

**UNIVERSIDAD DEL SUR**

**MAESTRIA EN CIENCIAS PENALES**

**METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN JURÍDICA**

**DR. MARIO CEDILLO OSORIO**

**SISTEMA PENITENCIARIO RETRIBUTIVO**

**ITEN MARIO MENDOZA CAMACHO**

**ENSAYISTA**

**RESUMEN BREVE**

**EL ACTUAL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO HA DEMOSTRADO SU TOTAL INEFICACIA E INCAPACIDAD PARA READAPTAR, PUES MIENTRAS MAS SE ENDURECEN LAS PENAS, MAYOR ES EL INDICE DE RECLUSOS REINCIDENTES Y MENOR LA SUPUESTA READAPTACION; ASÍ, LAS CARCELES SON AUTENTICAS UNIVERSIDADES DEL CRIMEN.**

**EL SISTEMA PENITENCIARIO RETRIBUTIVO PROPONE UN MODELO BASADO EN EL TRABAJO CON UNA VISION EMPRESARIAL, DE TAL FORMA, QUE LO QUE AHORA SON CARCELES, SE TRANSFORMEN EN CENTROS RURALES DE PRODUCCION O CENTROS URBANOS INDUSTRIALES DE TRABAJO PARA LA REINCERCION SOCIAL, EN EL CUAL EL INTERNO SE SUSTENTE Y NO CAUSE TAL CARGA PRESUPUESTARIA, Y ADEMAS, DEVENGE UN SALARIO MINIMO, EL CUAL SEA DESTINADO A SU FAMILIA Y A RESARCIR LOS DAÑOS OCASIONADOS CON SU CONDUCTA CRIMINAL, AL TIEMPO QUE APRENDE Y APLICA UN ARTE O CIENCIA, DENTRO DE LA CIENCIA, INDUSTRIA O MATERIA AGRICOLA O PECUARIA.**

**ASI MISMO, LA ESTRUCTURA ORGANICA SE TRANSFORMARA A VISION GERENCIAL, Y LAS DIRECTRICES HAN DE SER, LA VERDADERA Y EFICAZ REINCERSION DEL DELINCUENTE A LA SOCIEDAD, Y AL TIEMPO, SU AUTO SUSTENTABILIDAD CON EL MERITO DE ADQUIRIR O PERFECCIONAR CIENCIA, ARTE O DESTREZA REAL.**

## I. INTRODUCCIÓN

El artículo 18 constitucional que señala: "El sistema penitenciario se organizará sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte, como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley" .

La traza histórica del *Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria* tiene su origen en las sociedades más antiguas como la griega; en México hay vestigios en comunidades prehispánicas pero el principal interés del autor se centra en "la clasificación de los presos, su reinserción, infraestructura, profesionalización del personal penitenciario y un sistema nacional de información penitenciaria", que encuentra su génesis en el "Casillero Nacional de Sentencias propuesto por Maximiliano de Habsburgo, retomado por Benito Juárez y modificado después como Registro Nacional de Información Penitenciaria por Adolfo Ruiz Cortines.

Meditó que la obra tiene como finalidad "integrar el esfuerzo por homologar el sistema penitenciario, con un sentido de estandarización o unificar para poder tener mayor capacidad de respuesta no de acción. Espero haberlos confundido porque de esa confusión nace una duda y de la duda la ciencia", concluyó.

Por su parte el director del Centro Jurídico de Derechos Humanos, Ricardo Sepúlveda Iguíñez, quien presentó la obra al lado del tercer visitador de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, David Romero Mejía; del director de la Facultad de Derecho (U. Anahuac), Ricardo Sodi Cuellar y del comisionado del Organismo Administrativo Desconcentrado y Readaptación Social, General Eduardo Enrique Gómez García, destacó la labor intelectual del autor quien propone un eje de reflexión teórica con la aportación de un nuevo modelo de administración penitenciaria.

Vislumbró que aunque no es el propósito del volumen, el autor a través de soluciones propone un sistema penitenciario en el que prevalecen los derechos humanos "porque apuesta por la justicia". Consideró que el tratamiento del tema de los derechos humanos responde a la "situación de crisis y delincuencia en que vivimos", es decir un *Nuevo Modelo de Administración Penitenciaria* es un "instrumento para erradicar problemas de violencia, inseguridad y cambiar el paradigma penitenciario".

Respecto a los métodos de readaptación que propone Arias, Sepúlveda Iguíñez coincidió con una frase de Platón que versa "Los reclusos (al abandonar las cárceles) no tienen que ser iguales ni peores sino mejores".

Para Sodi Cuellar la estructura que integra la obra se sustenta en las revoluciones de México que representan en la excarcelación de los presos un acto de libertad. "La historia del penitenciarismo, el sistema penitenciario en México, análisis de la situación actual de la administración penitenciaria y los retos del sistema penitenciario mexicano y las bases de un nuevo modelo, son el marco en el que el autor se aúna a la comunidad académica".

Consideró que entre los retos que enfrenta el marco jurídico, destacan los actos de corrupción que predominan en los centros de reclusión del país. Coincidió con el autor, en que las bases del sistema penitenciario y las bases de la readaptación de los internos se afinca en el trabajo, el deporte, la educación y la salud par la adecuada readaptación. "El libro refleja los esfuerzos en el ejercicio de la readaptación social".

“Hacer un llamado y recapitulación de la que sucede en el sistema penitenciario”, es uno de los objetivos que encontró Romero Mejía en la obra. La sobrepoblación, hacinamiento y falta de recursos aunado a políticas públicas son factores en los que puntualiza el autor para “reconocer hacia dónde transitar del sistema penitenciario a un sistema de administración penitenciaria”.

A lo largo del tiempo esta institución ha sufrido cambios con el propósito de instaurar mejoras organizacionales como de carácter técnico por lo que continuación se presentara algunos antecedentes, ordenamientos jurídicos y atribuciones con la finalidad de dar a conocer su forma de operación actual.

