

1. SISTEMA PENITENCIARIO Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

1. SISTEMA PENITENCIARIO Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

1.1 EL SISTEMA PENITENCIARIO EN MÉXICO

La reforma constitucional en materia de justicia penal de 2008 implicó una nueva concepción del sistema penitenciario, ya que la transición del sistema inquisitivo al sistema acusatorio oral exigía que la fase de ejecución se alineara a los principios que rigen el enjuiciamiento penal. Con esta reforma se intentó tener un sistema de justicia que garantice el respeto a los derechos humanos de la víctima y del imputado durante todo el proceso jurídico, hasta la supervisión de la pena, lo que significa vigilar y proteger que se cumplan debidamente los medios y condiciones para hacer valer los derechos del inculgado.⁴

En este sentido, la reforma al artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cambió el objetivo del sistema penitenciario mexicano, el cual dejó atrás la visión de la readaptación social, un concepto más de tipo psicológico que hacía ver al delincuente como un “desadaptado” al que había que reeducar o reformar,⁵ por el propósito de reinserción social del sentenciado, que se basa en garantías y principios constitucionales donde las oportunidades de trabajo, el derecho a la educación, a la salud y al deporte son medios para encauzar a la persona a una adecuada reinserción en la sociedad y evitar que vuelva a delinquir.^{6,7,8}

Asimismo, se sustituyeron los términos de ‘pena corporal’ y ‘reo’ por los de ‘sanción privativa de la libertad’ y el de ‘sentenciado’, respectivamente, con la finalidad de adecuar la terminología jurídica con los preceptos constitucionales y los tratados internacionales vigentes, al evitar el uso de conceptos denigrantes para las personas.⁹

Con el fin de fortalecer la reforma constitucional y hacer valer los nuevos principios que rigen el sistema penitenciario, en 2016 se publicó la Ley Nacional de Ejecución Penal, la cual establece las bases para la gobernabilidad de los centros de reclusión dentro de un ambiente de cumplimiento del Estado de

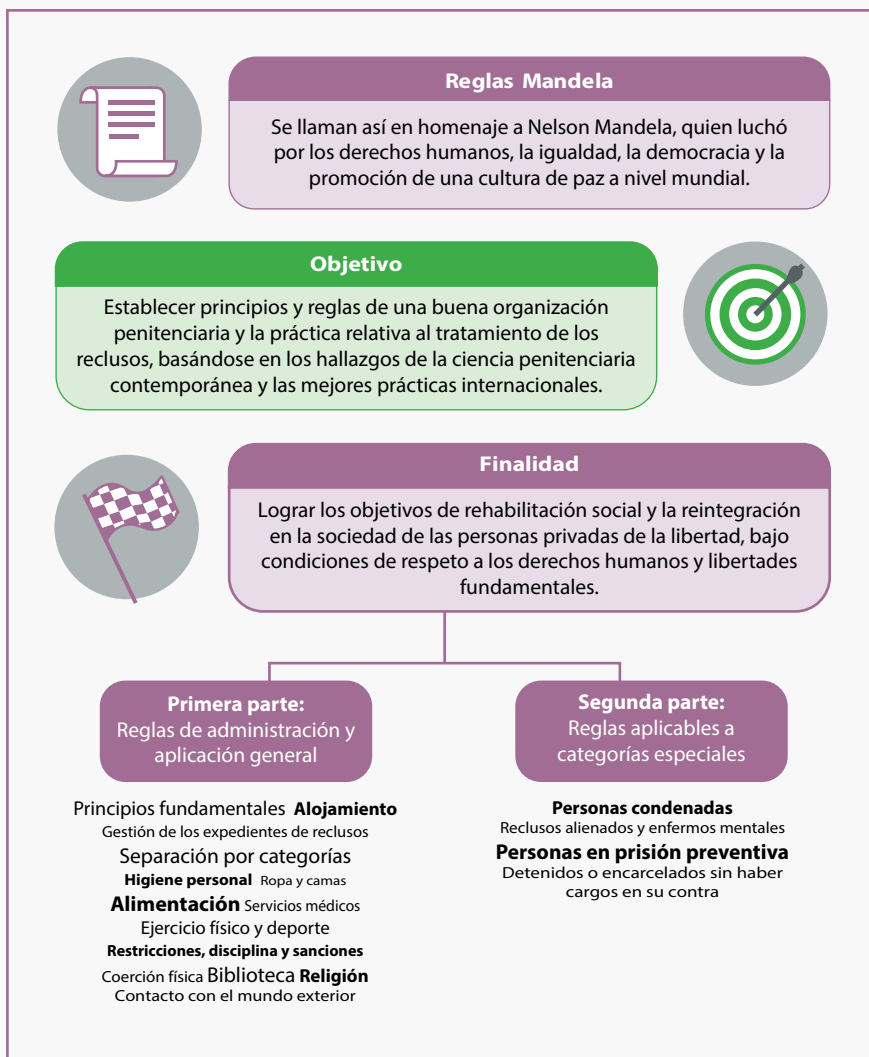
Derecho que al mismo tiempo garantice condiciones de vida digna y segura para la población, dentro y fuera de los centros de reclusión.¹⁰

