



PROJECT ON REFORMING THE ADMINISTRATION OF JUSTICE IN MEXICO  
CENTER FOR U.S. MEXICAN STUDIES  
9500 Gilman Drive, #0521, La Jolla CA 92093-0510  
Tel. 858-534-4503; Fax: 858-534-6447  
<http://usmex.ucsd.edu/justice>

CIDE  
COLMEX  
ICESI  
IIJ-UNAM  
INACIPE  
USMEX

## **El Sistema Penitenciario Mexicano**

by

Elena Azaola

Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social  
[eazaola@juarez.ciesas.edu.mx](mailto:eazaola@juarez.ciesas.edu.mx)

and

Marcelo Bergman

Centro de Investigación y Docencia Económicas  
[marcelo.bergman@cide.edu](mailto:marcelo.bergman@cide.edu)

### ***USMEX 2003-04 Working Paper Series***

Originally prepared at the conference on “Reforming the Administration of Justice in Mexico” at the Center for U.S.-Mexican Studies, May 15-17, 2003.

**ABSTRACT:** Este trabajo describe los rasgos y los problemas que caracterizan al sistema penitenciario mexicano y efectúa un análisis del papel que desempeña dentro del conjunto de las instituciones que tienen por objeto combatir la criminalidad. Se abordan los cambios en la actividad delictiva que han tenido lugar en el país durante la última década y las acciones que llevan a cabo las instituciones de seguridad y justicia para contenerla. Se incluyen los principales resultados y conclusiones de una encuesta levantada a 1,615 internos en establecimientos penitenciarios de tres entidades de la República.

# El Sistema Penitenciario Mexicano

By Elena Azaola and Marcelo Bergman

## **Introducción**

Este trabajo se propone describir los rasgos más significativos que caracterizan al sistema penitenciario mexicano y efectuar un análisis del papel que este sistema desempeña dentro del conjunto de las instituciones que tienen por objeto hacer frente a la criminalidad en el país. Nos interesa específicamente conocer, dentro de las diferentes funciones que le son asignadas a este sistema, cuáles son las que cumple medianamente y las que deja de lado o no logra encarar.

Se abordan, asimismo, los cambios más relevantes que se observan en la actividad delictiva que ha tenido lugar en el país durante la última década y las acciones que llevan a cabo las instituciones de seguridad y justicia para contenerla, así como los principales problemas que enfrentan las instituciones penitenciarias.

Para elaborar este trabajo hemos compilado una serie de datos de distintas fuentes tanto primarias como secundarias. Hacemos uso de información estadística de fuentes oficiales,<sup>1</sup> así como también presentamos algunos resultados de una encuesta que recientemente levantamos a 1,615 internos en establecimientos penitenciarios de tres estados de la República.<sup>2</sup> Se incluyen las principales conclusiones que se obtuvieron de la encuesta, uno de cuyos propósitos fue recabar la percepción que la población en prisión tiene acerca de la capacidad disuasiva de las fuerzas de seguridad, así como del desempeño de las instituciones de procuración y administración de justicia en México.

---

<sup>1</sup> En todo el documento, cuando no se cita otra fuente, la información proviene de la Secretaría de Seguridad Pública.

<sup>2</sup> La encuesta se levantó, mediante procedimientos de muestreo aleatorio, durante el primer semestre de 2002 en 15 centros penitenciarios. Incluyó a un total de 1,615 internos: 1,010 en el Distrito Federal, 512 en el Estado de México y 93 en el de Morelos. En conjunto, la población penitenciaria de estas tres entidades es, en números redondos, de 35 mil internos que representa la quinta parte de la población penitenciaria total del país (177 mil internos). Los resultados *in extenso* de la encuesta pueden consultarse en: Bergman, M., E. Azaola, A.L. Magaloni y L. Negrete, 2003.

## **Los centros penitenciarios**

Existen en la República Mexicana un total de 447 establecimientos penitenciarios que, de acuerdo con el tipo de autoridad que los tiene a su cargo, se distribuyen de la siguiente manera:

5 federales
330 estatales
103 municipales
9 gobierno del Distrito Federal
<hr/>
447

La población de los establecimientos penitenciarios varía significativamente de un centro a otro. Los del Distrito Federal son los más poblados ya que dos de sus centros cuentan con casi 8 mil internos. Le siguen los centros estatales que, en la mayoría de los casos, cuentan con una población que varía entre 500 y cinco mil internos, siendo lo más frecuente que tengan un promedio aproximado de mil. Por su parte, los centros federales cuentan con cerca de 500 internos mientras que los municipales son los de menor población.

En cuanto a su nivel de seguridad, tres de los centros federales, que se ubican en los estados de México, Jalisco y Tamaulipas, son de alta seguridad. Existe, por otro lado, un centro de baja seguridad, en tanto que el resto de los centros penitenciarios son de seguridad media.