1900.- Fue inaugurada la Penitenciaría de Lecumberri la cual opero hasta 1976.

1957.- Se inauguró la Penitenciaría del Distrito Federal.

1959.- Entra en funciones el Centro de Sanciones Administrativas.

1970.- Se crea la Dirección Jurídica y de Gobierno, así como la Dirección y Coordinación del Sistema Penitenciario.

1976.- Se inauguran los Reclusorios Preventivos Oriente y Norte.

Mediante reformas a la ley Orgánica del Departamento del DF., se fundamenta la creación de la Comisión Técnica de Reclusorios del Distrito Federal.

Se crea el Centro Médico de Reclusorios, el cual atendía casos Psiquiátricos, quirúrgicos y de medicina especializada.

1977.- Se crea la Dirección General de Reclusorios o Centros de Readaptación Social.

1979.- Se expide el Reglamento de Reclusorios del DF., que viene a complementar el marco jurídico penitenciario del DF.

Se inaugura el Reclusorio Preventivo Sur.

- 1982.- La población interna de la Cárcel de Mujeres fue trasladada al Centro Femenil de Readaptación Social.
- 1989.- Se inaugura el Reclusorio Preventivo Femenil Norte.
- 1991.- Entra en operación el Reclusorio Preventivo Femenil Norte.
- 1995.- Se determina que la Dirección General de reclusorios y Centros de Readaptación Social.
- 1999.- Se determina la denominación actual de esta Unidad Administrativa Como Dirección General de Prevención y Readaptación Social.
- 2003.- Se inaugura el Centro Varonil de Readaptación Social de Santa Martha, en donde a la fecha se encuentran reclusos jóvenes Primo delincuentes.
- 2004.- Se inaugura el Centro Femenil de Santa Martha.  
Se expide el Reglamento de los Centros de Reclusorios del DF. que Actualiza el marco Jurídico penitenciario del DF.

## MARCO JURIDICO

- ° Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- ° Estatuto de Gobierno del DF.
- ° Ley Orgánica de la Administración pública del DF.  
Ley de Ejecuciones de Sanciones Penales para el DF.
- ° Ley que establece las normas mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.
- ° Ley de Presupuestos, Contabilidad y Gasto Público.
- ° Ley de Adquisiciones del DF.
- ° Código Penal para el DF.
- ° Código de Procedimientos Penales para el DF.
- ° Dictamen emitido por la Oficialía Mayor de la readscripción de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social.

## **Cárceles en México: Un Estado de Situación**

El propósito es describir un cuadro de situación y analizar alguno de los Determinantes de la crisis. Utilizando distintas fuentes, que incluyen estadísticas oficiales y una encuesta realizada a más de 1600 internos en el Distrito federal, Estado de México y el

Estado de Morelos en el año 2002, este trabajo busca explicar las razones del crecimiento explosivo de la población carcelaria, pretende iluminar las razones de las carencias de infraestructura adecuada, y examina a la luz de la evidencia empírica los problemas más relevantes de las instituciones penitenciarias.

El argumento central es que el crecimiento de la población carcelaria en la última década obedece a un endurecimiento de los castigos más que a un incremento de la capacidad de detección de las autoridades. A pesar que el delito creció, no se observa un significativo aumento en el número de sentencias. La estructura burocrática de la administración de Justicia ha sido estable, sin embargo no lo fue la actividad delictiva.

El incremento en las condenas y la extensión de las mismas provocó una explosión en la población carcelaria que no ha podido ser subsanada con un ligero aumento de la infraestructura carcelaria. La precariedad de los programas de readaptación social se profundizó con el aumento de los reclusos. Así, la corrupción parece haber aumentado, los recursos por interno disminuyeron, el control interno de las cárceles está cada vez más en manos de pandillas y liderazgos de algunos reclusos, los programas de educación reentrenamiento son poco efectivos, y la desolación es cada vez mayor.

Sin embargo, a pesar que los presupuestos no alcanzan para cubrir las necesidades mínimas, el problema no es sólo de recursos sino de administración y control efectivo hacia dentro de los reclusorios. La falta de coordinación institucional, el endurecimiento de castigos para delitos menores, y la falta adecuada de planificación y recursos convierten a

las cárceles de México en un espacio de castigo para pobres y marginados, en centros de abuso donde los derechos humanos no parecen ser

claramente respetados. El efecto disuasorio de la privación de la libertad es

limitado ya que quienes terminan en la cárcel no son por lo general los delincuentes más peligrosos y sofisticados sino mayoritariamente quienes no pudieron corromper a las autoridades o no pudieron montar una defensa

adecuada. En un ambiente social de creciente inseguridad, no parece haber la voluntad política ni social para revertir esta situación.

### **El Sistema de Readaptación Social en sus Cifras**

Este informe comienza con una sucinta exposición de la población carcelaria en México de acuerdo a los datos más recientes. Las siguientes son algunas estadísticas generales del sistema de readaptación social mexicano para fines del año 2003.

La población total se aproxima a los 200,000 internos en todo el país. Un dato importante que muestra la Tabla 1 es que a diferencia de muchos otros países de América Latina (verUngar 2003), la mayoría de los internos ya están sentenciados y no en proceso

**Tabla 1: Número Total de Internos según estado del Proceso y Fuero**

#### **Común Federal Total**

En Proceso	Sentenciados	Total
66,071 15,876 81,947	76,598 33,345 109,943	142,669 49,221 191,890

Fuente: SSP

La distribución por sexo es similar a la de la mayoría de los países de la región. Del total en 2003 182,500 (95.5%) son hombres y 9,300 son mujeres (4.5%)

La densidad de población carcelaria de la república está más asociada a la población urbana que a la población total en términos absolutos.

