

1. EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO

1. EL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO

1.1 FUNDAMENTOS SOBRE LAS MEDIDAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD Y EL SISTEMA PENITENCIARIO

La forma de castigar los delitos y el significado de estos se ha ido modificando con el transcurso del tiempo. Las penas corporales aplicadas desde la antigüedad fueron adquiriendo una connotación negativa, por lo cual entre los siglos XVIII y XIX se sustituyeron por la privación de la libertad. Así, la sociedad moderna recurrió al derecho penal como medio para alcanzar la justicia, el cual es variable en cada latitud. Si una sociedad busca la justicia retributiva, su sistema penal castigará al delincuente. Pero si apela a la justicia restaurativa, entonces la respuesta ante los delitos será encauzar a las partes involucradas (la persona responsable del delito y la víctima) para acordar la mejor forma de resolver el motivo del conflicto.

Por lo anterior, resulta fundamental entender el propósito que hoy en día cada gobierno delega a la prisión. Los objetivos del encarcelamiento, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC),¹ son castigar a las personas que cometieron un delito mediante la privación de su libertad; mantenerlos resguardados para que no comenten más crímenes y, teóricamente, rehabilitarlos para evitar que reincidan. Así, por ejemplo, en Alemania, la pena busca la resocialización del sujeto, proteger a la sociedad y que no se vuelvan a cometer delitos. Aunque en su sistema penal solo el 6% de los delitos son sancionados a través de la privación de la libertad.²

Tradicionalmente, en los sistemas de justicia latinoamericanos, los poderes judiciales han presentado dificultades y desequilibrios que han impedido garantizar la seguridad ciudadana. Ante lo cual, la sociedad ha exigido mayor “dureza” en el combate al crimen. Entonces, los gobiernos han optado por alargar la duración de las penas e incrementar la implementación de políticas de “mano dura” y “tolerancia cero”. Este tipo de intervenciones pretenden inhibir la comisión de delitos mediante la amenaza de mantener a las personas privadas de la libertad durante casi toda su vida.³

Pero existen evidencias que señalan que a medida que un gobierno impone mecanismos de control más represivos, aumentan los indicadores de arbitrariedad y delito, violencia institucional y no disminuyen los

niveles de inseguridad.⁴ Los ejemplos de la región dan cuenta que este tipo de intervenciones solo han conseguido llenar los establecimientos penitenciarios donde suelen surgir círculos viciosos que propician la reincidencia delictiva. En el caso de México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) concuerda que, a mayor uso y duración de la cárcel, mayor violencia en la población interna sin que hayan alcanzado los fines para los cuales se creó dicha pena.⁵

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ha encomendado distintas funciones al sistema penitenciario. Actualmente, el artículo 18 señala que privar de la libertad aspira a reinsertar al sentenciado a la sociedad. Sin embargo, dicho objetivo, advierte UNODC, generalmente no puede alcanzarse durante el encarcelamiento debido a que en la prisión se tiende a criminalizar a los individuos, lo cual los orilla a delinquir nuevamente.⁶

Las características del sistema penitenciario en México dificultan la reinserción social, motivo por el cual centrar la ejecución de la pena en el respeto a los derechos humanos parece un camino viable.⁷ Además, de acuerdo con

la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁸ es necesario reconsiderar el uso de medidas privativas de la libertad —como la prisión preventiva— ya que no han contribuido a disminuir los niveles delictivos de América Latina.

1.2 ESTRUCTURA DEL SISTEMA PENITENCIARIO MEXICANO

En general, los servicios penitenciarios se rigen por los principios que se describen en las legislaciones penales de cada país. El presente apartado busca mostrar, de manera abreviada, la estructura del Sistema Penitenciario Mexicano describiendo sus fundamentos legales; la forma en que se organiza; así como la diferencia entre los delitos de competencia federal y local.