La composición de la población penitenciaria por sexo es de 96% hombres y 4% mujeres, proporción que se ha mantenido constante a lo largo de las últimas décadas y que es similar a la que existe en países con un nivel de desarrollo similar al de México (Azaola, 1998).

Del total de la población interna 57% ha obtenido sentencia en tanto que 43% son reos sin condena, porcentaje que se ha mantenido más o menos constante a lo largo de la última década. En este aspecto México se aparta de la mayoría de los países latinoamericanos que tienen porcentajes más elevados de presos sin condena.

En cuanto al fuero, 26% de los internos a nivel nacional se encuentran acusados por delitos del fuero federal mientras que 74% por delitos del fuero común, porcentaje que tampoco se ha alterado significativamente durante la última década. Cabe señalar, sin embargo, que, debido al tráfico de drogas, los estados de la frontera norte cuentan con una proporción significativamente más elevada de internos por delitos del fuero federal como puede apreciarse en el cuadro siguiente al comparar dichas entidades (Baja California, Sonora, Tamaulipas, Chihuahua) con el resto de la República.

### Población penitenciaria según fuero, 2001

Entidad	Población penitenciaria	Fuero común	Fuero federal (%)
Distrito Federal	22,371	18,878	3,493 (16%)
Baja California	11,855	7,235	4,620 (39%)
Sonora	11,409	6,536	4,873 (43%)
Estado de México	10,807	9,705	1,102 (10%)
Veracruz	9,050	7,929	1,121 (12%)
Tamaulipas	8,741	4,797	3,944 (45%)
Michoacán	8,083	6,176	1,907 (24%)
Jalisco	7,153	5,778	1,375 (19%)
Chihuahua	6,714	3,747	2,967 (44%)
Sinaloa	6,373	3,946	2,427 (38%)
Tlaxcala	603	s.d	s.d
Campeche	1,063	s.d	s.d
Aguascalientes	1,068	s.d	s.d
Baja California Sur	1,069	s.d	s.d

Fuente: Órgano Administrativo Descentralizado Prevención y Readaptación Social, Secretaría de Seguridad Pública, noviembre, 2001.

Por lo que se refiere a la composición de la población interna por tipo de delito, el siguiente cuadro muestra los datos que recabamos en la encuesta, que son similares a los de otras entidades del país excepto las del norte de la República que tienen una proporción más elevada de delitos relacionados con el tráfico de drogas.

#### Población interna por tipo de delito

Estado	Delitos contra la propiedad	Delitos violentos	Tráfico Drogas	Otros*	Total
D.F.	33%	50%	6%	11%	100%
Edo. de Mexico	21%	64%	5%	10%	100%
Morelos	16%	46%	22%	16%	100%
% Total	26%	54%	8%	12%	100%

\*Incluye delitos sexuales, de cuello blanco y otros  
 •Fuente: Encuesta en prisiones, CIDE, 2002

### **Incremento de la población carcelaria**

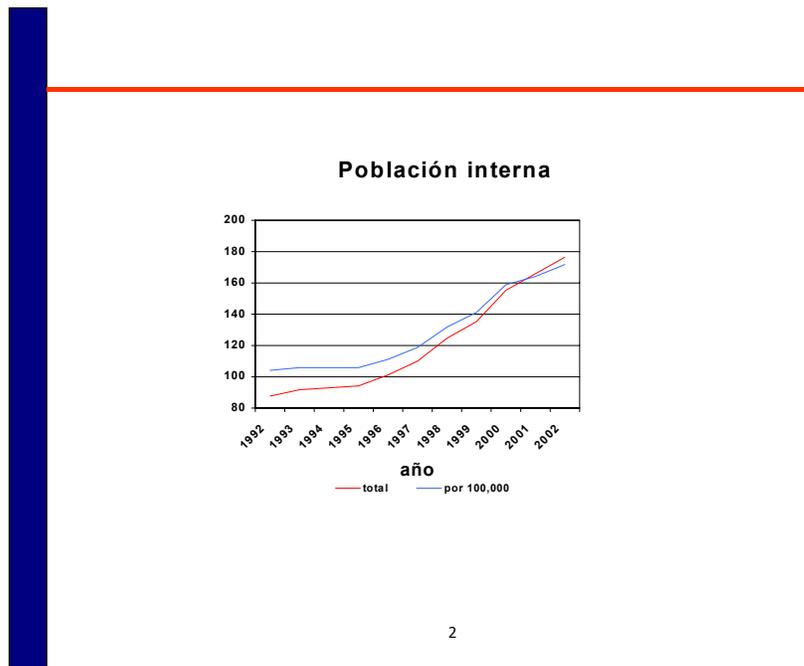
Durante la última década, la población en prisión se ha incrementado en México a un ritmo sin precedente. En efecto, como lo muestra el cuadro siguiente, en poco más de diez años la población en prisión se ha duplicado, lo que nunca antes había ocurrido en un periodo tan corto. De hecho, México tiene hoy en día una tasa de 175 presos por 100 mil habitantes mientras que, hace diez años, tenía una de 104 por 100 mil.