### **Factores que inciden en el incremento de la población penitenciaria**

Entre los factores que han incidido en el incremento del cien por ciento que ha tenido la población penitenciaria del país entre 1992 y 2003, cabe referir los siguientes:1 a) incremento en los índices delictivos; b) reformas a los códigos que han endurecido las penas y, c) medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión. Analizaremos brevemente cada uno de ellos.

a) *Incremento en los índices delictivos.* El número de delitos que se denunciaron en el país aumentó de 809 mil delitos en 1991 a un millón 517 mil en 2001, lo que representa un incremento del 88% en sólo diez años. En cuanto al número de delitos denunciados por cada mil habitantes, el punto máximo se alcanzó en 1997 con 16.18, bajando a 14.26 en el 2000 y volviendo a subir a 15.1 en el 2002. Las entidades con los índices de

Delincuencia más elevados, son: Baja California, Distrito Federal y Quintana Roo.

1 En algunas entidades el incremento ha sido todavía mayor. En el Distrito Federal, por ejemplo, la población en prisión se triplicó entre 1993 y 2002 al pasar de 7,800 internos a 23,000 (Tenorio, 2002b).

Vale la pena señalar que este incremento en el número de delitos denunciados ha tenido lugar a pesar de que, de acuerdo con todas las encuestas de victimización que se han levantado, el porcentaje de delitos que no se denuncian también se habría incrementado año con año durante los últimos siete años. En efecto, de acuerdo con estas encuestas, entre 70 y 80% de los delitos que han tenido lugar durante dicho periodo no han sido

Denunciados a las autoridades. De igual modo conviene tomar en cuenta que 93% de los delitos quedan impunes dado que sólo 7% de los delitos que son denunciados dan lugar a que se inicie un proceso ante el poder judicial (Secretaría de Seguridad Pública, 2003; Zepeda, 2002).

b) *Reformas que han endurecido las penas.* Otro factor que ha contribuido a incrementar la población de las prisiones, es el de las reformas a los códigos penales que tuvieron lugar a partir de 1994 mediante las cuales se tipificaron como graves una gran cantidad de



delitos dando por resultado que se elevaran las penas. Asimismo, diversos delitos quedaron exentos de la posibilidad que se otorgaran beneficios de preliberación a quienes los cometieran, incrementándose considerablemente su permanencia en prisión.

Es el caso de los delitos contra la salud (tráfico de drogas) para los que no se admite reducción alguna de la pena impuesta por los jueces.

c) Medidas administrativas. De igual forma, debe tomarse en cuenta que quienes finalmente resuelven sobre la permanencia de los internos en prisión no son los jueces sino el personal técnico de los centros penitenciarios que cuenta con amplias facultades para conceder o negar los beneficios de preliberación. Ello ocasiona que las penas efectivas no necesariamente guarden proporción con la gravedad del delito y que los

Beneficios se otorguen de manera arbitraria e inoportuna, sobre todo si se considera que dicho personal tiene a su cargo la revisión de muchos más expedientes de los que puede tramitar. Es el caso, por ejemplo, del Distrito Federal donde cada uno de los funcionarios facultados para conceder beneficios tiene entre 400 y 2,000 expedientes a su cargo, lo que explica que no logren otorgarlos oportunamente.

No existen estudios que demuestren cuál de estos u otros factores tienen un mayor impacto sobre el crecimiento de la población penitenciaria. Los datos apuntan, no obstante, a que más que un crecimiento de flujo nos encontramos frente a un típico aumento de stock. Es decir, la evidencia inicial apunta a que la población creció más por la extensión de las condenas que por el número de ingresos.

### **La Población Carcelaria y el Tipo de Delito**

Como se verá, la distribución de los internos por delito que encontramos en las prisiones, obedece a la capacidad de los sistemas de procuración de justicia de aprehender a los sospechosos y a la de los tribunales de imponer sanción a los culpables. Es decir, la composición de la población por delito no corresponde sólo a la distribución de los delitos que efectivamente se cometen multiplicados por la duración de las penas que les corresponden, sino, más bien, a la capacidad que tienen las instituciones del sistema de

Justicia para aprehender y condenar a los responsables.

Como lo muestra el cuadro siguiente, los internos detenidos por delitos violentos constituyen el grupo mayoritario. Esto no sólo se debe a que sus sentencias son más prolongadas, sino también refleja el incremento que este tipo de delitos ha tenido durante los últimos años.

**Tabla 6: Distribución de la Población Carcelaria por Delitos de acuerdo a la Encuesta de Reclusos (2002)**

Delitos contra la propiedad

Delitos contra persona física

Delitos contra la salud delitos sexuales

Delitos de cuello blanco

DISTRITO

FEDERAL

32.9% 49.9% 5.8% 9.7% 1.6% 100.0%

EDOMEX 21.0% 64.0% 5.2% 7.9% 1.9% 100.0%

MORELOS 16.4% 45.8% 21.8% 16.0% 100.0%

% de

ESTADO

26.5% 53.9% 8.1% 10.1% 1.4% 100.0%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

El delito que más se ha incrementado durante la última década es el robo con violencia. De acuerdo a los datos de la encuesta el 57% de los acusados por robo con violencia admitió haber utilizado un arma así como 56% de los acusados por delitos contra las personas, también lo hizo. La imposición de condenas más severas, y por lo tanto el incremento en el número de internos, también refleja una incidencia mayor de delitos violentos.

*Una dimensión de los delitos*

Dado que no existen encuestas de victimización que puedan medir en el tiempo la tendencia delictiva, los datos de los delitos reportados representan hasta ahora el mejor índice de la criminalidad. Algunas encuestas parciales ubican la cifra negra en 75%, o sea, que sólo 1 de cada 4 delitos son reportados, y para 2001 se registraron 4,400 delitos por

cada 100,000 habitantes (ICESI 2002). Sin embargo, en esta encuesta, la mayoría de los delitos registrados no son de alta gravedad donde la cifra negra sería seguramente mucho menor.