El sistema penitenciario es el cúmulo de disposiciones legales en las que se establecen las penas, delitos y procesos; además de designar a las autoridades estatales encargadas de su ejecución y administración.⁹ La base jurídica es el artículo 18 de la CPEUM el cual establece los objetivos y principios sobre los cuales tiene que organizarse el sistema penitenciario, por ejemplo, debe: i) respetar los derechos humanos; ii) buscar la

reinserción de las personas sentenciadas a través del trabajo, capacitación y educación; y iii) garantizar que las mujeres cumplan sus condenas en lugares distintos a los destinados para los hombres.¹⁰

El 18 de junio del año 2008, fue publicada la reforma constitucional en materia de Seguridad y Justicia que dio origen al Nuevo Sistema de Justicia Penal. Este nuevo sistema, en palabras de Luis María Aguilar, tiene como premisa básica, “desmontar la concepción monolítica del proceso: el castigo como su única finalidad, el juicio como único camino, el Estado como único decisor, un tratamiento único para todas las conductas”.¹¹ Dicho de otra manera, reemplazar el sistema inquisitorio por uno de corte adversarial, lo cual implica involucrar a las partes para que incidan en los cauces del proceso y no dejar todo en manos del juzgador.

Por lo anterior, este nuevo sistema propone medios alternativos para la solución de controversias, como el acuerdo reparatorio y la suspensión condicional del proceso, así como formas de terminación anticipada. Además, mandata que las audiencias

sean públicas, orales y en español. La finalidad de este cambio es garantizar un mejor desempeño de las instituciones involucradas en el proceso de justicia penal a través de la despresurización de las cargas de trabajo, la promoción de la transparencia, el combate efectivo a la impunidad y la impartición de justicia de manera pronta, expedita, eficiente y efectiva.

Producto de la reforma, se han incorporado dos leyes: el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 5 de marzo de 2014, y la Ley Nacional de Ejecución Penal (LNEP), publicada en el mismo medio, el 16 de junio de 2016. En el Código se establecen las etapas y reglas que deberán seguirse cuando se cometa un delito del fuero común o federal. Este ordenamiento unifica el proceso al cual todas las entidades federativas deberán ceñirse. Asimismo, la LNEP regula las normas para la aplicación de prisión preventiva, ejecución de penas y medidas de seguridad, así como la forma en que deberán resolver las controversias. Dicha normativa indica, en su primer artículo, que el objetivo del sistema penitenciario es supervisar la prisión preventiva,

ejecutar las sanciones penales y aplicar las medidas de seguridad que pueden ser dictadas a personas sentenciadas.

Los demás ordenamientos legales sobre los cuales se organiza el sistema penal mexicano son las leyes conformadas por el Código Penal Federal; las que prevén tipos penales y sanciones; las leyes de la Federación y los códigos penales expedidos por los gobiernos de las entidades federativas. En ellos, se tipifican las conductas consideradas como delitos del fuero común y fuero federal. Además, las autoridades penitenciarias deben registrarse por los Tratados Internacionales de los cuales es Estado parte, es decir, conducirse bajo los estándares internacionales descritos en los instrumentos signados en materia de ejecución penal. Por ejemplo, el Tratado de Estrasburgo, Francia de 1983; la Convención Americana de Costa Rica de 1969; la Convención Interamericana para el cumplimiento de condenas penales en el exterior; las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y las Reglas de Bangkok.

Ahora bien, respecto de su estructura, el sistema penitenciario mexicano está a cargo de dos ámbitos de gobierno:

federal y estatal. A nivel federal, la institución competente de organizar y administrar los Centros Federales de Readaptación Social (CEFERESOS) es el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención Social y Readaptación Social (OADPRS) que depende directamente de la Comisión Nacional de Seguridad y esta a su vez forma parte de las unidades y órganos administrativos de la Secretaría de Gobernación.

En tanto que en el ámbito estatal, los gobiernos de las entidades federativas también han designado a distintas autoridades penitenciarias para cumplir con esta función. En el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017 se reportaron 267 establecimientos penitenciarios estatales registrados al cierre de 2016: 92 recintos para hombres, 17 femeniles, 157 mixtos y un centro de alta seguridad para delitos de alto impacto. Estos establecimientos albergan a 188 mil 262 personas privadas de la libertad aunque la capacidad instalada es de 170 mil 772 camas útiles. (Cuadro 1)

Como se aprecia en el mapa siguiente, las entidades con mayor número de centros penitenciarios a su cargo son el

Número de centros penitenciarios, por año según población reclusa y capacidad instalada 2010 a 2016				Cuadro 1
Año	Número de centros penitenciarios	Población reclusa	Capacidad instalada	
2010	288	183 247	158 665	
2011	286	208 172	163 929	
2012	277	202 319	161 873	
2013	268	213 682	164 866	
2014	269	223 656	173 400	
2015	272	217 595	169 227	
2016	267	188 262	170 772	

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2011 a 2017.

estado de México (22), Zacatecas (19) y Veracruz (17).