**Población penitenciaria en México, 1992 – 2003**  
(en miles de personas)

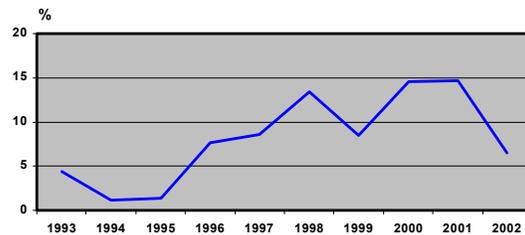
Año	-	Población	Año	-	Población
1992	-	87.7	1998	-	124.7
1993	-	91.6	1999	-	135.3
1994	-	92.7	2000	-	155.1
1995	-	93.5	2001	-	165.6
1996	-	101.2	2002	-	176.4
1997	-	109.9	2003*	-	177.5

Fuentes: Secretaría de Gobernación 1992- 2000; Secretaría de Seguridad Pública 2001 - 2003. \*Hasta abril de 2003.

El gráfico siguiente muestra el ascenso de la población penitenciaria tanto en términos absolutos como por 100,000 habitantes. Como se observa, dicha población se incrementó a un ritmo de 9% de anual en promedio. El crecimiento más pronunciado se observa de manera constante a partir de 1996. Sólo en 2002 pareciera que el ritmo de crecimiento habría comenzado a descender, posiblemente debido a la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios.



**Tasa anual de incremento en la población interna**



3

Las prisiones mexicanas tienen hoy en día un sobrecupo, en promedio, de 35%; sin embargo, hay estados cuya población penitenciaria supera en más del 100% su capacidad instalada. Particularmente difícil por su sobrepoblación es, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la situación de las prisiones en: Baja California, Nayarit, Chiapas, Sonora, Tamaulipas, Oaxaca, Puebla y el Distrito Federal. Abordaremos algunos de los factores que inciden en el significativo incremento que ha tenido la población penitenciaria durante la última década.

### ***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:<sup>3</sup> 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.

<sup>3</sup> 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.<sup>4</sup>

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.

Al respecto, puede observarse el cuadro siguiente elaborado a partir de las estadísticas judiciales del periodo 1998-2000.<sup>5</sup> Éste contiene el número de sentencias condenatorias por año y tipo de delito. A pesar que durante dicho periodo la población penitenciaria aumentó en más del 20%, no obstante el número total de condenas sólo creció 1.8%. Si bien las sentencias condenatorias por delitos violentos y por delitos contra la salud tuvieron un significativo incremento por encima del promedio (9%), los datos muestran

---

<sup>4</sup> Nos referimos a las encuestas que han levantado el periódico *Reforma*, la revista *Este País*, el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad y la empresa ACNielsen.

<sup>5</sup> Recién a partir de 1998 se cuenta con datos judiciales con este nivel mínimo de desagregación.

que, en la mayoría de los delitos, las condenas no han aumentado en proporción con el crecimiento de las denuncias ni con el de la población en prisión.

### Sentenciados por tipo de delito, 1998-2000

	1998	1999	2000	Total
Delitos por drogas	7 684	7 487	8 719	23 890
Uso de armas de fuego		1 687	1 879	3 566
Homicidio	5 006	4 988	4 938	14 932
Lesiones	20 918	22 316	22 809	66 043
Violación	2 513	2 596	2 589	7 698
Abuso sexual	438	564	762	1 764
Robo	41 991	43 463	41 133	126 587
Fraude	1 791	1 618	1 592	5 001
Daños en propiedad	6 074	5 979	5 859	11 838
Despojo	2 027	1 509	1 628	5 164
Allanamiento	1 823	1 775	1 837	5 435
Amenazas	910	951	937	2 798
Uso armas prohibidas	11 267	10 538	8 404	30 209
Otros	18 278	19 233	19 496	57 007
<b>Total</b>	<b>120 720</b>	<b>124 704</b>	<b>122 582</b>	<b>368 006</b>

Las estadísticas judiciales también muestran que entre 1998 y 2000 se incrementó el número de sentencias condenatorias de 3 años o más y se redujeron las de 3 años o menos (INACIPE, 2003). A pesar de que un estudio más analítico queda pendiente, los datos anteriores muestran que el aumento de las conductas delictivas no se refleja en el número de aprehensiones ni en el de sentencias condenatorias. El endurecimiento de las penas por parte de los jueces podría, de manera indirecta, ser un resultado del crecimiento de la criminalidad.

### ***Una perspectiva comparada***

El crecimiento de la actividad delictiva, en general, y el de la población penitenciaria, en particular, son procesos comunes a la región latinoamericana. El incremento de la criminalidad es particularmente notorio en las grandes urbes (Wacquant, 2000).

