médica a un interno del Complejo Penitenciario Islas Marías, la cual tuvo como consecuencia la pérdida de la función de su ojo derecho. También está la 14/2013, dirigida al Comisionado Nacional de Seguridad, sobre violaciones al trato digno y a la reinserción social de los internos del Centro Federal de Readaptación Social 5 "Oriente" en Villa Aldama, Veracruz. De la misma manera, la recomendación 17/2013, dirigida también al Comisionado Nacional de Seguridad, trató sobre la inadecuada atención médica de un indígena mazahua en el Centro Federal de Readaptación Social 5 "Oriente" en Villa Aldama, Veracruz. Finalmente, el 18 de junio de 2013 se emitió la recomendación 22/2013, dirigida al gobernador de Colima (Mario Anguiano), sobre un caso de inadecuada atención médica de un interno, el cual posteriormente perdió la vida, en el Centro de Readaptación Social de Manzanillo.

Es importante recordar, sin embargo, que las recomendaciones de la CNDH no son vinculantes. Esto implica que sus consecuencias para la creación de políticas que cambien la situación de estos penales son limitadas y por lo tanto, estos problemas son recurrentes. La persistencia de estos abusos lamentables muestran la poca eficacia que han tenido estas recomendaciones para mejorar la vida al interior de los penales en el país.

Como se ha documentado de forma extensa, las condiciones de vida en las cárceles mexicanas son precarias. ¿Para qué sirven nuestros reclusorios si las condiciones en las que se vive en la prisión no favorecen en lo absoluto el propósito de reinserción? Esta situación de maltrato hace de la prisión una escuela de violencia e impunidad; genera 'bombas de tiempo' en términos sociales que incluso se traducen en más y mayores episodios de violencia al exterior de las prisiones, como ha sido el caso de los motines y enfrentamientos de reos asociados a bandas del crimen organizado.

A pesar de que el Estado usa a la cárcel como el instrumento primario para el combate a la delincuencia, en la realidad se ha perdido control de la misma: hay redes de corrupción, uso de drogas, autogobiernos y otros problemas que resultan de las condiciones precarias de la vida dentro de los reclusorios y la grave situación de sobrepoblación de las cárceles. De esta manera, la prisión dista mucho de cumplir con cualquier propósito de prevención, reinserción o rehabilitación.

VI. El costo de la prevalencia de la cárcel como castigo

Además de las consecuencias del sobreuso de la cárcel respecto a las condiciones de vida y violencia subsecuente, hay también costos sociales importantes del paso por la prisión. Esta sección examina el costo que el uso actual de los reclusorios tiene para la sociedad mexicana.

a. Costo social

1. Contaminación criminógena y reincidencia

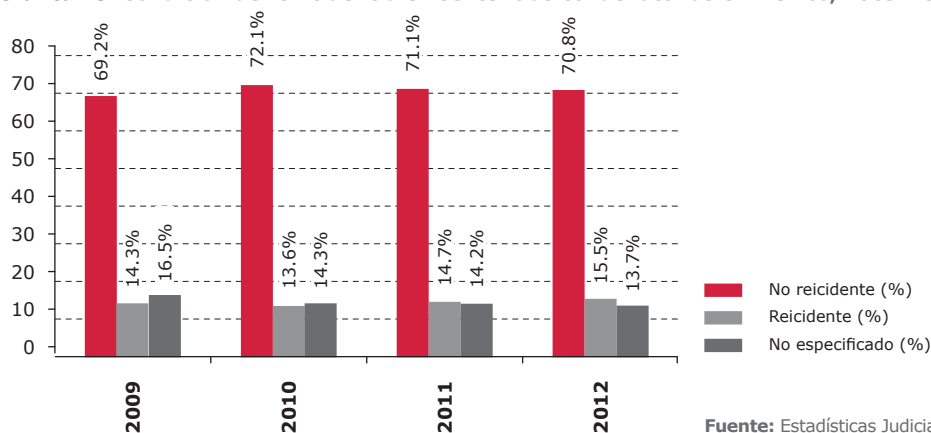
Las condenas privativas de libertad de corta duración tienen efectos criminógenos importantes. Por un lado, cesa el incentivo disuasivo de mantener un registro limpio de antecedentes penales. Además, se tiene dificultad para ser contratado por el antecedente delictivo, así como por el estigma social de haber estado en prisión. Todo ello aumenta la probabilidad de terminar inserto en actividades ilegales o delictivas.

Un indicador a tomar en cuenta en lo que se refiere a este fenómeno de contaminación criminógena es el nivel de reincidencia⁸⁵ delictiva —el cual también es resultado de la baja efectividad en los programas de reinserción social, puesto que muestran que la cárcel no cumplió la misión de evitar que los internos cometieran más delitos en el futuro. En México, el porcentaje de sentencias condenatorias a personas reincidentes en 2012 fue de 15.5 (Gráfica 15). Sin embargo, esta cifra podría ser más alta, puesto que en 13.7 por ciento de las sentencias no se especificó la condición de reincidencia. Esta tendencia se observa al menos desde 2009, cuando el INEGI comenzó a publicar estos datos. En ese año, el porcentaje de reincidencia fue de 14.3; en 2010, bajó a 13.6; en 2011, subió a 14.7; y finalmente, en 2012 se ubicó en 15.5.⁸⁶

⁸⁵ De acuerdo con el Glosario del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario 2012, del INEGI, son reincidentes “todas aquellas personas que se tenga registrado que hayan ingresado más de una vez a los Centros Penitenciarios”.

⁸⁶ Cabe destacar que la reincidencia es una medición imperfecta, debido a que no todos los delitos que se cometen son denunciados e investigados, mucho menos sancionados, de manera que quienes cumplieron con una sentencia privativa de libertad en realidad podrían cometer más crímenes en el futuro, aunque las estadísticas no lo registren.

Gráfica 15. Condición de reincidencia en sentencias condenatorias en México, 2009-2012



En 2012 se registró un porcentaje de reincidencia de 17.1 en los delitos del fuero común. En los del fuero federal este porcentaje fue de 11.1 (Estadísticas Judiciales en Materia Penal, INEGI).

Llama la atención que en algunos delitos del fuero común se registran porcentajes de reincidencia superiores a 20. Este es el caso del robo de vehículo (35.3), uso y transferencia de vehículos de motor robados (25.0) y robo total (21.4).⁸⁷ Si tomamos en cuenta que dos de cada cinco internos están en la cárcel por el delito de robo, estos números de reincidencia nos indican que, al menos para robo, la prisión no está cumpliendo satisfactoriamente con ningún propósito de reinserción o disuasión.

Por el contrario, los delitos graves como secuestro (12.6), homicidio (10.6) y privación ilegal de la libertad (9.9) registran porcentajes menores al promedio. En tanto, algunos delitos del fuero federal con porcentajes de reincidencia que llaman la atención son la explotación sexual de menores y personas con incapacidad, con 20 por ciento de reincidencia, organización delictiva, con 16.7 por ciento y narcóticos, con 13.4 por ciento.

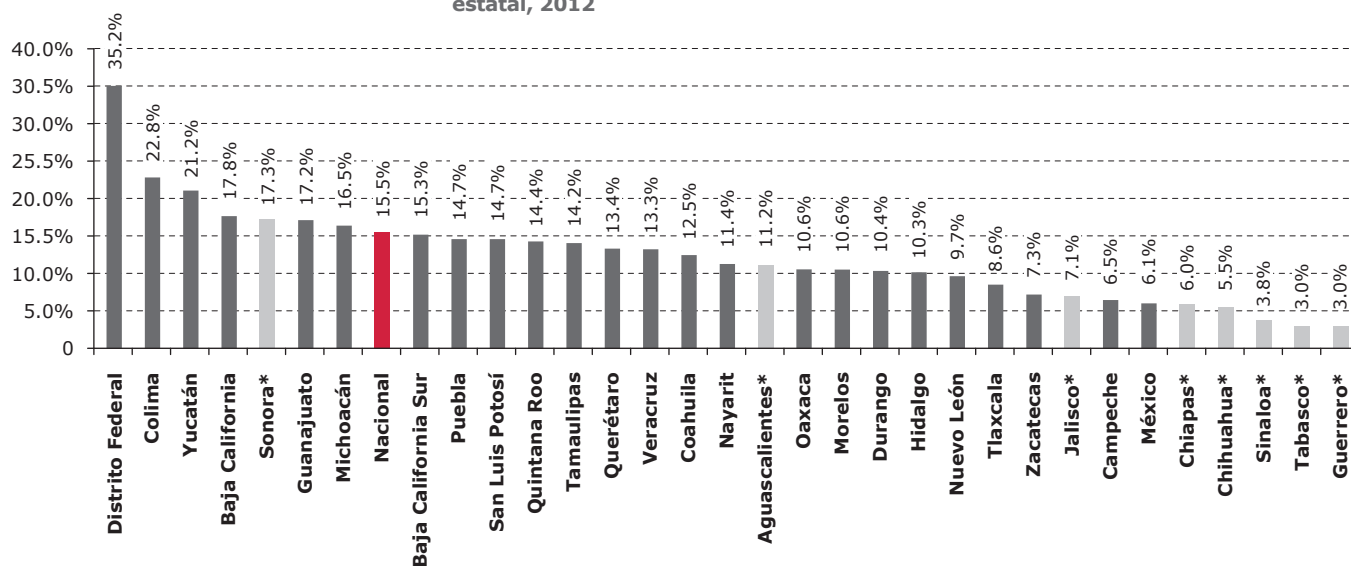
⁸⁷ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Estadísticas Judiciales en Materia Penal, 2012.

⁸⁸ El problema con estos números es que no se han homologado los criterios de reporte de reincidencia. Por ejemplo, no se especifica si sólo se consideran sentencias anteriores, independientemente del ámbito de competencia del delito por el que fue dictada. Asimismo tampoco se precisa si el dato de reincidencia se refiere a la revisión de los antecedentes penales o 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. Por consiguiente, la dispersión de este indicador es muy pronunciada.