Según distintas fuentes oficiales, la delincuencia alcanzó su pico máximo en 1997 y a partir de entonces habría comenzado a descender moderadamente. Este descenso habría sido más notorio en algunos delitos que en otros. El número de denuncias por robo, por ejemplo, descendió 10% entre 1997 y 2001. Sin embargo, las denuncias por robo de vehículo se incrementaron 2%. Lo mismo puede observarse en relación con los delitos violentos: mientras que el homicidio descendió 11%, las lesiones, en cambio, se incrementaron 12%.

Así también, mientras que el rubro de otros delitos descendió, los daños, amenazas, fraude y abusos de confianza, se habrían incrementado. Lo mismo ocurrió con las violaciones que aumentaron 12%. En conjunto, se habría producido un descenso sólo del 4% en el número de casos denunciados en 2001 respecto a los reportados en 1997.

Del total de delitos reportados en 1998, 43% fueron robos; 18% lesiones; 10% daño en propiedad ajena; 5% delitos contra la salud (tráfico de drogas); 4% amenazas; 4% fraude y 3% homicidio. En cuanto al robo, el promedio fue de 583 robos por 100 mil habitantes. De acuerdo con otra clasificación, en 2001 los delitos se distribuyeron de la siguiente manera: robo 37.2%; lesiones 17.9%; daños a bienes de las personas 9.8% y otros delitos 35.1%

(Secretaría de Seguridad Pública, 2003) Como se observa, la denuncia de delitos ante las autoridades muestra un fuerte sesgo en el que prevalecen los delitos menores a los que se imponen sentencias cortas. De ser así, por lo menos en una primera lectura, la población carcelaria dista mucho de reflejar la distribución de la actividad delictiva que realmente tiene lugar en la sociedad.

**Delitos contra la salud.** Algunos de los datos que obtuvimos mediante la encuesta, son los siguientes: 8% de los internos se halla cumpliendo una sentencia por este tipo de delito, en su mayoría, por comercio de drogas. En 56% de los casos se les acusó por comercio de marihuana y en 34% de cocaína. Es importante hacer notar que 10% de los acusados por comerciar con sustancias prohibidas señaló que había actuado en complicidad con autoridades, principalmente, policías.

Asimismo, de acuerdo con la información que proporcionaron los internos, el valor promedio que obtuvieron de la comercialización de las sustancias, fue de 1,168 pesos (100 dólares aproximadamente) Esto significa que, para la gran mayoría, los montos de comercialización fueron considerablemente bajos. De hecho, sólo en 10% de los casos los montos excedían los 3,900 pesos (400 dólares aproximadamente), lo que indica que la

gran mayoría de quienes cumplen una sentencia por delitos contra la salud purgan sentencias por tráfico de drogas de muy baja cuantía. 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.

**Robo.** La gran mayoría de la población carcelaria sirve condenas cortas por robos simples.

De acuerdo con los datos que arrojó la encuesta, en las prisiones estudiadas hay un número considerable, (casi 25% de quienes están por robo simple), que habría robado menos de 1,000 pesos (menos de 100 dólares) De igual modo, la mitad de quienes se hallan internos por robo simple, habrían robado menos de 6,000 pesos (menos de 600 USD).

Dado que más de 70% de los internos por este delito sostuvo que, de haber tenido recursos para sobornar a las autoridades en el momento que lo detuvieron, habría logrado evitar ir a prisión, ello permite inferir que, quienes cometen robos mayores y disponen de más recursos, efectivamente logran eludir la sanción punitiva. Es decir, que el sistema de justicia se concentra mayoritariamente en la sanción de delitos contra la propiedad de quienes cometen robos de poca cuantía. De hecho, según la encuesta, sólo 5% de los reclusos que están por delitos contra la propiedad han robado montos superiores a los 75 mil pesos (7,500 USD), lo que refuerza la idea de que las instituciones encargadas de indagar, perseguir y sancionar, fallan claramente en sancionar a este segmento de delincuentes.

Lo anterior permitió concluir que, en los centros penitenciarios de las entidades estudiadas, no se encuentran los delincuentes más peligrosos sino aquéllos cuya detención ofrece menos dificultades.

El acceso diferencial a recursos como la defensa o la posibilidad que algunos tienen de sustraerse a la justicia mediante el soborno, ocasiona que exista un gran número de pobres en las prisiones mientras que una elevada proporción de delincuentes profesionales queda fuera de ellas.

**Homicidios.** En las tres entidades federativas encuestadas, 10% de los internos se encuentra cumpliendo una sentencia por homicidio doloso y 5% por homicidio culposo. Debe tomarse en cuenta, sin embargo, que los internos por este delito aparecen sobre representados en la muestra ya que, por la gravedad del mismo, permanecen por más tiempo en prisión.

*Secuestro.* Con respecto al número de secuestros, durante 2001 las procuradurías registraron un total de 345 casos a nivel nacional: casi un secuestro diario, en promedio. Sin embargo, un organismo que agrupa a empresarios (Coparmex) señaló que en el mismo año registró otros 297 casos que no fueron denunciados a las autoridades por lo que, de ser así, habría habido 642 casos de secuestro durante dicho año, sin contar los denominados secuestros *Express*, que duran unas horas. En las entidades encuestadas, 4% de los internos se hallan cumpliendo una sentencia por privación ilegal de la libertad (secuestro).

### **Infraestructura y Condiciones de Vida en los Centros Penitenciarios**

Al igual que la mayoría de los sistemas carcelarios de América Latina, los centros penitenciarios de México tienen marcadas carencias organizacionales y serias deficiencias funcionales. En los centros penitenciarios existe una infraestructura para conformar una red de datos que se emplea en menos del 10% de su capacidad existiendo, por tanto, una ausencia grave de información técnica, adecuada y actualizada. No se cuenta, por ejemplo, con las huellas de todos los procesados por delitos del fuero común. Tampoco se cuenta con información verificable sobre los detenidos, sea que estén en proceso o que ya hubieran obtenido sentencia (Gertz Manero, 2001).