Lo anterior puede apreciarse en el cuadro siguiente que muestra un incremento de 56.4% en promedio de la población penitenciaria para todos los países latinoamericanos, con excepción de Venezuela, durante el periodo 1992-1999.<sup>6</sup> Si bien el crecimiento de la población penitenciaria de México se halla muy cerca del promedio durante el periodo considerado, México cuenta, sin embargo, con una de las tasas de encarcelamiento por 100 mil habitantes más altas de Latinoamérica, sólo superada por Chile y Colombia entre los países que cuentan con un similar nivel de desarrollo.

<sup>6</sup> La excepción de Venezuela se explica por los programas masivos de preliberación y condonación de penas que tuvieron lugar durante dicho periodo (Ungar, 2003).

País	Población total en prisión			Incremento 1992-99 %	Internos por 100,000 habs.
	1992	1996	1999		
Argentina	21,016	34,228	38,604	84	107
Bolivia	s/d	6,235 (1997)	8,315	33	102
Brasil	114,377	148,760	194,074	70	113
Chile	20,989	23,567	30,852	47	205
Colombia	33,491	46,747	57,068	70	153
Costa Rica	3,346	4,722	8,526	155	229
República Dominicana	10,800	10,387	14,188	31	170
Ecuador	7,998	10,957	8,520	7	69
El Salvador	5,348	7,996	6,868	28	109
Guatemala	n/a	6,387	8,169	28	69
Honduras	5,717	9,480	10,869	90	172
México	87,723	101,200	139,707	59	143
Panamá	4,428	7,322	8,517	92	303
Paraguay	s/d	3,427	4,088	19	75
Perú	17,350	23,174	27,452	58	107
Uruguay	3,037	3,268	4,012	32	123
Venezuela	s/d	22,791	14,196	-38	60

Fuente: Datos elaborados con base en Ungar, 2003.

Desde otro ángulo, México tampoco escapa a la media latinoamericana respecto a la sobrepoblación en sus prisiones y al nivel deplorable de los servicios institucionales. Aunque más adelante se analizarán detalladamente estos temas para el caso de México, el cuadro siguiente ofrece una perspectiva regional del problema. Como puede apreciarse, tanto el nivel de los servicios, como el de los derechos mínimos que pueden garantizarse a los internos, son sistemáticamente violados sin que exista ningún incentivo social o institucional para poder remediar esta situación.

### Sobrepoblación, porcentaje de internos sin sentencia y costo por interno en las prisiones de América Latina<sup>7</sup>

País	Sobrepoblación %	Internos sin sentencia %	Costo por interno (US dls)
Argentina <sup>8</sup>	140% (promedio)	70% (promedio)	Varía por provincia
Bolivia	162%	70%	\$26 por interno por mes
Brasil	181% (promedio)	45%	Varía por estado
Chile	150%	51%	s.d.
Colombia	137%	43%	\$1.44 (sólo alimentos)

<sup>7</sup> Aunque la población penitenciaria total en Guatemala coincide con su capacidad instalada, algunas de sus prisiones están sobrepobladas hasta en 170%. En Brasil hay cerca de 200 mil internos en un sistema con capacidad para 145 mil (*The Economist*, February 24, 2001: 37). Otras fuentes: Observatoire international des prisons, 1995; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Bolivia; Instituto Nacional Penitenciario de Colombia y, Reuters, "Peru admits jails packed with unsentenced inmates," April 24, 1996. (El Vice-ministro de Justicia de Perú señaló que la proporción de internos sin sentencia alcanza en algunos casos hasta 90%).

<sup>8</sup> En países federales, que cuentan con sistemas penitenciarios separados para sus provincias, como en el caso de Argentina, las diferencias entre las provincia pueden ser considerables.

Costa Rica	167%	% moderado	s.d.
Cuba	175% (aprox.)	% moderado	s.d.
Rep. Dominicana	215%	74%	s.d.
Ecuador	143%	% severo	s.d.
El Salvador	135%	75+%	s.d.
Guatemala	101%	62%	s.d.
Honduras	109%	90%	\$0.40 (alimentación y salud)
México	133% (promedio)	43%	Varía por estado
Nicaragua	113%	% moderado	\$0.58 (sólo alimentos)
Paraguay	212%	De 80 a 90%	s.d.
Panamá	126%	% severo	s.d.
Perú	141%	65+%	\$0.75 (sólo alimentos)
Uruguay	125%	70+%	s.d.
Venezuela	160%	70+%	\$1.86 (costo total) <sup>9</sup>

Fuente: Datos elaborados con base en Ungar, 2003.

En resumen, a pesar de que la situación de las prisiones y el incremento de la actividad delictiva se han tornado en un serio problema, México no escapa a lo que es la norma en la región, donde la ineficacia institucional y el aumento de la criminalidad son fenómenos que claramente se han agudizado en la década de los 90.