A nivel nacional, en 2012, las entidades con los mayores porcentajes de reincidencia fueron el Distrito Federal (35.2), Colima (22.9), Yucatán (21.2), Baja California (17.8), Sonora (17.3) y Guanajuato (17.2). Por otro lado, los estados con los porcentajes más bajos son Guerrero (3.0), Tabasco (3.0), Sinaloa (3.8), Chihuahua (5.5) y Chiapas (6.0). No obstante, es importante señalar que estos estados presentan un alto porcentaje de casos para los que el estado de reincidencia no se especifica. En particular, en Guerrero, este porcentaje de “no especificados” asciende a 61.4; en Tabasco, a 67.8; y en Sinaloa, a 67.8.⁸⁸

Si tras salir de la cárcel, se recae en la misma conducta delictiva, hay un serio problema. A esto hay que añadir que, en general, en el actual sistema de procuración de justicia, la capacidad de investigación y resolución de delitos es baja. Por tanto, no sabemos en realidad cuántos están reincidiendo hoy en las calles de México después de haber pasado un periodo en la cárcel. Además, la cifra de reinserción sólo nos dice a cuántos se detuvo de nuevo, pero no a los miles que nunca se logró investigar.

Gráfica 16. Condición de reincidencia en sentencias condenatorias en México, a nivel estatal, 2012



Fuente: Estadísticas Judiciales en Materia Penal, INEGI.

* Nota: Los estados marcados con un asterisco presentan un porcentaje de reincidencia “no especificada” superior a 20.0: Sonora (21.0), Chihuahua (23.9), Chiapas (39.9), Jalisco (48.9), Aguascalientes (59.2), Guerrero (61.4), Tabasco (67.4) y Sinaloa (67.8).

2. Las víctimas invisibles de la cárcel

La privación de la libertad no sólo afecta al interno, sino también al núcleo familiar. Tal como muestran las Encuestas a Población en Reclusión, del CIDE, un alto porcentaje de los internos tiene hijos. De acuerdo con la encuesta de 2009, en el Distrito Federal y el Estado de México, el porcentaje asciende a 71 en el caso de los varones y a 86 en el de las mujeres. En el caso de las prisiones federales, en 2012, se observa lo mismo: 79 por ciento de los hombres y 88 por ciento de las mujeres tiene hijos. Tanto en el Distrito Federal, como en el Estado de México, como en las prisiones federales, entre dos y tres por ciento de los hombres dijo que su pareja también se encuentra en la cárcel, mientras que en el caso de las mujeres, este porcentaje fue de alrededor de 25. De acuerdo con organizaciones como la Representación Cuáquera ante las Naciones Unidas (QUNO), “el encarcelamiento de una madre o un padre afectará a sus niños, por lo general, de manera negativa”.⁸⁹



Los niños se convierten en las víctimas invisibles y olvidadas del encarcelamiento.

Es necesario prestar más atención a los derechos y a las necesidades de los hijos de los presos, pues a pesar de ser inocentes, sufren del estigma de la criminalidad.⁹⁰ Es decir, sus derechos se ven afectados tanto por el encarcelamiento de sus familiares, como por la respuesta por parte del Estado.⁹¹ Tienden a sufrir impactos en su salud física y mental; a caer en conductas antisociales; a tener dificultades financieras; a verse en la necesidad de mudarse o separarse de sus hermanos; a mostrar problemas en la escuela; y a sufrir de abandono, abuso o violencia.

Con base en más de 800 cuestionarios, el proyecto COPING⁹², financiado por la Unión Europea, encontró que alrededor de una cuarta parte de los niños con un padre en prisión está en alto riesgo de presentar problemas de salud mental —lo cual es significativamente más alto que entre los niños en general.⁹³

El gobierno debería tomar en cuenta los derechos de los niños en la creación de las leyes penales para que éstos no se vean afectados. Como recomienda la QUNO, es necesario que se dé prioridad a penas no privativas de libertad si la persona que está siendo procesada por un delito es el único sustento de algún niño, que se facilite el contacto entre padres encarcelados e hijos —al menos que esté en su mejor interés no mantener comunicación—, así como prevenir la discriminación y estigmatización de los hijos de personas encarceladas.⁹⁴

b. Costo monetario

El constante crecimiento de la población penitenciaria es un desafío para las políticas de reinserción y para la capacidad presupuestaria del Estado. La evidencia estadística y empírica en esta materia es sólo en números aproximados, pues sólo se dispone de los presupuestos federales y estatales en la materia. 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.

⁸⁹ Oliver Robertson, *El impacto que el encarcelamiento de un (a) progenitor (a) tiene sobre sus hijos* (Ginebra: Quaker United Nations Office, 2007), 9. Disponible en: <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/ImpactParentalImprisonment-200704-Spanish.pdf>

⁹⁰ Ver: Leslie Solís, “Las víctimas olvidadas del encarcelamiento”, México S.O.S., 7 de marzo de 2013. Disponible en: <http://mexicosos.org/blog/mexico-evalua/las-victimas-olvidadas-del-encarcelamiento>

⁹¹ Quaker United Nations Office, “Written Statement submitted by the Friends World Committee for Consultation (Quakers), a non-governmental organization in general consultative status, A/HRC/19/NGO/23, 16 de febrero de 2012”, fecha de acceso: 2 de julio de 2013, <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/HRC19ChildrenOfIncarceratedParents-writtenStatement.pdf>

⁹² Children of Prisoners, Interventions and Mitigations to Strengthen Mental Health.

⁹³ COPING, “Children of Prisoners, Interventions and Mitigations to Strengthen Mental Health”, fecha de acceso: 2 de julio de 2013, http://coping-project.hud.ac.uk/publications/COPING-%20D01.1_WP1-Survey%20Analysis%20Results.pdf

⁹⁴ En Estados Unidos existe una acta de derechos de los hijos de personas encarceladas. San Francisco Partnership for Incarcerated Parents: Children of Incarcerated Parents: A Bill of Rights, septiembre de 2003. Disponible en: www.fcnetwork.org/Bill%20of%20Rights/billofrights.pdf

De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2012, publicado por el INEGI, los estados gastaron 8 mil 658 millones de pesos durante 2011 en los centros penitenciarios.⁹⁵ Esta cifra excluye el gasto destinado a los centros federales de readaptación social.

Si se divide el gasto entre el total de internos por delitos del fuero común en las entidades federativas ese mismo año (172 mil 615 reclusos⁹⁶), el resultado es que en 2011, cada interno costó alrededor de 50 mil pesos⁹⁷. Esto se traduce en 137.42 pesos diarios, por cada interno en las entidades federativas.

Una opción para mitigar el costo monetario de las cárceles y que ha sido materia de debate desde 2012 en México es la inversión privada en las instituciones penitenciarias. Actualmente, hay empresas privadas⁹⁸ que han recibido concesiones para encargarse de la construcción y el mantenimiento de las cárceles, y la prestación de servicios como alimentos y lavado de ropa. De acuerdo con la extinta Secretaría de Seguridad Pública (SSP), esto podría significar un ahorro de 29 por ciento,⁹⁹ pero no hay evidencia contundente ni argumentos claros al respecto. Más allá de esto, existe la posibilidad de que, guiados por un interés puramente económico, la privatización de las prisiones podría llevar al incremento de encarcelamientos, así como la duración de las penas carcelarias. Queda además la pregunta sobre si se justifica un enriquecimiento económico mediante el castigo carcelario.

Por otra parte, se argumenta que la privatización de las cárceles podría ayudar a mejorar sus condiciones, porque al no tener que cumplir con los trámites y autorizaciones que el sector público requiere, se puede ser más rápido y eficiente en la provisión de servicios.¹⁰⁰ Sin embargo, la evidencia en este sentido no es contundente. En Estados Unidos, hubo cárceles privadas durante los últimos años del siglo XIX y los primeros del siglo XX cuyas condiciones han sido descritas como cercanas a la esclavitud.¹⁰¹ El problema en estas prisiones fue que los incentivos de la iniciativa privada no estaban encaminados a mejorar las condiciones de vida. Sus intereses se guiaban por un fin económico, dejando de lado los derechos fundamentales de los internos. En contraste, en el primer experimento que se hizo al respecto en el Reino Unido en 1992, cuya finalidad básica de la privatización era reducir costos, sí se observaron mejoras en las cárceles, al menos en lo que se refiere a las relaciones entre autoridades e internos.¹⁰² Hay diferentes puntos de vista sobre lo que causó esto, pero no hay una explicación contundente. Por un lado, existe la posibilidad de que haya un cambio en la percepción de las autoridades respecto a su propia función —en las prisiones privadas el objetivo principal es hacer una inversión redituable y esto podría reducir los castigos injustificados. No es claro que esto necesariamente suceda en todos los casos. Por otro lado, también se ha propuesto que es posible que la menor experiencia para el control al interior de la prisión por parte de los custodios haya sido percibida de manera positiva por los internos.¹⁰³

⁹⁵ De acuerdo con el tabulado 3.9 del Sistema Penitenciario, el presupuesto ejercido por los centros penitenciarios en las entidades federativas -lo cual excluye el gasto en los centros federales- ascendió a 8 mil 658.10 millones de pesos, el cual se dividió de la siguiente forma: 4 mil 717.56 millones de pesos en servicios personales; 2 mil 424.65 en materiales y suministros; 741.17 millones en servicios generales; 121.49 millones en subsidios y transferencias; 279.10 millones en adquisición en bienes muebles e inmuebles; 59.75 millones en obra pública; y 314.38 millones en otros gastos. Ver Tabulado 3.5 del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2012, INEGI.

⁹⁷ El número exacto es 50 mil 158.42 pesos.

⁹⁸ En 2012 se otorgaron concesiones a las siguientes empresas: ICA, Tradeco, GIA, Homex, Prodemex y Arendal. Ver: "La privatización del sistema carcelario en México, Nexos: el bolg de la redacción, <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=3921>

⁹⁹ "La IP ahorrará 29% en la operación de penales de SSP", Obrasweb, 2 de febrero de 2012, fecha de acceso: 6 de agosto de 2013, <http://www.obrasweb.mx/construccion/2012/02/02/la-ip-ahorrara-29-en-la-operacion-de-penales-a-la-ssp>

¹⁰⁰ Sergio Montaña Fernández, citado en "La IP ahorrará 29%...",

¹⁰¹ Guy Schefer y Alison Leibling, "Prison privatization: In search of a business-like atmosphere?", *Criminology and Criminal Justice*, vol. 8 (2008), 263.