De acuerdo con información de la Secretaría de Seguridad Pública, entre 1998 y 2002 se invirtieron 5 millones de dólares en la construcción de 62 nuevos centros penitenciarios; sin embargo, se requería un millón y medio adicional para poder terminar 32 de ellos que quedaron inconclusos. La misma fuente indica que, durante dicho periodo, se han invertido

40 millones de dólares en capacitación, armamento, equipo, transporte e infraestructura dentro de los sectores de seguridad y justicia pero, a pesar de ello, los índices de criminalidad continúan incrementándose.

Según este Programa: “la falta de recursos financieros y de personal calificado, repercute en la carencia de sistemas de seguridad confiables y en la ineficiencia de las funciones de custodia, ya que éstas no se efectúan

conforme a las leyes y reglamentos en vigor, propiciando altos niveles de corrupción en todas sus formas y modalidades: tráfico de influencias, rezago en la revisión de expedientes, introducción, venta y consumo de drogas, extorsión, prostitución, impunidad, violencia y hacinamiento” (2003).

La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, el organismo externo encargado por ley de monitorear el adecuado funcionamiento de la readaptación social, registró un total de 1,600 quejas por la violación de diferentes derechos que presentaron los internos en centros penitenciarios de la ciudad durante 2002 (*véase también* Organización de las Naciones Unidas, 2003)

En la encuesta de internos releva una rica información que permite documentar algunos de los problemas antes señalados y efectúa un análisis más puntual y detallado acerca de las condiciones de vida de los internos en centros penitenciarios en el país. Algunos de los resultados son muy indicativos.

El hacinamiento, como en otros países, es un serio problema. En los penales comprendidos en el estudio, hay celdas para 3 internos en donde duermen más de 10 y otras que, teniendo lugar para 5, son habitadas por más de 20. En promedio, los internos reportan que la última semana durmieron en un mismo cuarto con otros 9 reclusos. Es de destacar que por la carencia de colchones y camas muchos duermen en el suelo (el 20% reporta que tuvo que pagar para recibir un colchón, en promedio 40 pesos o 4 USD).

**Tabla 7: Porcentaje de Gente que Responde Quien le Proporciona los Siguietes**

<b>Bienes</b>	<b>Colchón</b>	<b>Sábanas</b>	<b>Cobijas</b>
La institución	59%	10%	20%
La Familia	4%	56%	63%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

En relación con la dotación de bienes de consumo básico, 53% de los internos entrevistados considera que los alimentos que les proporcionan son “insuficientes” mientras que 41% los considera de “mala” o “muy mala” calidad. Asimismo 29% señaló que no cuenta con agua suficiente para beber. Además, el 98% dice que la institución no le da jabón, al 99% no lo proporcionan pasta dental y al 98% no le dan cepillo de dientes.

Un capítulo importante acerca de la corrupción interna se describe con la paga por servicios elementales. Cada servicio tiene una “cuota”, especialmente debido a la carencia en la provisión de bienes básicos.

Así la familia por lo general se hace cargo de esta provisión y además tiene que pagar sobornos a los guardias de seguridad para poder introducirlos a la institución. Los siguientes cuadros describen tal situación.

**Tabla 8: Porcentaje de Internos que reporta recibir los siguientes bienes de sus familiares**

<b>Comida</b>	<b>Medicinas</b>	<b>Dinero</b>	<b>Ropa o Calzado</b>	<b>Venta de Productos</b>
90%	49%	64%	85%	62%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

**Tabla 9: Porcentaje de Internos que reportan que sus familiares tuvieron que “pagar” para poder proveerles de los siguientes bienes y servicios**

<b>Mandarlos a llamar</b>	<b>Traer comida</b>	<b>Traer copa</b>	<b>Visita Conyugal</b>
35%	29%	33%	14%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

Asimismo, el 22% reportan que conocen internos a quienes se concedieron beneficios de preliberación mediante pago. No obstante, el 30% señaló que el trato que se da a sus familiares cuando los visitan es “malo” o “muy malo”.

Otro tema de gran importancia es la seguridad interna en el penal. Debido a que los internos en ciertas instancias se sienten intimidados o sus respuestas pueden no ser correctas, el problema es en todo caso mayor. Es decir, las siguientes cifras pueden estar subestimadas.

El 76% dijo que se sentía menos seguro en la prisión que en el lugar donde residía antes de ingresar y un 20% de los internos afirmó que no se sentía seguro en su celda. 56% refirió haber sufrido robos en la institución, algunos hasta en más de diez ocasiones, y 10% reportó haber sido golpeado por custodios o por otros internos durante los últimos seis meses.

De acuerdo a la constitución y a la perspectiva oficial, los reclusorios son centros de readaptación social. Por lo tanto, el objetivo de la condena es en

primera medida la reformatión de los internos. Para ello existen programas de educación, entrenamiento y trabajos. La encuesta nos dice que sólo 37% de los entrevistados reportó que participa en actividades laborales y un 55% en educativas, ello a pesar de que las normas consideran a estas actividades como requisito para poder otorgar a los internos beneficios de preliberación. Al respecto, un resultado interesante es lo que opinan los reclusos acerca de cómo obtener tales beneficios. Sólo un 37% considera que lo que prima es la buena conducta y la participación en programas de rehabilitación. Sin embargo un 49% considera que lo que importa es tener dinero y tener influencias.

