

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

"Cumplimos 8 años de trabajo"

# Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias

Efrén Arellano Trejo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 104

Febrero de 2011

---

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas  
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez  
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz  
Secretario

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo  
Encargado de la Dirección de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva  
Coordinadora Técnica

Juan Pablo Aguirre Quezada  
José Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Cornelio Martínez López  
Jesús Mena Vázquez  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Roberto Ocampo Hurtado  
Gabriela Ponce Sernicharo  
Investigadores

Trinidad Otilia Becerra Moreno  
Elizabeth Cabrera Robles  
Carena Díaz Petit  
Luz García San Vicente  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

## **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**

Efrén Arellano Trejo<sup>1</sup>

Febrero de 2011

*La reforma constitucional aprobada en junio de 2008 sentó nuevas bases para transformar el marco jurídico y la operación del sistema penitenciario nacional. A partir de estas bases, el Poder Constituyente quedó obligado a actualizar las normas secundarias para poder concretar dicha reforma. Este documento tiene el objetivo de ofrecer un panorama general sobre la situación actual del sistema penitenciario, identificar sus principales rezagos y delimitar los principales desafíos para su transformación. El documento se encuentra dividido en tres secciones: en la primera se ofrece un diagnóstico general, con una breve comparación internacional sobre las tasas de reclusión y los principales problemas que enfrenta dicho sistema, en particular se muestran los actuales niveles de saturación y su distribución en las entidades federativas; en la segunda sección se detallan algunas características de los reclusos y se describen indicadores sobre las condiciones internas en los penales; en la última sección se muestran diversas aproximaciones al costo que tiene el mantenimiento de los penales y el impacto que tendría el aterrizaje de la reforma constitucional.*

### **Planteamiento del problema**

Desde diferentes perspectivas académicas y de investigación se ha documentado que el sistema penitenciario en México —como ocurre en muchos países— está inmerso en una severa crisis. Por una parte, no existen evidencias sólidas para sostener que la reclusión contribuye a reintegrar a los acusados a la sociedad o a disminuir la delincuencia. Por el contrario, como se documenta a lo largo de este documento, existen múltiples evidencias que ilustran que las cárceles castigan más a los pobres y delincuentes menores; que al interior de los penales existe una gran corrupción; y que predominan condiciones de saturación y hacinamiento en la gran mayoría de ellos. Estos fenómenos provocan, entre otras cosas, socialización de contactos y prácticas delictivas entre los internos, fenómenos recurrentes de

---

<sup>1</sup> Con la colaboración especial de Carena Díaz Petit.

autogobierno y, entre otras cosas, planeación y ejecución de hechos delictivos desde el interior de los penales.<sup>2</sup>

Frente a este panorama, después de varios años de diversas discusiones y construcción de acuerdos, el 18 de junio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* una amplia reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia.<sup>3</sup> Uno de los componentes de esta reforma fue el establecimiento de nuevas bases para la reestructuración del sistema penitenciario. Los ejes rectores que habrán de impactar en la configuración de este proceso son los siguientes:

1. Introducción de mecanismos alternativos para la solución de controversias, con reparación del daño y supervisión judicial; a fin de evitar, en la medida de lo posible, las penas de cárcel (artículo 17 constitucional).
2. Reducción del uso de la prisión preventiva y su aplicación sólo para reincidentes, delitos graves, delincuencia organizada o cuando otras medidas no aseguren la adecuada conducción del proceso penal (artículo 19). Esto con el propósito de evitar la saturación de los penales con personas en proceso y evitar la convivencia de primodelincuentes con delincuentes profesionales.
3. Se definió como objetivo alcanzar la reinserción social de los sentenciados, mediante el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte (artículo 18). Con ello se pretende superar el concepto de readaptación social y se añaden los recursos de la salud y el deporte que anteriormente no se consideraban.
4. Se estableció explícitamente que la imposición de las penas, su modificación y duración son competencia exclusiva de la autoridad judicial. Esto implicará, entre otras cosas, crear la figura del juez ejecutor, sustraer del ámbito del Ejecutivo las facultades para

---

<sup>2</sup> Una descripción general de los principales problemas de los centros penitenciarios se encuentra en Elena Azaola y Marcelo Bergman, “El sistema penitenciario mexicano”, en Arturo Alvarado (editor), *La reforma de la justicia en México*, El Colegio de México, México, 2008, pp. 745-780.

<sup>3</sup> Una descripción de la forma en que se construyó esta reforma se encuentra en Sylvia Aguilera, José Merino y Mara Estrada Hernández, “La esquina entre seguridad y justicia: relato de dos iniciativas y una reforma”, en Mara Hernández, José del Tronco y Gabriela Sánchez (coordinadores), *Un Congreso sin mayorías. Mejores prácticas en negociación y construcción de acuerdo*, Flacso, México, 2009, pp. 227-268.

administrar la duración de las sentencias y establecer un marco jurídico de mayor protección para los internos con el fin de evitar componendas y actos de corrupción entre internos y autoridades (artículo 21). Y

5. Se estableció la obligación de contar con un servicio de defensoría público de calidad, mediante un sistema profesional de carrera, con lo cual se propone evitar que lleguen a prisión personas que, por falta de recursos, no contaron con una defensa profesional y adecuada (artículo 17).

En los artículos transitorios de esta reforma constitucional, se estableció que los nuevos sistemas de reinserción y de modificación y duración de las penas entrarán en vigor en cuanto lo establezca la legislación secundaria correspondiente, sin exceder de tres años a partir de la publicación del decreto correspondiente (plazo que se cumple en junio de 2011).

Este mandato obliga al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales a contar con información actualizada sobre la evolución reciente y la coyuntura actual del sistema penitenciario e identificar los principales rezagos en la materia, así como a evaluar y contrastar las diversas propuestas encaminadas a actualizar las normas e instituciones que permitan aterrizar en el terreno de los hechos los nuevos principios constitucionales.

Para contribuir a este propósito, este documento se propone resolver las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles son los factores que han llevado a la actual crisis del sistema penitenciario?; ¿cuál es la situación actual de los penales en el país?; ¿en qué entidades y penales se encuentran los modelos con los problemas más agudos?; y, entre otras cosas, ¿qué beneficios traerá al sistema su reestructuración a partir de los nuevos principios constitucionales?

## **I. Situación actual del sistema penitenciario**

En México existe una tasa de 207 prisioneros por cada 100 mil habitantes.<sup>4</sup> Esta cifra lo ubica entre los países con la mayor proporción de internos en el mundo. De

---

<sup>4</sup> Roy Walmsley, *World Prison Population List*, eighth edition, International Centre for Prison Studies, King's Collage London, disponible en [www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org) (fecha de consulta: julio de 2010).

acuerdo con datos del *International Centre for Prison Studies*, entre un total de 218 países, dicha tasa es de 145. Este centro también reportó que casi 60% de los países analizados tienen una tasa por debajo de 150.

Pese a ello, existen otras regiones con cifras aún mayores. Es el caso de los países al sur de África (con una tasa promedio de 231) y del Caribe (324). El país que con mucho tiene la cifra más elevada es Estados Unidos (756), seguido de Rusia (629), Ruanda (604), Cuba (531), Bielorrusia (468), Belice (455) y Georgia (415). La población en prisión está creciendo en la mayor parte del mundo; entre 2007 y 2008 esta tendencia se observó en 71% de los países analizados por el *International Centre for Prison Studies*.<sup>5</sup>

La crisis penitenciaria —documentada desde hace décadas<sup>6</sup>— afecta a muchos países en el mundo. En América Latina se ha observado un constante crecimiento de la población reclusa y saturación de los penales, lo cual ha generado constantes motines y violencia, el surgimiento de grupos delictivos, constantes violaciones a los derechos humanos y, consecuentemente, escasas o nulas contribuciones a la reinserción social o al combate a la delincuencia. Esta situación —como también ocurre en México— no es provocada únicamente por el crecimiento delictivo. De acuerdo con datos del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente (ILANUD), en esta región casi 70% de los internos no han recibido condena, lo que muestra en alguna medida una persistente lentitud para dictar sentencias por parte del sistema judicial, además de que no existen procedimientos eficaces para aplicar penas alternativas a la prisión, por lo cual los penales se saturan con personas acusadas de delitos menores.<sup>7</sup>

En la región latinoamericana, tal como se observa en México, la posibilidad de aplicar penas alternativas enfrenta la oposición de diversos grupos sociales y políticos, que reclaman el recrudecimiento y la ampliación de las penas en contra de los presuntos delincuentes. También ocurre que la situación de crisis

---

<sup>5</sup> *Idem*.

<sup>6</sup> Luis Rodríguez Manzanera, *La crisis penitenciaria y los sustitutos de la prisión*, PGR, Instituto de Capacitación, México, 1993 (la primera edición corresponde a 1984), 232 pp.

<sup>7</sup> Citado por BBC-Mundo, “Crisis tras las rejas en Latinoamérica”, octubre de 2005, disponible en [www.bbc.org.uk](http://www.bbc.org.uk) (fecha de consulta: julio de 2009).

económica, la desigualdad social y la vulnerabilidad de amplios sectores sociales, generan condiciones para la comisión de delitos. Como lo señala el director del ILANUD, Elías Carranza, “a menor desarrollo humano, (hay) más delito y (se necesitan) más cárceles en general”.<sup>8</sup>

### **Saturación de los penales**

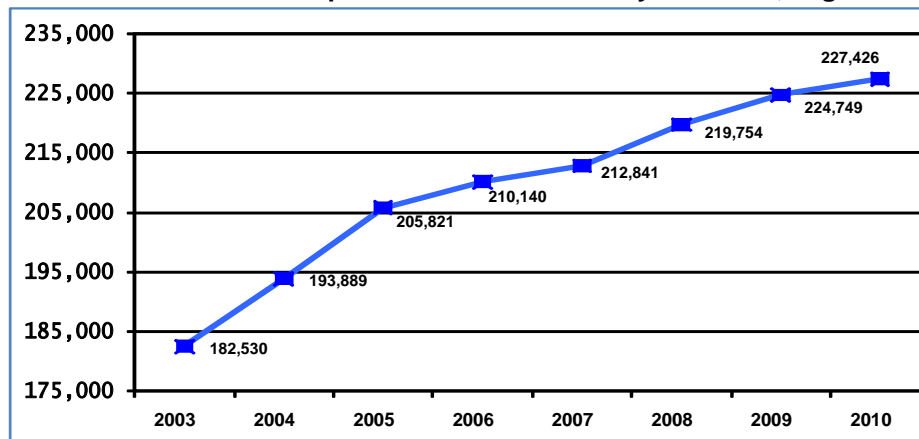
La sobrepoblación es uno de los problemas más acuciantes del sistema penitenciario. Esta situación genera —como se documentará más adelante— un caldo de cultivo propicio para la corrupción y el surgimiento de mafias que se apoderan y comercializan los escasos recursos y servicios vitales, así como los espacios disponibles. También explica las dificultades para mantener adecuadamente clasificados y separados a los internos en función de su peligrosidad, del tipo de delitos que cometieron y el estatus legal en que se encuentran (procesados o sentenciados). Esto imposibilita cumplir cabalmente el artículo 18 Constitucional, el cual señala que la prisión preventiva tendrá que realizarse en un lugar separado y distinto del destinado a la extinción de las penas.

La gráfica 1 muestra, para el caso de México, el crecimiento de la población reclusa en prisión en los últimos ocho años. En este lapso se observaron dos tendencias: entre 2003 y 2005 se registró un crecimiento a una tasa de 6% anual; en tanto que entre 2006 y 2010, en promedio, dicha tasa ha sido de 2%. Como resultado, hoy en día están en prisión 25% más de las personas de las que estaban en 2003.