¹⁰² *Ibid.*, 261-4.

¹⁰³ *Ibid.*, 267-70.

El debate en torno a la privatización tiene que tocar temas que van más allá de los costos monetarios. No obstante, dada la poca experiencia internacional y la disparidad en los motivos y resultados, es una discusión que no puede resolverse ni fácil ni rápidamente, en especial si, guiados por intereses económicos, la privatización de las prisiones podría resultar en un sobreuso de la cárcel todavía mayor al que tenemos ahora, que ya es problemático. Esta misma discusión, en otros países, se aplazó durante muchos años, pues más allá de las consideraciones prácticas, se tomaron en cuenta diferentes posturas éticas.¹⁰⁴

La cárcel representa un alto costo social y económico. El paso por la prisión afecta considerablemente los prospectos futuros de los internos, aun si sólo permanecen en reclusión por un corto tiempo. Las opciones laborales al salir de la cárcel son menores y las posibilidades de recaer en la misma acción criminal son mayores. Además, lógicamente, el dinero invertido en las cárceles ya no es destinado para otros bienes públicos fundamentales como educación, salud, infraestructura, entre otros. Estos números deberían llevarnos a considerar seriamente alternativas a la prisión, particularmente para delitos menores. ¿Para qué encarcelar a personas que cometen delitos no graves, gastar en su mantenimiento en la cárcel para un tratamiento en prisión que no resultará en su reinserción plena y, por el contrario, tiene consecuencias sociales importantes tanto para el interno como para su familia? Valdría la pena explorar otras penas distintas a la privación de la libertad, como multas y servicio en favor de la comunidad.

104 Estas dificultades respecto al tema también fueron identificadas en un artículo que apareció en la edición electrónica de Nexos en abril de 2012. Este texto concluye que una decisión como esta necesita mucho más tiempo para ser discutida que lo que hasta ahora se ha hecho, a pesar de lo cual el gobierno ya ha iniciado con un proceso en esta dirección. Ver: "La privatización del sistema carcelario en México", *Nexos: el blog de la redacción*, <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=3921>



VII. ¿Cómo transformar el uso actual de la cárcel?

La información expuesta en este documento revela el uso excesivo de la prisión en México como medida cautelar y como sanción. También se ha señalado que las condiciones actuales de la prisión no son óptimas, así que éstas no cumplen con su objetivo, que es reinserir a los internos a la sociedad (tal como dicta el artículo 18 constitucional). Así, en México se registra un porcentaje de reincidencia de 15.5 por ciento. Sin duda, una forma de poner fin a las condiciones de sobrepoblación en las cárceles es construyendo nuevos centros penitenciarios. Sin embargo, esto no es sustentable, al menos por tres razones. En primer lugar, sólo sería una solución temporal, pues si continúan los mismos patrones delictivos y los mismos procesos judiciales, en algunos años la ocupación llegará al límite de nuevo. En segundo lugar, la cárcel representa costos directos muy altos, los cuales incluyen la construcción y administración de los penales, así como la manutención de los internos. En tercer lugar, la prisión trae consigo costos indirectos importantes, como las consecuencias negativas que estas penas tienen para los familiares de los internos y para la comunidad en general.¹⁰⁵ Por tal motivo, es imprescindible buscar alternativas a la prisión.

Aunado a lo anterior, se ha explicado que las condenas cortas tienen efectos criminógenos sobre los sentenciados, por lo cual deberíamos hacer de las penas privativas de libertad la última respuesta de la sociedad, sobre todo para delitos menores no violentos. Es necesario, por lo tanto, considerar seriamente reformas al sistema penitenciario que permitan modificar las tendencias de crecimiento actuales de la población carcelaria y así controlar también las consecuencias asociadas. A continuación enlistamos y describimos algunas recomendaciones de política pública sobre cómo transformar el uso actual de la cárcel en México.

a. Recomendaciones de política pública

1. Revisión profunda de la legislación penal para eliminar la sanción carcelaria para algunos delitos

Muchas conductas que actualmente están configuradas como delitos, podrían salir de los códigos penales y recibir un tratamiento mediante infracciones y otras sanciones no privativas de la libertad. Por ejemplo, los accidentes de tránsito que arrojen sólo daños materiales y no presenten una conducción culpable por parte de los conductores, las amenazas, riñas, daño en propiedad ajena, entre otros, deben sancionarse a través de la justicia cívica, o a través de mecanismos alternativos de resolución de controversias.

Es importante señalar que en el proceso de reforma penal que está en marcha desde 2008 la transformación del marco normativo procesal no ha ido acompañada de una revisión profunda del sistema de sanciones, ni de los contenidos en los códigos penales.

2. Desarrollar normativa y organizacionalmente las sanciones no privativas de libertad

Como explica la ONUDD, "la mayoría de los objetivos del encarcelamiento se pueden conseguir más eficazmente con otros medios", tales como los servicios comunitarios, multas, entre otros.¹⁰⁶ Es necesario desarrollar figuras como el tratamiento en libertad y la suspensión del procedimiento a prueba.

¹⁰⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento* (Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010), 5.

¹⁰⁶ *Ibid.*, 6.

Estos cambios deben estar acompañados de presupuesto 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 hayan deslindado responsabilidades, así como para sostener los servicios públicos de seguimiento. Los servicios a la comunidad, las multas, la colocación de localizadores electrónicos y las suspensiones de licencias no dejan de ser sanciones. 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. En el **Cuadro 2** se incluyen ejemplos de penas distintas a la cárcel que se incluyen en las Reglas de Tokio.

Cuadro 2. Penas distintas a la cárcel

Las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokio, 1990) incluyen varias opciones distintas a la prisión, las cuales buscan reducir el encarcelamiento, como:

- a) sanciones verbales, como amonestación, reprensión y advertencia;
- b) libertad condicional
- c) penas privativas de derechos o inhabilitaciones;
- d) sanciones económicas;
- e) incautación o confiscación;
- f) restitución a la víctima o indemnización;
- g) suspensión de la sentencia o condena diferida;
- h) régimen de prueba y vigilancia judicial;
- i) imposición de servicios a la comunidad;
- j) obligación de acudir regularmente a un centro determinado; y
- k) arresto domiciliario.¹⁰⁷

3. Uso prudente de la prisión preventiva

Como se ha mostrado, la prisión preventiva se utiliza intensamente en el sistema penal mexicano. Un uso prudente de esta figura tiene el potencial de despresurizar a los centros penitenciarios. Se estima que un uso más adecuado de la prisión preventiva reduciría su aplicación, aproximadamente, en 40 por ciento, sin poner en riesgo la reparación del daño ni la seguridad de la víctima y la sociedad.¹⁰⁸ Si actualmente 41 por ciento de la población penitenciaria está en una situación de prisión preventiva, quiere decir que las nuevas políticas podrían traducirse en una reducción de al menos 16 por ciento de la población penitenciaria, lo que bastaría para que el promedio de ocupación penitenciaria nacional dejara de estar en condiciones de sobrepoblación o hacinamiento. En algunos estados donde la prisión preventiva afecta a alrededor de 60 por ciento de la población penitenciaria, la despresurización podría llegar a 25 por ciento.

¹⁰⁷ *Ibid.*, 34.

¹⁰⁸ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México* (Monterrey: Open Society Institute, 2010).

4. Mejorar e institucionalizar los programas y las técnicas de reinserción

Es importante sistematizar las actividades en los diversos ámbitos de la salud, el deporte, la educación y el trabajo en torno a un tratamiento progresivo. Un programa integral de reinserción debe incorporar un marco conceptual. Para esto, se deben determinar y homologar definiciones, contenidos y alcances de las actividades educativas, deportivas, de salud, laborales y de capacitación.

Además, una vez que el interno sale de la cárcel, se debe continuar con la evaluación del proceso de reinserción mediante un sistema de seguimiento post-penitenciario. Es decir, se debe verificar que los individuos que salen de prisión no infrinjan la ley de nuevo, cuenten con un trabajo legal, eviten tener contacto con grupos criminales, tengan una buena relación con sus familiares y seres queridos, se mantengan alejados de sustancias prohibidas (como drogas), entre otras cosas. Si se busca un sistema mucho más completo, éste podría incluir la atención psicológica de quienes se reinsertan en la sociedad.

5. Hacer una revisión de la infraestructura con la que cuenta el Sistema Penitenciario Nacional

Se puede rehabilitar, optimizar, ampliar, adecuar y modernizar espacios penitenciarios. En este sentido, 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.

109 Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, "Diagnóstico del sistema penitenciario mexicano", en *La transformación del Sistema Penitenciario Federal: una visión de estado*, coord. Antonio Sánchez Galindo (México: Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, SSP, 2012), 42. Disponible en: http://investigacionpolitica.iteso.mx/wp-content/uploads/2013/02/SISTEMA_PENITENCIARIO-SSP.pdf

110 Cabe destacar que inicialmente, el proyecto incluía la construcción de 12 centros penitenciarios. Estos centros se ubican en Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca y Sonora. Ver: "En seis meses se terminarán ocho nuevos 'superpenales'", *Milenio*, 2 de julio de 2012, fecha de acceso: 2 de julio de 2013, <http://www.milenio.com/cdb/doc/>

El Gobierno Federal en la administración 2006-2012 apostó por la construcción de ocho centros penitenciarios federales¹⁰⁹ con la meta de que cada vez más internos por delitos de competencia federal estuvieran en centros penitenciarios de la misma competencia.¹¹⁰ De igual forma, en el sexenio de Enrique Peña Nieto se planea la construcción de otras diez prisiones de máxima seguridad. Sin embargo, **si se logra hacer un uso más adecuado y proporcional de la prisión, quizá la construcción de nuevos espacios o nuevos centros penitenciarios ya no sea necesaria, o sólo sea necesaria en entidades que mantengan altas tasas de ocupación penitenciaria y problemas en la clasificación de los internos.**

6. Profesionalización del personal administrativo, técnico y de custodia

Se debe diseñar un programa rector de profesionalización que desarrolle las características de los puestos de trabajo, genere los perfiles de quienes deban ocuparlos y sirva como referente y guía para los programas de capacitación y especialización del personal. Estos programas estarían orientados al desarrollo de habilidades consistentes con el perfil de los puestos dentro de la administración penitenciaria. El gobierno federal creó la Academia Nacional de Administración Penitenciaria (ANAP), que puede ser fortalecida para apoyar en la formación del personal de todo el sistema penitenciario.