Estos principios están basados en las buenas prácticas internacionales, como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos, que fueron adoptadas por la ONU en 1957, y los Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas, aprobadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en 2008.¹¹ Estos acuerdos, fundamentados en el respeto a los derechos humanos, establecen un conjunto de elementos esenciales que cada país puede implementar para tener una buena organización y administración de los centros penitenciarios que garanticen las condiciones adecuadas para la reinserción social de los individuos.

En 2016, para cumplir con sus funciones, el sistema penitenciario mexicano contaba, para la atención de la población adulta, con 17 centros penitenciarios federales, 292 centros penitenciarios a cargo de los gobiernos estatales, así como 69 centros penitenciarios municipales. Dentro de estos centros penitenciarios, 18 estaban destinados para mujeres, uno

Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Adopción: 1955 / Última reforma: 2015)

Figura 1.1



de ellos bajo la administración federal; en tanto que 188 centros penitenciarios podían ser considerados como mixtos, ya que albergan tanto a hombres como a mujeres.¹²

Por su parte, en ese mismo año, el sistema penitenciario también contaba con 55 centros de tratamiento o internamiento a cargo de los gobiernos estatales para atender a la población adolescente en conflicto con la ley. Conviene especificar que la Constitución Política establece que los menores de 12 años son sujetos a rehabilitación y asistencia social, mientras que el internamiento será la última alternativa para los jóvenes de entre 14 y 18 años de edad únicamente por conductas delictivas calificadas como graves.¹³

Cabe mencionar que en 2010 se tomó la decisión de construir 12 penales federales con capital público-privado, esto con el objetivo de brindar mejores condiciones para la reinserción social bajo un esquema de menores costos económicos y sociales. Estos centros penitenciarios fueron situados en Sonora, Chihuahua, Durango, Jalisco, Guanajuato, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Hidalgo y estado de México.¹⁴

De acuerdo con los registros de la Comisión Nacional de Seguridad, en 2016 había 211 003 personas privadas de la libertad en México, lo que representó una tasa de 172 personas adultas privadas de la libertad por cada 100 mil habitantes,¹⁵ cifra que se ubica por encima de la tasa mundial de 144 por cada 100 mil habitantes, pero por debajo de la tasa del continente americano y de países de América Latina que tienen un nivel de desarrollo similar al de México (Cuadro 1.1).¹⁶

Con relación a la tendencia en el tiempo, en la Gráfica 1.1 se puede observar que hubo un crecimiento entre los años 2012 y 2015 de alrededor de seis reclusos por cada cien mil habitantes en el país; sin embargo, la tasa de población reclusa disminuyó a partir de 2015, ubicándose en 2016 en un nivel inferior a lo observado en 2012 (Gráfica 1.1).