Finalmente, existen dos tipos de delitos por tipo de fuero: común y federal. Los delitos del fuero común son aquellos en los que la persona es afectada por el delincuente (homicidio, amenazas, robo en cualquier modalidad, entre otros). Mientras que los delitos del fuero federal son, en general, los que perjudican los intereses de la Federación o la seguridad del país, como la defraudación fiscal, los delitos electorales, los daños o robos al patrimonio arqueológico, el lavado de

dinero, el narcotráfico, etcétera. Estas ofensas son perseguidas y sancionadas por las autoridades de la federación. En tanto que las entidades federativas hacen lo propio con los del fuero común.

1.3 CAMBIOS EN EL SISTEMA PENITENCIARIO A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL NUEVO SISTEMA DE JUSTICIA PENAL

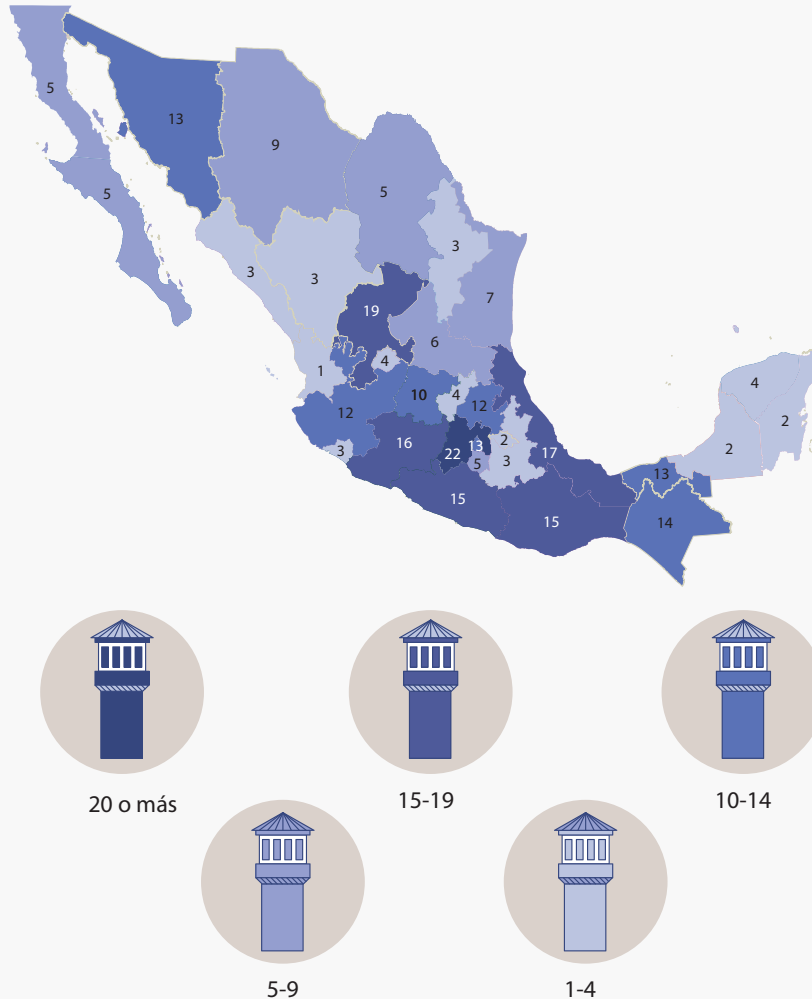
La reforma constitucional de Seguridad y Justicia del año 2008 y la de Derechos Humanos del año 2011 transformaron el sistema penitenciario en uno garante

que busca la reinserción social de la persona sentenciada mediante el trabajo, la capacitación, la educación, la salud, el deporte y el respeto a sus derechos fundamentales.¹² Las reformas legales han provisto de derechos a las personas imputadas. Ahora tienen la garantía de una defensa adecuada y derecho a ser consideradas inocentes hasta que se compruebe lo contrario.¹³