Finalmente, un tema de suma importancia es el consumo de droga. Si bien sólo el 17% reportó haber consumido droga el último mes, es muy probable que esta cifra esté considerablemente subestimada (muchos internos no confiaron que tal información no sería reportada a las autoridades. Las autoridades estiman que un 50% consumen regularmente)



Sin embargo, entre quienes sí manifestaron haber consumido, el promedio de lo que gastaron fue de 585 pesos en el último mes (casi 60 USD - también una cifra probablemente subestimada). La gran mayoría del consumo reportado fue marihuana, cocaína. La obtención de los recursos para la compra de la droga genera redes de corrupción y extorsión y hasta una escalada de la violencia.

En las entrevistas previas a la encuesta con varios directores de los reclusorios, éstos dieron la impresión, sin manifestarlo abiertamente, que la actitud hacia la droga era tolerante.

Debido a que su mayor preocupación es la tranquilidad de los internos y evitar motines en penales muy sobre-poblados, el consumo de drogas pareciera ser aceptado informalmente.

Sin embargo, es altamente probable que guardias y autoridades sean cómplices de las redes y circuitos de tráfico interno que produce ganancias económicas considerables. Sin embargo, tal hipótesis no pudo ser probada con la encuesta.

A pesar que sólo disponemos de datos representativos para los reclusorios de 3 entidades federativas, es altamente probable que la varianza en los resultados no sea muy grande, es decir, que no hay razones para sostener que el resto del país o algunos estados en especial presenten modalidades muy distintas a las que se mostraron. Por lo tanto, estos datos y otros que derivan de la encuesta, como se señala en el estudio original (Bergman et al 2003), permiten arribar a las siguientes conclusiones en torno de los principales problemas que enfrentan los centros penitenciarios:

1. En términos generales, casi todos los establecimientos penitenciarios incluidos en el estudio muestran un deterioro y carencias importantes en lo que se refiere al acondicionamiento de sus espacios, al estado de las instalaciones y el mobiliario, así como en la disponibilidad y el acceso universal por parte de los internos a bienes y servicios básicos. Estas deficiencias tienen, sin embargo, un indudable impacto negativo sobre la calidad de vida de los internos y, consecuentemente, sobre el tipo de relaciones e intercambios que se generan entre ellos y con el personal.

2. El rol de los familiares es determinante para el bienestar del interno. Las familias asumen con frecuencia, y de diferentes maneras, una parte importante de los costos de

reclusión del interno. Esto significa que la institución impone, o admite *de facto* que se impongan, penas que incluyen a la familia, que trascienden al interno.

Además de que esta situación es jurídicamente inadmisibles, coloca en una situación de desventaja a aquellos internos que carecen de familia o cuyas familias no están dispuestas o no tienen la posibilidad de asumir dichos costos.

3. El orden, la legalidad y la seguridad al interior de la institución, contribuyen a fortalecer la hipótesis de que la institución carcelaria tiende a conformar un universo propio de relaciones que se caracteriza por el predominio de un régimen para-legal.

El hecho de que los internos convivan durante un cierto tiempo dentro de un régimen con estas características, constituye un argumento más en favor de emprender una revisión a fondo acerca del papel que, en la práctica, desempeña hoy en día la institución penitenciaria.

4. El incremento de la población carcelaria, la falta de infraestructura adecuada, y los niveles de corrupción interna y falta genuina de readaptación, denotan la baja inversión en recursos humanos y recursos materiales para resolver la crisis penitenciaria. No existe la voluntad político-administrativa para enfrentar tales desafíos. Es decir, esta situación general indica que las prisiones no se consideran un rubro sustantivo o relevante tanto dentro de la agenda política de México como de las políticas de asignación de recursos. Las prisiones no son vistas, en otros términos, como un renglón en el que merece la pena invertir, sino, más bien, como un gasto que siempre sería deseable poder economizar.

### **Los Reclusos y El Sistema de Administración de Justicia**

La reclusión es el último eslabón de la cadena llamada el Sistema de Justicia Penal. A las cárceles llegan quienes fueron detenidos, acusados y sentenciados. En distintas instancias existen filtros y sistemas que van moldeando el tipo de delincuente que terminará cumpliendo una condena, es decir estas instituciones inciden directa o indirectamente en la institución penitenciaria. Algunos datos que arrojó la encuesta ilustran aspectos que omiten las estadísticas oficiales.

Del total de los sentenciados entrevistados, 65% dijo que se declaró culpable ante el Ministerio Público (en las procuradurías de justicia). Las razones que adujeron para ello, se distribuyen de la siguiente manera: 50% porque se reconocen como culpables; 23% por haber sido torturados; 12% por haber sido amenazados; 3% porque se los recomendó su

abogado y 2% por habérselo recomendado el Ministerio Público. El 10% restante proporcionó otras razones.

En los juzgados el 66% de los internos dicen no haber sido informados de su derecho a no declarar, mientras que el 80% no fueron informados de este derecho en las agencias del Ministerio Público. Poco más de una cuarta parte, 27%, no contó con un abogado al momento de rendir su declaración preparatoria.

Un significativo 71% de los sentenciados reportó que el juez no estuvo presente cuando rindió su declaración preparatoria y un 80% reportó que nunca tuvo la oportunidad de hablar con el juez.

Una parte de los encuestados percibe que, de haber sobornado a las autoridades, podría haber eludido la prisión, Sin embargo, esta percepción de corruptibilidad no se distribuye de manera uniforme entre los distintos tipos de autoridades que intervinieron desde que el interno fue detenido hasta que recibió sentencia. Mientras que 52% de los sentenciados considera que pudo haber quedado en libertad de haber sobornado a los policías que los detuvieron, esta proporción se reduce a 37% al referirse al Ministerio Público y disminuye al 27% con relación a los secretarios de acuerdo o los jueces.