### ***Algunos aspectos de la incidencia delictiva***

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.

El robo con violencia es el delito que más se ha incrementado durante la última década. Así, por ejemplo, mientras que en 1990 se registraba en la Ciudad de México un robo con violencia por cada dos sin ella, en 1997 el 55 % de los robos se efectuaron con violencia. De igual modo, mientras que en 1994 sólo 28% de los asaltantes en la Ciudad de México estaban armados, en 1999 ya lo estaba el 70%, y si en 1994 sólo una de cada diez víctimas de asalto resultaba lesionada, en 1999 lo fue una de cada tres.<sup>10</sup>

En la encuesta que levantamos en 2002, 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. En resumen, la imposición de condenas más severas, y por lo

<sup>9</sup> *El Universal*, 21 de marzo, 1995.

<sup>10</sup> Ruiz Harrell, 1998 y artículos publicados por el mismo autor en *Reforma* durante 2000.

tanto el incremento en el número de internos, también refleja una incidencia mayor de delitos violentos.

*Delitos reportados.* En una situación de equilibrio óptimo, las prisiones deberían albergar una proporción de internos cuyos delitos reflejaran la distribución de los que realmente se cometen en la sociedad, controlando la severidad de la pena. La actividad delictiva se mide tanto por los delitos que se reportan a las autoridades cuanto por los resultados que se obtienen de las encuestas de victimización. Debido a que en México no existen encuestas de victimización estandarizadas, sólo es posible medir la evolución de la actividad delictiva a través de los delitos reportados. Sin embargo, es preciso señalar que esta variable es sensible a la confianza que la ciudadanía tenga en las instituciones de justicia y en la eficacia percibida de las mismas. Es decir, si la ciudadanía percibe a las instituciones como eficaces y confía en las mismas, las denuncias tenderán a aumentar, de lo contrario, éstas disminuirán sin que ello implique una reducción de la actividad delictiva. Esto último parece ser lo que ha venido ocurrido en México durante la última década (Azaola, 2002).

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 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.

*Ciudades.* Las ciudades con más alta criminalidad en el país en 1998, fueron: Tijuana con 3,429 delitos por 100 mil habitantes; la zona metropolitana de la Ciudad de México con 2,851; Ciudad Juárez con 2,803 y Guadalajara con 2,779. En estas ciudades el robo representó entre 45 y 61% del total de los delitos cometidos.

*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.* 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. De igual modo, la mitad de quienes se hallan internos por robo simple, habrían robado menos de 6,000 pesos.

Vale la pena hacer notar que, 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 quienes están por delitos contra la propiedad han robado montos superiores a los 75 mil pesos, 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 aquellos 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.

*Muertes por violencia.* El homicidio siempre ha ocupado en México uno de los diez primeros lugares entre las causas de defunción. Vale la pena mencionar que si bien la tasa nacional cayó desde 78 por 100 mil habitantes en 1930 hasta 15 por 100 mil en 2002, la caída más pronunciada se produjo, sin embargo, entre 1930 y 1970, mientras que durante las tres últimas décadas (1970-2000) las tasas han permanecido más o menos estables.

México se encuentra, así, entre los diez países del mundo que cuenta con una de las tasas de muertes por violencia más elevadas. Entre estos países se encuentran: Colombia, con una tasa de 54 por 100 mil; El Salvador con 60 y Brasil con 20. En contraste, cabe referir las tasas que tienen, por ejemplo, Chile con 1.7; Japón con 1.5; España con .7 y Estados Unidos que habría logrado reducirla a 5.8 después de que en

1990 alcanzara una tasa de 9.5. En suma, y dado que la tasa promedio de muertes por homicidio en el mundo es de 8.8 por 100 mil habitantes, México tiene una tasa que supera casi por el doble (15.2) a la tasa mundial promedio (World Health Organization, 2002). 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).

### **Principales problemas de los centros penitenciarios**

Los centros penitenciarios de México tienen marcadas carencias organizacionales y serias deficiencias funcionales. Esta sección describe y analiza algunas de ellas. Recientemente el secretario de Seguridad Pública, Alejandro Gertz Manero, hizo un recuento de algunos de los principales problemas que enfrenta el sistema penitenciario mexicano. Reconoció la existencia de redes delictivas y vínculos de parentesco entre personal administrativo, de custodia e internos, lo que ha propiciado, dijo, altos índices de corrupción en dichos centros. Asimismo, se refirió a la venta de favores por parte del personal a los internos o sus familiares y agregó: “las estructuras de readaptación son quizás uno de los focos de corrupción más graves que existen en el país” (Gertz Manero, 2001).

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 (*Ibidem*, 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.