Existen diversas formas de distinguir a la población privada de la libertad. Una de

Tasa de población privada de la libertad por cada cien mil habitantes según países seleccionados 2016

Cuadro 1.1

Región/País	Tasa
Mundo ¹	144
América ¹	387
Panamá	421
Brasil	313
Uruguay	306
Chile	242
Colombia	235
México ²	172
Argentina ²	167

¹ Última información disponible a octubre de 2015.

² La información corresponde a 2015.

² Cifra preliminar.

Fuente: Institute for Criminal Policy Research. World Prison Brief. Birkbeck, University of London.

Roy Walmsley, World Prison Population List (eleventh edition). (Reino Unido: Institute for Criminal Policy Research, 2016).

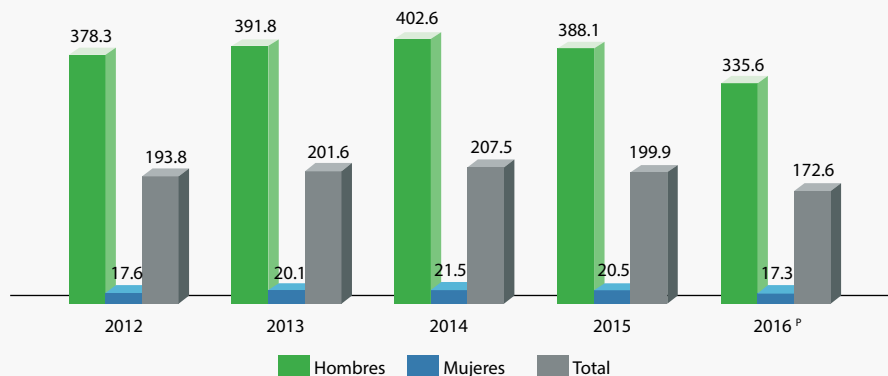
La información de México corresponde a: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

CONAPO. Proyecciones de la Población de las Entidades Federativas, 2010-2030.

CNS. Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, diciembre 2016.

Tasa de población privada de la libertad por cada cien mil habitantes según sexo Serie anual de 2012 a 2016

Gráfica 1.1



Nota: El indicador se calcula dividiendo a la población privada de la libertad en centros penitenciarios federales y estatales por sexo, entre la población del país por sexo multiplicado por cien mil.

P Cifras preliminares.

Fuente: INEGI. Catálogo Nacional de Indicadores.

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

CONAPO. Proyecciones de la Población de las Entidades Federativas, 2010-2030.

CNS. Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, diciembre 2016.

ellas es de acuerdo con la naturaleza del delito por el cual se encuentra reclusa; de esta forma, las personas encarceladas por delitos del orden federal, que suelen ser aquellos delitos que afectan los bienes y derechos de la Federación, pueden ser asignadas a centros penitenciarios del ámbito federal. Mientras que las personas imputadas por delitos del orden común, que refieren a aquellas conductas

tipificadas en los códigos penales de las entidades federativas, son reclusas en centros penitenciarios estatales.

No obstante, el artículo 18 constitucional prevé que las personas sentenciadas puedan cumplir penas en establecimientos dependientes de una jurisdicción diversa al delito que cometieron, esto con el fin de hacer

valer el derecho que tiene la población reclusa de cumplir sus penas en centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, siendo la única excepción el caso de la delincuencia organizada.¹⁷ De esta manera, en 2016, 10.4% de la población privada de la libertad estaba en centros penitenciarios federales y 89.6% en centros estatales.¹⁸

Otra manera de clasificar a la población privada de la libertad es la que deriva de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos y de la Ley Nacional de Ejecución Penal. De acuerdo con estos criterios, la población penitenciaria se clasifica conforme al sexo, en hombres y mujeres; a la situación jurídica, en procesados y sentenciados; a la edad, en adultos y menores de edad; y por el régimen de vigilancia, en delincuencia organizada y delincuencia convencional.¹⁹