Al preguntarles expresamente a los internos si alguna autoridad les pidió dinero o pertenencias a cambio de su libertad, los encuestados respondieron que las autoridades más susceptibles de ser extorsionadas, son: la policía judicial, en primer lugar, y la preventiva, en un cercano segundo lugar. Aquí la tendencia que se observa sobre la percepción de corruptibilidad se mantiene conforme a lo observado en el párrafo anterior, es decir, que a medida que se avanza en el proceso, las puertas de la corrupción se van reduciendo. En este caso la distribución de la corrupción reportada por tipo de autoridad quedó como sigue:

**Tabla 10: Corrupción reportada por los internos (% que respondió afirmativamente)**

**Tipo de autoridad Le pidió dinero o pertenencias al interno**

Policía preventivo	19%
Policía judicial (procuraduría)	22%
Ministerio Público (procuraduría)	7%
Custodio (prisión)	6%
Secretario de Acuerdos (juzgado)	4%

Juez	3%
------	----

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

Se formularon también preguntas específicas sobre el tipo de maltratos y/o abusos que los internos pudieron haber sufrido a lo largo del proceso penal. Las respuestas, una vez más, variaron dependiendo del tipo de autoridad, distribuyéndose de la siguiente manera:

**Tabla 11: Maltrato o abuso ejercido contra los internos ( % que respondieron afirmativamente si fueron humillados o torturados)**

Tipo de autoridad	Lo amenazó o lo humilló	Lo golpeó o lo torturó
Policía preventivo	16%	24%
Policía judicial	32%	41%
Ministerio Público	6%	3%
Custodio	4%	4%
Secretario de Acuerdos	1%	1%

Fuente: Encuesta en Centros Penitenciarios, CIDE, 2002

El 60% de los encuestados señaló haber sido detenido en el momento o a escasas horas de haberse cometido el delito. La elevada proporción de detenidos en flagrancia permite también inferir que la mayor parte de las detenciones las realiza la policía preventiva. Así las cosas, es previsible que la mayoría de los delitos que se castigan sean de escasa complejidad y, probablemente también, de escasa gravedad. De manera similar, es

probable que en la mayor parte de los casos que llegan a juicio no exista una investigación a fondo por parte de las procuradurías.

La información de la encuesta permitió arribar a las siguientes conclusiones por lo que se refiere al desempeño de las instituciones de procuración y administración de justicia.

a) El momento en que el delincuente es detenido por la policía, es al que se señala con los mayores niveles de corrupción percibida y reportada. Representa por ello la puerta de salida informal más importante para que un delincuente logre sustraerse de la acción penal.

b) La investigación a cargo de las procuradurías logra identificar sólo a una proporción muy reducida de sujetos responsables. La mayor parte de los sentenciados fueron detenidos en flagrancia.

c) La mayoría de los delitos que se sanciona son de escasa gravedad y complejidad.

d) Existe una violación sistemática de los estándares mínimos del debido proceso legal, desde el momento de la detención hasta el de la sentencia. Esta violación es más aguda en las agencias del Ministerio Público.

e) La mitad de los sentenciados informó haber confesado su participación en el delito debido a que se ejerció sobre ellos intimidación o tortura.

f) Existe un desequilibrio importante durante el juicio entre acusado y acusador en detrimento del primero. Éste desequilibrio se explica, tanto por la falta de una defensa adecuada, como por la ausencia del juez en la conducción del juicio.

g) Todo ello da como resultado que el acusado se perciba, la mayoría de las veces, como injustamente castigado.

## CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

La institución carcelaria en México no ocupa un lugar de importancia en el esquema social de contención y lucha frente al incremento de la criminalidad. Parece responder más a una estrategia de castigo diferencial dirigida hacia quienes no pudieron evitar ser procesados y sentenciados, que a una política articulada y consistente que enfrente la criminalidad dentro de un marco de respeto a la legalidad y a las garantías constitucionales. Las conclusiones más relevantes que, de este modo, obtuvimos tanto del análisis de los datos oficiales como de los que arrojó la encuesta, son las siguientes:

1. Durante la última década, la población en prisión en México se duplicó al pasar de 87 mil internos en 1992 a 191 mil en 2003. La evidencia inicial sugiere que este incremento obedece más al aumento en la severidad de los castigos y la negativa en concederles beneficios de preliberación, que a la detención de un mayor número de delincuentes.

2. La provisión de servicios básicos dentro de las presiones, el mantenimiento de la higiene y la seguridad, así como los programas de rehabilitación se encuentran en un estado de profundo deterioro. Los internos dependen de sus familias para servicios básicos, la corrupción es rampante, y la arbitrariedad y abusos violan los mínimos derechos humanos dentro de las cárceles.

3. En los centros penitenciarios del país no habitan, en general, los delincuentes que han cometido los delitos más peligrosos, sino los pobres. La gran masa de la población penitenciaria está compuesta por internos responsables de delitos relativamente menores, lo que contrasta con la magnitud y gravedad de la creciente criminalidad.

La proporción de internos reclusos por delitos graves es muy baja mientras que existen evidencias de que este tipo de delincuentes logra eludir con mayor frecuencia las sanciones penales.

4. Existe un incumplimiento de estándares básicos en todos los niveles del sistema de procuración y administración de justicia. En cada una de las instancias, desde la aprehensión del detenido hasta su confinamiento en la prisión, existe una alarmante falta de apego a estándares mínimos del debido proceso legal que minan la credibilidad del sistema de justicia penal en su conjunto.

Finalmente, una reflexión acerca del rol que cumplen las cárceles en México a la luz de la función y objetivos que cualquier institución penitenciaria puede tener. Estos pueden ser:

1) Un instrumento de disuasión externa para aquellos que consideran cometer delitos. Para ello quien viola la ley debe tener una sensación subjetiva por la cual es medianamente probable que sea aprehendido y encarcelado. En el caso mexicano la gran mayoría considera que es improbable ser detectado en un ilícito, por lo tanto el efecto disuasorio es limitado

2) Puede ser un instrumento de contención y reducción de delitos. Si un homicida serial esta tras las rejas seguramente la sociedad se “ahorrara” un numero de homicidios adicionales. En este caso es menester encarcelar al mayor número de delincuentes que cometen numerosos y costosos delitos. Nuevamente, de acuerdo a esta muestra, las cárceles concentran más de un 50% de presos por delitos menores y muy probablemente la inmensa mayoría de los delincuentes peligrosos permanecen libres.