---

<sup>8</sup> *Idem.*

**Gráfica 1**  
**Población reclusa en centros penitenciarios estatales y federales, según año**



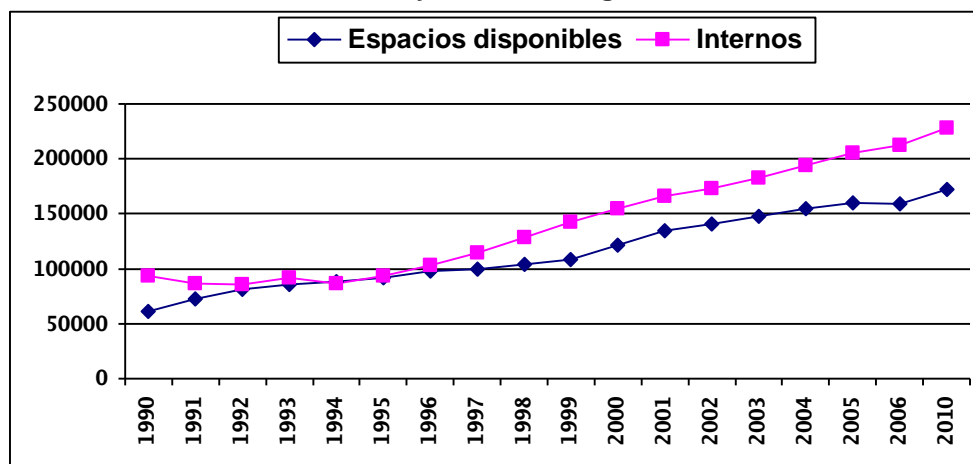
**Fuente:** Secretaría de Seguridad Pública, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, México, marzo de 2010, disponible en [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

La gráfica 2 compara el crecimiento de la población reclusa y de los espacios disponibles para el periodo 1990-2010. Ahí se puede observar que a partir de 1997 existe un constante sobrecupo. Entre 1997 y 2001 dicha saturación fue, en promedio, de 24%; en tanto, para los años 2002 a 2010 el promedio de saturación fue de 28%.

El cuadro 1 muestra la lista de las entidades federativas, según los centros de reclusión que existe en cada una de ellas, la capacidad de internos con la que cuentan y la sobrepoblación registrada a marzo de 2010. Al final del cuadro se ha incluido la lista de los penales administrados por las autoridades federales. Ahí se puede observar que 70% de los reclusos del país se encuentran en 13 entidades (nombres sombreados en el cuadro), las cuales se caracterizan por ser los lugares donde se encuentran los asentamientos urbanos más grandes del país (DF, Jalisco, Nuevo León, Puebla y Veracruz) o entidades con fenómenos persistentes de la delincuencia organizada, tales como el narcotráfico (Baja California, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua, Michoacán y Sinaloa) o de tráfico de personas (Chiapas).



**Gráfica 2**  
**Espacios disponibles y población reclusa en centros penitenciarios estatales y federales, según año**




**Fuente:** Vicente Fox Quesada, *VI Informe de Gobierno*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2006, p. 593, y Secretaría de Seguridad Pública, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, México, marzo de 2010, disponible en [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).


**Cuadro 1**  
**Clasificación de las entidades federativas y reclusorios federales, según capacidad, población y sobrepoblación (marzo de 2010)**

Entidad	Centros	% (nacional)	Capacidad	% (nacional)	Población	Sobrepoblación	
						Absoluta	% (del estado)
Distrito Federal	10	2%	19,088	11%	40,292	21,204	111%
México	22	5%	10,208	6%	18,709	8,501	83%
Baja California	5	1%	12,979	8%	17,758	4,779	37%
Jalisco	33	8%	9,279	5%	16,153	6,874	74%
Sonora	15	3%	6,870	4%	12,882	6,012	88%
Nuevo León	15	3%	6,837	4%	8,626	-211	-3%
Puebla	22	5%	5,300	3%	8,353	3,053	58%
Tamaulipas	9	2%	7,360	4%	7,557	197	3%
Chihuahua	15	3%	7,187	4%	7,412	225	3%
Veracruz	17	4%	6,946	4%	7,053	107	2%
Michoacán	24	6%	9,141	5%	7,047	-2,094	-23%
Chiapas	22	5%	4,783	3%	6,990	2,207	46%
Sinaloa	18	4%	6,975	4%	6,811	-164	-2%
Guanajuato	18	4%	7,058	4%	5,488	-570	-8%
Guerrero	18	4%	6,680	4%	5,279	1,599	24%
Tabasco	18	4%	3,521	2%	4,842	1,321	38%
Oaxaca	14	3%	4,713	3%	4,337	-376	-8%
Morelos	7	2%	2,084	1%	3,407	1,323	63%
Durango	13	3%	3,934	2%	3,329	-605	-15%
Coahuila	7	2%	2,894	2%	3,066	172	6%
San Luis Potosí	13	3%	2,725	2%	2,969	244	9%

Entidad	Centros	% (nacional)	Capacidad	% (nacional)	Población	Sobrepoblación	
						Absoluta	% (del estado)
Quintana Roo	6	1%	2,081	1%	2,898	817	39%
Colima	3	1%	2,611	2%	2,830	219	8%
Yucatán	3	1%	2,345	1%	2,737	392	17%
Nayarit	21	5%	1,320	1%	2,604	1,284	97%
Hidalgo	17	4%	1,933	1%	2,581	648	34%
Baja California Sur	6	1%	1,746	1%	2,236	490	28%
Querétaro	4	1%	2,328	1%	2,201	-127	-5%
Campeche	2	0%	1,704	1%	1,396	-308	-18%
Aguascalientes	4	1%	1,167	1%	1,246	79	7%
Zacatecas	19	4%	1,980	1%	1,186	-794	-40%
Tlaxcala	2	0.47%	1,051	1%	726	-325	-31%
Colonia penal federal Islas Marias	1	0.23%	2,470	1%	2,810	340	14%
CEFERESO No. 5 "Oriente"	1	0.23%	2,828	2%	1,752	-1,076	-38%
CEFERESO No. 4 "Noroeste"	1	0.23%	1,360	1%	1,314	-46	-3%
CEFERESO No. 2 "Occidente"	1	0.23%	836	0.49%	829	-7	-1%
CEFERESO No. 1 "Altiplano"	1	0.23%	816	0.47%	813	-3	0%
CEFERESO No. 3 "Noreste"	1	0.23%	724	0.42%	719	-5	-1%
CEFEREPSI	1	0.23%	460	0.27%	188	-272	-59%
<b>Total</b>	<b>429</b>	<b>100%</b>	<b>172,322</b>	<b>100%</b>	<b>229,426</b>	<b>55,104</b>	<b>32%</b>

Simbología:

 Entidades con la mayor cantidad de internos. Este conjunto abarca 70% de los reclusos del país.

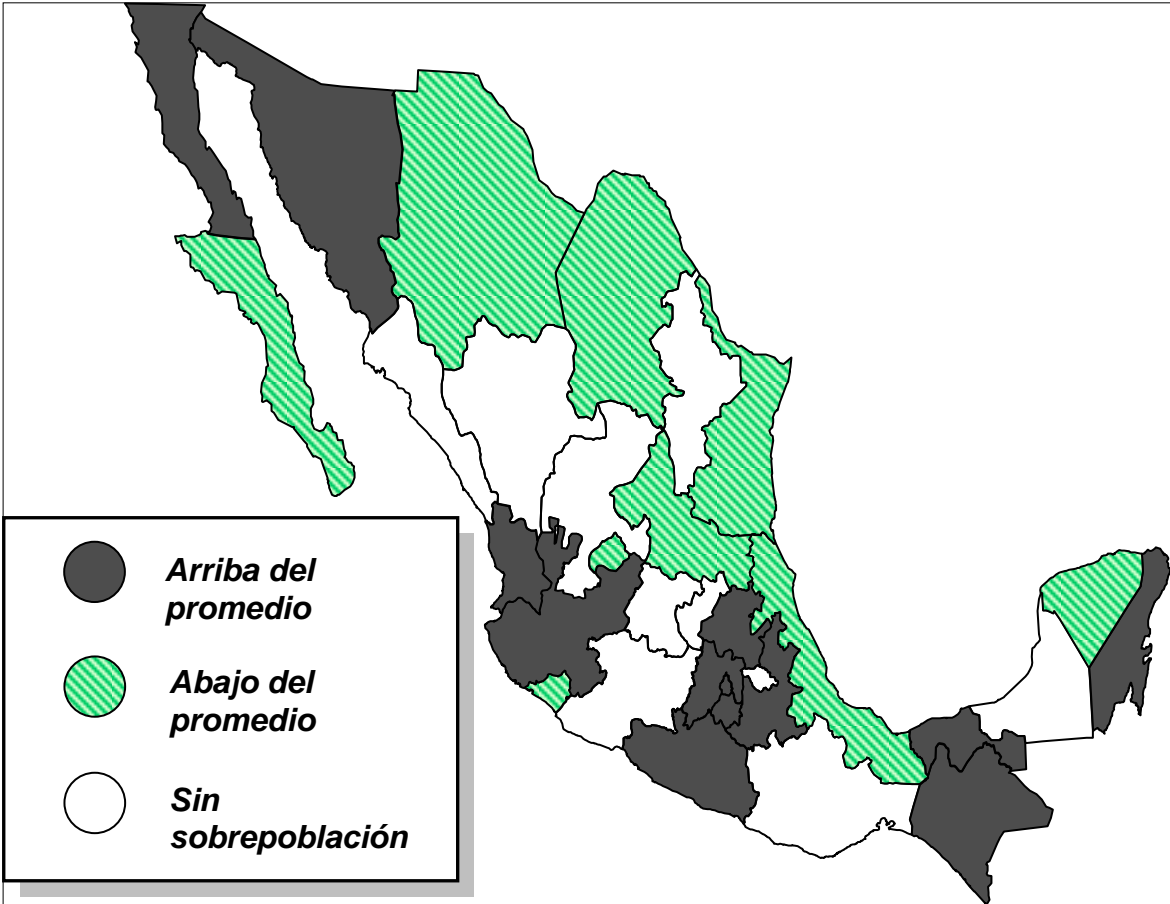
 Entidades con tasas de sobrepoblación por arriba del promedio nacional, la cual es de 32%.

**Fuente:** Secretaría de Seguridad Pública, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, México, marzo de 2010, disponible en [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

Por lo que se refiere a los niveles de saturación en los penales, para marzo de 2010 la Secretaría de Seguridad Pública reportó que el sistema penitenciario tenía una capacidad para 172 mil 322 internos; sin embargo, se encontraban

recluidas 229 mil 426 personas. Esto significó una sobre población de 32%. Sin embargo, los casos más graves son Distrito Federal y Nayarit, donde actualmente es necesario duplicar la capacidad instalada para dar cabida a las personas que ya están recluidas. En un segundo nivel de saturación se encuentran otras seis entidades, en las cuales existen tasas de sobrepoblación de entre 46 y 88% (se trata de Sonora, México, Jalisco, Morelos, Puebla y Chiapas). El mapa 1 muestra el total de las entidades federativas, según la tasa de sobrepoblación de sus penales.

**Mapa 1**  
**Clasificación de las entidades federativas, según nivel de sobrepoblación en los penales del fuero común, 2010 (tasa promedio nacional igual a 32%)**



Fuente: cuadro 1.

Al realizar un cruce de las dos variables analizadas hasta este momento, se observa que existen seis entidades ubicadas entre las que tienen la mayor cantidad de internos y que al mismo tiempo registran una tasa de sobrepoblación

por encima del promedio nacional: se trata de Distrito Federal, México, Baja California, Jalisco, Sonora y Puebla.

Por otra parte, el cuadro 2 muestra la distribución de los internos del fuero federal, en orden descendiente según entidad y centro de reclusión. Actualmente existen cinco entidades con la mayor concentración (Baja California, Jalisco, Sonora, Distrito Federal y Chihuahua), con un número de internos de entre 3,500 y 4,600 cada una. En estas entidades se encuentran cuatro de cada diez de las personas procesadas o sentenciadas por delitos del fuero federal.