Aunque, probablemente el impacto más notorio es que la cárcel deberá utilizarse solo cuando no exista otra opción: “La prisión preventiva será de carácter excepcional y su aplicación se regirá en los términos previstos en este Código”,¹⁴ indica el artículo 19 del CNPP. El uso de la prisión preventiva, a diferencia del uso de la cárcel como pena, consiste en utilizarla como medida cautelar. Es decir, privar de la libertad a las personas que aún no tienen una sentencia pero que podrían fugarse u obstaculizar la justicia mediante la manipulación u ocultamiento de pruebas.

Según un estudio del Instituto de Investigación sobre Políticas Criminales, el uso excesivo del encarcelamiento conduce al hacinamiento, condiciones

Número de centros penitenciarios, por entidad federativa 2016



Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

Mapa 1

de detención degradantes e inhumanas y pobres resultados de rehabilitación.¹⁵ Para Luis María Aguilar, la aplicación indiscriminada de la prisión preventiva en México ha tenido resultados similares: “costos desorbitantes para mantener cárceles precarias, peligrosas y sobrepobladas, escuela criminal para delincuentes de escasa malicia, connivencia entre procesados y sentenciados, familias separadas, proyectos truncados y vidas desperdiciadas para los condenados sin condena, los absueltos tras años de litigio, los inocentes”.¹⁶

En consecuencia, otro de los cambios centrales planteados en la reforma es la aplicación de mecanismos alternativos para solucionar las controversias: reparación del daño y supervisión judicial.¹⁷ Además, se incorporaron la reinserción social de la persona sentenciada como fin del encarcelamiento y la modificación de penas a cargo de la autoridad judicial. Ahora un juez de ejecución podrá disminuir el tiempo en prisión, imponer medidas de seguridad, así como resolver controversias sobre las condiciones de internamiento. Finalmente, el artículo 22 de la CPEUM establece que las penas deberán ser proporcionales con el delito cometido y bien jurídico afectado.

La aplicación de estas medidas, junto con las que se contemplan en la Ley Nacional de Ejecución Penal, centran el sistema penitenciario en el respeto a los derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Puesto que busca mejorar las condiciones de vida de quienes viven en los centros penitenciarios a través de: la supervisión de los centros penitenciarios; capacitación y profesionalización del personal penitenciario; mejora de la infraestructura, estandarización de procesos y procedimientos y; el desarrollo de un sistema integral de reinserción social.

Descripción de estatus jurídico

Con las nuevas disposiciones legales, la persona privada de la libertad adquiere diferentes estatus dependiendo de la etapa del proceso en la cual se encuentre:

1. **Imputado:** persona que presuntamente cometió un acto delictivo.

2. **Persona privada de la libertad o reclusa:** persona que se encuentra reclusa en un centro penitenciario, ya sea en proceso de recibir sentencia (procesada) o que se encuentre cumpliendo su pena de prisión derivada de una sentencia condenatoria (sentenciada).

3. **Persona en proceso de sentencia:** persona sujeta a proceso penal sometida a prisión preventiva. En el Censo a este tipo de población se les denomina personas procesadas, a quienes son sometidas por la autoridad judicial a un proceso penal, una vez que el Juez dicta el auto de radicación.

4. **Persona sentenciada:** De acuerdo con el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal es toda persona que a partir de un Juez o Tribunal competente, pronuncia la sentencia relativa a los hechos en materia del proceso penal,

ya sea en primera instancia, segunda instancia o cuando la sentencia ha causado ejecutoria, ello con independencia de que dicha resolución sea en sentido absolutorio o condenatorio.

A la luz de las transformaciones en la visión del sistema penitenciario y de los preceptos legales, enseguida es importante conocer la situación de los centros penitenciarios y la población reclusa. En este sentido, el siguiente capítulo describe la información recopilada en distintos levantamientos del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales que ha llevado a cabo el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), con la finalidad de conocer datos respecto de las características demográficas y situación jurídica de las personas privadas de la libertad en los centros penitenciarios estatales.