Se observa que la proporción de hombres privados de la libertad era significativamente mayor que la de las mujeres en ambos tipos de centros, quienes en 2016 representaban el 5% de la población penitenciaria. Esta distribución es común en la mayoría de los países, donde las mujeres representan entre el 2 y el 9 por ciento de la población carcelaria total.²⁰ Es importante señalar

que dado el bajo número de mujeres en prisión, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido que la cantidad de mujeres que cometen delitos no representa un riesgo para la sociedad.²¹

Aunque en la mayoría de los centros penitenciarios estatales la proporción de mujeres encarceladas se encontraba dentro del rango mundial, en Tlaxcala las mujeres representaron 8.8% de la población carcelaria; otras entidades que destacaron por tener una mayor proporción de mujeres en centros penitenciarios femeniles y mixtos fueron Hidalgo (7.4%) y Aguascalientes (7.3%) (Gráfica 1.2).

Adicionalmente, la Ley Nacional de Ejecución Penal establece las bases para la organización de áreas dentro de los centros penitenciarios, en donde se recomienda que en particular los dormitorios sean categorizados con base en criterios fundamentados en la edad, el estado de salud, la duración de la sentencia, la situación jurídica, entre otras características de las personas privadas de la libertad.²²

De acuerdo con su situación jurídica, poco más de la mitad de la población

reclusa en los centros penitenciarios federales estaba en prisión preventiva, mientras que en los centros penitenciarios estatales 36% de los reclusos no tenía una sentencia condenatoria. Se observó además que, comparado con los hombres, una mayor proporción de mujeres reclusas no habían recibido sentencia, encontrándose que esta diferencia por sexo se amplía en los centros federales (Gráfica 1.3).

Al respecto, el uso de la prisión preventiva se limita solo a los delitos que merezcan la pena privativa de libertad,²³ con lo cual se busca proteger dicha libertad más que restringirla. Ello no solo causa que en la mayoría de los casos los imputados enfrenten el proceso en libertad, sino que introduce medidas alternativas para reparar de manera integral el daño a la víctima y evitar el uso excesivo de la prisión preventiva.^{24,25}

1.2 LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS CONDICIONES DEL SISTEMA PENITENCIARIO PARA LA REINSERCIÓN SOCIAL

El eje central del nuevo sistema de justicia penal es garantizar los derechos humanos de las personas involucradas en un conflicto penal, sean víctimas o