En los centros federales se concentran 6,366 internos, los cuales representan 12% del total nacional. Sin embargo, este tipo de penales también está saturado. La colonia ubicada en las Islas Marías tienen una sobre población de 14% (340 internos); los Ceferesos 1, 2, 3 y 4 prácticamente están llenos, pues en conjunto sólo cuentan con espacios disponibles para 61 personas más. En tanto, en el número 5 existen 1,076 espacios disponibles (véase también cuadro 2).

**Cuadro 2**  
**Internos del fuero federal, según situación jurídica, entidad federativa y centros federales de reclusión (marzo de 2010)**

Entidad	Procesados		Sentenciados		Total	% nacional
	Número	% en la entidad	Número	% en la entidad		
Baja California	2,644	56.53	2,033	43.47	4,677	9%
Jalisco	2,794	61.73	1,732	38.27	4,526	9%
Sonora	1,208	29.74	2,854	70.26	4,062	8%
Distrito Federal	1,758	43.51	2,282	56.49	4,040	8%
Chihuahua	1,048	29.54	2,500	70.46	3,548	7%
Sinaloa	604	26.77	1,652	73.23	2,256	4%
Colonia Penal Federal Islas Marías	5	0.26	1,923	99.74	1,928	4%
Tamaulipas	742	40.97	1,069	59.03	1,811	4%
Guanajuato	604	33.61	1,193	66.39	1,797	3%
México	728	40.88	1,053	59.12	1,781	3%
Nuevo León	683	38.50	1,091	61.50	1,774	3%
Michoacán	822	47.99	891	52.01	1,713	3%

Entidad	Procesados		Sentenciados		Total	% nacional
	Número	% en la entidad	Número	% en la entidad		
Cefereso No. 5 "Oriente"	415	31.39	907	68.61	1,322	3%
Cefereso No. 4 "Noroeste"	1,096	90.21	119	9.79	1,215	2%
Guerrero	597	51.29	567	48.71	1,164	2%
Chiapas	383	34.44	729	65.56	1,112	2%
Durango	477	45.78	565	54.22	1,042	2%
Puebla	303	30.89	678	69.11	981	2%
Morelos	254	29.47	608	70.53	862	2%
Oaxaca	530	62.13	323	37.87	853	2%
Colima	222	27.68	580	72.32	802	2%
Baja California Sur	511	65.60	268	34.40	779	2%
Cefereso No. 1 "Altiplano"	577	76.63	176	23.37	753	1%
Tabasco	438	62.48	263	37.52	701	1%
Cefereso No. 2 "Occidente"	579	83.43	115	16.57	694	1%
Querétaro	179	30.55	407	69.45	586	1%
Nayarit	246	43.93	314	56.07	560	1%
Veracruz	384	73.70	137	26.30	521	1%
San Luis Potosí	98	18.88	421	81.12	519	1%
Coahuila	243	48.12	262	51.88	505	1%
Quintana Roo	207	43.13	273	56.88	480	1%
Cefereso No. 3 "Noreste"	292	70.70	121	29.30	413	1%
Yucatán	190	56.38	147	43.62	337	1%
Hidalgo	110	33.54	218	66.46	328	1%
Campeche	147	51.40	139	48.60	286	1%
Aguascalientes	124	45.42	149	54.58	273	1%
Zacatecas	22	9.87	201	90	223	0.4%
Tlaxcala	73	43.98	93	56.02	166	0.3%

Entidad	Procesados		Sentenciados		Total	% nacional
	Número	% en la entidad	Número	% en la entidad		
CEFEREPSI	9	21.95	32	78.05	41	0.1%
<b>Total a marzo de 2010</b>	<b>22,346</b>	<b>43.44%</b>	<b>29,085</b>	<b>56.55%</b>	<b>51,431</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** Secretaría de Seguridad Pública, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, México, marzo de 2010, disponible en [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

De acuerdo con el *IV Informe de Labores* de la Secretaría de Seguridad Pública, a julio de 2010 se observó una reducción de 15.3% en la población del fuero federal, con respecto al mismo mes de 2009; mientras que la población del fuero común se incrementó en 1.6%. Esta reducción se explica —dice la SSP— por las modificaciones realizadas a la Ley General de Salud y a los códigos Penal Federal y de Procedimientos Penales (agosto de 2009), las cuales transformaron el tratamiento legal que se da a los consumidores de drogas. Para ello, “se definieron las dosis máximas que puede portar un individuo y se establecieron penas menores para portadores consumidores que se tradujeron en beneficios de adecuación de la pena decretados por un juez y la conclusión anticipada de la sentencia”.<sup>9</sup>

La sobrepoblación también se explica por la alta concentración de internos en algunos penales, pues 28 instalaciones penitenciarias del país (6.5% de la infraestructura) concentran 50% de la población penitenciaria, mientras que el restante 50% se ubica en 401 centros (93.5% de la infraestructura).

Como parte de las actividades realizadas para recuperar y fortalecer la infraestructura penitencia, el *IV Informe de Gobierno* del Presidente Calderón da cuenta de diversas obras de remodelación realizadas en dos centros federales; los trabajos para transformar cuatro centros estatales en instalaciones federales, la construcción de un nuevo centro en Papantla y la elaboración de proyectos para construir doce centros penitenciarios federales mediante la participación de alianzas público-privadas (véase cuadro 3). Sobre este último proceso, el *Informe*

<sup>9</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *IV Informe de labores*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2010, p. 76.

de Gobierno señala que los nuevos penales se distribuirán en 12 polígonos ubicados en Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Puebla y zona metropolitana (Hidalgo/Estado de México).

**Cuadro 3**  
**Obras de adecuación, remodelación y construcción del sistema penitenciario federal**

Centro/Entidad	Acción realizada	Espacios creados o recuperados	Acciones en proceso	Espacios por crear o recuperar
Cefereso núm 4, "Noroeste"	Obras de ampliación		Están en construcción los módulos de mediana y baja seguridad	1,500
Complejo Penitenciario Islas Marías	Se pusieron en operación espacios para población de bajo riesgo	1,500	70% de avance en la construcción del módulo de mediana seguridad	5,600
Cereso Monclova, Coahuila			Adecuación para operar como centro federal.	1,200
Cereso Huimanguillo, Tabasco	Se transformó en Cefereso número. 6 "Sureste"		Transferencia al gobierno federal	480
Cereso de Villa Aldama, Veracruz	Se transformó en Cefereso número. 5 "Oriente".	2,828		
Guasave, Sinaloa	Centro multinivel, con módulo para secuestradores		Está en proceso la instalación del equipo tecnológico.	633
Papantla, Veracruz	Será el primer complejo penitenciario con módulos para todos los niveles de riesgo			1,600
12 centros penitenciarios federales	Proyecto de alianzas de participación público privadas, bajo el esquema de contrato de prestación de servicios.			32,500

**Fuente:** Felipe Calderón Hinojosa, *IV Informe de gobierno*, México, 2010, p. 22; y Secretaría de Seguridad Pública, *IV Informe de labores*, Poder Ejecutivo Federal, México, 2010, pp. 79-80.

En total, durante el último año se recuperaron 4,328 espacios; en el corto plazo, mediante las acciones que ya están en proceso, se espera contar con poco más de 11 mil espacios; en el largo plazo, con la construcción de nuevos penales, podrían crearse otros 32,500 espacios.

Por otra parte, el gobierno federal apoyó en este año con diversos subsidios a tres entidades para la ampliación o construcción de centros penitenciarios estatales. En Baja California aportó 420 millones de pesos para ampliar el Cereso ubicado en Tecate, a fin de incrementar en 2,600 los espacios disponibles. En Chihuahua, se aportaron 100 millones y en 2010 se aportarán otros 200 millones de pesos, con el propósito de coadyuvar en la construcción de un centro penitenciario productivo en Ciudad Juárez, el cual contará con capacidad para 2,400 internos. Por último, para la construcción de un centro de ejecuciones en Ciudad Victoria se aportaron 200 millones de pesos en 2009 y otros 100 en 2010; este centro contará con capacidad para 1,648 internos de distintos niveles de riesgo.<sup>10</sup>

### **Reclusos sin condena**

Un fenómeno que incide directamente en la saturación de los penales es la gran cantidad de internos que no han recibido sentencia. Es decir, a personas que fueron acusadas de un delito, se les aplicó la prisión preventiva y están en espera de una sentencia.

La prisión preventiva ha sido objeto de un amplio debate entre penalistas y defensores de los derechos humanos y ha sido un instrumento que ha moldeado en gran medida la política criminológica del Estado mexicano.<sup>11</sup>

El derecho internacional establece que la prisión preventiva sólo procede en tres casos: uno, para evitar la fuga del imputado y garantizar su comparecencia en el proceso penal; segundo, evitar que el imputado pueda interferir en las

---

<sup>10</sup> Felipe Calderón, *IV Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, 2010, pp. 22 y 23.

<sup>11</sup> Cfr. Comisión Nacional de Derechos Humanos, *La lucha por los derechos humanos en el sistema penitenciario mexicano*, México, 1993, 29 pp.; Miguel Sarre Íguiniz, “Improcedencia de la prisión preventiva para las personas procesadas por delitos cuya penalidad admite un sustitutivo de prisión”, en Acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (fecha de consulta: mayo de 2010); y Luis Rodríguez Manzanera, *op. cit.*, pp. 53-64.



investigaciones; y tres, evitar la posibilidad de que el acusado cometa otros delitos.<sup>12</sup>

Pese a ello, en 2006 Guillermo Zepeda advirtió que en casi todos los códigos procesales de México (30 de 33) se había establecido una serie de delitos para los cuales se aplica —sin previo examen de las circunstancias y de los acusados— la prisión preventiva. A los indiciados por estos delitos “se les restringe el derecho constitucional de estar en libertad durante el proceso penal”, advirtió el especialista.<sup>13</sup>

Frente a ello, la reforma promulgada en junio de 2008 estableció las modalidades para las cuales procede la aplicación de este recurso. Ahora el artículo 18 constitucional precisa que “sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva”, y refrenda —como ya lo señalaba anteriormente— que “el sitio de ésta (la prisión preventiva) será distinto del que se destine para la extinción de las penas y estarán completamente separados”.<sup>14</sup>

En tanto, el artículo 19 precisa las modalidades bajo las cuales procede la prisión preventiva en los siguientes términos:

“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, 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”.<sup>15</sup>

Además, frente a la prolongación indefinida con que era aplicado este recurso, ahora el artículo 20 constitucional establece que las personas imputadas

---

<sup>12</sup> Guillermo Zepeda Lecuona, “Uso excesivo e irracional de la prisión preventiva”, en Acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (fecha de consulta: mayo de 2010).

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 3.

<sup>14</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, versión actualizada disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: julio de 2010).

<sup>15</sup> *Idem.*

tienen, entre otros, los siguientes derechos: a ser juzgados antes de cuatro meses si se trata de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa; a que no se prolongue la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero; y a que la prisión preventiva no exceda en ningún caso los dos años ni el tiempo máximo de pena que fije la ley para el delito de que es acusado.

Junto a estos lineamientos constitucionales, habría que mencionar que ahora el artículo 17 Constitucional ha introducido la posibilidad de poner en marcha mecanismos alternativos para la solución de controversias, con reparación del daño y supervisión judicial; a fin de evitar, en la medida de lo posible, las penas de cárcel. Y que el artículo 20 constitucional establece ahora que “el proceso penal será acusatorio y oral”, con el propósito de contar con una justicia más expedita y, en ese sentido, más eficiente.

Es muy probable que en el corto plazo estos nuevos instrumentos contribuyan a despresurizar las cárceles mexicanas y a evitar que en ellas convivan delincuentes profesionales con aquellos que no tienen este perfil.