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), así como una serie de violaciones a los derechos humanos de las personas privadas de su libertad podrán ser reducidos a su menor expresión.

Las cifras son elocuentes al referirnos a la crisis de nuestro sistema penitenciario y la política criminológica equivocada que nos ha llevado a este deterioro. Por eso es necesario insistir: deben impulsarse las sanciones alternativas a la prisión y deben profundizarse las mejores prácticas del nuevo sistema de justicia penal, que permiten un uso más racional de la prisión preventiva. Transformar la realidad carcelaria es un imperativo ético y una emergencia humanitaria que no podemos ignorar. Para ser efectivas, en estas líneas de acción se deben involucrar tanto las autoridades como la sociedad.

b. El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio



El Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio es un ejemplo de un uso más racional de la sanción extrema de prisión en México.

Los accidentes de tráfico, conflictos incipientes y algunos delitos patrimoniales no violentos se canalizan a la justicia alternativa. 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 dicho 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.

La reforma constitucional de junio de 2008 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 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.

El nuevo sistema de justicia penal ya opera en 12 estados. Sólo en Chihuahua, Morelos y Estado de México opera en

todo su territorio; en el resto, avanza paulatinamente por regiones y por delitos o materias. Los resultados comienzan a percibirse. En los estados en los que avanza el nuevo sistema se registra una despresurización de los centros penitenciarios.

En el nuevo sistema de justicia penal los casos de prisión preventiva oficiosa en los Códigos Procesales no deben exceder los cinco delitos señalados por la Constitución, e.g. delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro y trata de personas. **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 los estados que han implementado la reforma ya no es forzosa por ley la prisión preventiva por robo sin violencia de artículos menores como 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.**

Tabla 16. Población en prisión preventiva por delitos de competencia local en los estados en los que ya opera el sistema de justicia penal acusatorio, 2005-2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Baja California	5,987	7,360	8,307	7,340	6,205	5,709	4,574	4,618	5,669
	57.12%	58.27%	60.19%	53.32%	47.08	44.88%	37.77%	37.23%	41.47%
Chihuahua*	2,074	2,024	1,959	1,304	1,242	1,707	2,353	2,680	3,549
	44.41%	43.93%	42.15%	33.67%	33.82%	42.73%	47.46%	46.74%	49.52%
Durango	1,136	1,395	1,504	1,388	1,241	866	948	800	1,383
	54.43%	60.65%	61.36%	56.19%	54.69%	57.35%	49.12%	42.08%	64.30%
México*	6,989	7,384	7,315	6,680	6,847	6,884	5,813	5,471	5,283
	43.61%	42.71%	44.52%	40.53%	40.91%	40.44%	34.70%	32.73%	31.65%
Morelos*	1,218	1,222	1,139	1,224	1,079	914	967	800	847
	49.11%	46.77%	43.44%	47.26%	42.75%	35.09%	35.67%	30.46%	32.24%
Oaxaca	1,927	2,053	1,868	1,931	1,675	1,791	2,084	2,293	2,339
	49.45%	50.72%	51.33%	54.04%	48.38%	51.84%	56.46%	58.58%	61.02%
Zacatecas	363	358	345	345	304	283	281	323	359
	41.97%	37.18%	32.89%	33.01%	32.14%	30.93%	31.02%	35.61%	39.23%
Nacional	69,762	71,553	70,718	69,562	70,222	71,710	76,195	72,187	75,069
	45.20%	44.46%	43.05%	40.96%	40.50%	40.25%	41.27%	38.55%	39.24%

Fuente: Elaborado con base en la información de la Secretaría de Seguridad Pública. De 2005 a 2007, anexos estadísticos de los informes de labores del Gobierno Federal con información de la Secretaría de Seguridad Pública. De 2008 a 2013 cuadernos mensuales de estadísticas penitenciarias, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Secretaría de Seguridad Pública.

Nota: Se muestran en rojo los años desde que ha operado el nuevo sistema.

* Estado en donde el nuevo sistema opera en todo el territorio.

Como se puede apreciar en la **Tabla 16**, en los estados en los que opera el nuevo sistema de justicia penal, la tendencia general en el uso de la prisión preventiva es a la baja. 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.

Hay, sin embargo, algunas alteraciones en esta tendencia a la baja. Por ejemplo, en Chihuahua, el fenómeno de la prisión preventiva retomó una tendencia creciente, a pesar de la operación del nuevo sistema. A partir de enero de 2010 se amplió el número de delitos para los que procede la prisión preventiva obligatoria. Mientras operó el régimen de la excepcionalidad 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 por ciento.¹¹¹ Es importante recordar que estos cambios sucedieron en medio del periodo más violento en el estado de Chihuahua.¹¹²

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. No obstante, es importante señalar que en las dos regiones en las que opera el sistema desde hace más de cuatro años —región mixteca e Istmo— la reducción del fenómeno es muy significativa, del orden de 50 por ciento. En 2008, el porcentaje de población en prisión preventiva en esas regiones era de 40. Para 2011, este porcentaje descendió a 23. En cambio, en las regiones donde no opera el nuevo sistema, poco más de 50 por ciento de los internos están en prisión preventiva.¹¹³ Un solo territorio, pero dos sistemas de justicia penal diferentes.

En el caso de Durango también ha habido un aumento sustancial en el porcentaje de población en prisión preventiva. Hay dos factores que se han suscitado en el último año y que, en conjunto, explican el aumento sustancial en la población en prisión preventiva en Durango. Primero, ante el motín suscitado en diciembre de 2012, se cerró el Cereso 2 en Gómez Palacio.¹¹⁴ Es importante tomar en cuenta, en segundo lugar, que Gómez Palacio es uno de los municipios con alta incidencia delictiva y varios de los delitos cometidos necesariamente implican prisión preventiva.¹¹⁵ Por tanto, tercero, hay una mayor saturación del sistema penitenciario. Esto ha llevado a un retraso sustancial en los procesos, así como al aplazamiento de la entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal en el municipio de Gómez Palacio.¹¹⁶

Salvo por estos casos, la 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. Como lo muestra la **Tabla 17**, el caso más notable es el de Baja California —el segundo sistema penitenciario más saturado del país, sólo detrás del Distrito Federal. Si bien el nuevo sistema de justicia apenas opera en 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 consecuencia, el sistema penitenciario de Baja California ya no tiene el estado crítico de sobrepoblación en el que se encontraba ocho años atrás. 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.¹¹⁷

- ¹¹¹ Anexos estadísticos de los informes de labores del Gobierno Federal con información de la Secretaría de Seguridad Pública, 2005-2007; Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Secretaría de Seguridad Pública, "Cuadernos mensuales de estadísticas penitenciarias, 2008 a 2012".
- ¹¹² De acuerdo con la base de datos de defunciones por homicidios del INEGI, entre 2009 y 2010, hubo 10 mil 101 homicidios en el estado de Chihuahua. Ver: Miroslava Breach Velducea, "2009, el año más violento en la historia de Chihuahua, documentan 3,500 ejecuciones", *La Jornada*, 3 de enero de 2010, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/03/estados/021n1est>; "2010, el año con más feminicidios en Chihuahua", *El Universal*, 11 de enero de 2011, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/736489.html>; "México: Chihuahua, Sinaloa y Guerrero, los estados más violentos en 2010", *Infolatam: Información y análisis sobre América latina*, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.infolatam.com/2011/01/02/mexico-chihuahua-sinaloa-y-guerrero-los-estados-mas-violentos-en-2010>
- ¹¹³ Con base en la información de la Secretaría de Seguridad Pública.
- ¹¹⁴ Luis Lozano, "Cierran el penal de Gómez Palacio tras intento de fuga", *Proceso*, 20 de diciembre de 2012, fecha de consulta: 9 de agosto de 2013, <http://www.proceso.com.mx/?p=328431>
- ¹¹⁵ Dulce Ramos, "Gómez Palacio, municipio más violento de La Laguna", *Animal Político*, 30 de abril de 2013, fecha de consulta: 11 de agosto de 2013, <http://www.animalpolitico.com/2013/04/gomez-palacio-el-municipio-con-mayor-tasa-de-homicidios-en-la-laguna/#axzz2bfhyaGum>
- ¹¹⁶ Fernando Madera, "Aplazan entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal en Gómez Palacio", *Contexto de Durango*, 12 de enero de 2013, fecha de consulta: 11 de agosto de 2013, <http://contextodedurango.com.mx/noticias/2013/01/12/aplazan-entrada-en-vigor-del-nuevo-sistema-de-justicia-penal-en-gomez-palacio/>
- ¹¹⁷ Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, *Informe General: Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México* (México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2012), 143.

Tabla 17. Porcentaje de ocupación penitenciaria en los estados en los que ya opera el sistema de justicia penal acusatorio, 2005-2013

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Baja California	168%	185%	188%	186%	181.20%	117%	115%	111%	109%
Chihuahua*	128%	124%	113%	108%	108%	94%	92%	109%	134%
Durango	108%	112%	111%	110%	93%	70%	69%	76%	95%
México*	184%	190%	183%	184%	189%	178%	176%	174%	170%
Morelos*	128%	132%	171%	169%	170%	157%	157%	162%	154%
Oaxaca	93%	85%	79%	83%	91%	93%	98%	99%	95%
Zacatecas	79%	77%	76%	76%	69%	51%	52%	54%	46%
Nacional	129%	127%	128%	132%	134%	125%	123%	126%	129%

Fuente: Elaborado con base en la información de la Secretaría de Seguridad Pública. De 2005 a 2007, anexos estadísticos de los informes de labores del Gobierno Federal con información de la Secretaría de Seguridad Pública. De 2008 a 2013 cuadernos mensuales de estadísticas penitenciarias, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Secretaría de Seguridad Pública.