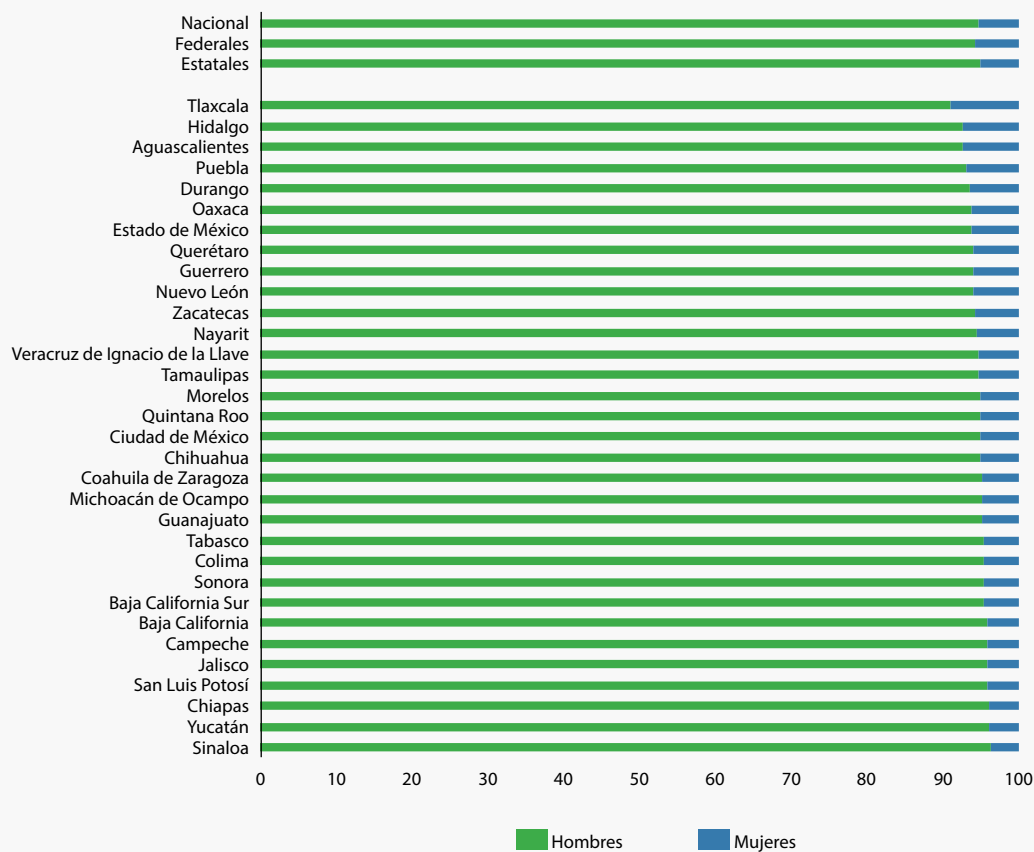
imputadas. Para salvaguardar estos derechos, la Ley Nacional de Ejecución Penal instauró la figura del juez de ejecución, que es el funcionario judicial encargado de vigilar la aplicación de la sanción penal y asegurar la observancia de los derechos de la población sentenciada.²⁶

Ser sujetos de derechos conlleva deberes y obligaciones, que para las personas sentenciadas significa cumplir la pena en los términos que se establezca la sentencia.²⁷ Pese a que las sentencias privativas de la libertad dan lugar a la pérdida de algunos derechos, como la libre circulación, la libre asociación o el derecho a votar y ser votado,²⁸ existen una serie de derechos que las personas encarceladas conservan porque no han perdido su condición de seres humanos.

Estos derechos son fundamentales para hacer valer los principios garantistas del nuevo sistema y conseguir el objetivo de reinserción social del sistema penitenciario mexicano. Algunos de los derechos que permanecen son el derecho a la vida, a la integridad física, al trato digno y no degradante, a la separación entre procesados y sentenciado, el derecho a la alimentación, a la salud y atención médica, a la protección de la integridad, el derecho a la no violencia o uso de fuerza;

Distribución porcentual de la población privada de la libertad por tipo de centro y entidad federativa según sexo 2016

Gráfica 1.2



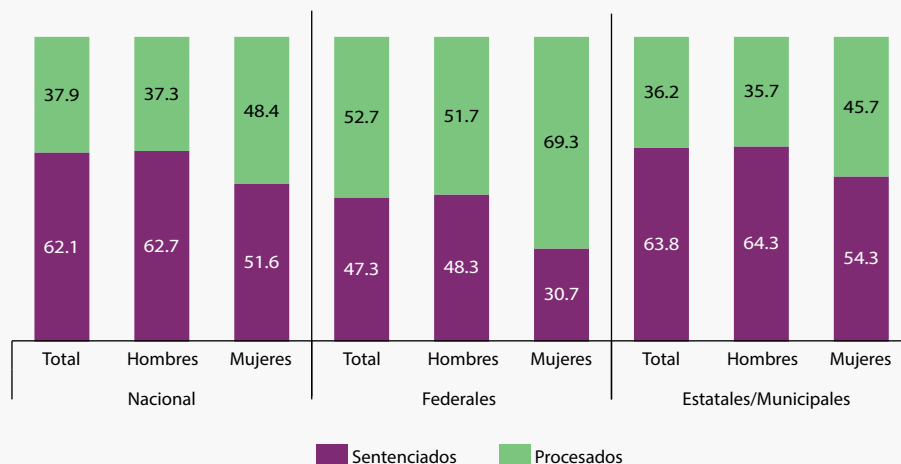
Nota: Los valores referentes a las entidades federativas y a los centros penitenciarios estatales se tomaron del CNGSPSE 2017, mientras que los valores referentes a los centros penitenciarios federales se tomaron del CMIEPN, diciembre 2016. El valor nacional corresponde a la suma de los centros estatales y federales.

Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.
 CNS. Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, diciembre 2016.

Población privada de la libertad por tipo de centro penitenciario según situación jurídica y sexo A diciembre de 2016

Porcentaje

Gráfica 1.3



Nota: El porcentaje se calcula dividiendo la población privada de la libertad sentenciada y procesada, entre el total de la población privada de la libertad, por sexo y tipo de centro penitenciario.

Fuente: CNS. Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, diciembre 2016.

al no hacinamiento; a la salubridad; a la comunicación con la familia, entre otros.²⁹

A pesar de que el sistema penitenciario debe garantizar que la población reclusa pueda ejercer sus derechos, las penas privativas de la libertad pueden generar efectos adversos tanto en el individuo como en el entorno social,^{30,31} particularmente si las condiciones del sistema penitenciario no

se apegan aquellas recomendadas internacionalmente y exponen a las personas reclusas a factores de riesgos que limitan sus derechos humanos o inhiben la posibilidad de una adecuada reinserción social.³²

Tal es el caso de la sobrepoblación, que afecta las condiciones de vida de los reclusos y es fuente de situaciones de conflicto entre la población penitenciaria.

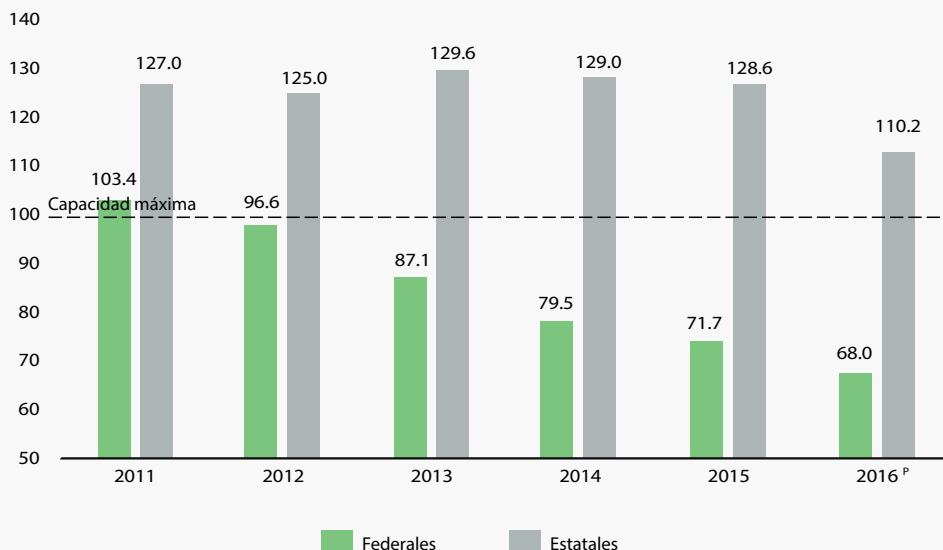
Por ejemplo, se ha documentado que elevar el contacto físico y carecer de un espacio suficiente y digno, facilita el contagio de enfermedades infecciosas y/o parasitarias al interior de los centros penitenciarios,³³ lo que aunado a la carencia de servicios médicos adecuados genera un riesgo para el entorno familiar y social del recluso una vez que es liberado.³⁴ La sobrepoblación también limita el acceso de los prisioneros a los programas de reintegración social existentes.³⁵

En México, la tasa de ocupación en los centros penitenciarios federales ha descendido en los últimos años, de una tasa de ocupación de 103.4% en 2011 a un nivel de subocupación de 32% por debajo de la capacidad instalada (camas útiles) de los centros federales en 2016. Sin embargo, los centros estatales presentan una situación diferente, en la cual prevalece un escenario de sobrepoblación cercana a 30% entre los años 2013 y 2015, con una importante disminución en el año 2016 (Gráfica 1.4).