De manera semejante, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2001-2006, reconoce: “las cárceles del país están llenas de delincuentes menores y de personas que no pudieron pagar una defensa eficiente.” Añade que, de los más de 165 mil delincuentes presos (que había en 2001), se estima que sólo 7 mil son de alta peligrosidad; es decir, 4% del total.

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).

Por su parte, y sólo como un ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal 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).

La encuesta que levantamos permite documentar algunos de los problemas antes señalados así como efectuar 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.

Por lo que se refiere al sobrecupo, encontramos que 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 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.

Con respecto a cobros por bienes y servicios, 35% de los internos refirieron que su familia tiene que pagar para mandarlos llamar cuando los visita; 29% para que le permitan llevarle alimentos y 33% para poderle hacer llegar ropa u otros objetos. 14% dijo que ha tenido que pagar para poder recibir visita conyugal y 22% que conocen internos a quienes se concedieron beneficios de preliberación mediante pago.

Asimismo, durante los 6 meses previos a la encuesta, los internos reportaron que su familia los ha ayudado: llevándoles comida 90%; medicinas 49%; dinero 64%; ropa o calzado 85% o vendiendo los productos que elabora 62%. No obstante, 30% señaló que el trato que se da a sus familiares cuando los visitan es “malo” o “muy malo”.

En relación con el tema del orden y la seguridad en la institución, 57% de los internos refirió que no conoce el Reglamento Interno de la institución. Asimismo, 76% dijo que se sentía menos seguro en la prisión que en el lugar donde residía antes de ingresar y 20% 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.

Sobre la participación de los internos en actividades laborales y educativas, sólo 37% de los entrevistados reportó que participa en actividades laborales y 55% en educativas, ello a pesar de que las normas consideran a estas actividades como base de la readaptación y requisito para poder otorgar a los internos beneficios de preliberación.

En relación con otros cobros para poder obtener bienes y servicios, 12% de los internos refirió que paga para no hacer el aseo; 13% por sus alimentos y 27% por el lavado de su ropa.

Los datos anteriores y otros que obtuvimos en la encuesta, permitieron arribar a las conclusiones siguientes en torno de los principales problemas que enfrentan los centros penitenciarios:

- A. 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.

Una de las primeras conclusiones que esta situación general permite extraer, es 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.

Entre los temas que se debaten al interior del campo penitenciario no parece haber una discusión que pondere seriamente los costos y los beneficios de esta política o que se centre en el análisis riguroso de los riesgos que entraña. Entre otros, los resultados de la encuesta permiten señalar que no puede afirmarse que seguir considerando a la prisión como una institución poco relevante o marginal sea un hecho banal o que carece de consecuencias.

- B. Queda claro que los familiares asumen con frecuencia, y de diferentes maneras, una parte importante de los costos de reclusión del interno dado que lo abastecen de bienes y servicios básicos que la institución no les proporciona o lo hace de manera insuficiente. 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 inadmisibile, 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.

No obstante, tampoco encontramos que este tema esté comprendido en el debate, cada vez más necesario, en torno de los límites y los alcances de la función penitenciaria.

- C. Varios de los datos que la encuesta mostró en relación con 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. Esto es, que como diversos estudios lo han documentado, las cárceles son espacios que propician la existencia

de una normatividad y una organización informal paralelas al orden institucional formal (Pérez, 2000).

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 en México (Ciprés, 2003).

- D. Otro factor que aconseja la revisión del modelo que rige a las prisiones, es el hecho de que éstas no se encuentren en condiciones de cumplir con los preceptos legales que tienen como fundamento; es decir, la doctrina de la readaptación social mediante el trabajo, la educación y la capacitación para el trabajo.

En este punto parece haberse centrado el debate que durante muchos años ha tenido lugar al interior del campo penitenciario, sin que por ello pueda decirse que se hubiera logrado arribar a una solución satisfactoria (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1995; Tenorio 2002a).

### ***Otras instituciones del sistema de seguridad y justicia***

En esta sección nos referiremos brevemente al resto de las instituciones que cumplen alguna función dentro de los sistemas de seguridad pública y justicia y que inciden directa o indirectamente en la institución penitenciaria. Algunos datos que arrojó la encuesta ilustran aspectos que omiten las estadísticas oficiales.

*Policías.* Existe en México un total aproximado de 360 mil policías tanto judiciales como preventivos. El nivel de formación y de especialización de la mayor parte de los policías es bajo, y su capacidad para investigar los delitos muy pobre. Asimismo, no se ha logrado terminar con la corrupción, el abuso de poder y el uso innecesario de la fuerza. Los sistemas de control interno son prácticamente inexistentes y tanto policías como ex policías han tomado parte con frecuencia en el crimen organizado, particularmente en el tráfico de drogas y secuestros, por lo que prevalece en el país un alto nivel de desconfianza pública hacia los distintos cuerpos policiacos. Por ejemplo, autoridades del Estado de México informaron recientemente que cerca del 90% de las bandas de secuestradores que han detenido, cuentan entre sus integrantes a uno o más policías o ex policías.