Nota: Se muestran en rojo los años desde que ha operado el nuevo sistema.

* Estado en donde el nuevo sistema opera en todo el territorio.

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.

c. El modelo europeo vs. el modelo norteamericano

Cambios como los anteriormente propuestos no son inalcanzables.



Cambios como los anteriormente propuestos no son inalcanzables.

Finlandia es un claro ejemplo de que se puede lograr una transformación del uso de la cárcel por medio de reformas. Si bien el tamaño del sistema penitenciario finlandés es proporcionalmente menor al mexicano, durante la década de los 50, dicho país presentó un fenómeno de abuso en la cárcel. En esos años, las tasas de internos eran muy similares a las que hoy tiene México. Entre 1960 y 1970, éstas se redujeron ligeramente pero continuaban siendo altas en comparación con sus países vecinos, pues ascendían a alrededor de 150 internos por cada cien mil habitantes. Actualmente, esta cifra se encuentra en cerca de 70. ¿Qué ocurrió? El sistema penitenciario dejó de verse como un instrumento disuasivo o encaminado a la eliminación de la delincuencia. La cárcel pasó a ser un medio destinado a minimizar los costos y los efectos nocivos del crimen.¹¹⁸

¹¹⁸ Tapio Lappi-Seppälä, "Penal Policy in Scandinavia", *Crime and Justice*, vol. 36, num. 1 (2007), 217-31.

Ciertamente, la situación de seguridad en Finlandia es muy diferente a la situación actual en México, pero es importante considerar que para delitos menores, no violentos, el sistema escandinavo se caracteriza por un uso muy restringido de la prisión. Hay un uso extensivo de multas y sanciones comunitarias como penas alternativas a la prisión para delitos menores y no violentos.¹¹⁹ Las sanciones comunitarias son diversas; algunas de las más comunes son el servicio social, la libertad condicional, supervisión y monitoreo electrónico.¹²⁰ Esto es consistente con la reducción de costos pues no sólo se reduce el número de prisioneros que deben mantenerse, sino que también se realizan actividades productivas como parte de la pena. Adicionalmente, con el objetivo de minimizar riesgos, sólo se usa la prisión para los delitos más graves. Así, los delincuentes menores, que no se consideran riesgosos, no van a la cárcel.

En lo referente a las condiciones de vida al interior de las prisiones y los modelos de reinserción social, los países nórdicos también son un ejemplo a seguir. En primer lugar, en dichas prisiones se da prioridad a la comunicación de los internos con sus familiares, pues se reconoce que mantener estos lazos beneficia la labor de reinserción. Por tal motivo, las cárceles se encuentran bien distribuidas a lo largo del país, para que los internos puedan estar físicamente cerca de su lugar de residencia. En segundo lugar, los puestos para trabajar como custodio en los penales nórdicos son competitivos y selectivos. Así, se busca que el personal penitenciario cuente con vocación, capacidades y actitudes que ayuden a la reinserción de los internos. Asimismo, la educación juega un papel protagónico en estas prisiones y las instalaciones se prestan para que los internos se certifiquen a cualquier nivel, incluyendo el universitario. Otro factor fundamental de las cárceles nórdicas es que aseguran futuros empleos. Es decir, la preparación para el trabajo permite que al salir, los internos puedan conseguir un trabajo fácilmente. Adicionalmente, en las prisiones nórdicas se presta especial atención a los programas de salud mental y rehabilitación de adicciones, pues se considera que el acceso a los servicios de salud, incluyendo salud mental, es un derecho para todos los internos.¹²¹

El sistema penal en Estados Unidos es el caso opuesto. Las tasas de internos por cada cien mil habitantes se conservaron estables por lo menos desde 1925 hasta la década de 1970. A partir de entonces y, por lo menos hasta el año 2000, las tasas mostraron un crecimiento sostenido y acelerado. Para inicios de la primera década del siglo XXI, las tasas de prisioneros por cada cien mil habitantes eran más de cuatro veces superiores al promedio que se había mantenido hasta los años 70. Este fenómeno se explica, en parte, por las políticas cada vez más duras contra los delitos sin víctimas directas — como aquellos relacionados con consumo de drogas— así como por la existencia de sentencias cada vez más largas en los códigos penales de los estados. Estas nuevas legislaciones estatales significaron que delitos como robos menores tuvieran sentencias prolongadas de prisión.¹²² Sin embargo, como lo muestra el caso de California, expuesto anteriormente, no hay evidencia que muestre que el endurecimiento de la legislación penal tenga efectos en la reducción del crimen.

Consistente con su política de abuso de la cárcel, se han construido aún más prisiones en Estados Unidos. Por ejemplo, en California, entre 1984 y 2006 construyeron 21 prisiones estatales (actualmente hay 33). Sin embargo, el número de internos creció aún más de 34 mil a 173 mil).¹²³

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ El monitoreo electrónico es una forma de libertad parcial. Quienes cumplen estas sentencias no están completamente restringidos pero tienen que cumplir con ciertas condiciones como tener trabajo y no consumir alcohol u otro tipo de drogas. Además, su ubicación se supervisa por medio de algún dispositivo electrónico y en ocasiones en persona.

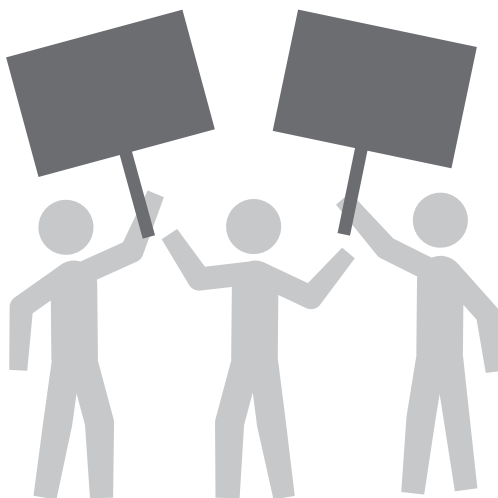
¹²¹ Katie Ward, Amy J. Longaker, Jessica Williams, Amber Naylor, Chad A. Rose y Cynthia G. Simpson, "Incarceration Within American and Nordic Prisons: Comparison of International Policies", *The International Journal of Research and Practice on Student Engagement* (2013), fecha de acceso: 7 de agosto de 2013, <http://www.dropoutprevention.org/engage/incarceration-within-american-and-nordic-prisons/>

¹²² Franklin E. Zimring, "Penal Policy and Penal Legislation in Recent American Experience", *Stanford Law Review*, vol. 58, num. 1 (2005), 323-38.

¹²³ Tim Stelloh, "California's Great Prison Experiment", *The Nation*, 5 de junio de 2013, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.thenation.com/article/174680/californias-great-prison-experiment?page=0,0#axzz2bVsT6Ygr>

- 124** Prison Law Office, "Protecting the constitutional rights of California prisoners", fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.prisonlaw.com/events.php>
- 125** Brad Branan, "California corrections chief outlines plan to reduce prison population", *The Tribune*, 6 de agosto de 2013, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.sanluisobispo.com/2013/08/06/2617613/california-corrections-chief-outlines.html>
- 126** Melanie Mason, "Supporters of inmates on hunger strike urge Jerry Brown to act", *Los Angeles Times*, 30 de julio de 2013, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.latimes.com/local/political/la-me-pc-prison-hunger-strike-petition-20130730,0,6209827.story>
- 127** Alex Kane, "California Prisons Chief Says Desperate, Hunger-Striking Prisoners Are Doing Just Fine", *Alternet*, 6 de agosto de 2013, fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.alternet.org/news-amp-politics/california-prisons-chief-hunger-strike>

Así, a principios de 2013 los centros penitenciarios, con 143,000 internos, se encontraban a casi 150 por ciento de su capacidad.¹²⁴ Por lo tanto, un tribunal federal emitió una orden este año para despresurizar las prisiones. Según este plan, 10 mil internos deberían ser trasladados a las cárceles distritales u obtener una sanción alternativa. La principal motivación para dicha orden fue que las condiciones al interior de los penales eran inaceptables y los servicios médicos insuficientes.¹²⁵ De igual forma, desde el 8 de julio (y al menos hasta el 8 de agosto) se ha presenciado una huelga de hambre en los penales de California, en la que participan hasta 12 mil internos, para protestar por las condiciones de segregación e incomunicación de los internos que son aislados.¹²⁶ No obstante, las autoridades correspondientes argumentaron que las condiciones no son tan malas y que los internos participan en dicha huelga sólo por presión por parte de algunas pandillas.¹²⁷



VIII. Conclusiones



La prisión es *uno* de los instrumentos que el Estado tiene a su disposición para sancionar a quien viola la ley. En la práctica, la cárcel parece ser el *único* instrumento del que se hace uso en México.

Se ha abusado de la cárcel como castigo. Lejos de ser una pena sólo para aquellos individuos que presentan una amenaza potencial a la sociedad, la prisión se ha convertido en la salida fácil de las autoridades para lidiar con las violaciones a la ley, sin importar su tipo o carácter. Así lo sugieren los datos que se presentan en este documento.

En México, 96.4 por ciento de las personas con una sentencia condenatoria están en la cárcel (al restante 3.6 por ciento se le sancionó con una multa o pago de reparación del daño). Además, 41.3 por ciento de las personas en prisión están esperando una sentencia. Este abuso de la cárcel ha llevado a un grave problema de sobrepoblación dentro de los centros penitenciarios en México. Poco a poco, esto ha resultado en reducción de la cobertura de servicios a la población penitenciaria, e insuficiencia de espacios adecuados para las actividades psicoterapéuticas y pedagógicas, fundamentales para la reinserción de los internos.