Entre los centros penitenciarios estatales, en 14 entidades federativas existen centros que están por encima de su capacidad máxima, entre los que destacan Nayarit y el estado de México,

Tasa de ocupación de los centros penitenciarios por tipo de centro Serie anual de 2010 a 2016

Porcentaje



Gráfica 1.4

que reportaron las mayores tasas de sobrepoblación, con alrededor de dos reclusos por cama útil. Por el contrario, los centros de Zacatecas y Yucatán reportaron los menores niveles de ocupación, al registrar tasas de ocupación por debajo del 65% de su capacidad máxima (Gráfica 1.5).

Pese a la evidencia en diferentes estudios sobre las carencias del sistema penitenciario en México,³⁶ son escasos los análisis que indagan en el perfil sociodemográfico de la población privada de la libertad, sobre los riesgos que existen al interior de los centros penitenciarios o en las condiciones prevalentes en los penales que pudieran fomentar la reinserción social. De ahí que esta publicación, además de indagar en las características de la población privada de la libertad en México, busca analizar, a partir de la perspectiva de esta población, las condiciones de reclusión, esto desde un enfoque de derechos humanos.

Nota: El porcentaje se calcula dividiendo el total de la población privada de la libertad entre la capacidad instalada (camas útiles) por tipo de centro penitenciario, multiplicado por cien.

P. Cifras preliminares.

Fuente: INEGI. Catálogo Nacional de Indicadores.

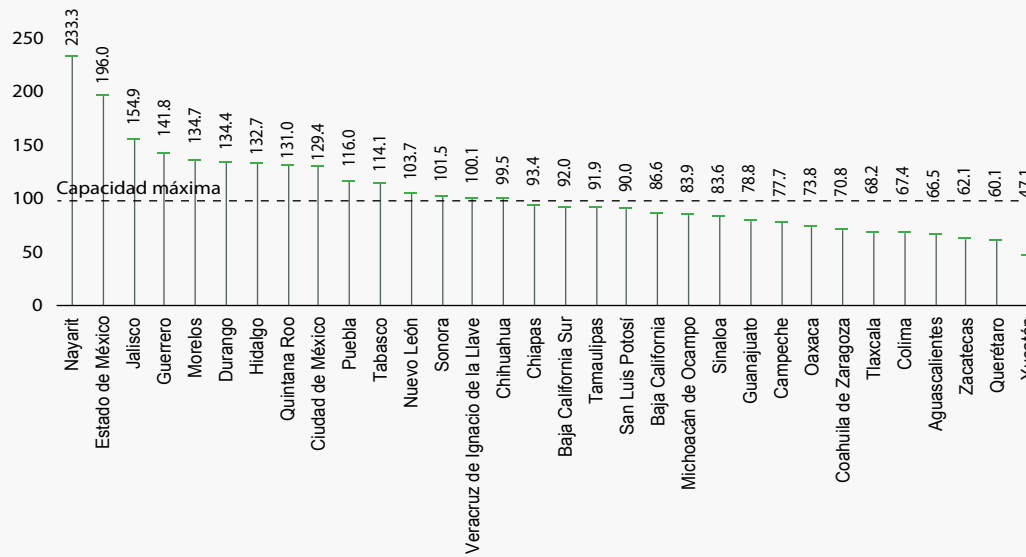
INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.

CNS. Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional, diciembre 2016.

Tasa de ocupación de los centros penitenciarios estatales por entidad federativa 2016

Gráfica 1.5

Porcentaje



Nota: El indicador se calcula dividiendo la población privada de la libertad entre la capacidad (camas útiles) de los centros penitenciarios estatales multiplicado por cien.
 Fuente: INEGI. Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2017.