Los datos de la encuesta revelan que 13% de los internos ha prestado servicio en las fuerzas armadas o la policía. 33% de ellos se hallan detenidos por homicidio; 27% por secuestro; 25% por fraude o peculado; 19% por lesiones; 14% por robo con violencia; 11% por delitos sexuales y 8% por delitos contra la salud.

Por su parte, el secretario de Seguridad Pública señaló recientemente que el Sistema Nacional de Seguridad cuenta solamente con las huellas dactilares de 10% de los policías del país, pero sin que se sepa si efectivamente pertenecen a ellos o no.

*Procuración de Justicia.* En cuanto a las instituciones de procuración de justicia, el país cuenta con una Procuraduría General de Justicia de la República y 32 Procuradurías locales. La primera se encarga de perseguir los delitos del fuero federal y las segundas los del fuero común. El desempeño de las procuradurías es también ampliamente cuestionado.

*Poder Judicial.* El sistema federal de justicia está compuesto por 183 cortes de distrito, 74 cortes de apelación y una Corte Suprema. En el ámbito local el sistema cuenta con 830 juzgados penales. Existe también insatisfacción y una desconfianza muy generalizadas con respecto a la actuación de estos órganos.

Los datos que obtuvimos en la encuesta acerca del desempeño de estos órganos, son los siguientes:

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, la proporción de personas que no fueron informadas de su derecho a no declarar, bajó 14 puntos porcentuales respecto al 80% de quienes no fueron informados de este derecho en las agencias del Ministerio Público. Sin embargo, todavía a dos terceras partes de los consignados, 66%, no se les informó sobre este derecho y poco más de una cuarta parte, 27%, no contó con un abogado al momento de rendir su declaración preparatoria.

71% de los sentenciados reportó que el juez no estuvo presente cuando rindió su declaración preparatoria. De igual modo, 80% reportó que nunca tuvo la oportunidad de hablar con el juez.

Si bien una parte de los encuestados percibe que, de haber sobornado a las autoridades, podría haber eludido la prisión, 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. Así, mientras que 52% de los sentenciados considera que pudo haber quedado en libertad de haber sobornado a los policías, 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:

**Corrupción reportada por los internos en centros penitenciarios de tres entidades de la República Mexicana por tipo de autoridad, 2002**

<b>Tipo de autoridad</b>	<b>Le pidió dinero o pertenencias al interno</b>
Policía preventivo	19%
Policía judicial (procuraduría)	22%
Ministerio Público (procuraduría)	7%
Custodio (prisión)	6%
Secretario de Acuerdos (juzgado)	4%
Juez	3%

*Fuente: Encuesta levantada 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:

**Maltrato o abuso ejercido contra los internos en centros penitenciarios de tres entidades de la República Mexicana por tipo de autoridad, 2002**

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

*Fuente: Encuesta levantada en centros penitenciarios, CIDE, 2002.*

Dado que 60% de los encuestados señaló haber sido detenido en el momento o a escasas horas de haberse cometido el delito, esto es, en flagrancia, y que los datos también revelan que la posibilidad de detectar y detener a un presunto delincuente se reducen rápida y drásticamente a medida que pasa el tiempo después de ocurrido el delito, ello es un claro indicador de las deficiencias que suelen tener las investigaciones que realiza la policía judicial.

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, ya que los casos de flagrancia no requieren de una investigación criminológica propiamente dicha.

Si se toma en cuenta que, tanto en los datos de corrupción reportada como en los de corrupción percibida, el momento de la detención es en el que existe una mayor posibilidad de eludir la sanción penal, es todavía más preocupante que existan serias deficiencias en las investigaciones que realiza la policía judicial, pues ello incrementa las posibilidades de que un menor número de delincuentes sean sancionados.

A partir de estos y otros datos, 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) La defensa de los sujetos sometidos a juicio penal es, en la mayoría de los casos, sumamente deficiente y, en algunos, inexistente. Esta situación es más grave aún durante la etapa en que los detenidos se encuentran en las agencias del Ministerio Público, que es crucial para el resultado final del procedimiento.
- e) 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.
- f) Las violaciones a garantías fundamentales que fueron más frecuentemente reportadas en las agencias del Ministerio Público, son: no haber informado a los detenidos de su derecho a permanecer comunicados; no haberles informado de su derecho a contar con un abogado y de que éste los asesorara antes de rendir su declaración y, no haberles informado sobre su derecho a no declarar.
- g) La mitad de los sentenciados informó haber confesado su participación en el delito debido a que se ejerció sobre ellos intimidación o tortura.
- h) Dado que el juez no es quien conduce el juicio penal y no participa en las audiencias, no está en condiciones de garantizar que el proceso se lleve bajo los estándares legales de equilibrio y protección.
- i) 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.
- j) Todo ello da como resultado que el acusado se perciba, la mayoría de las veces, como injustamente castigado. Es posible que tal percepción se encuentre asociada, por lo menos en parte, a la falta de estándares mínimos que hacen que un el juicio pueda ser percibido como justo, tales como: la presencia del juez, una defensa de calidad y un nivel satisfactorio de comprensión por parte del acusado acerca de lo que ocurre durante su proceso.