Otro dato relevante es el tipo de condenas que se cumplen, pues la mayoría corresponde a delitos menores. Así, lejos de combatir la inseguridad, la cárcel tiene justamente el efecto contrario. Una persona que es encarcelada por un robo menor saldrá en libertad después de tres años (o menos) y se enfrentará con dificultades para encontrar un trabajo por el estigma de haber estado en la cárcel. Además, por el efecto criminógeno que la cárcel misma puede tener, puede terminar cometiendo delitos más graves.

En las condiciones actuales de las cárceles mexicanas, la reinserción no se lleva a cabo satisfactoriamente y por el contrario, las habilidades que se aprenden más fácilmente son aquellas asociadas con más conductas delictivas o violentas. Así, al salir, la posibilidad de reincidencia o de reclutamiento por parte de grupos criminales crece. Por lo tanto, la cárcel representa un alto costo social y económico que no se traduce en un proceso de reinserción real.

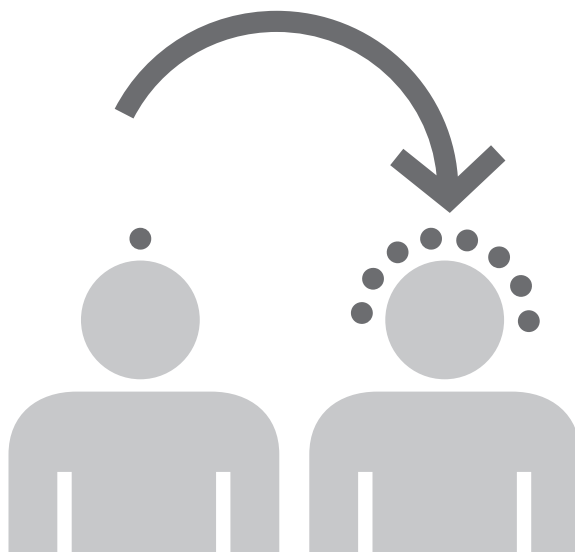
Urge implementar reformas al sistema penitenciario que permitan modificar las tendencias de crecimiento actuales de la población carcelaria y así controlar también las consecuencias asociadas. Entre otras cosas, se propone replantear el sistema de sanciones y hacer un uso responsable de la prisión como medida extrema. Un primer paso es hacer una revisión profunda de nuestra legislación penal y eliminar la sanción carcelaria para algunos delitos no graves.

También deben de desarrollarse normativa y organizacionalmente las sanciones no privativas de libertad como los servicios comunitarios, multas, entre otros.

Dado el contexto tan complejo de seguridad que se vive en el país desde hace varios años, en el que buena parte de la población vive en un clima de rivalidad del crimen organizado y enfrenta altos niveles de incidencia en delitos de alto impacto como homicidio doloso, secuestro y extorsión, es entendible que la sociedad se encuentre a la defensiva, incrédula de las instituciones y en busca de un castigo ejemplar —la cárcel— para cualquier ofensor, bajo la lente de la justicia retributiva. Sin embargo, es necesario y oportuno reflexionar sobre la evidencia presentada en este documento para entender que los fines que la sociedad busca proteger y privilegiar no sólo no se cumplen con el sistema penitenciario actual, sino que se ponen en peligro. Aquello que la sociedad pretende castigar y evitar con la cárcel, puede volverse en su contra en el mediano plazo si se continúa con la inercia penitenciaria actual y no se aprende de las experiencias internacionales.

¿Para qué sirven nuestras cárceles si castigamos de la misma forma a personas que cometen un robo sin violencia y a las que cometen un homicidio doloso? ¿Para qué usamos la cárcel en México si las condiciones en las que se vive la prisión no favorecen en lo absoluto el propósito de reinserción? ¿Para qué sirven las prisiones mexicanas si la mayoría de quienes purgan sentencias ahí es por delitos menores con sentencias de menos de tres años que bien podrían merecer castigos alternativos?

Es tiempo de transformar la realidad de la cárcel en México.



Acrónimos

ANAP:	Academia Nacional de Administración Penitenciaria
Cefereso:	Centro Federal de Readaptación Social
CEJA:	Centro de Estudios de Justicia de las Américas
CNGSPSE:	Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales
Cereso:	Centro de Readaptación Social
CIDE:	Centro de Investigación y Docencia Económicas
CNDH:	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CNS:	Comisión Nacional de Seguridad
Colpos:	Colegio de Postgraduados
COPING:	Children of Prisoners, Interventions and Mitigations to Strengthen Mental Health
DNSP:	Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria
EJMP:	Estadísticas Judiciales en Materia Penal
INEA:	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos
INEGI:	Instituto Nacional de Estadística y Geografía
OADPRS:	Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social
ONU:	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD:	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
QUNO:	Representación Cuáquera ante las Naciones Unidas
Sagarpa:	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Segob:	Secretaría de Gobernación
Sejap:	Sistema Estatal de Justicia Alternativa Penal
Setec:	Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal
SSP:	Secretaría de Seguridad Pública
SUIC:	Sistema Único de Información Criminal
USAID:	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH/SIDA:	Virus de la Inmunodeficiencia Humana/ Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida

Referencias

- "2010, el año con más feminicidios en Chihuahua". *El Universal*. 11 de enero de 2011. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/736489.html>
- Academia Nacional de Administración Penitenciaria. "Se construirán 10 penales más con fondos privados; Mondragón y Kalb". acceso: 2 de julio de 2013. <http://anapmexico.com.mx/2013/03/27/se-construiran-10-penales-mas-con-fondos-privados-mondragon-y-kalb/>
- Arellano, Silvia. "Calderón abre en Sonora prisión a prueba de fugas". *Milenio*. 3 de octubre 2012. fecha de acceso: 2 de julio de 2013. <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/cda5637c29b310147f5b9d3431a80a4d>
- Azaola, Elena. Marcelo Bergman. *Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y el Estado de México* (México: CIDE, 2009).
- Barnes, Harry Elmer. "The Historical Origins of the Prison System in America". *Journal of the American Institute of Criminal Law and Criminology*. vol. 12. núm. 1 (mayo, 1921).
- Branan, Brad. "California corrections chief outlines plan to reduce prison population". *The Tribune*. 6 de agosto de 2013. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013. <http://www.sanluisobispo.com/2013/08/06/2617613/california-corrections-chief-outlines.html>
- Breach Velducea, Miroslava. "2009, el año más violento en la historia de Chihuahua, documentan 3,500 ejecuciones". *La Jornada*. 3 de enero de 2010. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013. <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/03/estados/021n1est>
- Brettschneider, Corey. "The Rights of The Guilty: Punishment and Political Legitimacy". *Political Theory*. vol. 35. núm. 2 (abril, 2007).
- Beccaria, Cesare. *Crime and Punishment*. (Albany: W.O. Little & Co., 1872).
- Bentham, Jeremy. *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (Oxford: Clarendon Press, 1907).
- Carranza, Elías. Mauro Houed. Luis Paulino Mora. Eugenio Raúl Zaffaroni. *El preso sin condena en América Latina y El Caribe* (San José: Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, 1983).

- Carranza, Elías. "Sobrepoblación penitenciaria en América Latina y el Caribe: situación y respuestas posibles". En *Justicia Penal y sobrepoblación penitenciaria: respuestas posibles*, ed. Elías Carranza (México: Siglo XXI, 2001).
- Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Resultados de la Primera Encuesta realizada a Población Interna en Centros Federales de Readaptación Social* (México: CIDE, 2012).
- Comisión Nacional de Derechos Humanos. "Informe especial de la Comisión Nacional de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en los centros de reclusión de la República Mexicana, dependientes de gobiernos locales y municipales". *Gaceta*, núm. 170 (2004).
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. "Introducción al Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria 2011". Fecha de acceso: 2 de julio de 2013. http://dnsp.cndh.org.mx/archivos/DNSP_2011.pdf
- Consulta Mitofsky. "Incrementos de penas a delitos graves". Fecha de acceso: 3 de julio de 2013. http://consulta.mx/web/images/MexicoOpi-na/2007/20070225_NA_IncrementoPenaDelitos.pdf
- COPING. "Children of Prisoners, Interventions and Mitigations to Strengthen Mental Health". Fecha de acceso: 2 de julio de 2013. http://coping-project.hud.ac.uk/publications/COPING-%20D01.1_WP1-Survey%20Analysis%20Results.pdf
- Coyle, Andrew. *La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos: manual para el personal penitenciario*. 2a ed. (Londres: Centro Internacional de Estudios Penitenciarios, 2009).
- "Cronología: Motín en Apodaca, el más grave en 5 años". *El Universal*. 19 de febrero de 2012. Fecha de acceso: 3 de julio de 2013. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/831216.html>
- "Destituyen a director del Reclusorio Oriente". *Excélsior*. 19 de noviembre de 2012. Fecha de acceso: 3 de julio de 2013, <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/19/comunidad/870623>
- "El gobierno federal inaugura el primer centro penitenciario del sexenio". *CNN México*. 14 de mayo de 2013. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013. <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/14/el-gobierno-federal-inaugura-el-primer-centro-penitenciario-del-sexenio>