3) Puede ser un instrumento de castigo o retribución. En este caso las cárceles se utilizan como instrumento de castigo simplemente para penalizar a quien comete ciertas violaciones a la convivencia. Si bien su alcance es limitado, los resultados de esta encuesta parecen apoyar moderadamente este objetivo. Sin embargo, para ser efectivo, el numero de castigos parece ser limitado y sesgado hacia los sectores mas marginales de la sociedad. Es decir, son raros los castigos a los delincuentes con poder.

4) Puede ser un instrumento de rehabilitación. La institución carcelaria se convierte en un vehículo de rehabilitación y reinserción social para quienes la sociedad fallo en proporcionar los medios adecuados para una exitosa participación social. A pesar de ser este el mandato de la constitución mexicana, claramente la encuesta nos demuestra un total fracaso de este objetivo.

En resumen, de los cuatro mayores objetivos sociales de la institución carcelaria, en México solo el efecto castigo (ojo por ojo) parece cumplir, y aún en forma muy limitada y sesgada hacia los sectores más desprotegidos de la sociedad. El abandono de los otros tres objetivos debe prender focos rojos en la sociedad y autoridades si es que se desea trascender el único aspecto vengativo de la institución que parece cumplir.

## **PROPUESTA FINAL**

ADAPTAR DE ACORDE AL MARCO CONSTITUCIONAL, EL MODELO ACTUAL A UNO RETIRBUTIVO EMPRESARIAL, EN EL CUAL RIJAN LAS NORMAS Y METODOS DE LA ADMINISTRACION Y DIRECCION MODERNAS, QUE HAN PROBADO EFICACIA EN LA INICIATIVA PRIVADA, SIN ENTENDERSE TRABAJO FORZADO O ESCLAVITUD, SI NO UNA VERDADERA OPORTUNIDAD PARA EL DELINCUENTE DE REINSTALARSE EN SOCIEDAD YA REHABILITADO MENDIANTE EL TRABAJO.

PARA LO CUAL, ESTE NUEVO MODELO PROPONE LA TOTAL DESMANTELACION DE LOS ACTUALES CENTROS PENITENCIARIOS, DE MEDIA Y MAXIMA SEGURIDAD, SUSTITUYENDOLES POR CENTROS COMUNALES DE TRABAJO DE REINTEGRACION, DONDE EL SENTENCIADO PODRA ESCOGER EL AREA DE SU PREDILECCION, SEGÚN SUS HABILIDADES Y PERFILES, DESDE ACTIVIDADES DE PRODUCCIÓN AGRICOLA, AGROPECUARIA, INDUSTRIAL Y QUIMICA. EN LA CUAL SE TENDRA UN SALARIO MINIMO DEL QUE SE DESCONTARA ESTANCIA Y COMIDA, Y SE DESTINARA MEDIANTE UN SISTEMA DE ATENCION O PREVISION SOCIAL, EL RESTO EN UN CHEQUE A PRIMERAMENTE LAS VICTIMAS DEL DELITO, EN LA MEDIDA DE LO POSIBLE PARA RESARCIR EL DAÑO, PARA DESPUES QUEDAR A NOMBRE DE LOS FAMILIARES O FIDEICOMISO PARA LOS HIJOS DEL DELINCUENTE, QUE PAGA SUS ESTUDIOS Y NECESIDADES BASICAS.

ASI MISMO, ESTE NUVO MODELO CONTEMPLARA LA CREACION DE MICRO Y MEDIANAS EMPRESAS, PARA QUE EL DELINCUENTE YA REFORMADO, TENGA UN CENTRO DE TRABAJO COMODO Y A SU ELECCION EN LA SOCIEDAD UNA VEZ TERMINE SU ESTADIA EN LOS CENTROS DE TRABAJO.



## **Bibliografía**

Arango, Arturo (2004). Sistema de Información Delictiva, INACIPE.

Bergman, Marcelo, Elena Azaola, Ana Laura Magaloni y Layda Negrete (2003). Mapa longitudinal de patrones e historias delictivas. Resultados de la encuesta a población en reclusión en tres entidades de la República Mexicana: Distrito Federal, Estado de México y de Morelos, Centro de Investigación y Docencia Económicas, *en prensa*.

CIDE, Encuesta en Centros Penitenciarios, 2002.

Gertz Manero, Alejandro (2001). Minuta de la comparecencia del Secretario de Seguridad Pública ante el Poder Legislativo, octubre 2001.

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad. Primera Encuesta Nacional sobre Inseguridad (ENSI-1), mayo 2002: ICESI.

Instituto Nacional de Ciencias Penales. Estadísticas delictivas, 2003: INACIPE.

Organización de las Naciones Unidas (2005). Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de la tortura y la detención. Informe del grupo de trabajo sobre la detención arbitraria acerca de su visita a México (27/10/02 al 10/11/02), E/CN.4/2003/8/Add.3.

Secretaría de Gobernación. Estadísticas Penitenciarias (1992-2000).

Secretaría de Seguridad Pública, Estadísticas Delictivas, 2003

Secretaría de Seguridad Pública (2003). *Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006*. México D.F.: Diario Oficial, 14/01/2003.

Ungar, Mark (2003). Prisons and Politics in Contemporary Latin America. (Forthcoming publication), *Human Rights Quarterly*, August.

Zepeda, Guillermo (2002). Entre la delincuencia y la impunidad: el desempeño de las instituciones de procuración de justicia penal de México frente a los desafíos de la Seguridad Ciudadana, inédito.