¿Cuál es la dimensión y situación actual de las personas que no han recibido sentencia dentro de los penales? Para abordar esta interrogante, el cuadro 2 muestra la cantidad de personas reclusas en prisión, del fuero común y federal, según la situación jurídica de las mismas. Ahí se puede constatar que desde 1994, en promedio, de cada diez personas reclusas cuatro se encuentran esperando sentencia. Para el caso de los internos del fuero federal, la población en calidad de “procesados” se encuentra en un rango de entre 32 y 34%; en cambio, para los internos del fuero común, este rango se ubica entre 47 y 49% en promedio. Es decir, los procedimientos penales tienen un mayor rezago entre los delitos comunes, aquellos que afectan a la mayor cantidad de población y que los afectan más directamente.

**Cuadro 4**  
**Personas recluidas en el sistema penitenciario, según fuero y situación legal**

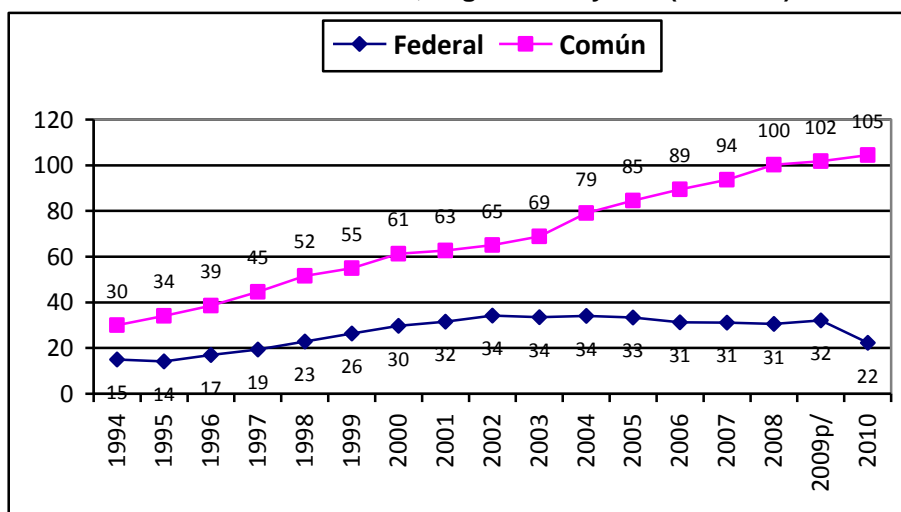
Año	Fuero federal			Fuero común		
	Total	Procesados	Sentenciados	Total	Procesados	Sentenciados
1994	22,747	34%	66%	63,579	53%	47%
1995	23,286	39%	61%	70,288	52%	48%
1996	26,341	36%	64%	76,921	50%	50%
1997	28,441	32%	68%	85,900	48%	52%
1998	31,852	28%	72%	97,050	47%	53%
1999	37,119	29%	71%	105,681	48%	52%
2000	41,647	29%	71%	113,118	46%	54%
Promedio 1994-2000		32%	68%		49%	51%
2001	44,594	29%	71%	121,093	48%	52%
2002	47,776	28%	72%	125,112	48%	52%
2003	49,160	32%	68%	133,370	48%	52%
2004	49,618	31%	69%	144,271	45%	55%
2005	51,471	35%	65%	154,350	45%	55%
2006	49,217	37%	63%	160,923	44%	56%
Promedio 2001-2006		32%	68%		47%	53%
2007	48,566	36%	64%	164,275	43%	57%
2008	49,918	39%	61%	169,836	41%	59%
2009 <sup>p/</sup>	53,279	40%	60%	173,742	41%	59%
2010	44,692	50%	50%	175,995	41%	59%
Promedio 2007-2010		34%	66%		47%	53%

**Fuente:** Presidencia de la República, *Anexo del 5° Informe de Gobierno 2005*, México, 2005, p. 556, con datos de la SSP, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social; y Secretaría de Seguridad Pública, *Tercer Informe de Labores*, México, 2009, p. 82.

La gráfica 3 muestra el comportamiento numérico de la población sentenciada. Para el caso del fuero federal, es posible observar dos tendencias: entre 1995 y 2002 este rubro tuvo un promedio de crecimiento de 11%; sin embargo, a partir de 2003 y hasta 2010 esta tendencia se detuvo y se han observado diversas tasas de decrecimiento. La caída más pronunciada se observó en 2006, con una tasa de -7% respecto del año anterior y, más recientemente, en 2009, con una tasa de -1%.

Por lo que se refiere a las personas sentenciadas del fuero común, su crecimiento también ha perdido dinamismo, aunque mantiene tasas positivas en todo el periodo. Entre 1995 y 2000 se observó una tasa promedio de crecimiento anual de 13%; entre los años 2001 y 2006 dicha tasa fue de 7% y para el periodo 2007-2009 fue de 4%. Esta situación hizo declarar recientemente al titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Raúl Plascencia Villanueva, que existe una “falta de capacidad de los jueces para emitir sentencias”, y prueba de ello es —dijo— que la cifra de 226 mil internos en el país no se ha incrementado en los últimos años.<sup>16</sup>

**Gráfica 3**  
**Población sentenciada, según fuero y año (en miles)**



**Fuente:** Presidencia de la República, *Anexo del 5° Informe de Gobierno 2005*, México, 2005, p. 556, con datos de la SSP, Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social; y Secretaría de Seguridad Pública, *Tercer Informe de Labores*, México, 2009, p. 82.

En el cuadro 5 se puede observar la distribución de la población penitenciaria en las entidades federativas, según su situación jurídica. La información aparece ordenada de mayor a menor, según el porcentaje de internos en calidad de “procesados” en cada estado. En promedio, 42% de los internos en los estados tienen dicho estatus.

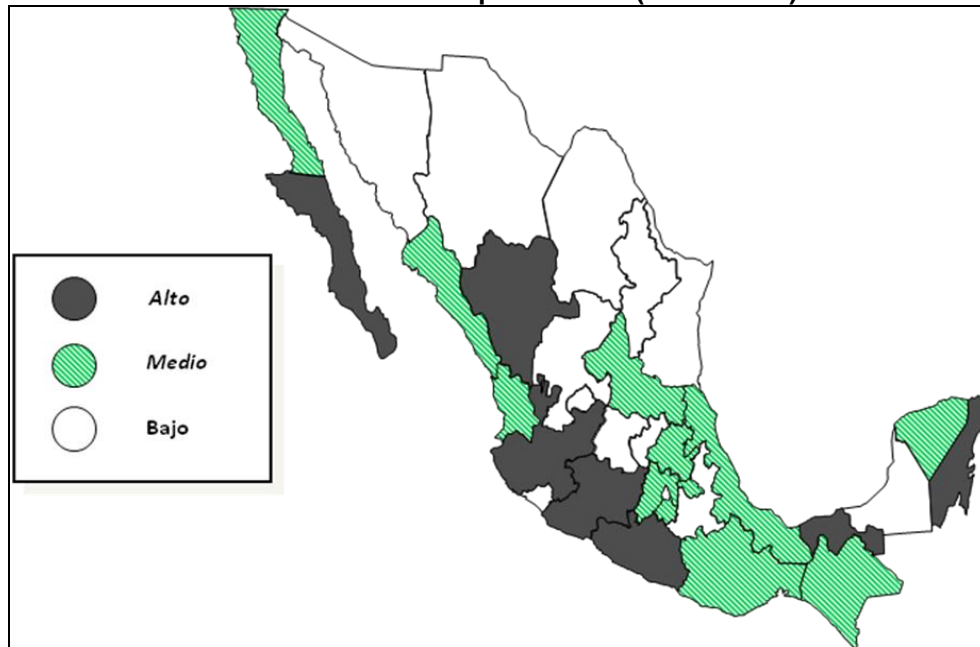
<sup>16</sup> Notimex, “Sólo se denuncia un millón y medio de delitos al año: CNDH”, comunicado de la sección México, 21 de junio de 2010, 12:55, disponible en [www.notimex.com.mx](http://www.notimex.com.mx) (fecha de consulta: junio de 2010).

Cuadro 5  
**Internos del fuero común, según situación jurídica y entidad federativa (marzo de 2010)**

Entidad	Número	Procesados %	Sentenciados %
Baja California Sur	1,457	67.74	32.26
Quintana Roo	2,418	62.94	37.06
Jalisco	11,627	56.39	43.61
Tabasco	4,141	55.71	44.29
Guerrero	4,115	53.34	46.66
Durango	2,287	52.73	47.27
Michoacán	5,334	50.30	49.70
Veracruz	6,532	48.84	51.16
Oaxaca	3,484	48.54	51.46
Baja California	13,081	48.02	51.98
Yucatán	2,400	47.08	52.92
Tlaxcala	560	45.18	54.82
Morelos	2,545	43.18	56.82
San Luis Potosí	2,450	41.43	58.57
Nayarit	2,044	41.24	58.76
México	16,928	41.23	58.77
Sinaloa	4,555	39.98	60.02
Chiapas	5,878	39.35	60.65
Hidalgo	2,253	39.15	60.85
Chihuahua	3,864	38.92	61.08
Colima	2,028	37.72	62.28
Querétaro	1,615	36.90	63.10
Guanajuato	3,691	35.60	64.40
Zacatecas	963	34.99	65.01
Distrito Federal	36,252	34.29	65.71
Sonora	8,820	33.90	66.10
Aguascalientes	973	33.61	66.39
Puebla	7,372	33.48	66.52
Campeche	1,110	33.42	66.58
Nuevo León	4,852	27.25	72.75
Coahuila	2,561	26.51	73.49
Tamaulipas	5,746	23.91	76.09

**Fuente:** Secretaría de Seguridad Pública, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, México, marzo de 2010, disponible en [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

**Mapa 2**  
**Niveles de las entidades federativas, según población penitenciaria del fuero común en situación de procesados (marzo 2010)\***



\* Alto: 50-67%      Medio: 39-49%      Bajo: Menor a 39%  
**Fuente:** Elaboración propia con base en cuadro 3.

Sin embargo, entre las entidades federativas es posible identificar tres diferentes niveles, según la proporción de población que se encuentra a la espera de recibir sentencia. En nivel “alto” se han clasificado a aquellas entidades que se encuentran en un rango de entre 50 y 67%; en nivel “medio” las que se encuentran en el rango de entre 35 y menos de 50%; y en nivel bajo las que tienen un porcentaje menor a 35 (véase mapa 2)

## **II. Características de los internos**

Desde hace varias décadas se han emprendido diversos esfuerzos para limitar e impedir la aplicación de penas breves de prisión y en su lugar poner en práctica diversos sustitutos a la prisión. En 1929 Eugenio Florian advirtió lo siguiente:

“(…) es error grandísimo y causa múltiples daños el imponer a todos los delincuentes la pena de encarcelamiento y acumular en las cárceles, aunque sea por breves días, a personas honradas junto con individuos prejujuados y endurecidos en el delito. Aparte del peligro del contacto y la vergüenza de la cárcel, que no se borra fácilmente, que exaspera el ánimo, como notaba Von Liszt, las penas breves de encarcelamiento no sólo no son útiles sino que perjudican al ordenamiento jurídico mucho

más que la impunidad. Por éstas y otras razones obvias, resulta completamente legítima la cruzada que autores preclaros desde hace tiempo han encendido contra las penas breves de encarcelamiento, denunciando sus vicios y tratando de buscar sus remedios”.<sup>17</sup>

En 1983 se introdujeron en el Código Penal Federal mexicano las penas sustitutivas de la prisión, tales como el *tratamiento en libertad, semilibertad y trabajo en favor de la comunidad*, cuyo alcance establece el artículo 27 de este código. Más adelante, en 1991 se realizó una nueva reforma, a fin de establecer un mayor número de opciones y ampliar los rangos de las penas de prisión susceptibles de ser sustituidas por otras no privativas de la libertad.

Tal como lo señala Migue Sarre, si en el código de 1984 la pena de prisión que no excediera de un año podía ser sustituida por trabajo en favor de la comunidad, en las reformas de 1991 se establece que si la pena de prisión no excede de cinco años, puede ser sustituida por trabajo en favor de la comunidad o tratamiento en semilibertad.<sup>18</sup> Para que se puedan aplicar las penas sustitutivas de la prisión, es necesario que el sentenciado satisfaga los requisitos establecidos en el artículo 90 del Código Penal, tales como que sea la primera vez que incurre en delito intencional; que tenga buena conducta, antes y después del hecho punible; y que por sus antecedentes personales o modo de vivir, así como por la naturaleza del delito, se presuma que el sentenciado no volverá a delinquir.