### **Conclusiones**

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 176 mil en 2002. 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 tendencia al crecimiento de la población penitenciaria así como al deterioro de las condiciones de vida y en el suministro de bienes y servicios a los internos, es consistente con la que se observa en el mismo sentido en toda la región.
3. En los centros penitenciarios del país no habitan, en general, los delincuentes que han cometido los delitos más peligrosos, sino los más 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 criminalidad que tiene lugar en las entidades federativas estudiadas. 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. Pudimos constatar que 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. Sistemáticamente se violan los principios básicos en que se sustenta el debido proceso en los ministerios públicos, así como existen serias fallas de procedimiento en las audiencias y las sentencias que, irremediamente, minan la credibilidad del sistema de justicia penal en su conjunto.
5. La percepción generalizada que se tiene sobre las instituciones encargadas de la administración de la justicia penal, es la de un elevado nivel de ineficacia. Mientras que la policía detiene a delincuentes menores y los ministerios públicos son poco eficientes en tramitar y encausar las averiguaciones, la policía judicial investiga poco y de manera deficiente y los juzgados se dedican a convalidar las tesis de las fiscalías. Las prisiones, por su parte, incumplen también con sus propósitos y reglamentos. Todo ello contribuye, sin lugar a dudas, a incrementar la delincuencia y a disminuir las posibilidades de que los internos logren reincorporarse como miembros respetuosos del orden legal y social.
6. El precario funcionamiento de las instituciones va minando la confianza ciudadana y socavando los cimientos mismos del estado de derecho. Pero los costos de tener un sistema de justicia penal ineficiente no sólo los padecen los inculpados sino la sociedad en su conjunto. Una mala policía obliga a quien tiene la legítima aspiración de sentirse seguro, a contratar sus propios servicios de vigilancia. También, quien es víctima de un delito, elude acudir al ministerio público a denunciarlo tanto si teme las represalias cuanto si sospecha que no se le hará justicia. El resultado final es la falta de vigencia de un genuino estado de derecho que daña a la sociedad en su

conjunto y la deja desprotegida frente a la delincuencia. La confianza en las instituciones disminuye y los costos de transacción se incrementan en perjuicio de todos.

## **BIBLIOGRAPHIA:**

Azaola, Elena (1998). Nuevas tendencias en la criminalidad femenina, en: Rosa del Olmo coord., *Criminalidad y criminalización de la mujer en la región andina*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 1998, pp. 35-47.

Azaola, Elena (2002). México, en: David Levinson Ed., *Encyclopedia of Crime and Punishment*, Sage Publications, Thousand Oaks CA, vol. 3, pp. 1053-1056.

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*.

Banamex-Accival (1998). *México Social. Estadísticas Seleccionadas 1996-1998*. México D.F.: Banco Nacional de México.

Ciprés, Pedro (2003). El sistema penal mexicano hacia el tercer milenio, en: Revista de Ciencias Penales Inter Criminas, Instituto Nacional de Ciencias Penales, núm. 6:69-96, abril-junio.

Comisión Nacional de Derechos Humanos (1995). *La experiencia del penitenciarismo contemporáneo. Aportes y perspectivas*. México D.F.: CNDH.

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

González-Salas, Raúl (1999). La expansión del derecho penal. En: *Este País*, núm. 105, diciembre: 24-30.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1998). *Cuadernos de Estadísticas Judiciales*. México D.F.: INEGI.

Organización de las Naciones Unidas (2003). 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.

Pérez, José Luis, (2000). *La construcción social de la realidad carcelaria. Los alcances de la organización informal en cinco cárceles latinoamericanas (Perú, Chile, Argentina, Brasil y Bolivia)*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Ruiz Harrell, Rafael (1998). *Criminalidad y mal gobierno*. México D.F.: Sansores y Aljure.

Secretaría de Gobernación. Estadísticas Penitenciarias (1994-2000).

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

Tenorio Fernando (2002a). *Cultura, Sistema Penal y Criminalidad. Ciudades Seguras I*. México D.F.: UAM-FCE-CONACYT.

Tenorio, Fernando (2002b). *El Sistema de Justicia Penal en la Ciudad de México. Ciudades Seguras III*. México D.F.: UAM-FCE-CONACYT.

Wacquant, Loïc (2000). *Las Cárceles de la Miseria*. Buenos Aires: Manantial.

World Health Organization (2002). *World Report on Violence and Health*. Geneva: WHO.

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.