- "En seis meses se terminarán ocho nuevos 'superpenales". *Milenio*. 2 de julio de 2012, fecha de acceso: 2 de julio de 2013. <http://www.milenio.com/cdb/doc/impreso/9108673>
- Fundar. "Exhibición en medios de comunicación de personas bajo responsabilidad del Ministerio Público". Fecha de acceso: 2 de julio de 2013. http://fundar.org.mx/op/?page_id=758
- Gómez, Enrique. "Agravan pena por tortura". *Reforma*. 24 de marzo 2012.
- González, María de la Luz. "Gobierno Federal administrará los 12 nuevos penales". *El Universal*, 17 de junio de 2009. Fecha de acceso: 2 de julio de 2013. <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/169058.html>
- Guerrero, Eduardo. "Las cárceles y el crimen". *Nexos*, 1 de enero de 2012. Fecha de acceso: 3 de julio de 2013, <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=2102629>
- Hampton, Jean. "The Moral Education Theory of Punishment". *Philosophy & Public Affairs*. vol. 13. num. 3 (verano, 1984).
- Hanna, Nathan. "Liberalism and the General Justifiability of Punishment". *Philosophical Studies: An International Journal for Philosophy in the Analytic Tradition*. vol. 145. num. 3 (sep., 2009).
- "Hay 22 muertos en Cereso de Gómez Palacio: SSP estatal". *Animal Político*. 19 de diciembre de 2012. Fecha de acceso: 3 de julio de 2013, <http://www.animalpolitico.com/2012/12/confirmado-17-muertos-en-cereso-de-gomez-palacio-por-intento-de-fuga/#axzz2XzY52jVT>
- Informes de labores del Gobierno Federal, 2005-2007.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. "Estadísticas Judiciales en Materia Penal, 2012".
- International Center for Prison Studies. "La administración penitenciaria en el contexto de los derechos humanos". Fecha de acceso, 4 de julio de 2013. http://prisonstudies.org/images/publications/handbook_2nd_ed_la_es.pdf
- Jiménez, Benito. "Peña Nieto planea modernizar los penales mexicanos". *Noticias Terra*. 5 de noviembre de 2012. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013. <http://noticias.terra.com.mx/transicion-presidencial/pena-nieto-plantea-modernizar-los-penales-mexicanos,8ff67cc27f0da310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

-
-
- Kane, Alex. "California Prisons Chief Says Desperate, Hunger-Striking Prisoners Are Doing Just Fine". *Altnet*. 6 de agosto de 2013. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013. <http://www.altnet.org/news-amp-politics/california-prisons-chief-hunger-strike>
 - "La IP ahorrará 29% en la operación de penales de SSP". *Obrasweb*. 2 de febrero de 2012. Fecha de acceso: 6 de agosto de 2013. <http://www.obrasweb.mx/construccion/2012/02/02/la-ip-ahorrara-29-en-la-operacion-de-penales-a-la-ssp>
 - "La privatización del sistema carcelario en México". *Nexos: el blog de la redacción*, 9 de abril de 2012. Fecha de consulta: 8 de agosto de 2012. <http://redaccion.nexos.com.mx/?p=3921>
 - Lappi-Seppälä, Tapio. "Penal Policy in Scandinavia". *Crime and Justice*. vol. 36. núm. 1 (2007).
 - Lomas, Enrique. "Dictan en Chihuahua la cadena perpetua". *Reforma*. 22 de diciembre 2010.
 - Lozano, Luis. "Cierran el penal de Gómez Palacio tras intento de fuga". *Proceso*. 20 de diciembre de 2012. Fecha de consulta: 9 de agosto de 2013. <http://www.proceso.com.mx/?p=328431>
 - Madera, Fernando. "Aplazan entrada en vigor del nuevo sistema de justicia penal en Gómez Palacio". *Contexto de Durango*. 12 de enero de 2013. Fecha de consulta: 11 de agosto de 2013. <http://contextodedurango.com.mx/noticias/2013/01/12/aplazan-entrada-en-vigor-del-nuevo-sistema-de-justicia-penal-en-gomez-palacio/>
 - Mason, Melanie. "Supporters of inmates on hunger strike urge Jerry Brown to act". *Los Angeles Times*. 30 de julio de 2013. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013. <http://www.latimes.com/local/political/la-me-pc-prison-hunger-strike-petition-20130730,0,6209827.story>
 - "México: Chihuahua, Sinaloa y Guerrero, los estados más violentos en 2010". *Infolatam: Información y análisis sobre América Latina*. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013. <http://www.infolatam.com/2011/01/02/mexico-chihuahua-sinaloa-y-guerrero-los-estados-mas-violentos-en-2010/>
 - Morelos Cruz, Rubicela. "Solicita procuraduría morelense a Tamaulipas investigar llamadas telefónicas desde penal de Altamira". *La Jornada*, 5 de julio 2013. Fecha de acceso: 3 de julio de 2013. <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2013/07/05/175714136-solicita-procuraduria-morelense-a-tamaulipas-investigar-llamadas-telefonicas-desde-penal-de-altamira>

- O'Donnell, Daniel. *Derecho internacional de los derechos humanos: normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano* (Bogotá: Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. *Manual de principios básicos y prácticas prometedoras en la aplicación de medidas sustitutivas del encarcelamiento* (Viena: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2010).
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. "Estadísticas sobre justicia penal, 2012".
- Oppenheimer, Heinrich. *The Rationale Of Punishment* (Londres: London University Press, 1913).
- Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, Secretaría de Seguridad Pública. "Cuadernos mensuales de estadísticas penitenciarias, 2008 a 2012".
- Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social de la Secretaría de Seguridad Pública. "Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012 (etapa 3)". Fecha de acceso: 5 de julio de 2013. <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repositorio/1222276//archivo>
- Patiño, José Patricio. *El nuevo modelo de administración penitenciaria* (México: Porrúa, 2010).
- Pérez Correa, Catalina. Elena Azaola. *Resultados de la primera encuesta realizada a población interna en Centros Federales de Readaptación Social* (México: CIDE, 2009).
- Prado, Henia. "Matan en penales a 12 reos al mes". *Reforma*. 15 de junio 2013.
- Presidencia de la República. "Con más y mejores penales federales sembramos la semilla de un México más seguro". Fecha de acceso: 2 de julio de 2013. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2012/03/el-presidente-calderon-en-la-supervision-al-complejo-penitenciario-federal-no-3/>
- Presidencia de la República. "Diversas intervenciones en diálogo por la seguridad con presidentes de los partidos políticos, III". Fecha de acceso: 2 de julio de 2013. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2010/08/diversas-intervenciones-en-dialogo-por-la-seguridad-con-presidentes-de-los-partidos-politicos-iii/>

- Presidencia de la República. "Entrevista de Felipe Calderón con Pedro Ferriz de Con, Imagen 90.5 fm, Ciudad de México, 2 de septiembre de 2008". Fecha de acceso: 2 de julio de 2013. <http://calderon.presidencia.gob.mx/2008/09/estamos-decididos-a-dejar-al-pais-mucho-mas-seguro-presidente-calderon/>
- Quaker United Nations Office. "Written Statement submitted by the Friends World Committee for Consultation (Quakers), a non-governmental organization in general consultative status, A/HRC/19/NGO/23, 16 de febrero de 2012". Fecha de acceso: 2 de julio de 2013. <http://www.quno.org/geneva/pdf/humanrights/women-in-prison/HRC19ChildrenOfIncarceratedParents-writtenStatement.pdf>
- Ramos, Dulce. "Gómez Palacio, municipio más violento de La Laguna". *Animal Político*. 30 de abril de 2013. Fecha de consulta: 11 de agosto de 2013. <http://www.animalpolitico.com/2013/04/gomez-palacio-el-municipio-con-mayor-tasa-de-homicidios-en-la-laguna/#axzz2bfhyaGum>
- Reséndiz, Francisco. "Necesario, modernizar el sistema penitenciario: EPN". *Red Política*. 24 de mayo de 2012. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013, <http://www.redpolitica.mx/necesario-modernizar-el-sistema-penitenciario-epn>
- Resolución 1990/20 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.
- Robertson, Oliver. *El impacto que el encarcelamiento de un (a) progenitor (a) tiene sobre sus hijos* (Ginebra: Quaker United Nations Office, 2007).
- Salazar, Claudia. "Avalen cárcel vitalicia a secuestro". *Reforma*. 30 de noviembre 2011.
- Sánchez Dórame, Daniel. "Detienen a jefe de custodios que vendía droga en penal de Sonora". *Excelsior*. 19 de febrero de 2013. Fecha de acceso: 3 de julio de 2013. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/19/885073>
- Sánchez Dórame, Daniel. "Red de corrupción permite a 5 reos salir antes de cumplir sentencia". *Excelsior*. 26 de febrero 2013. Fecha de acceso: 5 de julio 2013. <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/02/26/886206>
- Sarre, Miguel. *Debido proceso y ejecución penal: reforma constitucional de 2008* (México: 2010), 7. Disponible en: http://dl.dropboxusercontent.com/u/12770688/Sarre_%20Reinserci%C3%B3n%20social%20TSJDF%2025%20Aniversario%20IEJ%20Oct%20202010%20versi%C3%B3n%20final.pdf

- Schefer, Guy. Alison Leibling. "Prison privatization: In search of a business-like atmosphere?" *Criminology and Criminal Justice*. vol. 8 (2008).
- Secretaría de Gobernación. "Estadísticas del Sistema Penitenciario Nacional". Fecha de acceso: 2 de julio de 2013. <http://www.ssp.gob.mx/portal-WebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo>
- Secretaría de Seguridad Pública. *Memoria Documental: Resultados de la Estrategia Penitenciaria 2008-2012* (México: Secretaría de Seguridad Pública, 2012).
- Skarbek, David. "Governance and Prison Gangs". *American Political Science Review*. vol. 105, num. 4 (nov., 2011).
- Secretaría de Seguridad Pública, Primera Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia. Estadística sobre el sistema penitenciario. [http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/doc/1%20Patricio%20Pati%C3%B1o%20\(SSP\).pdf](http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/doc/1%20Patricio%20Pati%C3%B1o%20(SSP).pdf)
- Stelloh, Tim. "California's Great Prison Experiment". *The Nation*. 5 de junio de 2013. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013. <http://www.thenation.com/article/174680/californias-great-prison-experiment?page=0,0#axzz2bVsT6Ygr>
- Tesis de Jurisprudencia 313147. Primera Sala. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XL.
- Vargas, Rosa Elvira. "Insta Peña Nieto a reconstruir el sistema penitenciario y rehabilitar a los reclusos". *La Jornada*. 23 de febrero de 2013. Fecha de acceso: 9 de agosto de 2013. <http://www.jornada.unam.mx/2012/02/23/politica/012n1pol>
- Ward, Katie. Amy J. Longaker. Jessica Williams. Amber Naylor. Chad A. Rose. Cynthia G. Simpson. "Incarceration Within American and Nordic Prisons: Comparison of International Policies". *The International Journal of Research and Practice on Student Engagement* (2013). Fecha de acceso: 7 de agosto de 2013. <http://www.dropoutprevention.org/engage/incarceration-within-american-and-nordic-prisons/>
- Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. ¿Cuánto cuesta la prisión sin condena? Costos económicos y sociales de la prisión preventiva en México (Monterrey: Open Society Institute, 2010).
- "World Prison Brief". World Center For Prison Studies. Fecha de acceso: 10 de julio de 2010. http://prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_country.php?country=83

-
-
- Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. "Diagnóstico del sistema penitenciario mexicano". En *La transformación del Sistema Penitenciario Federal: una visión de estado*. Coord. Antonio Sánchez Galindo (México: Centro de Investigación y Estudios de Seguridad, SSP, 2012).
 - Zepeda Lecuona, Guillermo Raúl. *Informe General: Proyecto de Seguimiento de los Procesos de Implementación de la Reforma Penal en México* (México: Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Centro de Estudios de Justicia de las Américas, 2012).
 - Zimring, Franklin E. Gordon Hawkins. *Incapacitation: Penal Confinement and the Restraint of Crime* (Nueva York y Oxford: Oxford University Press, 1995).
 - Zimring, Franklin E. Gordon Hawkins. Sam Kamin. *Punishment and Democracy: Three Strikes and You're Out in California* (Oxford: Oxford University Press, 2001).
 - Zimring, Franklin E. "Penal Policy and Penal Legislation in Recent American Experience". *Stanford Law Review*. vol. 58. núm. 1 (2005).