Sin embargo, la estadística de las personas sentenciadas muestra otra tendencia. En 2008 fueron sentenciados con prisión 115 mil 227 delincuentes del fuero común en las 32 entidades federativas, de los cuales 81% (93 mil 720) tienen una condena menor a los cinco años. De este último universo —como se observa en el cuadro 4— más de la mitad cometieron los delitos de robo o daño en las cosas.

---

<sup>17</sup> Eugenio Florián, *Parte general del derecho penal*, La Habana, 1929, t. II. núm. 473, citado Miguel Sarre Íguiniz, *op. cit.*

<sup>18</sup> Miguel Sarre Íguiniz, *op. cit.*

**Cuadro 6**  
**Delincuentes sentenciados del fuero común, con pena de prisión, según principal delito y duración de la sentencia (2008)**

	Sentenciados	Menos de 1 mes a menos de cinco años	%	De cinco años a más de 17	%
<b>Todos los delitos</b>	<b>115,227</b>	<b>93,720</b>	<b>100%</b>	<b>21,507</b>	<b>100%</b>
Robo	57,240	45,750	49%	11,490	53%
Lesiones	17,868	16,858	18%	1,010	5%
Daño en las cosas	5,788	5,643	6%	145	1%
Homicidio	5,510	1,986	2%	3,524	16%
Otros (en 16 clasificaciones)	28,821	23,483	25%	5,338	25%

**Fuente:** INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

El cuadro 7 muestra la distribución de las personas sentenciadas con menos de cinco años de prisión, según entidad federativa. Ahí se puede observar que trece entidades del país abarcan 76% del total de los internos con estas características. El mayor número se encuentra en Baja California y Distrito Federal, con poco más de 12 mil internos cada uno.

**Cuadro 7**  
**Delincuentes sentenciados del fuero común con pena de prisión menor a cinco años, según entidad federativa (2008)**

Entidad	Número	% del total de sentenciados	Entidad	Número	% del total de sentenciados
Baja California	12,106	12.9%	Yucatán	1,734	1.9%
Distrito Federal	12,045	12.9%	Querétaro	1,582	1.7%
Sonora	6,057	6.5%	Oaxaca	1,551	1.7%
Tamaulipas	5,829	6.2%	Nuevo León	1,538	1.6%
México	5,388	5.7%	Coahuila de Zaragoza	1,402	1.5%
Jalisco	5,352	5.7%	Tabasco	1,141	1.2%
Michoacán	4,828	5.2%	Quintana Roo	1,047	1.1%
Guanajuato	4,346	4.6%	Hidalgo	996	1.1%
Puebla	3,637	3.9%	Baja California Sur	950	1.0%
Veracruz	3,493	3.7%	Colima	894	1.0%
Sinaloa	3,305	3.5%	Morelos	728	0.8%
Chiapas	2,914	3.1%	Durango	706	0.8%
San Luis Potosí	2,075	2.2%	Guerrero	659	0.7%
Zacatecas	1,973	2.1%	Aguascalientes	621	0.7%
Chihuahua	1,951	2.1%	Tlaxcala	536	0.6%

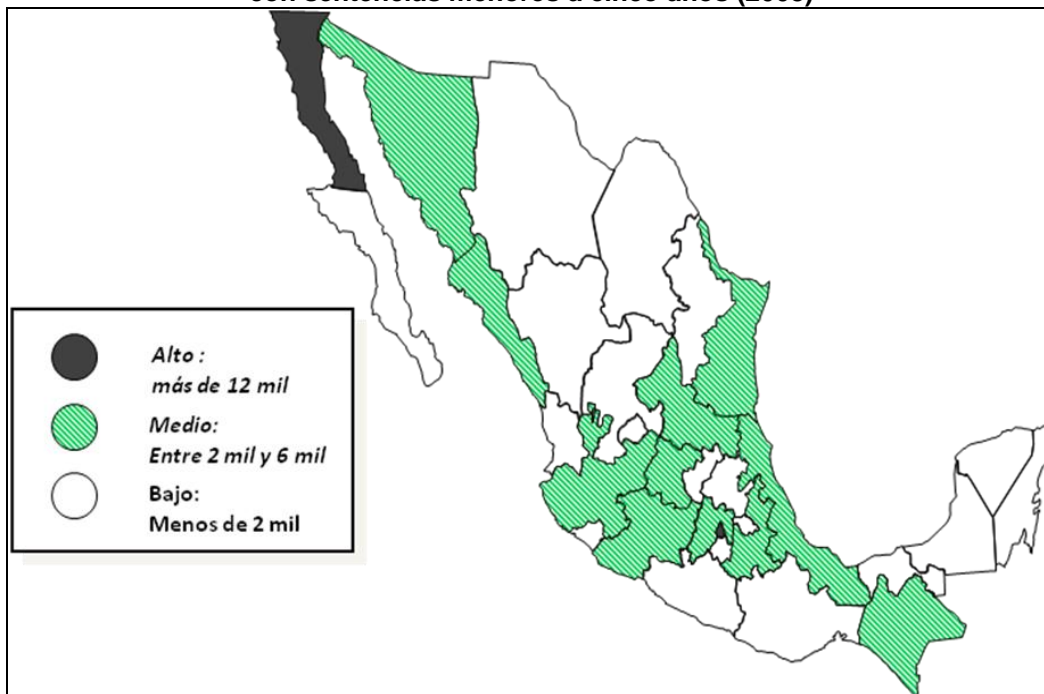


Entidad	Número	% del total de sentenciados	Entidad	Número	% del total de sentenciados
Nayarit	1,885	2.0%	Campeche	452	0.5%
			<b>Total</b>	<b>93,720</b>	<b>100%</b>

**Fuente:** INEGI, *Estadísticas judiciales en materia penal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 2008, disponible en [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

El mapa 3 ilustra las regiones del país, según la concentración de la población penitenciaria con condenas menores a cinco años. Es posible observar una relativa correlación entre este indicador, concentración urbana e índices de incidencia delictiva. Así, Baja California y DF, entidades con los mayores índices delictivos, son también las que tienen el mayor número de sentenciados con estas características.

**Mapa 3**  
Niveles de las entidades federativas, según personas en reclusión con sentencias menores a cinco años (2008)



**Fuente:** cuadro 7.

### Castigo a la pobreza

Estudios internacionales han identificado desde hace varias décadas, que las prisiones castigan preferentemente a la población con escasos recursos o en condiciones de vulnerabilidad social. “Quienes verán en peligro su posición y

categoría social —señala un estudio de la ONU de 1980— aquellos para los que la pena de cárcel serviría realmente como medida disuasoria, a menudo eluden la reclusión”.<sup>19</sup>

Se trata de una tendencia que no ha sido erradicada de nuestro país. De acuerdo con estudios empíricos realizados por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), con encuestas realizadas en 2002, 2005 y 2009, en los penales del Distrito Federal, Morelos y Estado de México (entidades que abarcan 27% de los internos del fuero común), la prisión y las condenas recaen principalmente en los estratos socioeconómicos más desfavorecidos.

Marcelo Bergman —uno de los autores de este estudio— afirma que quienes terminan en la cárcel no son por lo general los delincuentes más peligrosos y sofisticados, sino mayoritariamente quienes no contaron con recursos para corromper a las autoridades o montar una defensa adecuada. Dicha afirmación se fundamenta en el análisis de los delitos y montos por los que fueron condenados los internos.

Esta investigación corroboró —tal como se documentó líneas arriba— que la gran mayoría de la población carcelaria tiene condenas cortas por robos simples. De acuerdo con la encuesta de 2002, 25% de quienes están reclusos por robo simple, habrían robado menos de mil pesos, alrededor de 50% menos de 6 mil pesos y sólo 5% montos superiores a los 75 mil pesos. Considerando que 70% de los internos por este delito afirmaron que de haber tenido recursos para sobornar a las autoridades en el momento que los detuvieron, habrían logrado evitar ir a prisión, ello permite afirmar a Bergman que “quienes cometen robos mayores y disponen de más recursos, efectivamente logran eludir la sanción punitiva”.<sup>20</sup>

Esta misma tendencia se observa al analizar los sentenciados por delitos contra la salud: 8% de los internos a quienes se aplicó la encuesta estaba cumpliendo una sentencia por este tipo de delito; el valor promedio que obtuvieron

---

<sup>19</sup> Citado por Luis Rodríguez Manzanera, *op. cit.*, p. 52.

<sup>20</sup> Marcelo Bergman, *Cárceles en México: un estado de situación*, México, 2004, Informe presentado para el proyecto: “Prisons in crisis: Understanding Latin America’s Most Explosive Problem. Entregado por la Sección de Ley, Jurisprudencia y Sociedad de la LASA”, disponible en [www.seguridadpublicaenmexico.org.mx](http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx) (fecha de consulta: diciembre de 2009). p. 11.

de la comercialización de las sustancias fue de mil 168 pesos y sólo en 10% de los casos los montos excedieron tres mil 900 pesos, lo que indica --a decir de Bergman-- que la gran mayoría de quienes cumplen una sentencia por delitos contra la salud purgan sentencias por tráfico de drogas de muy baja cuantía y que “lo que abunda en las prisiones, entonces, no son los traficantes de mayor envergadura sino los comerciantes en pequeño, o probablemente consumidores que fueron detenidos con cantidades que apenas superaban las toleradas para el consumo personal”.<sup>21</sup>

Los resultados de la Tercera Encuesta a Población en Reclusión, realizada en 2009, en esta ocasión en los penales del Distrito Federal y Estado de México, permitieron ratificar las tendencias observadas en los años anteriores, tal como se observa en el siguiente sumario.

- 55% de los internos cumplen sentencia por robo. De éstos, tres de cada cinco por robo con violencia.
- Entre la población recientemente recluida, 65% lo está por robo. Aproximadamente 8 de cada 10 nuevos internos sentenciados lo son por robo y a su vez 3 de cada 4 de ellos lo son por robo simple.
- La mitad de los robos lo son por 5 mil pesos o menos, y una cuarta parte por 700 pesos o menos.
- 50% de los internos presos por delitos contra la salud fueron detenidos por comerciar drogas por montos inferiores a 1,250 pesos y una cuarta parte por menos de 200 pesos.
- Aproximadamente uno de cada tres sentenciados había estado preso previamente o había estado internado en alguna institución para menores infractores.<sup>22</sup>

Con base en las tendencias observadas en los últimos siete años, los autores de esta investigación sostienen que:

---

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 10.

<sup>22</sup> Elena Azaola y Marcelo Bergman, *Delincuencia, marginalidad y desempeño institucional. Resultados de la tercera encuesta a población en reclusión en el Distrito Federal y Estado de México*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2009, p. 23, disponible en [www.seguridadpublicaenmexico.org.mx](http://www.seguridadpublicaenmexico.org.mx) (fecha de consulta: mayo de 2010).

“Hay un deterioro sostenido en las condiciones de casi todos los centros penitenciarios. La provisión de servicios materiales (agua, comida, ropa), así como el hacinamiento y el deterioro de los espacios, entre otras cosas, ha empeorado. Comparado con los datos obtenidos en las encuestas anteriores (2002 y 2005), la corrupción también parece ir en aumento, lo que probablemente aumenta la tensión al interior de los penales.

Hay también una preocupante alza en la proporción de reincidentes que, entre 2005 y 2009, creció un 17%.

Existe también una evidencia que permite sostener que internos con mayor poder económico han sobornado a autoridades para obtener de manera irregular beneficios de preliberación.

No hemos detectado mejoras en el debido proceso legal. En todos los casos, el desempeño de las autoridades que participan a lo largo del proceso de impartición de justicia (policía preventiva, policía judicial, ministerio público, abogados de oficio y jueces), han sido evaluados por debajo del nivel que nos fue reportado en las encuestas de 2002 y 2005”.<sup>23</sup>

### **Situación de los derechos humanos**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos —en colaboración con los organismos locales de protección a derechos humanos— ha coordinado desde 2006 la elaboración del *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*, el cual permite revisar, de manera uniforme y comparativa, la situación de los penales locales de todo el país. Para elaborar este documento se revisan y califican 63 variables, agrupadas en siete derechos fundamentales.

El cuadro 6 muestra los indicadores obtenidos para el periodo 2006-2009. Ahí se puede observar que, en general, en todos ellos se ha observado una relativa mejoría, la cual es más perceptible entre los que obtuvieron la peor evaluación. En este último caso se encuentran los derechos relacionados con la situación jurídica de los internos y los que garantizan su integridad física y moral, que tuvieron una mejoría de 11 y 21% respectivamente. Entre aquellos derechos mejor evaluados, tales como los que garantizan la vinculación social del interno y el mantenimiento del orden la mejoría fue, respectivamente, de 4 y 6%.

---

<sup>23</sup> *Ídem*, p. 7.

**Cuadro 8**  
**Evaluación de los principales derechos humanos en los centros locales de readaptación social, 2006-2009**

Derecho fundamental	2006	2007	2008	2009	Promedio
Derechos humanos que garantizan la vinculación social del interno.	7.03	7.14	7.35	7.32	7.21
Derechos humanos que garantizan el mantenimiento del orden y la aplicación de sanciones.	6.37	6.48	6.68	6.75	6.57
Derechos humanos que garantizan una estancia digna y segura en prisión.	6.22	6.38	6.66	6.75	6.50
Derechos humanos que garantizan el desarrollo de actividades productivas y educativas.	5.96	6.38	6.71	6.7	6.43
Derechos humanos de grupos especiales dentro de instituciones penitenciarias.	5.93	6.3	6.24	6.32	6.19
Derechos humanos que garantizan su integridad física y moral.	5.33	5.72	5.99	5.94	5.7
Derechos humanos relacionados con la situación jurídica de los internos.	4.57	5.16	5.51	5.55	5.19

**Fuente:** Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*, México, 2009, disponible en [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

El cuadro 9 muestra la calificación obtenida por los penales según entidad federativa, ordenadas de acuerdo al promedio obtenido entre 2006 y 2009. En este caso se puede constatar que existen cuatro entidades en las cuales la evaluación obtenida está por debajo de 5. Se trata de Baja California Sur, Guerrero, Tabasco y Sinaloa, las cuales obtuvieron las peores evaluaciones. Existen otras ocho entidades que, de acuerdo con este indicador, también se encuentran entre las peor evaluadas, con un rango obtenido entre cinco y seis; se trata de Hidalgo, Oaxaca, San Luis Potosí, Morelos, Chiapas, Quintana Roo, Nayarit y Distrito Federal.

**Cuadro 9**  
**Evaluación de los principales derechos humanos en los centros locales de readaptación social, según entidad federativa 2006-2009**

Entidad	2006	2007	2008	2009	Promedio 2006-2009
Puebla	7.25	7.78	7.78	7.82	7.66
Chihuahua	7.69	7.53	7.53	7.3	7.51
Coahuila	6.06	7.49	7.49	8.29	7.33
Veracruz	6.04	7.58	7.58	7.92	7.28
Jalisco	7.08	6.88	6.88	7.96	7.20
Nuevo León	7.27	7.25	7.25	7.03	7.20
Querétaro	6.39	7.44	7.44	7.52	7.20
Zacatecas	6.88	7.2	7.2	7.21	7.12
Guanajuato	6.88	7.08	7.08	7.11	7.04
Aguascalientes	6.61	6.35	6.35	8.47	6.95

Entidad	2006	2007	2008	2009	Promedio 2006-2009
Tamaulipas	5.66	7	7	7.75	6.85
Tlaxcala	5.76	6.65	6.65	8.31	6.84
Durango	5.97	7.52	7.52	6.16	6.79
Campeche	6.31	6.66	6.66	6.7	6.58
Sonora	5.29	6.64	6.64	7.55	6.53
Estado de México	6.27	6.59	6.59	6.39	6.46
Baja California	5.99	6.23	6.23	6.68	6.28
Michoacán	s/d	5.83	5.83	7.14	6.27
<b>Promedio nacional</b>	<b>5.92</b>	<b>6.22</b>	<b>6.22</b>	<b>6.48</b>	<b>6.21</b>
Colima	5.61	6.16	6.16	6.78	6.18
Yucatán	5.28	6.26	6.26	6.46	6.07
Hidalgo	5.57	5.76	5.76	5.81	5.73
Oaxaca	s/d	5.64	5.64	5.56	5.61
San Luis Potosí	4.17	5.57	5.57	7.07	5.60
Morelos	s/d	5.79	5.79	5.11	5.56
Chiapas	5.69	5.24	5.24	5.92	5.52
Quintana Roo	5.67	5.93	5.93	4.45	5.50
Nayarit	5.68	5.45	5.45	5.34	5.48
Distrito Federal	s/d	5.75	5.75	3.57	5.02
Baja California Sur	5.62	4.43	4.43	5.46	4.99
Guerrero	5.4	3.95	3.95	4.56	4.47
Tabasco	3.84	4.48	4.48	4.11	4.23
Sinaloa	3.72	3.01	3.01	3.73	3.37

**Fuente:** Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria*, México, 2009, disponible en [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

Por otra parte, la Secretaría de Seguridad Pública federal informó recientemente que entre julio de 2009 y julio de 2010 se registraron 662 incidencias en el sistema penitenciario del país, las cuales involucraron a 3,681 personas en 293 decesos, 216 riñas, 47 suicidios, 17 huelgas de hambre, 17 intentos de suicidio, 22 fugas, ocho motines, tres intentos de fuga, un intento de violación, una violación y 37 homicidios.<sup>24</sup>

### III. Los costos del sistema penitenciario

El constante crecimiento de las personas en reclusión también plantea varios retos para el presupuesto federal y de las entidades federativas. La sobrepoblación es, en gran medida, uno de los factores principales que genera corrupción y redes de socialización criminal al interior de los penales. Al mismo tiempo el hacinamiento

<sup>24</sup> Secretaría de Seguridad Pública, *IV Informe de labores*, op. cit.

explica la incapacidad del sistema federal y de los estatales para generar programas efectivos de reinserción social.

A nivel federal se ha observado, como se verá a continuación, un importante incremento en los recursos destinados a este rubro. En las entidades federativas, como ocurre en muchas otras materias, la disponibilidad de recursos es muy heterogénea, lo cual hace muy variable la cantidad de presupuesto disponible para cada interno.

Un problema adicional, como también se explica en esta sección, es la gran cantidad de internos que se encuentra cumpliendo sentencias por delitos menores, los cuales absorben una importante cantidad de recursos y, dadas las condiciones actuales, se encuentra en riesgo de iniciar o ampliar su carrera delictiva.

### **Gasto ejercido**

Durante la gestión del presidente Felipe Calderón el presupuesto destinado al Programa Nacional de Seguridad Pública ha crecido constantemente. En 2007 le fueron asignados 24.8 mil millones de pesos, lo cual significó un incremento de 52% respecto de 2006 (descontando inflación). Durante los años subsiguientes se observó un incremento promedio anual de casi 17%, con lo cual para 2010 dicho presupuesto llegó a 43.9 mil millones de pesos.<sup>25</sup>

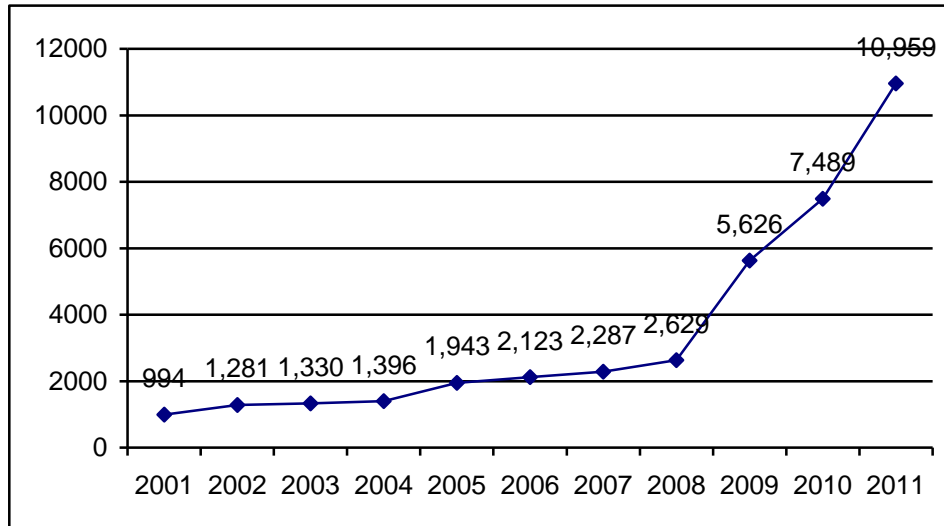
En concordancia con esta tendencia, el gasto destinado al sistema penitenciario federal también se incrementó significativamente en los últimos años. Dentro del ramo 36 (seguridad pública), se encuentra la función “prisiones”, cuya evolución se puede observar en la gráfica 4. El principal incremento se observó en 2009, cuando los recursos aprobados fueron del doble (descontando inflación) respecto del año anterior. En 2010 se registró un incremento de 27%; para 2011 la propuesta del Ejecutivo enviada al Congreso incluyó un aumento de 40%, a fin de fortalecer y continuar el programa de infraestructura ya descrito anteriormente, en especial la adecuación del centro penitenciario de Papantla y el fortalecimiento en

---

<sup>25</sup> Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP), *Evolución del gasto programable del ramo 36. Seguridad Pública 2001-2010*, Cámara de Diputados, septiembre de 2010, disponible en [www.diputados.gob.mx](http://www.diputados.gob.mx) (fecha de consulta: noviembre de 2010).

la infraestructura de la colonia penal de Islas Marías. En promedio, durante los tres primeros años de la actual administración, estos recursos representaron, en promedio, 14% del presupuesto asignado al ramo 36; para 2010 dicha cifra llegó a 23% y para 2011, de acuerdo con el propuesta del Ejecutivo, llegaría a casi 31%.

**Gráfica 4**  
**Presupuesto asignado dentro de la función "prisiones" del ramo 36, seguridad pública del gobierno federal (millones de pesos)**



**Fuente:** Para periodo 2001 a 2006, CEFP, *Programa sectorial de seguridad pública 2007-2012*; y para los años 2007 a 2011, CEFP, *Ramo 36. Secretaría de Seguridad Pública (proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011)*.

El cuadro 10 muestra un listado de 16 entidades federativas, para las cuales fue posible obtener el presupuesto destinado en 2010 a seguridad pública y, de manera específica, el dirigido a readaptación social. En el resto de las entidades esta información no se encontraba disponible en ninguna de las páginas de los poderes Ejecutivos o Legislativos locales.

De acuerdo con la muestra aquí compilada, en promedio, las entidades federativas dedicaron en 2010 casi una tercera parte de su presupuesto de seguridad pública al mantenimiento y gestión de sus sistemas penitenciarios. En su conjunto, en estas entidades federativas se estará ejerciendo, por este último concepto, la cantidad de seis mil 58 millones de pesos.