Anexo

1. Nota técnica de la información utilizada en el documento

Las mejores decisiones de política pública se toman con base en información confiable y completa. Por este motivo, las autoridades deben esforzarse en tener registros sólidos y accesibles para los ciudadanos. Las estadísticas en materia penitenciaria deberían incluir medidas que permitan evaluar las capacidades del sistema de justicia y sus instituciones asociadas. Se requiere conocer con detalle el número de casos procesados, su duración, el número de sentencias y su tipo, el número y las características de quienes entran y salen del sistema penitenciario (i.e., edad, sexo, estado civil, nivel educativo, entre otros), su reincidencia asociada, entre otros.

La información estadística en materia penitenciaria en México es generada por cada uno de los penales, después es recopilada, analizada y validada por el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social (OADPRS) de la Secretaría de Gobernación (Segob), para finalmente ser difundida por la Comisión Nacional de Seguridad (CNS) que forma parte de la propia Segob.

De igual manera, hay recursos disponibles en el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), como el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE) que ofrece datos desde 2009. Adicionalmente, se encuentran las Estadísticas Judiciales en Materia Penal (EJMP), que cuentan con una serie de 1997 a 2012.

Actualmente, mediante el CNGSPSPE se produce información sobre la población penitenciaria (género), el delito por el cual fue ingresada, su situación jurídica (procesados o sentenciados) y el fuero al que pertenece el caso (federal o común). De igual manera, se incluye información sobre la infraestructura de las cárceles, tanto de su capacidad instalada como de la población que albergan, las incidencias al interior de las prisiones y los traslados. De manera similar a la población penitenciaria, actualmente se genera información estadística de adolescentes en tratamiento, a partir de variables que permiten identificar las características de estos por sexo, las conductas antisociales por las que son tratados, su situación jurídica, así como características de la infraestructura y recursos con los que cuentan los Sistemas de Tratamiento para Adolescentes.

No obstante lo anterior, para tener un panorama del funcionamiento del sistema penitenciario y poder diseñar mejores programas de reinserción social, es necesario contar con más información. Las estadísticas en materia penitenciaria deberían ser más exhaustivas en la recopilación de información sobre las características de la población penitenciaria (edad, nivel de escolaridad, ocupación, estado civil, condiciones familiares, perfil criminológico, estado de salud, nacionalidad, idioma que habla, lugar de origen, lugar de residencia, condición de reincidencia, entre otros). De igual manera, estas estadísticas deberían incluir la duración de los procesos penales. **Lo que no se mide no se puede mejorar.**

¹ Secretaría de Seguridad Pública, Primera Conferencia Internacional sobre Estadísticas de Gobierno, Seguridad Pública, Victimización y Justicia. Estadística sobre el sistema penitenciario. [http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/doc/1%20Patricio%20Pati%C3%B1o%20\(SSP\).pdf](http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/doc/1%20Patricio%20Pati%C3%B1o%20(SSP).pdf)

Hoy por hoy, los datos sobre el sistema penitenciario en México se encuentran lejos del ideal. A continuación se presentan algunas de las principales debilidades de las cifras que se utilizaron en este documento.

1. Inconsistencias en las estadísticas reportadas.

Existen inconsistencias en la forma en que los estados reportan algunos datos. Esto es particularmente notable en el tema de reincidencia, para el cual no se han homologado los criterios en su reporte. No es claro si sólo se consideran sentencias anteriores, o si sólo se refiere a la revisión de antecedentes penales, o a reincidencia probada —casos en los que el ministerio público presentó ante el juzgado copia certificada de la sentencia anterior. Así, hay entidades para las que se registran porcentajes de reincidencia menores a 5 por ciento. Este es el caso de Guerrero, un estado con alta incidencia delictiva, pero con una cifra de reincidencia de 6 por ciento. Sin embargo, es importante señalar que de acuerdo con las EJMP, este mismo estado tiene un porcentaje de 61.4 para casos “no especificados”, el cual sugiere un espacio no definido, donde probablemente hay casos de reincidencia pero no que son reportados dada la falta de homologación de los criterios. Por su parte, en el CNGSPSPE no se desagrega el componente “no especificado” de dicha variable.

2. Información accesible en un formato que dificulta su análisis.

A lo anterior se añade el hecho de que, en muchos casos, la información no es fácilmente accesible o analizable. Por ejemplo, las estadísticas más recientes sobre el sistema penitenciario nacional (de enero de 2013) publicadas por la Secretaría de Gobernación, se encuentran en un archivo PDF, poco legible, lo cual dificulta la labor de análisis estadístico por parte de cualquier individuo interesado en el tema. Ver: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/365162//archivo>

3. Ausencia de estadísticas desagregadas a nivel individual.

Las estadísticas oficiales de la antes Secretaría de Seguridad Pública (SSP) sobre los centros penitenciarios únicamente presentan datos agregados. No se tienen datos detallados a nivel individual de todos los procesados y sentenciados dentro del sistema penitenciario. La falta de esta información imposibilita análisis más precisos con los que se pudiera tener mejor entendimiento de las consecuencias de la política penitenciaria nacional. Estas estadísticas contrastan con la información reportada por el INEGI respecto al sistema judicial, en las que sí se incluyen variables como edad, escolaridad, estado civil, lugar de origen y residencia, nacionalidad y condición de habla de lengua indígena de los individuos procesados y sentenciados.

4. Las estadísticas no siempre son confiables.

La estadística del sistema penitenciario se basa en los registros con los que cuenta el informante y en el caso del INEGI, se levantan a través del CNGSPSPE. Una vez que la autoridad responsable de la materia en la entidad federativa (el informante) los valida, los datos se oficializan. A partir de este momento, se ejecuta un proceso de revisión de consistencia por parte del INEGI, el cual, de ser el caso, requiere de la justificación o ajuste ante inconsistencias detectadas. Al respecto, resulta importante impulsar, a través del INEGI u otras organizaciones, el fortalecimiento de las capacidades estadísticas de las instituciones responsables en la materia. Con ello se logrará no solamente la desagregación de los datos de una manera más detallada, sino que se asegurará el resguardo y protección de los archivos, y se proveerá información de manera periódica y continua.

En consecuencia, se lograría que los sistemas de compilación de información en esta materia garanticen su precisión y provisión para fines estadísticos y de política pública. Actualmente, todavía se encuentran áreas generadoras de información que recaban a mano los datos en lugar de utilizar un sistema informático que permita el flujo de información de manera precisa, continua y confiable.

A pesar de lo anterior, se están realizando esfuerzos para mejorar la calidad de la información en esta materia con el fin de lograr que sea homogénea, sistematizada, congruente, confiable y oportuna. La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establece que se debe desarrollar e integrar la información penitenciaria como parte del Sistema Único de Información Criminal (SUIC).

Adicionalmente, en el marco de la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, en diciembre de 2008 se creó el Subsistema Nacional de Información de Gobierno, Seguridad Pública. Así, a partir de 2009 el INEGI ha iniciado la producción de información en materia de gobierno, seguridad pública y justicia, con un enfoque integral y de soporte a políticas públicas.

De tal manera que, en materia de información estadística de los sistemas penitenciarios de las entidades, en 2010 se realizó por primera vez la Encuesta (Censo) Nacional de Gobierno-Poder Ejecutivo Estatal. Este instrumento generó información en tres campos temáticos: gobierno, seguridad pública y sistemas penitenciarios, mismos que tuvieron continuidad (metodológica y conceptual) con el CNGSPSPE que se aplica desde 2011. Este proyecto ya fue declarado como información de interés nacional que se genera anualmente. A la fecha se han hecho cuatro levantamientos. El último fue realizado entre abril y mayo de 2013.

Los ejercicios mencionados anteriormente cuentan con objetivos específicos respecto al sistema penitenciario, tales como determinar el total de ingresos y egresos de los centros carcelarios, identificar los delitos por los que los internos fueron sentenciados, conocer las características de la infraestructura y los recursos destinados a los centros penitenciarios, así como registrar las actividades orientadas a la reinserción social que se llevan a cabo en dichos centros. Dichas estadísticas permitirán tener mejor información sobre este tema en comparación a lo que actualmente se publica a través de los Cuadernos Mensuales de Estadísticas Penitenciarias dados a conocer por la Secretaría de Gobernación.

Tomando en cuenta las limitaciones de las distintas fuentes para el análisis del funcionamiento del sistema penitenciario en México, este documento ha combinado tanta información como ha sido posible con el fin de compensar las debilidades de cada una. En conjunto, los datos presentados en este documento permiten establecer un panorama de la situación actual de los centros penitenciarios en México y comenzar a contestar cuál es el propósito de la cárcel en el país.

México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas, A.C.

Agosto, 2013

www.mexicoevalua.org



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

México Evalúa, 2013

www.mexicoevalua.org