**Cuadro 10**  
**Presupuesto de las entidades federativas destinado a seguridad pública y readaptación social (2010)**

Entidad	Presupuesto Seguridad Pública (SP)	Presupuesto Readaptación social 2010	Porcentaje del presupuesto de SP
Distrito Federal	\$12,186,220,446.00	\$1,718,423,311.00	14%
México	\$8,735,158,791.00	\$998,524,043.00	11%
Sonora	\$3,130,449,287.00	\$492,589,975.09	16%
Michoacán	\$1,894,299,557.00	\$400,000,000.00	21%
Tabasco	\$1,202,119,552.10	\$146,296,314.00	12%
Guanajuato	\$1,071,291,218.90	\$456,499,001.80	43%
Hidalgo	\$1,070,900,000.00	\$97,129,400.00	9%
Chihuahua	\$1,053,447,025.00	\$264,200,528.00	25%
San Luis Potosí	\$1,030,847,202.34	\$288,297,285.00	28%
Sinaloa	\$1,013,778,507.00	\$171,744,581.00	17%
Guerrero	\$974,503,200.00	\$114,260,000.00	12%
Tamaulipas	\$758,425,000.00	\$241,411,000.00	32%
Yucatán	\$711,893,283.00	\$102,779,206.00	14%
Campeche	\$412,521,735.00	\$327,999,849.00	80%
Durango	\$295,512,126.00	\$150,234,500.00	51%
Nayarit	\$161,835,925.27	\$88,271,416.63	55%

**Fuente:** Presupuesto de Egresos de cada entidad, con base en los sitios web oficiales de los poderes Ejecutivo y Legislativo (fecha de consulta: septiembre de 2010).

El cuadro 11 muestra la cantidad estimada correspondiente al presupuesto erogado por cada interno. En promedio, en estas entidades existe un gasto diario de 155 pesos por cada interno. Sin embargo, en los extremos de esta lista se encuentran entidades que se alejan mucho de esa cantidad. En el rango superior se encuentra Campeche con un gasto de 643 pesos y en el rango inferior se encuentran cinco entidades en las cuales este gasto no llega a 100 pesos (Chihuahua, Nayarit, Tamaulipas, Tabasco, Sinaloa, y Guerrero).

**Cuadro 11**  
**Presupuesto erogado por interno en entidades federativas (2010)**

Entidad	Número de internos*	Presupuesto anual por interno (pesos)	Presupuesto diario por interno (pesos)
Campeche	1,396	234,956.91	643.72
San Luis Potosí	2,969	97,102.49	266.03
Guanajuato	5,488	83,181.30	227.89
Michoacán	7,047	56,761.74	155.51
México	18,709	53,371.32	146.22
Durango	3,329	45,129.02	123.64
Distrito Federal	40,292	42,649.24	116.85
Sonora	12,882	38,238.63	104.76

Entidad	Número de internos*	Presupuesto anual por interno (pesos)	Presupuesto diario por interno (pesos)
Hidalgo	2,581	37,632.47	103.10
Yucatán	2,737	37,551.77	102.88
Chihuahua	7,412	35,644.97	97.66
Nayarit	2,604	33,898.39	92.87
Tamaulipas	7,557	31,945.35	87.52
Tabasco	4,842	30,214.03	82.78
Sinaloa	6,811	25,215.77	69.08
Guerrero	5,279	21,644.25	59.30

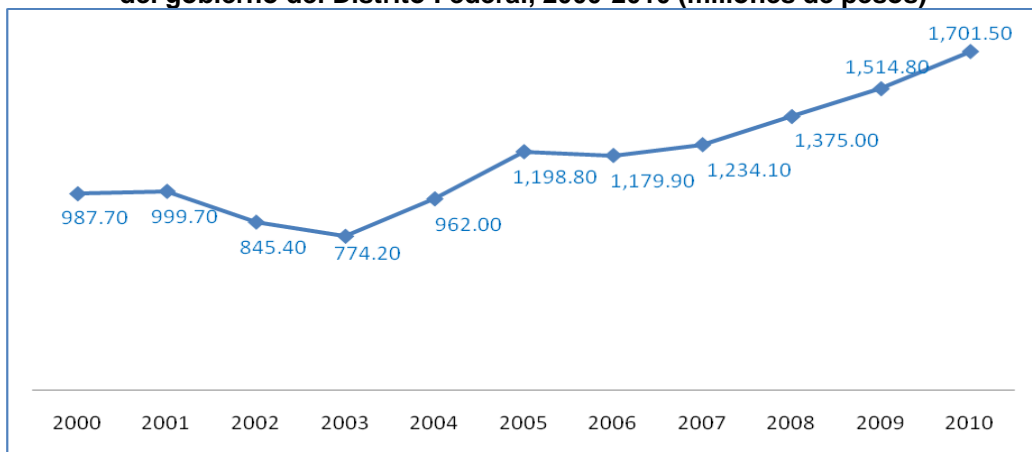
\* Incluye del fuero federal y común.

**Fuente:** cálculos propios con base en cuadro 7 y Secretaría de Seguridad Pública, *Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional*, México, marzo de 2010, disponible en [www.ssp.gob.mx](http://www.ssp.gob.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

Coincidentemente, las tres entidades que cuentan con el menor presupuesto por interno en esta selección (Sinaloa, Tabasco y Guerrero) son las mismas que obtuvieron las peores evaluaciones en materia de protección de derechos humanos, de acuerdo con el diagnóstico elaborado por la CNDH (compárese cuadros 8 y 11).

Para el caso del Distrito Federal fue posible contar con información desglosada para el periodo 2000-2010. Entre el periodo de 2007 a la fecha —etapa correspondiente al gobierno de Marcelo Ebrard— estos recursos pasaron de mil 234 millones de pesos a mil 701 millones. Es decir, tuvieron un crecimiento de 38% en términos nominales (véase gráfica 5).

**Gráfica 5**  
Recursos ejercidos por la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del gobierno del Distrito Federal, 2000-2010 (millones de pesos)



**Fuente:** Gobierno del Distrito Federal, Subsecretaría del Sistema Penitenciario, marzo de 2010.

Sin embargo, los recursos asignados resultan insuficientes mientras no se modifiquen los procedimientos empleados hasta ahora para la reinserción social de los infractores. Gustavo Fondevila —investigador del CIDE y miembro de la Red de Especialistas en Seguridad Pública— se refirió recientemente al gasto que realiza el gobierno del DF en este rubro en los siguientes términos:

“Hoy cada recluso le cuesta al erario público alrededor de 120 pesos diarios cuando en una cárcel del primer mundo, esa cifra se triplica con facilidad. No se puede tener cárceles de primera que cuesten como de tercera o cuarta. Y esto no es solamente un problema técnico sino estratégico. ¿Qué funcionario va a arriesgar su capital político por los reclusos? ¿Quién va a aumentar impuestos o destinar más recursos del presupuesto exiguo de la ciudad para las cárceles?

“...por último, hay que reconocer que los reclusorios son un gran negocio que genera mucho dinero. Y si esto no se cambia, siempre va a haber mucha gente interesada en que todo siga igual, porque cuantos más presos, mayor hacinamiento, más problemas y necesidades hay mayores ganancias. Para darle un panorama rápido del asunto, según la encuesta a población en reclusión del CIDE, la institución entrega sábanas solamente a 1.64% de los reclusos, cobijas a 3.52%, ropa a 1.38%, zapatos a 1.07%. El resto de los 42,000 reclusos de la ciudad pagan por esos artículos, al igual que por recibir visitas (62%), por mandarlo a llamar (55%) o por pasar comida o ropa (60%).

“El reclusorio no le da ropa (al interno) pero le cobra a su familia por traérsela y así sucesivamente con los zapatos, los medicamentos, la comida, las sábanas, etc. Lucrar con personas que no tienen ninguna otra posibilidad de satisfacer sus necesidades que mediante el único proveedor es el intercambio comercial perfecto. Y si esta larga cadena de corrupciones no se rompe, vamos a seguir teniendo cárceles vergonzosas donde los motines son casi un futuro cierto”.<sup>26</sup>

En la siguiente sección se detalla que uno de los problemas que impacta en el gasto es el alto costo que representan las personas reclusas sin sentencia, los primodelincuentes o aquellos que son sentenciados a condenas de corta duración, lo que implica que cometieron delitos menores.

### **El impacto de la reforma**

Guillermo Zepeda Lecuona calculó que en 2005 los sistemas penitenciarios federal y de los estatales ejercieron un presupuesto de 12.2 mil millones. Esta cifra representó 33% de los presupuestos destinados a la seguridad pública (el otro 66% se destinó a policía preventiva, procuración de justicia e impartición de

---

<sup>26</sup> Gustavo Fondevila, “El problema de los penales”, en *Reforma*, 5 de abril de 2010.

justicia penal). La ineficacia de este gasto se observa en el siguiente razonamiento del propio Zepeda Lecuona:

“Por robo de 200 o 600 pesos la sociedad y el Estado destinan a los procesos para sancionarlos varios miles de pesos. Por ejemplo si el proceso dura cuatro meses y la persona, como suele pasar por lo severo de la legislación, está privada de su libertad, los costos de su detención pueden ser de alrededor de 15,600 pesos (130 diarios por 120 días de proceso), más los costos de 18 horas/hombre de las procuradurías y otro tanto en los juzgados por el procesamiento de la causa. Al final la sentencia será de alrededor de 6 meses de prisión, por lo que el juez, por ley o a solicitud del sentenciado la pena puede ser intercambiada por una multa y la reparación del daño. En este caso la prisión preventiva hubiera resultado innecesaria y desproporcionada, pues la pena final fue menor a la molestia recibida durante el proceso”<sup>27</sup>.

Ante ello Zepeda Lecuona señala que los costos por manutención y la saturación del sistema penitenciario podrían reducirse drásticamente si se aplicaran métodos alternos a los procedimientos penales, tales como la conciliación, los acuerdos reparatorios o los juicios abreviados. En Chile, tal como se observa en el cuadro 12, los ahorros conseguidos con la reforma del sistema penal provinieron principalmente de la suspensión condicional del procedimiento (reducción de la prisión preventiva, reducción de gastos en los custodios de reclusorios y menos gastos en el sistema judicial). Para el caso de México, de acuerdo con estimaciones del propio Zepeda Lecuona, existe un rango para reducir la prisión preventiva de entre 25 y 40%.

**Cuadro 12**  
**Ahorro de recursos originados por la reforma a la privación de la libertad, ocurrida en Chile**

Concepto	Dólares	Porcentaje
Disminución de un día de prisión a los detenidos	796,795	0.32%
Creación de medidas cautelares alternativas a la prisión preventiva	2,609,462	1.04%
Establecimiento de un límite máximo a la prisión preventiva	4,588,748	1.83%

<sup>27</sup> *Ídem.*, p. 237.

Aplicación de la suspensión condicional del procedimiento	242,717,529	96.81%
Total	250,712,534	100.00%

**Fuente:** Guillermo Zepeda Lecuona, “Uso excesivo e irracional de la prisión preventiva”, en Acervo de la biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, disponible en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) (fecha de consulta: septiembre de 2010).

A principios de 2010 el procurador de justicia del DF, Miguel Ángel Mancera, pidió a diputados locales la realización de una reforma, a fin de que los primodelincuentes no sean sancionados con prisión sino con trabajo comunitario.<sup>28</sup> La solicitud del funcionario se sustentaba en la gran proporción de internos que existen en el DF con estas características.

De acuerdo con información proporcionada por la Subsecretaría del Sistema Penitenciario del DF, en 2009 ingresaron a los penales capitalinos 26 mil 830 personas acusadas de haber cometido su primer delito. Esta cifra significa 74% de las personas internas a marzo de este año. En proporción del presupuesto, esto significa alrededor de mil 258 millones pesos.

Con base en las cifras arrojadas por la Tercera Encuesta a Población en Reclusión, ya citada anteriormente, 4 de cada 10 nuevos internos sentenciados lo son por robos menores a cinco mil pesos. Al proyectar esta tendencia a los datos obtenidos en 2009, tendríamos que por este delito fueron reclusas aproximadamente 10 mil 732 personas. En términos de presupuesto, para 2010 el gobierno del DF gastaría en esta población 442 millones de pesos.

A escala nacional se observa una tendencia similar. A partir de los datos analizados en la sección “penas de corta duración”, en la cual se identificó el número de internos sentenciados por delitos menores en cada entidad federativa y con el presupuesto actualizado del costo por interno en cada entidad, es posible estimar el costo que tiene en las entidades federativas el mantenimiento de este sector de la población (véase cuadro 13).

En total, en estas 16 entidades, la manutención para 2010 de los sentenciados con penas menores a cinco años de prisión, ascendió

---

<sup>28</sup> *Reforma*, “Pide procurador penas alternas”, 7 de enero de 2010, disponible en [www.reforma.com](http://www.reforma.com) (fecha de consulta: mayo de 2010).

aproximadamente a 2 mil 562 millones de pesos. En promedio esta cifra representa 42% del presupuesto destinado en dichos estados al rubro de readaptación social. Sin embargo, existen cinco entidades en las cuales esta cifra se encuentra en un rango de entre 69 y 79% (Guanajuato, Tamaulipas, Nayarit, San Luis Potosí y Michoacán). En tanto, en otros tres estados, dicho presupuesto no llega al 25% (Tabasco, Durango y Guerrero).

**Cuadro 13**  
**Sentenciados por delitos menores y costo anual, según entidad federativa**

Entidad	Sentenciados por delitos menores (personas)	Costo anual por sentenciados por "delitos menores" (pesos)	% respecto del total de presupuesto de readaptación de cada estado
Guanajuato	4,346	361,474,068.97	79%
Tamaulipas	5,829	186,204,682.62	77%
Nayarit	1,885	63,883,843.30	72%
San Luis Potosí	2,075	201,461,125.63	70%
Michoacán	4,828	274,046,726.09	69%
Yucatán	1,734	65,131,431.39	63%
Sinaloa	3,305	83,331,813.00	49%
Sonora	6,057	231,612,925.82	47%
Hidalgo	996	37,475,495.29	39%
Campeche	452	106,288,984.92	32%
Distrito Federal	1,2045	513,711,187.62	30%
México	5,388	287,590,543.73	29%
Chihuahua	1,951	69,529,916.66	26%
Tabasco	1,141	34,472,680.12	24%
Durango	706	31,842,458.90	21%
Guerrero	659	14,253,779.97	12%
<b>Totales</b>	<b>53,395</b>	<b>2,562,311,664.04</b>	<b>42%</b>

**Fuente:** cálculos propios, con base en cuadros 7 y 10.

Además es posible observar que en las 16 entidades federativas analizadas para la determinación del presupuesto, se encuentra poco más de la mitad de los internos del fuero común sentenciados por delitos menores. De tal manera que es posible sostener que, de manera aproximada, la manutención de los internos por delitos menores absorbió en 2010 un gasto de poco más de 5 mil millones de pesos.

### **Un adelanto de las reformas**

El 1 de abril de 2010 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto de reforma y/o adición a 15 artículos del Estatuto de las Islas Marías, con el objetivo

de armonizarlo a la reforma constitucional de 2008. Entre otras cosas, se sustituye el término de “colonia penal” por el de “complejo penitenciario” y se sientan las bases para la distribución planificada de los sentenciados federales o del orden común, favoreciendo su reinserción social.

Asimismo, se establecen los lineamientos para el funcionamiento inter-institucional de dicho complejo: la administración y control estará a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal; el Consejo de la Judicatura Federal establecerá un órgano jurisdiccional para los asuntos que se susciten; el Instituto Federal de Defensoría Pública asignará defensores y asesores jurídicos correspondientes; y la PGR establecerá un agencia del MP para conocer los asuntos de su competencia que ahí se susciten.

Esta reforma también prevé impulsar la industria penitenciaria, teniendo como base el contenido del nuevo artículo 18 constitucional. Sobre este aspecto, el dictamen elaborado en el Senado señala que:

“El objetivo de la industria penitenciaria debe ser impulsar al interior de los Centros Penitenciarios una industria sólida, que otorgue trabajo remunerado a las personas privadas de su libertad, otorgando a los empresarios del estado facilidades para la instalación y operación de talleres de maquila o de cualquier índole, con lo cual se posibilite una sana y productiva reinserción social de los sentenciados, de tal suerte que los internos tengan la posibilidad de que, con el producto de su trabajo, puedan pagar la reparación del daño a la víctima del delito y eventualmente aportar a la manutención de su familia”.

Los artículos 8 y 9 de dicho Estatuto señalan ahora lo siguiente:

**Artículo 8.-** Como parte de los tratamientos de reinserción social, la Secretaría organizará el trabajo, el desarrollo productivo autosostenible y autosustentable, el aprovechamiento de las riquezas naturales de las Islas Marías, el comercio y demás actividades relacionadas a las anteriores.

Para efectos de lo anterior, promoverá y coordinará el desarrollo de la industria penitenciaria en el Complejo, fomentando la participación de los sectores público, privado y social.

En términos de la legislación de la materia, la Secretaría realizará las acciones necesarias para la protección de la reserva de la biósfera, con la asistencia y apoyo, en su caso, de las instancias competentes en materia ambiental.

**Artículo 9.-** La Secretaría, por conducto del titular del área facultada para ello, podrá autorizar la residencia temporal en el Complejo de familiares de los sentenciados.

Asimismo, se podrá autorizar el ingreso y, en su caso, la permanencia temporal en éste de personas o empresas prestadoras de servicios, cuyas actividades se relacionen con los tratamientos de reinserción, de capacitación para el trabajo, educación, salud, deporte, desarrollo productivo o de industria penitenciaria.

La misma autorización se requerirá para las personas que, habiendo cumplido su sentencia, deseen continuar laborando o prestando sus servicios en el Complejo.

En todos los casos, las personas deberán cumplir la normatividad interna del Complejo.

El 27 de abril de 2010 la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de reforma a los artículos tercero y sexto de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, por medio del cual se facultaría a la Secretaría de Seguridad Pública para celebrar convenios con las entidades federativas, a fin de establecer que las hijas e hijos de internas que permanezcan con ellas, dispondrán de los espacios correspondientes para asegurar su desarrollo integral, incluyendo los servicios de alimentación, salud y educación (esta iniciativa pasó al Senado para sus efectos constitucionales).

También en esa misma fecha, esta Cámara aprobó un proyecto de reforma al artículo 13 de esta misma ley, con el propósito de que los centros federales de readaptación cuenten con el personal y la infraestructura especializada para ofrecer atención médica a los problemas de salud de los internos y, para el caso de los centros con mujeres internas, se ofrezca además servicios ginecológicos integrales y especializados.

## **Conclusiones**

El sistema penitenciario en México enfrenta, desde hace varios lustros, una profunda crisis, ésta se expresa en la incapacidad del mismo para contribuir a la reinserción social de quienes cometieron algún delito. Por el contrario, existen testimonios y evidencias empíricas que señalan que los penales se han convertido, en muchos casos, en espacios para la socialización de prácticas y contactos delictivos.



En este trabajo se identificaron tres fenómenos que explican dicha crisis. El primero de ellos es la sobrepoblación penitenciaria. El crecimiento y diversificación de la delincuencia, la tipificación de una mayor cantidad de delitos, así como el endurecimiento de las penas generó una cantidad creciente de convictos. Hoy en día se encuentran en las cárceles mexicanas 25% más de las personas que estaban en 2003; a marzo de 2010 existía una sobrepoblación de más de 55 mil internos. En números absolutos esta situación se acentúa en entidades como Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Sonora.

Para enfrentar esta problemática, durante la administración del Presidente Felipe Calderón se ha emprendido una renovada inversión presupuestaria. En 2007 el gasto canalizado a la función “prisiones” fue de 2.8 mil millones de pesos; para 2011 se solicitó al Congreso 10.9 mil millones; es decir, en términos nominales los recursos se multiplicaron en más de cuatro veces. La inversión del gobierno federal ha tenido en los dos últimos años un fuerte componente de inversión en infraestructura, con base en ello, en el mediano y largo plazo, se espera habilitar o construir un poco más de 43 mil espacios.

El segundo fenómeno que explica la crisis penitenciaria es la configuración actual del sistema procesal penal, el cual realiza un uso intensivo de la prisión y, en particular, de la prisión preventiva. El sistema acusatorio, con un fuerte acento en la persecución de los presuntos responsables y no en la reparación del daño o en la solución de las controversias, provocó que en los códigos procesales penales se incrementara la cantidad de delitos sancionados con prisión preventiva sin mediar, como lo señala la práctica internacional, un análisis específico de los casos. Esta situación provoca que los penales se saturen con personas sin condena, si un proceso judicial completo, lo que los obliga a presuntos responsables a convivir con internos reincidentes o con una carrera delictiva. Aproximadamente 43% de los internos del sistema penitenciarios está en calidad de procesados.

El tercer fenómeno es el uso de la prisión para castigar delitos menores. Desde principios del siglo pasado tratadistas nacionales e internacionales advirtieron sobre el riesgo de mezclar personas de muy bajo perfil delictivo con

internos endurecidos por delitos graves. En este trabajo se evidenció que, para el caso del fuero común, 81% del total de los sentenciados con prisión recibieron una condena menor a cinco años. Los estudios a profundidad para penales del DF y Estado de México muestran, por ejemplo, que la mitad de los robos cometidos por los internos lo son por 5 mil pesos o menos, y una cuarta parte por 700 pesos o menos. En tanto, 50% de los internos presos por delitos contra la salud fueron detenidos por comerciar drogas por montos inferiores a 1,250 pesos y una cuarta parte por menos de 200 pesos.

Frente a ello, la reforma constitucional aprobada en 2008 se ha propuesto establecer nuevas bases para la reconducción del proceso penal, lo cual habrá de impactar en el número de personas que ingresan a los penales. Además, también se establecieron nuevas bases para reformar las normas de operación del propio sistema penitenciario. A fin de evitar las penas de cárcel, hoy en día la Constitución prevé la introducción de mecanismos alternativos para la solución de controversias, con reparación del daño y supervisión judicial. En tanto que, con el propósito de reducir la cantidad de personas reclusas sin sentencia, también se prevé reducir la aplicación de la prisión preventiva.

En materia de reforma al sistema penitenciario, la Constitución se propuso superar el antiguo concepto de readaptación social y se propuso como objetivo alcanzar la reinserción social mediante el trabajo, la capacitación, la educación, la salud y el deporte. Y para evitar que las autoridades penitenciarias sigan siendo juez y parte se creó la figura del juez de ejecución, el cual se encargará de la modificación de las penas mientras se ejecute la sentencia.

Estas bases constitucionales implican una profunda reestructuración de los sistemas penal y penitenciario, la capacitación y creación de nuevos actores para la mediación y solución de controversias, así como de la infraestructura necesaria. Sin embargo, en este trabajo se evidenció que los internos por delitos menores tienen un alto costo para el sistema penitenciario. En 2010 se estima que el mantenimiento de las personas sentenciadas en el país por delitos menores ascendió a 5 mil millones de pesos.

Por último, cabe destacar que en 2010 se modificó el Estatuto de las Islas Marías, a fin de armonizarlo con las reformas constitucionales de 2008. Se trata, en alguna medida, de un adelanto de lo que será la nueva ley secundaria en la materia. En este nuevo estatuto se incluye una nueva distribución de funciones: un órgano jurisdiccional, a cargo del Consejo de la Judicatura Federal; la coordinación de defensores a cargo del Instituto Federal de Defensoría Pública; una agencia del MP a cargo de la PGR; y la administración general a cargo de la SPP. Una nueva distribución funcional para un nuevo proceso penal.

- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**  
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**  
Jesús Mendoza Mendoza
- **2009, un año de crisis para el turismo**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**  
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**  
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**  
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en Mexico**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**  
Gabriel Fernández Espejel
- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**  
Jesús Mena Vázquez
- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**  
Cornelio Martínez López

- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**  
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**  
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**  
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**  
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**  
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**  
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**  
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**  
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**  
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**  
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**  
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntualizaciones.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**  
Carlos Agustín Vázquez Hernández

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**  
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**  
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**  
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**  
Mario Mendoza Arellano
- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**  
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**  
Efrén Arellano Trejo
- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**  
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**  
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**  
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**  
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**  
Arturo Maldonado Tapia  
Jésica Otero Mora
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**  
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**  
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**  
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**  
Efrén Arellano Trejo